

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Dorgil Marinho da Silva Brandão

***ACCOUNTABILITY* NA OUTORGA E RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE
RADIODIFUSÃO: AUMENTA A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**BRASÍLIA
2010**

Dorgil Marinho da Silva Brandão

***ACCOUNTABILITY* NA OUTORGA E RENOVAÇÃO DE CONTRATOS DE
RADIODIFUSÃO: AUMENTA A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas.

Orientadora: Evelin Maciel Brisolla

Brasília
2010

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução, total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Brandão, Dorgil Marinho da Silva.

Accountability na outorga e renovação de contratos de radiodifusão
[manuscrito] : aumenta a demanda por participação social / Dorgil Marinho da
Silva Brandão. – 2010.

85 f.

Orientador: Evelin Maciel Brisolla

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Curso em Legislativo e Políticas Públicas,
Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
(Cefor), 2011.

1. Concessão de rádio e televisão, Brasil. 2. Radiodifusão, Brasil. 3. Prestação
de contas, Brasil. 4. Participação social, Brasil. I. Título.

CDU 347.836 (81)

***Accountability* na Outorga e Renovação de Contratos de Radiodifusão:
Aumenta a Demanda por Participação Social**

Monografia apresentada para aprovação no
curso de Especialização em Legislativo e
Políticas Públicas da Câmara dos Deputados.

2º Semestre de 2010

Dorgil Marinho da Silva Brandão

Banca Examinadora:

Orientadora: Evelin Maciel Brisolla

Examinadora: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Brasília, 2 de dezembro de 2010

RESUMO

A outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens é um conjunto de decisões políticas do Poder Público que está no cerne da questão ou da problematização da comunicação no Brasil. O modelo adotado no Brasil desde cedo concentrou o poder concedente no Executivo Federal. Além de não haver uma forte *accountability* institucional, a população não é consultada durante o processo que leva à outorga ou à renovação, e não há mecanismos estabelecidos de fiscalização e controle social sobre o serviço prestado. Esse estudo tem por finalidade oferecer elementos para que se fortaleça a *accountability*, notadamente a social, para o exame das concessões à luz dos capítulos da comunicação na Constituição Federal. Levanta-se, como hipótese, a possibilidade de que seja falsa a dicotomia participação social *versus* liberdade de manifestação e de imprensa. A excessiva centralização ou a falta de participação social na outorga e renovação conduz a uma associação entre o poder concedente e os concessionários, permissionários e autorizados na radiodifusão. Os mecanismos de *accountability* multiplicar-se-iam com o que é chamado aqui de popularização do poder concedente e do poder concedido. E desses mecanismos poderia se servir o poder público ao examinar a eficiência e a eficácia dos “proprietários” da radiodifusão.

Palavras-chave: *Accountability*. Radiodifusão. Participação social.

ABSTRACT

The grant and renewal of concession, permission or authorization of service of sonorous broadcasting and sounds and images are a set of decisions politics of the Public Power in inner of the question or segment of in Brazil communication. The model adopted in our country concentrated, since early, the power concessor in the Federal Executive. Beyond not having one institutional fort accountability, the population is not consulted during the process that leads to the grant or the renewal, and does not have mechanisms established of fiscalization and social control on the given service. This study has for purpose to offer elements so that if it fortifies accountability, particularly the social one, for the examination of the concessions to the light of the chapters of the communication in the Federal Constitution. It is arisen, as hypothesis, the possibility of that social participation versus press and manifestation freedom is a false dichotomy. The extreme centralization or the lack of social participation in the grant and renewal leads to an association between the authorized power concessor, concessionaires and in the broadcasting. The mechanisms of accountability would be multiplied with what concessor is called spreading of the power and the granted power here. These mechanisms could serve the public power when examining the efficiency and the effectiveness of the “proprietors” of the broadcasting.

Key-word: Accountability. Broadcasting. Social Participation.

LISTA DE SIGLAS

- ABGLT - Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
- ABI – Associação Brasileira de Imprensa
- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
- ABRAÇO - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
- CEBRAPAZ - Centro Brasileiro de Solidariedade e Luta pela Paz
- CMP – Central de Movimentos Populares
- CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
- CONAQ– Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades
- CUT – Central Única dos TrabalhadoresMST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- ENECOS – Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social
- INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social
- LGTB - I Seminário de Políticas Públicas e Cidadania LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais) do Estado do Espírito Santo.
- MTD – Movimento dos Trabalhadores Desempregados
- MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
- UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas
- UBM – União Brasileira de Mulheres
- UNE – União Nacional dos Estudantes
- UNMP – União Nacional por Moradia Popular

Movimentos Sociais

- Ação Cidadania
- Articulação Mulher & Mídia
- Campanha pela Ética na TV
- Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- Grito dos Excluídos
- Marcha Mundial das Mulheres
- Observatório da Mulher
- Comunicativistas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
I – ACCOUNTABILITY, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE	14
1.1 ACCOUNTABILITY VERTICAL.....	17
1.2 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL.....	19
1.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL	21
1.4 MÍDIA E REDES SOCIAIS	23
1.5 PODER DE COERÇÃO E CONCESSÕES RADIODIFUSORAS.....	25
1.6 PLURALISMO, MARXISMO E NEOINSTITUCIONALISMO	28
II - A “PROPRIEDADE” DA MÍDIA PELO CONCESSIONÁRIO	31
2.1 A COMUNICAÇÃO E O SISTEMA DE CONCESSÕES NA CONSTITUIÇÃO.....	31
2.2 LEGISLAÇÃO SOBRE CONCESSÕES.....	33
2.3 A DESCONFIANÇA DOS CONCESSIONÁRIOS SOBRE DISCUSSÕES DE CONTEÚDOS.....	35
2.4 SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMERCIAL, EDUCATIVA E COMUNITÁRIA	36
2.5 PODER CONCEDENTE E CONCESSIONÁRIOS.....	37
2.6 DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS E ACCOUNTABILITY.....	39
2.7 AUTORREGULAMENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY	43
III – O TRÂMITE NO LEGISLATIVO E NO EXECUTIVO	44
3.1 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	46
3.2 AS MUDANÇAS A PARTIR DA CONSTITUINTE	48
3.3 MOVIMENTOS E AÇÃO DO CONGRESSO.....	49
3.4 A CONCENTRAÇÃO DA COMUNICAÇÃO	52
3.5 PROCESSOS NA CCTCI	53
3.6 CONCESSÃO E RENOVAÇÃO NA RADIODIFUSÃO COMERCIAL	54
3.7 REQUISITOS DO EDITAL DE LICITAÇÃO.....	55
3.8 CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOCUMENTAL.....	56
3.9 O TRABALHO DA RELATORIA	57
3.10 COMISSÃO TEMÁTICA.....	58
3.11 A SUBCOMISSÃO	59

IV – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL AVANÇA	62
4.1 DIREITO À COMUNICAÇÃO	64
4.2 A REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES	66
4.3 GOVERNO LULA	68
4.4 CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO	70
4.5 SITUAÇÃO PÓS-CONFERÊNCIA	72
V - COMUNICAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA	75
5.1 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	76
5.2 GRÁFICO.....	79
5.3 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO.....	80
CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

INTRODUÇÃO

A outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens - que será tratada no presente estudo com o nome genérico de outorga ou concessão – é um conjunto de decisões políticas do poder público que está no cerne da questão ou da problematização da comunicação no Brasil. Nesse eixo, cruzam-se os problemas da “propriedade” dos meios, da participação política, do fortalecimento da cidadania e da democracia, do atendimento aos preceitos constitucionais relativos ao capítulo da comunicação, entre eles o respeito às diversidades regionais e culturais. O Estado, os mecanismos institucionais, incluindo o arcabouço legal, não promovem a participação social no que concerne à análise das concessões e renovações de outorgas de radiodifusão. Este esforço monográfico pretende mostrar isso.

Ao mostrar esse déficit, apresentam-se também argumentos, com base na discussão acadêmica sobre o tema, com a finalidade de incentivar a criação e fortalecimento, na concessão de canais de radiodifusão, de mecanismos de transparência no exercício do poder público e, igualmente, de mecanismos de cobrança, a ser feita pelos cidadãos, pela sociedade ou por instituições criadas para esse fim, inclusive do próprio poder público, para que sejam respeitados os preceitos do art. 21 da Constituição Federal de 1988, no capítulo constitucional relativo à Comunicação.

Tais mecanismos só seriam eficazes se de algum modo fosse possível estabelecer penalidades infracionais aos agentes públicos, ou ao Estado, que alcancem, ainda que indiretamente na vigência de contratos, também o concessionário. Trata-se de dotar cada vez mais o poder público de condições que facilitem aos cidadãos o exercício do poder político que a Constituição lhes dá, de modo a encorajar a *accountability* - capacidade cujo conceito é desenvolvido no primeiro capítulo -, notadamente por meio da participação social.

Certamente, a democratização dos meios de comunicação - que, no limite técnico possível, pode levar a uma popularização do poder concedido e do poder concedente, situações discutidas em trechos do capítulo sobre a propriedade – contribui potencialmente para o incremento de mecanismos de *accountability*.

Estes mecanismos a que se referem os parágrafos anteriores robusteceriam, além da transparência e da cobrança relativa ao cumprimento das formalidades e legalidades, a

opinião dos cidadãos sobre a prestação do serviço em si, aí incluídos a programação e os conteúdos.

Para atender à finalidade pretendida, o estudo procurou alcançar alguns objetivos:

- mostrar a dificuldade de realização de *accountability* horizontal e vertical e apontar que mudanças podem advir do esforço pelo estabelecimento de mecanismos de *accountability* social;
- apontar o modelo adotado para conferir “propriedade” aos concessionários, o qual pode favorecer a prática da liberalidade que beneficia “pensamentos únicos”, alinhados em lutas eleitorais, em prejuízo da multilateralidade de percepções da realidade e visões do mundo;
- tornar público que tomadores de decisão legislativa sobre outorga têm pouca consciência e controle sobre a política de outorgas e renovações;
- registrar a pressão de setores sociais para uma mudança do modelo, em vários momentos históricos nos últimos anos, e o passo igualmente histórico da realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom);
- demonstrar a razoabilidade de se considerar a comunicação como direito humano e como demandante de políticas do poder público que contribuam para que esse direito seja exercido.

Levanta-se a possibilidade de que a dicotomia participação social (ou fiscalização e controle) versus liberdade de manifestação e de imprensa seja falsa. Admite-se, como hipótese, que a existência de mecanismos de *accountability* social na concessão de canais de radiodifusão pode, ao invés de prejudicar a democracia, favorecer o processo de democratização do País.

O ponto de vista adotado na realização do trabalho, e que dá origem ao título, é o de que a participação social é compreensível e recomendável para a realização da *accountability*, especialmente no caso de um serviço que alcança toda a sociedade. Por consequência, os mecanismos de *accountability* poderiam incluir o desenvolvimento técnico e tecnológico das transmissões e também os conteúdos produzidos e transmitidos livremente.

Afasta-se, nesse ponto de vista, enfatize-se, a ligação entre a discussão de conteúdos ou da grade de programação com a prática da censura ou de restrição à liberdade. Ao contrário, as discussões de conteúdo poderiam servir como amparo ao que há de mais democrático: a possibilidade de exprimir opiniões multilaterais, sem espírito de exclusão, como método para o bom debate e adoção de boas escolhas estratégicas e pontuais, além de

facilitar a fiscalização do cumprimento dos dispositivos constitucionais sobre o conteúdo da radiodifusão.

A pesquisa realizada nesse estudo restringiu-se a: trabalhos legislativos sobre o assunto, optando-se por destacar a ação da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e o esforço da Subcomissão Especial, que tratou dos procedimentos das outorgas; notícias de mobilizações sociais, tendo como foco a questão da comunicação no Brasil e registros da Confecom presentes em Caderno (relatório) oficial do governo; ensaios e artigos de estudiosos brasileiros da área de comunicação, especialmente quanto ao problema da “propriedade” na radiodifusão; filósofos que trataram da questão dos direitos humanos, notadamente sobre a comunicação para a cidadania; autores que apresentam definições e considerações sobre teoria e prática da *accountability*; cientistas políticos e auditores que tratam do tema das políticas públicas e suas características.

Verificou-se, na pesquisa, que os estudos anteriores destacam mais o problema da propriedade e da democratização dos meios. Sobre o enfoque empregado na *Accountability*, e as noções de liberalidade em contraposição à liberdade na comunicação brasileira, o autor abstraiu das leituras realizadas, posto que os encontrados não adotaram especificamente o conjunto do esforço aqui realizado.

Reúnem-se, neste trabalho, conteúdos, em geral, dispersos na literatura, interligados para discutir um assunto particular de grande importância para o futuro da comunicação e da democracia no País, em uma abordagem diferenciada. Talvez este seja o principal resultado pretendido. Outro, que se espera alcançar, é a contextualização dos esforços legislativos, da mobilização social que resultou na Conferência, e o registro acadêmico, ainda que em nível de monografia de especialização, de um momento singular para a comunicação brasileira, à disposição dos parlamentares e profissionais.

O método utilizado foi o de consolidar em capítulos e seções os conteúdos ligados mais diretamente aos objetivos pretendidos, alinhando-os com o fito de verificar ou negar a hipótese levantada, excluindo-se considerações e afirmações sem sustentação na pesquisa realizada. Note-se que não é possível apresentar tudo fundamentado de uma vez. É certo, porém, que o leitor deste estudo encontrará, em alguns momentos, períodos redacionais necessários à compreensão de um capítulo cuja sustentabilidade teórica ou fática será apresentada ao longo do trabalho, em outros capítulos e seções.

A adoção deste método poderá dar ao leitor a impressão de que há redundâncias ou recorrências desnecessárias. Justifica-se o emprego do método para que cada capítulo possa ser lido dentro do contexto estabelecido pelos objetivos e pela finalidade do trabalho, e não como partes desligadas que só se compreenderiam ao final, na conclusão, por uma abordagem linear e sequencial. Desta forma, consolida-se dialeticamente a compreensão do todo no conflito textual intra e intercapítulos, o que não lhes retira o foco.

No primeiro capítulo, por exemplo, apresentam-se os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e social. Distingue-se *accountability* de responsividade, a ver com a capacidade que tem o agente político de trilhar suas atitudes e ações de modo a atender à expectativa dos representados. Destaca-se o papel da mídia, na perspectiva de *accountability*. Faz-se uma abordagem teórica sobre a tipologia de Lowi na política de concessões, discutindo-se o poder de coerção. Articulam-se algumas linhas sobre o papel dos grupos de pressão, a noção de classe social e a importância da burocracia. Todas essas noções são caras ao exame das políticas públicas. Por isso, são tratadas de início.

O segundo capítulo entra mais solidamente no tema da concessão de canais de radiodifusão, ao tratar do modelo da “propriedade” dos meios, da simbiose entre poder concedente e concessionários. No terceiro, a prioridade é o trabalho legislativo sobre o tema. O penúltimo capítulo aborda o conteúdo das decisões da Conferência Nacional de Comunicação. Antes da conclusão, no quinto capítulo, algumas considerações indicam por que trabalhar a comunicação e, por consequência, a outorga de concessões na radiodifusão e a renovação das outorgas como ações que pertencem ao âmbito do que pode ser considerado política pública de comunicação.

Aborda-se o ciclo da política pública na tentativa de, senão enquadrar, pelo menos tentar localizar algumas semelhanças entre os estágios do ciclo da política pública e o que acontece hoje com o processo de outorga radiodifusora. Esta nova abordagem teórica se justifica, ao final, para discutir melhor o déficit participativo e as dificuldades da *accountability* nas relações entre Executivo e Legislativo.

Na conclusão, retomam-se os elementos centrais dispostos nos capítulos I a V, para indicar a necessidade de enfrentar a discussão sobre liberdade, depurando-a das práticas típicas da liberalidade. Atualmente, a resistência à *accountability* na área da comunicação, seja horizontal, vertical ou social - especialmente quanto ao conteúdo das transmissões, mas não a ele restrita - está no entendimento de que qualquer limitação aos meios de comunicação social não-estatais conduz a desvios que potencializam a edificação de ambientes não-

democráticos, ou até mesmo de ditadura.

Este trabalho tenta mostrar que, ao contrário, a prática da liberalidade na concessão dos meios e na imposição unilateral da grade da programação é que condiz com ausência de democracia, com desrespeito aos direitos dos cidadãos, ainda que os governantes ou os proprietários dos meios adotem atitudes responsivas, procurando atender aos interesses públicos, conquanto se esquivem de criar mecanismos de *accountability* e combatam energicamente sua efetivação.

I – ACCOUNTABILITY, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

A fiscalização pública dos contratos de concessão de canais de rádio e TV, como todo ato de fiscalização pública, tem seu alicerce na suposição de que os representantes da população devem prestar contas dos serviços e ações públicas aos representados. Esta prestação de contas não se referiria apenas aos números ou indicadores de eficiência, como alcançaria, entre outras, as ideias de efetividade, transparência, motivação, justificação e planejamento.

Se os representantes da população devem se comprometer a prestar contas das ações que assumem, diretamente ou por intermédio daqueles a quem deleguem a responsabilidade de decidir ou agir, devem, por conseguinte, prestar contas dos contratos que a administração pública, sob o comando dos representantes, mantém.

Nesses estão incluídos os contratos de concessão, e, especificamente, os de concessões na radiodifusão. Esta prestação de contas tem, antes de tudo, o dever da transparência dos atos e contratos administrativos, de modo que o cidadão eleitor possa não apenas avaliar o serviço prestado e as condições em que o é, assim como tenha condições de reconhecer, promover ou punir os agentes políticos por ele responsáveis.

O conceito que apresenta maior proximidade com a suposição acima colocada é o de *accountability*, termo que ainda não tem tradução exata na língua portuguesa. Por esse conceito, integrantes da administração pública e agentes políticos, ainda que do Poder Legislativo, obrigam-se a explicar a órgãos controladores e aos representados o que fazem, por que fazem, como fazem, quanto gastam e o que planejam. Carneiro (2000) afirma que *accountability* é um dos termos mais utilizados na literatura recente, mas ainda não há consenso absoluto sobre o significado; portanto, ainda é objeto de um debate acadêmico em curso.

Na visão de Andreas Schedler (1999), *accountability* une duas capacidades, a de os representantes políticos da sociedade responderem às demandas e aos interesses dos cidadãos e a de punição, por estes, dos agentes públicos que profanam deveres públicos ou não correspondem às demandas e interesses, direta ou indiretamente, por órgãos de controle ou agências instituídas com capacidade punitiva. Para o autor, a aplicação de sanções, a obrigação de agir com transparência e a justificação dos atos coibiriam o abuso de poder,

inclusive na implementação ou execução das políticas públicas, entre outros alvos da *accountability*.

A admissão de punições formalmente previstas – derivadas de um possível caráter de obrigatoriedade da *accountability*, ou de punições por outros meios, como, por exemplo, a rejeição eleitoral, com a não-renovação dos mandatos do partido ou do candidato pelos eleitores, conferiria à *accountability* uma ideia de responsabilização, que consideraria a avaliação que os representados fazem do bom ou mau uso da representação pelos representantes.

A capacidade de responsabilização em um sistema democrático representativo difere de outra capacidade importante na relação do representante com o representado, a responsividade. Neste caso, os representantes devem, além dos propósitos e motivações pessoais ou de seu partido, atentar para o que manifestam ou o que esperam os representados.

Ao falar de responsividade, Miguel (2005) diz que se refere “à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados”. A responsividade seria uma capacidade do representante. A responsabilização (*accountability*) envolveria a ação de cobrança e de punição do representado, que não pode ser exercida sem que haja informação, transparência.

Os autores Przerworlsky, Manin e Stokes (2006), ao distinguirem essas duas capacidades, notam que o governo responsivo adota políticas apontadas pelos cidadãos e no governo *accountable*, ou responsabilizável, os cidadãos conseguem julgar, por terem conhecimento e informações suficientes, se os representantes agem em interesse da sociedade e podem punir os não-representativos da cidadania. Na primeira hipótese, o governo é o agente. Na segunda, o cidadão é que conduz a ação, cabendo ao governo criar meios para isso, como a transparência das informações. Registre-se que, para os autores, ainda que não sejam responsivos, os governos, ao favorecerem a *accountability*, agem, de um modo preciso, no interesse dos cidadãos, assim como o governo que é responsivo e não favorece a *accountability* também age, de certo modo, no interesse da cidadania. Isso também significaria que ambas as capacidades são independentes entre si.

No escrito de Ferejohn (1997), a chave para otimizar a responsividade política do Estado é exatamente o fortalecimento da *accountability*. Ao desenvolver a ideia de *accountability* endógena, em que agentes políticos agem para se tornar controláveis por eleitores, o autor tenta mostrar que o incremento da *accountability* favorece a responsividade

e traz dividendos, como mais autoridade e legitimidade política - em outras palavras, mais poder -, até para evitar privatização do espaço e dos recursos públicos.

Ao tratar o conceito de *Accountability*, no trabalho “Antenas do Legislativo: os canais de televisão legislativos de Sarney a Severino”, apresentado no Grupo de Trabalho “Imagem Pública Política”, durante o II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, em 2007, Jardim pontua:

A noção de *accountability* busca justamente analisar essa complexa relação que se estabelece entre representantes e representados e procura “saber até que ponto e de que modo os primeiros prestam contas do que fazem por delegação soberana dos segundos (LATTMAN-WELTMAN, 2001).

As relações entre representantes e representados vêm sendo estudadas desde que existem as ideias de democracia e de direito do cidadão ou do povo governado. Dos clássicos gregos até autores de nossos dias, é comum alçarem-se essas relações à condição de fundamentais para explicar um regime ou sistema de governo. A representação vem inscrita nos primeiros artigos das constituições dos estados modernos.

Para citar apenas um caso de reconhecimento explícito e primordial da representação, o da nossa Constituição Federal, lê-se, na primeira frase do Preâmbulo de 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático...”. O parágrafo único do art.1º tira qualquer dúvida: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A própria Constituição é um ato do povo, por meio dos seus representantes. Portanto, o poder de toda ou qualquer autoridade pública emana do povo e é exercido em nome do povo (CF 1988). A prática da *accountability* exige do representante que nutra o representado das informações necessárias ao exercício do poder que emana da manifestação social em coletividade: o povo.

Embora os procedimentos democráticos estejam presentes e com índices reconhecidamente bons no caso brasileiro, (BARROS, 2008), Lúcio Rennó (2010) detecta na frustração popular quanto aos resultados efetivos da democracia representativa uma importante aliada dos segmentos que pretendem ampliar cada vez mais, notadamente nas políticas públicas, a possibilidade de participação do povo. Para o segundo autor, os

tradicionais mecanismos representativos não se chocam, necessariamente, com a ampliação de mecanismos participativos.

Avritzer (2002) é mais incisivo, ao assentar que não há como falar de democracia sólida quando esta se vê ameaçada por alterações institucionais que permitem o funcionamento de mecanismos participativos.

O conceito de *accountability*, embora ainda em construção, tem sido discutido também considerando os agentes que interagem no exercício dessa capacidade. Para O'Donnell (1988) haveria uma *accountability* vista de modo vertical. Ou o representante está ante um poder que vem de baixo, o voto do cidadão, por exemplo, ou ante um poder que vem de cima, por exemplo, o controle burocrático.

Em outra dimensão, para o mesmo autor, haveria outra *accountability*, horizontal. A linha não seria de cima para baixo nem de baixo para cima, mas entre entes de mesmo nível. Este é o caso, por exemplo, do sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), em que os três poderes de uma República exercem, controlando, vigiando e, em certos graus, punindo uns aos outros.

Outros autores, como Roberto Pastor, citado por Carneiro (2000 apud SHEDLER, 1999), trabalham com outro tipo de dimensão. Pastor prefere distinguir a linha de controle colocando em uma ponta o Estado e na outra a sociedade civil, realçando a noção de governança e legitimidade democrática. A esse tipo de *accountability* se daria o nome de societal ou social.

1.1 ACCOUNTABILITY VERTICAL

A dimensão vertical da *Accountability* refere-se, em geral, no que interessa a este estudo, ao poder de eleger representantes, e, por conseguinte, trocá-los, ou seja, retirar a representação de alguns para conferi-la a outros. Em uma democracia representativa, durante as eleições, os representantes buscam os governados para, em geral, convencê-los de que atuaram a contento, com fins à reeleição ou a uma eleição para outro cargo representativo. Em síntese, prestam contas de seus mandatos e os submetem aos governados, que teriam o poder de estabelecer sanções.

Nesse tipo de *accountability*, os governados têm um poder mais direto, apesar de

uma série de limitações. Uma das limitações diz respeito às regras eleitorais. Elas são definidas pelos agentes políticos e, quase sempre, são conservados os aspectos que garantem aos agentes políticos a possibilidade de manter-se na esfera da representação popular; quando há modificações, em geral são no sentido de preservar os partidos ou agentes públicos que já detêm parcela de poder.

O caráter geral das eleições, em que a representação é discutida no todo, sem a possibilidade de o eleitor fazer um exame minucioso da atuação de todos os representantes e de poder escolher entre vários que potencialmente teriam desempenho semelhante, ou mesmo melhor, dificulta também a relação representado-representante. A dificuldade para acompanhar, de modo independente (sem a mediação de partidos ou do próprio representante), os posicionamentos dos representantes é outro óbice para que a *accountability* vertical se exerça plenamente.

Além do mais, no intervalo entre as eleições há geralmente um tempo suficiente para que o representante aja em contradição com a vontade do representado, mesmo que venha a ser punido na eleição seguinte, apesar da existência de mecanismos nas Casas Legislativas que permitem a atuação de entidades da sociedade civil e até as chamadas organizações não-governamentais que atuam como uma espécie de pressão social. No período entre as eleições, o governado pouco pode fazer para “corrigir” ou punir a ação do representante.

Jardim (2007) destaca, mencionando Manin, Przeworski & Stokes (1997), que “um dos aspectos da relação de representação resultante do processo eleitoral... é o fato de não haver nenhum tipo de instrumento legal que exija dos representantes o cumprimento de suas promessas”, o que levaria o governado a diminuir o interesse em acompanhar os atos do governante. Outro aspecto realçado por Jardim é a necessidade, para que haja um acompanhamento efetivo, da “provisão de informação adequada e plural (não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de modo geral)” (MIGUEL, 2005).

Para assuntos específicos, entretanto, a Constituição brasileira estabelece mecanismos para o governado manifestar-se e, de certo modo, fortalecer a *accountability* vertical (caso de plebiscitos e referendos).

Outro exemplo de possibilidade de intervenção direta do governado é o que prevê a Constituição, no art. 37, XXII, § 3º: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de

atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. E mais: “II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. Esses incisos do art. 5º ressaltam a “... intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas...” e o “... sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A CF de 1988 permite ao governado também ir contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. Os agentes políticos, entretanto, quase sempre têm foro privilegiado, estabelecido na própria Constituição; entre esses, parlamentares e outras autoridades federais, como o presidente da República e ministros de Estado, são julgados criminalmente pelo Supremo Tribunal Federal. Como os processos judiciais têm tramitação demorada, no intervalo entre eleições dificilmente se conseguiria exercer o poder punitivo do sistema de *accountability*.

No caso dos prestadores de serviços públicos em geral, incluídos os que assinam contrato de concessão, a Constituição estabelece, no mesmo art. 37, XXII, no parágrafo 6º, que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros...”.

Como dito na seção anterior, os prazos de concessão ou renovação de canal de rádio e TV (CF, Art. 223, § 5º) são de 10 e 15 anos, respectivamente. Punir eleitoralmente o agente político que concedeu ou renovou a outorga de um canal de TV, por exemplo, não implica a interrupção do contrato, exceto se por ação na Justiça. Isso porque “o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial” (CF, Art. 223, § 4º).” Tal situação desestimula o exercício da *accountability* vertical. Além disso, dificilmente se esperaria que o concessionário estimulasse ou pelo menos participasse de qualquer exercício de *accountability* social que pudesse interromper ou dificultar, do seu ponto de vista, o seu próprio interesse.

1.2 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Desenvolvendo um pouco mais a noção de *accountability* horizontal, O’Donnel (1988) a identifica como expressão do controle entre os poderes, mas inclui outras instituições, como agências estatais com poder legal e capacitação para agir e impedir ações e omissões de agentes estatais. Agências de supervisão, *ombudsmen* e instâncias fiscalizadoras

da prestação de contas pertenceriam, conforme o autor, a essa dimensão de *accountability*.

Ressalte-se que a *accountability* horizontal se efetiva condicionada a recursos necessários, autonomia, informação confiável, articulação nacional e internacional, se necessário.

Carneiro (2000) argumenta que a *accountability* horizontal é insuficiente para garantir a legitimidade democrática. O conceito de soberania popular implícito na concepção de democracia exhibe uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *check and balances* entre os órgãos de governo.

É um tipo de *accountability* cujos resultados podem até ser de conhecimento público, mas funciona entre as organizações do próprio sistema estatal, ainda que os agentes do controle mútuo sejam representantes eleitos.

No Brasil, esse tipo de *accountability* está presente na Constituição, quando prevê que a administração pública direta e indireta “de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (CF, Art. 37); que cabe ao Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (CF, Art. 48, X).

Há outros incisos: prestará contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária” (Art. 70, Parágrafo único); compete ao presidente da República “nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores...” (Art. 84, XIV); “compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis” (Art. 84, IV) ou “prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei” (Art. 84, XXV).

Pode-se depreender que o equilíbrio entre os poderes, pressuposto da fiscalização de uns pelos outros, no caso da *accountability*, não trata apenas do exame das contas orçamentárias, fiscais e de gestão. O sistema possibilita certo controle político, expresso na sanção às leis, na possibilidade de o presidente da República ter iniciativa legislativa, de o Judiciário ter o seu próprio orçamento proposto ao Executivo e examinado pelo Legislativo.

Como em geral a *accountability* horizontal é praticada entre órgãos estatais, mesmo que haja transparência e divulgação, e ainda que em nome do povo, o poder de participação do governado é mínimo durante o processamento, que é dirigido pelos

representantes, agentes públicos, com apoio de técnicos servidores públicos.

Entre os servidores que ingressaram na administração pública por concurso público de provas e títulos, há aqueles que exercem cargos de direção e assessoramento. Estes têm peso específico maior, por serem, às vezes, pessoalmente orientados pelos agentes políticos. O mesmo vale para os nomeados livremente para cargos em comissão pelos agentes políticos, sem necessidade de aprovação em concurso público. Este conjunto de servidores, como exercem cargos ou funções apelidadas “de confiança”, dificilmente são obstáculos às políticas patrocinadas pelos agentes, por terem seu emprego ou acréscimo salarial em jogo toda vez que se tornam óbice a alguma política específica, ainda que tenham argumentos para a sua oposição e estejam cobertos de uma razão pública.

A *accountability* horizontal é a que prevalece, ainda que quase inexistente, no caso das concessões e renovações de concessão de canais de rádio e TV. “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (Art. 223). O §1º do dispositivo estabelece que o Congresso Nacional aprecie o ato. Para rejeitar a concessão ou renovação são necessários dois quintos, no mínimo, dos votos do Congresso Nacional, em votação nominal.

Registra-se, aqui, para retomada na próxima seção, que sobre esse ato complexo, com a participação do Executivo e do Legislativo, esses dois poderes somente poderão se manifestar 15 anos depois da concessão ou renovação, no caso de TV, ou 10 anos, no caso de Rádio.

1.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL

Embora O’Donnel (1988), ao retomar ao assunto, disponha a *accountability* social como uma derivação da *accountability* vertical (democrática), vários autores, ao focarem a dicotomia entre Estado e sociedade civil, a consideram à parte da horizontal e da vertical.

Smulovitz e Peruzzotti (2000) indicam que a *accountability* social é um mecanismo de controle não-eleitoral, com sustentação na atuação de associações, de movimentos e, também, da mídia, que expõem falhas governamentais, tentam incluir temas no debate (agenda) ou influenciar decisões (políticas). Nesse trabalho, empregariam ferramentas não necessariamente previstas constitucionalmente.

Carneiro (ibid.), ao fazer certa contraposição, questiona se, por exemplo, os conselhos previstos na Constituição não poderiam ser considerados mecanismos de *accountability* social. A autora defende, então, a incorporação, no âmbito da noção de *accountability* social, de mecanismos jurídico-constitucionais que ensejem sanções não-simbólicas. Nessa linha, o Conselho de Comunicação Social estabelecido na Constituição poderia ser visto como um dos mecanismos da *accountability* societal.

Os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para ampliação dos espaços de deliberação pública que vão muito além do que a atuação do orçamento participativo, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, uma vez que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento, e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil (CARNEIRO, 2000).

Núria Cunnil (2000), no mesmo sentido, mostra que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. Aponta também o paradoxo: atores e instâncias institucionalizadas precisam de autonomia em relação ao Estado, mas dependem do Estado para funcionarem. Para isso, o Estado teria de assimilar oportunidades de participação e deliberação, atribuir transparência aos atos e compromissar-se com a criação de mecanismos institucionais adequados.

Para os autores do Conselho Científico do CLAD (BOLAÑO e BRITTOS, 2008), a participação social influi na governabilidade democrática, ao atribuir maior legitimidade à ação governamental e ao ampliar o espaço público. Por consequência, o sociocentrismo ampliaria as bases da governabilidade. Para esses, pertencem à *accountability* social a participação na definição das diretrizes governamentais, no orçamento, na gestão de serviços, ainda que por meio de conselhos, a atuação em órgãos de avaliação e deliberação de políticas públicas, de vigilância e fiscalização das ações de governo. Eles aproximam a *accountability* social da *accountability* vertical ao incluir os instrumentos de democracia direta, como plebiscito, na esfera da *accountability* social, somando-se aos mecanismos que contribuem para o fortalecimento da consciência republicana, que não prescinde da motivação para que os cidadãos tenham atuação pública mais intensa.

Se outras dimensões, vertical e horizontal, da *accountability* apresentam

dificuldades para se tornar efetivas, a social também encontra vários óbices. As desigualdades socioeconômicas, por exemplo, podem enviesar, na prática, a possibilidade de participação com igualdade para muitos segmentos sociais (PZERWORSKI, 1988).

1.4 MÍDIA E REDES SOCIAIS

Embora sem poder formal de punição da *accountability* horizontal exercido entre poderes, ou de punição via rejeição eleitoral nos momentos de votação para escolha de representantes, a *accountability* social, além da pressão de movimentos sociais sobre os representantes e outras formas já enfatizadas anteriormente, também é exercida pelos veículos de comunicação.

A publicação e investigação jornalística de denúncias e outras matérias possibilitam ao governado informar-se sobre as ações dos governantes e, de algum modo, instá-los a explicar as ações públicas, como promover mobilizações para puni-lo, ainda que simbolicamente.

Assim, movimentos sociais e meios de comunicação exercem influência sobre governados e governantes. O advento da internet, notadamente as redes sociais ligadas a meios de comunicação, como o celular e o computador, entre outros de acesso quase instantâneo, tem trazido certa independência em relação à mídia “tradicional” – jornais, revistas, rádio e TV.

Para falar um pouco das redes sociais virtuais, citamos dois exemplos.

O “Transparência HackDay”, um movimento brasileiro pelo maior acesso dos cidadãos aos dados e informações públicas, organizou-se a partir de uma experiência real: quando a Presidência da República inaugurou blog na Internet, em setembro de 2009, não havia área para comentários dos internautas. Jovens “hackers do bem” (slogan por eles adotado) entraram no sítio da Presidência, capturaram todo o conteúdo – isso foi possível porque a tecnologia adotada era de softwares livres – e construíram um *clone*, no qual inseriram uma área para comentários. Na medida em que o sítio oficial era alimentado, o *clone* postava os comentários que o original não permitira. A informação constou de palestra dos “jornalistas de redes sociais” Pedro Markun e Daniela Silva em evento patrocinado pelo Programa E-democracia da Câmara dos Deputados dia 1º de junho de 2010.

O segundo fato foi comentado em matéria de Braga (2010), na Seção Tecnologia, do Correio Braziliense, um dia depois. O título da reportagem era sugestivo: “A vez dos militantes 2.0”.

...De olho no potencial de mobilização de ferramentas típicas da geração de internautas 2.0, como redes sociais, mensageiros instantâneos e blogs, diversos movimentos da sociedade civil estão levando as passeatas das ruas para a web, com a intenção de captar novos simpatizantes e se fazerem ouvir no mundo real.

Um exemplo recente do uso intensivo da internet para o sucesso de uma causa foi a aprovação no Congresso Nacional do Projeto de Lei Ficha Limpa, que impede a candidatura de políticos condenados em decisões colegiadas pela Justiça.

Ativistas liderados pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) passaram um ano e meio colhendo assinaturas nas ruas para a criação do projeto de iniciativa popular. Durante esse tempo, o MCCE conseguiu reunir um total de 1,7 milhão de nomes. Porém, depois que o movimento passou também a atuar em redes sociais como Twitter, Facebook e Orkut, a repercussão sobre a causa se multiplicou de forma inesperada. Cerca de duas milhões de adesões foram obtidas on-line. “Começamos a receber milhares de e-mails de pessoas que queriam saber como poderiam participar e a campanha ganhou outra proporção”, diz a secretária executiva do MCCE, Cristiane Vasconcelos. “Em menos de seis meses, conseguimos levantar aproximadamente duas milhões de assinaturas on-line. Foi algo que não esperávamos”, conta...

O caso do Ficha Limpa mostra que a punição pelos governados dos representantes que cometem delitos não ficou apenas na simbologia. Teve efeito que ainda está sendo discutido no mundo jurídico e já influenciou movimentos que se traduziram em dificuldades de eleição ou reeleição de inúmeros candidatos nas eleições de 2010.

Outro aspecto a considerar, conforme Peruzzotti e Smulovitz (2001), é que prejuízos à reputação podem ter consequências políticas que se manifestam institucionalmente, até pela via de ações populares e outras de caráter legal.

Terminamos essas considerações sobre *accountability* com a elaboração de Carneiro (2000):

O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de *accountability* existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da *accountability* no centro mesmo da prática democrática. E mais: não basta a existência de mecanismos de *accountability* vertical, tal como eleições, ou mecanismos horizontais de controle mútuo da ação governamental. É necessário, sobretudo, para a prática da boa governança, a vigência de mecanismos de *accountability* societal, que ampliem o escopo do controle público sobre a ação governamental e deem concretude aos princípios básicos da regra democrática e da legitimidade política. O tema da *accountability* relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia.

1.5 PODER DE COERÇÃO E CONCESSÕES RADIODIFUSORAS

Uma política pública, segundo Lowi (1972), poderia ser tipificada com base na combinação de dois fatores predominantes: o poder de sanção do Estado, que pode ser forte ou fraco, em uma escala a ser determinada, e a aplicabilidade no contexto social, variando do indivíduo à sociedade em geral.

Por aplicabilidade, Lowi (2010) refere-se a características constitutivas, regulatórias, distributivas e redistributivas presentes em políticas públicas. Uma política é predominantemente constitutiva quando cria novas relações jurídicas; por exemplo, uma reforma administrativa, com a reorganização de ministérios, que tem baixo poder de coerção sobre os indivíduos em particular, mas alcança amplos setores. Na reforma constitutiva, as mudanças são mais estruturais.

Políticas estabelecidas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por exemplo, que alcançam determinados segmentos, regulando comportamentos, com alto poder de coerção do indivíduo (pessoa física ou jurídica), são classificadas como regulatórias.

As políticas distributivas são aquelas que beneficiam indivíduos em particular, como, por exemplo, a redução de impostos para um segmento industrial ou a permissão para exploração de determinado serviço, com quase nenhuma retribuição em troca. As redistributivas realocam recursos de um segmento para conferi-los a outros segmentos (fundos sociais, por exemplo).

As concessões de canais de rádio e TV são distributivas, beneficiam grupos ou indivíduos específicos; em contrapartida, são poucas as exigências e sobre elas não há forte coerção, embora sejam objeto de pressões pontuais de grupos de interesses organizados – pretendentes à outorga ou outorgados. Os grupos atuam diretamente no Poder Executivo, que tem competência legal para definir esquemas de proteção, fornecendo benefícios precisos a grupos sociais ou territoriais bem delimitados.

Os custos, no entanto, embora haja contribuições para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel -, recaem, em grande parte, sobre a coletividade inteira por meio da arrecadação fiscal. Exemplo de custo é a infraestrutura das telecomunicações promovida pelo Estado nas últimas décadas. Outra forma de alocação de arrecadação diretamente para o setor da radiodifusão é a da distribuição para o setor de verbas volumosas

da publicidade estatal, como mostrado adiante, mesmo com a considerável mudança na destinação das verbas publicitárias - apontada no capítulo IV - nesta década que se encerra.

Com o reforço do ambiente democrático pós-regime militar, grupos sociais reforçaram a luta por redistribuir as concessões de canais de rádio e TV, em movimentos por rádios e TVs educativas, universitárias, sindicais e populares (comunitárias), o que vem sendo feito gerando conflitos de maior ou menor proporção com segmentos que já detinham ou vieram a ser agraciados com as concessões relativas às ondas de rádio e ao espectro de TV.

O poder de coerção do Estado sobre os beneficiários – concessionários - é muito baixo, e isso se demonstra pelo reduzido índice de não-renovação de canais, o que será objeto de capítulo posterior.

O longo prazo de validade dos contratos – dez ou quinze anos – e a possibilidade de cassação apenas mediante processo judicial antes desse prazo reforçam a pouca possibilidade de coerção sobre os concessionários.

Se, em geral, a possibilidade de *accountability* já é diminuída pela distância entre representantes e representados, seja na *accountability* horizontal como na vertical, no caso das concessões, essa possibilidade, como se vê, é ainda mais diminuta, em razão do prazo dos contratos e da não-existência de fiscalização pública transparente do setor de rádio e TV, assertiva deduzida do fato de não se conhecer no Congresso Nacional aprovação de não-renovação de contratos e de tomadores de decisão deste Poder, pelo menos, agirem sem consciência de muitas partes do processo de renovação, como será mostrado no capítulo III.

A mídia radiofônica e televisiva, cujo poder de alcance e comunicabilidade é muito superior ao da mídia impressa, constitui-se, como já visto, em um dos principais instrumentos de *accountability* social. Com grupos interligados, a Rede Globo alcança, por exemplo, mais de 96% dos municípios brasileiros, ao passo que, em um país de 180 milhões de habitantes, nenhum jornal diário brasileiro vende mais do que um milhão de exemplares.

Se o potencial da radiodifusão na promoção da *accountability* sobre o poder público ocorre, é ínfima a responsividade dos representantes agentes públicos quando se trata de medidas que regulam a própria mídia. Na mesma direção, é contrassenso esperar que a mídia, no modelo atual brasileiro, dê cobertura e divulgação a ações dos movimentos sociais que pautem sua atuação pela exigência de maior *accountability* com relação aos contratos de concessão de canais de rádio e TV.

O fato de haver a chamada propriedade cruzada, em que o proprietário de um canal de TV pode ser também proprietário de canais de rádio, de jornais e revistas, estimula

toda a mídia a ser refratária a questões que possam frustrar interesses imediatistas do setor, como a reavaliação da política pública de concessões de canais de rádio e TV.

Outro aspecto a se registrar é a possibilidade de os concessionários de rádio e TV influírem pelo menos em duas ou três eleições em média, durante o período da concessão, promovendo a *accountability* social em alguns casos e esquivando-se de promovê-lo em outros - com total liberdade e sem qualquer restrição de meios oficiais, sociais e públicos, exceto pela rejeição dos leitores ou espectadores. Isto possibilita, na prática, um razoável poder de promoção e de rebaixamento dos agentes políticos por parte de concessionários.

Assim, decisões do Congresso podem ser classificadas como antidemocráticas, decisões do presidente da República de impopulares e decisões do Judiciário como injustas. Sem necessidade de argumentação ou mesmo discussão, quanto menos de instrução, de ampla defesa e do devido processo legal. A crítica à crítica é, de modo recorrente, acolhida como ataque à liberdade de Imprensa.

O que também se destaca nesta seção é o registro de que existem vários questionamentos ao poderio dos segmentos comerciais que exploram meios de comunicação conhecidos como Imprensa. No caso do rádio e da TV, há, por exemplo, uma campanha há anos contra a “baixaria” na radiodifusão, em razão do conteúdo de programas ou matérias veiculadas e tidas como culturais e jornalísticas. A campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, lançada em 2002 pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, divulga ranking da baixaria na TV.

O movimento contra a baixaria questiona se os meios estão adotando o que prevê a Constituição:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

O art. 224 da Constituição estabelece que, para o disposto pela Carta Magna quanto à Comunicação Social, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei. Tal Conselho, que levou mais de 14 anos para ser instalado, está desde 2006 sem funcionar. Ou seja, nos 22 anos de vigência da atual Constituição funcionou, se muito, por quatro anos. A primeira gestão, de 2002 a 2004, foi

mais ativa; na segunda, 2004 a 2006, o ritmo foi paulatinamente diminuído.

1.5 PLURALISMO, MARXISMO E NEOINSTITUCIONALISMO

Rocha (2005) situa a perspectiva neoinstitucionalista no estudo das políticas públicas, linha que vem sendo mais acolhida da década de 80 para cá, contrapondo-a aos modelos pluralista e marxista.

O pluralista, mais aceito nas décadas de 50 e 60, constitui a sociedade como diversos centros de poder, manifestos por grupos de interesse ou de pressão, que constroem diversificadas coalizões na busca de objetivos comuns não partilhados por outros grupos de interesse ou de pressão.

Tais grupos, segundo a concepção pluralista, demandam ou apóiam ações políticas, e as políticas públicas são resultados das demandas, com mais ou menos força, sendo o Estado o conciliador dos interesses.

O modelo marxista, adotado conforme época ou lugar, trava debate com o pluralista, inclusive nos EUA, a partir da década de 70, ao relacionar economia, classes sociais e Estado. Em sua perspectiva, a luta de classes é o centro do estudo das transformações sociais e políticas. Nos países não-socialistas, as políticas estatais refletem os interesses do capital, clara e diretamente, ou, pelo menos, com prevalência.

Pluralismo e Marxismo enfatizam, por diversos instrumentos analíticos, o poder social, sendo a ação do Estado uma correspondência dos interesses da sociedade em disputa.

O neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado, influenciador da sociedade, permanentemente, com bastante autonomia: o próprio Estado formula e persegue objetivos. Neste caso, as políticas públicas superariam as demandas sociais e influenciariam até na conformação das classes e da luta de classes. O neoinstitucionalismo critica o pluralismo por não valorizar as estruturas estatais onde atuam os funcionários, tomados apenas como um dos grupos de interesse. Faz restrições ao marxismo por frequentemente não conseguir encontrar essa teoria a correspondência entre a lógica geral do desenvolvimento político e o estudo de casos concretos de políticas estatais.

Para o neoinstitucionalismo, os funcionários programam as ações do Estado de modo a reproduzir o controle das instituições estatais sobre a sociedade, estabelecendo

políticas de longo prazo diversas das demandadas socialmente, utilizando a capacidade resultante do controle sobre o acesso diferenciado à informação, com autonomia da ilha burocrática relativamente ao contexto social.

Esta perspectiva é criticada por não contar o governo com o monopólio da força política que conferiria tamanha autonomia à burocracia. Quando tal tipo de monopólio se impõe, o que há é dominação em vez de autonomia. Reconhece-se, entretanto, que os políticos eleitos e os burocratas agem com certa diferença em relação aos interesses dos cidadãos, pela posição específica que ocupam.

Há que se ver caso a caso pelo resultado de investigações concretas. Passa, então, o neoinstitucionalismo a uma segunda fase, que equilibra o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, admitindo que o Estado seja parte da sociedade e influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

Ganham força nas pesquisas as instituições governamentais, as regras eleitorais, os partidos políticos e as políticas públicas anteriores, condicionantes de interesses da sociedade civil, enfocando-se também níveis de governo periféricos e situações históricas concretas.

Esse novo neoinstitucionalismo contempla quatro dimensões: autonomia dos funcionários estatais quanto a ideias e carreiras relativamente a outros interesses sociais; limite a situações históricas; condicionamentos ante as características das instituições em que atuam; fatores políticos e sociais.

Pelo resumo feito, os três principais métodos de estudo das políticas públicas dão importância às pressões sociais, entremeadas ou não pela noção de classe social, como partícipes no surgimento, nas modificações ou na elaboração das políticas públicas.

Recentemente, a Câmara dos Deputados realizou audiência pública para tratar dos resultados da 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Da reunião, participaram como convidados os ministros da Comunicação e da Secretaria de Comunicação da Presidência da República. No capítulo sobre o avanço da participação social, detalha-se mais o conteúdo desse encontro entre Executivo e Legislativo na audiência suprarreferida.

O que se adianta nesta seção é que a conferência pode ter contribuído para fortalecer a *accountability* na gestão da Comunicação. É uma situação nova, de participação social, certamente conquistada por ser uma meta de governo, portanto concebida também na burocracia por determinação de agentes políticos e, por outro lado, pela pressão de grupos profissionais e movimentos sociais cuja atuação apontou para a possibilidade da assunção em

nível governamental da referida meta.

II – A “PROPRIEDADE” DA MÍDIA PELO CONCESSIONÁRIO

O *modus operandi* da concessão de canais no País torna o concessionário praticamente “proprietário” do espectro eletromagnético de radiofrequência, por meio do qual se propagam as ondas de radiodifusão; portanto, um meio físico universal à disposição das nações em seu espaço. Os demais usuários do espectro, seja para navegação aérea, telemetria, comunicação telefônica, radares, satélites artificiais, estudos científicos e outros, são rigorosamente controlados; o concessionário de radiodifusão utiliza um bem social, limitado, e tudo o que dele advém como se fosse propriedade exclusivamente privada e não tivesse que prestar contas da qualidade informacional do uso a ninguém, exceto aos próprios telespectadores ou ouvintes e, ainda nestes casos, sem qualquer formalidade. Confundem-se, na justificativa dessa prática, os conceitos de liberalidade e de liberdade.

Da liberdade, beneficiam-se todos os cidadãos, as mais variadas manifestações multilaterais. Da liberalidade, apenas os escolhidos, os contemplados, os indicados, os privilegiados, as manifestações por esses aceitos. Em nome da defesa da liberdade de imprensa, de produção cultural e artística e outras, defende-se, na prática, apenas o direito à liberalidade do poder concedente e dos beneficiários das concessões, que estabelecem, nos atos de outorga, vínculos políticos à base de favores que oneram a sociedade com o distanciamento da liberdade e da democracia efetiva.

Paradoxalmente, a Constituição Federal, no capítulo da Comunicação Social, não acolhe o *modus operandi* dominante. Há vários dispositivos que sustentam a liberdade da emissão dos conteúdos, enquanto há outros que afastam a aceitação da liberalidade como prática.

2.1 A COMUNICAÇÃO E O SISTEMA DE CONCESSÕES NA CONSTITUIÇÃO

Logo no primeiro artigo do capítulo da Comunicação, 220, na atual Carta, a liberdade é assegurada ao afirmar-se que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

O § 1º do referido artigo constitucional, ao assegurar a liberdade de informação jornalística, veda o anonimato, determina o direito de resposta proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem, declarando-se invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, podendo-se penalizar o autor da violação.

O § 2º veda censura de natureza política, ideológica e artística. Do exame desses dois parágrafos, já é possível inferir que a Constituição promove a liberdade e desafia a liberalidade, ao permitir o direito à indenização, ou seja, uma punição a quem exorbitar no exercício da liberdade política, ideológica e até artística.

Entre manifestações constitucionais que afastam a liberalidade na comunicação, no art. 220 da CF, incluem-se:

- competência da lei federal para regular diversões e espetáculos públicos;
- possibilidade de garantias legais para a pessoa e a família se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem os princípios da comunicação social estabelecidos pela Constituição;
- restrições legais à propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias;
- proibição de monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social.

Destacam-se alguns princípios do art. 221 da Constituição, que deverão também ser observados, conforme o § 3º do art. 222:

- preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- promoção da cultura nacional e regional;
- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Para não deixar dúvida de que o aposto no capítulo da Comunicação Social é para ter efeito, a Constituição atribui ao Congresso Nacional, no art. 224, a missão de instituir, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, objeto da Lei 8.389, de 1991. Além do Conselho de Comunicação Social, a Constituição criou ou manteve, no âmbito da União, apenas mais cinco órgãos com esse título: Conselho da República; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Conselho de Defesa Nacional e Conselho

Consultivo do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza. A julgar pela importância estratégica dos demais conselhos constitucionais do mesmo âmbito, seria de se esperar uma intensa vitalidade do Conselho de Comunicação Social, o único vinculado ao Poder Legislativo. Mas isso não ocorreu, como será comentado adiante.

Além do capítulo da Comunicação Social, e como uma indicação geral contra a liberalidade, o art. 175 da Carta Maior exige licitação quando o Poder Público presta serviços, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

2.2 LEGISLAÇÃO SOBRE CONCESSÕES

A norma jurídica infraconstitucional também faz exigências semelhantes às constitucionais na concessão de serviços públicos. A Lei 8.987, de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão previstos no art. 175 da CF e estabelece a licitação como regra e a modalidade de concorrência na concessão. O art. 3º dessa lei submete concessões e permissões à fiscalização do poder concedente, com a cooperação dos usuários.

Além disso, o poder concedente deve publicar ato que justifique a conveniência da outorga, caracterizando objeto, área e prazo. Toda concessão ou permissão, prescreve o art. 6º, pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Por serviço adequado conceitua o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas, compreendida dentro da noção de estar atualizado de acordo com as técnicas atuais, do equipamento e das instalações, conservação, melhoria e expansão do serviço.

Entre os direitos e obrigações dos usuários, a lei inclui, além de serviço adequado, receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais e coletivos. E, mais incisivamente, os usuários devem levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado, bem como de atos ilícitos praticados por esta ao poder concedente.

Outra lei, a 9.472 (1997), afirma que compete à União fiscalizar a exploração dos serviços de telecomunicações, embora não inclua na jurisdição da agência por ela criada, a Anatel, o serviço de radiodifusão, permanecendo este no âmbito de competências do Poder Executivo, exceto quanto à elaboração e manutenção de planos de distribuição de canais, considerando-se os aspectos concernentes à evolução tecnológica. “Salvo quanto a matéria

penal não tratada nesta Lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão, a Lei 9.472 revoga o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117, de 1962)” - determina a lei de 97.

O Código Brasileiro de Comunicações - já com grande número de dispositivos revogados em comparação com sua versão original, aprovada em 1962, com a derrubada de inúmeros vetos presidenciais - mantém como conceito de serviço de radiodifusão o destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão. Pelo código, compete privativamente à União fiscalizar os serviços de telecomunicações por ela concedidos, autorizados ou permitidos; fiscalizar as concessões, autorizações e permissões em vigor; opinar sobre a respectiva renovação. Além disso, cabe às emissoras de radiodifusão fiscalizar pelo cumprimento das finalidades e obrigações de programação.

Fica claramente explícito no Código que os serviços de radiodifusão, nos quais se compreendem os de televisão, serão executados diretamente pela União ou através de concessão, autorização ou permissão. A concessão somente poderá ser renovada, pelo texto legal, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantida a mesma idoneidade técnica, financeira e moral e atendido o interesse público.

Uma indicação do que seja o interesse público é o estabelecido no Art. 38 do Código: os “serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinadas às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País”.

De certo modo, diga-se de passagem, ao firmar como obrigação das empresas atender à propaganda partidária gratuita, a legislação (Código) também combate a liberalidade dos “proprietários” de beneficiar apenas algumas visões de mundo em detrimento de outras.

O Código prevê até punições contra os que praticarem abusos na liberdade de radiodifusão, declarando abuso o emprego do meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção. Os dispositivos de 1962 ainda válidos garantem, com redação explícita, “a liberdade de crítica e de emissão de conceitos desfavoráveis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros”. Isso exclui versões ou interpretações sem fundamento e não corrobora a liberdade de crítica apenas para alguns atores sociais ou políticos.

Explícita, ainda, quanto ao direito de renovação, que este decorre do cumprimento pela empresa não apenas de exigências legais e regulamentares, “como das finalidades educacionais, culturais e morais a que se obrigou, e de persistirem a possibilidade técnica e o interesse público em sua existência”. Por último, ressalta-se aqui, a autoridade que impedir

ou embaraçar a liberdade de radiodifusão poderá sofrer detenção de seis meses a três anos.

O que está em disputa, decerto, é o conceito de liberdade de radiodifusão, que não pode ser confundido nem embaralhado com o conceito de liberalidade de radiodifusão. O primeiro favorece a multilateralidade, ampla possibilidade de enunciação informativa, transmissão de valores culturais diversificados, audiência de todos os lados envolvidos em um conflito na produção do material informativo, a multipossibilidade de expressão artística. O segundo pressupõe o privilégio de alguns em relação a outros atores sociais, a filtragem de material informativo, a restrição à livre crítica, a adoção exclusiva de religiões, de correntes científicas, sem abrir espaço para outras linhagens ideológicas ou demais ramos, inclusive marginais, de conhecimento. Na prática da liberalidade, o meio de comunicação acaba “elegendo”, em lugar da sociedade, os valores e conhecimentos dos “proprietários” como universais, prejudicando a formação dos cidadãos com efetiva universalidade.

2.3 A DESCONFIANÇA DOS CONCESSIONÁRIOS SOBRE DISCUSSÕES DE CONTEÚDOS

A citação, na seção anterior, de todos esses dispositivos tem por finalidade deixar explícito que na legislação citada e em outras de caráter regulamentar pertencente à marginalia legislativa - decretos, portarias -, há sempre referências ao conteúdo veiculado pelos meios de comunicação social. A Portaria nº 796 (2000), assinada pelo então ministro da Justiça, José Gregori, sobre a classificação de diversões públicas e de programas de rádio e televisão, considera “dever do Poder Público informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos”, e sugere, entre outras recomendações que programa não recomendado para menores de dezoito anos não seja exibido antes das 23 horas.

Apesar disso, prevalece na mídia a noção de que qualquer tentativa de discutir ou regular os conteúdos apresentados na programação dos canais de rádio e televisão seria ato de censura ou de restrição à liberdade de imprensa ou de produção intelectual. Em muitos casos, na prática, isso pode significar, em vez de liberdade de opinião, manifestação ou imprensa, a liberalidade conferida aos “proprietários” dos meios de censurar conteúdos que eles mesmos julguem inadequados, possibilitando que manipulem a possibilidade de o cidadão conhecer esse ou aquele tema.

Na página da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão na Internet, consultada dia 26 de novembro, associa-se, por exemplo, controle social ao que a entidade classifica como regimes com tendências antidemocráticas. A página oferece ligações para outras que analisam a liberdade de imprensa na Venezuela, México, Bolívia, Argentina, Uruguai, Equador, Cuba, Colômbia e Paraguai. Veja citação a seguir:

A América Latina vive um momento marcado por iniciativas que buscam restringir a liberdade de imprensa e de expressão. Emissoras de televisão e rádio são fechadas, medidas de controle da imprensa são propostas por governos e parlamentos, e a mídia estatal se expande.

Inspirados pelo presidente venezuelano, Hugo Chávez, governantes de países como o Equador, a Argentina e a Bolívia investem contra a imprensa a pretexto de evitar supostos abusos e garantir a livre expressão. O que tem acontecido nesses países, no entanto, é o avanço do autoritarismo e do populismo não só contra os veículos de comunicação, mas contra a própria sociedade.

O caso mais grave é o da Venezuela, onde o chavismo avança sobre a liberdade de imprensa e de expressão, contra a livre iniciativa e os direitos humanos. O agravamento da situação tem provocado manifestações de governos, de organismos internacionais e de entidades representativas de jornais, rádios e TVs e de profissionais de imprensa.

A preocupação é a mesma: a democracia em parte expressiva do continente está ameaçada (2010).

2.4 SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMERCIAL, EDUCATIVA E COMUNITÁRIA

Embora a Constituição determine a licitação para concessão de serviços públicos, até 1996 não se aplicava à radiodifusão essa exigência, nem mesmo para o serviço comercial de radiodifusão. Mesmo depois dessa época, a radiodifusão para serviço educativo prescindiu de licitações para concessão. Além da União, dos estados, territórios e municípios, universidades e alguns tipos de fundações constituídas no Brasil, o serviço comercial de radiodifusão pode ser executado por sociedades nacionais por ações nominativas ou por cotas de responsabilidade limitada, desde que subscrita por brasileiros natos, como explica o sítio (*site*) do Ministério das Comunicações. Até 25% do tempo de programação pode ser dedicado à propaganda comercial.

A outorga do serviço comercial de radiodifusão depende, há 14 anos, de procedimento de licitação, com base na Lei nº 8.666/93, como está indicado no art. 1º do Regulamento do Serviço, aprovado pelo Decreto nº 52.795/93, com a redação do Decreto nº 2.108/96.

Não se fazem, entretanto, exigências, como a da Lei de Licitações, para o serviço de radiodifusão educativo, que, conquanto não possa ser exercido por empresas de propriedade limitada ou por sociedades de ações, podem ser pelos demais listados para uma sociedade comercial, nominadamente União, estados, territórios e municípios, universidades e alguns tipos de fundações constituídas no Brasil. A esse serviço é proibido fazer propaganda ou mesmo passar informação do patrocínio dos programas transmitidos. Mas não há procedimento específico legalmente instituído.

Já o serviço de radiodifusão comunitária pode ser exercido por fundações e associações comunitárias sem fins lucrativos, sediadas na área da comunidade a ser servida pela estação e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, explica o Ministério.

Com relação ao lado comercial, destaque-se que o Estado se consolidou como um dos principais anunciantes do mercado publicitário, fortalecendo financeiramente os grupos de mídia no Brasil (LIEDTKE, 2007). Os integrantes da coalizão presidencial, não havendo efetiva fiscalização social, nem o mínimo funcionamento do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso, encontram mais espaço para se reproduzir política e eleitoralmente, utilizando o poder de conceder, e, evidentemente, de renovar outorgas de canais de radiodifusão. Aliado o poder de conceder e renovar ao poder de designar verbas publicitárias a tais ou quais meios de comunicação, constrói-se, a partir daí, uma rede de interesses politicamente mais ou menos legítimos, a depender da orientação política, ideológica e sociológica de quem opina sobre essas operações para a sociedade.

2.5 PODER CONCEDENTE E CONCESSIONÁRIOS

O conceito de coronelismo está associado à velha prática de o poder, seja nacional, estadual ou mesmo municipal, ser concedido a certas pessoas para influenciar regiões. Ao exercê-lo, o beneficiário retribui o poder recebido com a conquista de votos aos que o concederam. A figura do coronel político não sobreviveria sem a contrapartida dos votos, isto é, da reprodução cotidiana do poder concedente mediante a manipulação da vontade e da opinião dos habitantes da região. Vez por outra, o coronel ascendia à condição de político e também partilhava do poder concedente, mantendo o poder outrora concedido, em busca de ampliá-lo. O poder dado ao coronel permitia-lhe auferir ganhos econômicos,

construir e manter riqueza para a família, por meio de uma rede de subordinados, muitas vezes com o emprego de violência sobre a população alvejada e a submissão dos poderes estatais legitimamente constituídos na região.

Pelo menos no Brasil, o que não implica que o fenômeno seja exclusividade nacional, surgiu a figura do coronelismo eletrônico (LIMA, 2010). Em troca de conquistar votos para o poder concedente (partido, coalizão, governo – seja democrático, seja ditatorial - ou até de políticos muito influentes), os coronéis “proprietários” de meios de radiodifusão são agraciados com o poder comunicativo sobre uma região, sobre “públicos-alvo”. Utilizam o poder concedido, a exemplo dos coronéis de antigamente, para auferir riqueza para a família, por meio de uma rede de correligionários ou simpatizantes da causa, com o emprego da violência, que significa a manipulação da informação, pela adoção sistemática de vieses por eles justificáveis e aceitáveis, para controlar a um ponto necessário a opinião da população e submeter poderes estatais legitimamente constituídos na área do “público-alvo” que cativa. No sistema, continua sendo importante a busca da formação de opinião para a colheita de votos.

Com o estabelecimento do coronelismo eletrônico, não apenas as redes comerciais controlam, a critério dos “proprietários”, os públicos-alvo que interessam ao poder concedente; as redes educativas e comunitárias também não escapam de fazê-lo. O sistema se reproduz, inclusive, nos meios mais comunitários e populares. Há muitas evidências de que redes de agentes políticos alcançam a radiodifusão educativa e, em microespaço, até as comunitárias, hoje de longe os meios mais democratizados - embora de curto alcance mútuo -, por permitirem mais diretamente a divulgação das opiniões existentes nas comunidades. Há canais educativos e comunitários, por exemplo, que só servem a programas de uma única igreja, ou a um conjunto limitado de igrejas, e estas, cada vez mais, elegem representantes políticos e conquistam maior poder econômico, entre outros, por meio da execução do serviço de radiodifusão.

É interessante observar, por exemplo, que, neste ano eleitoral, segundo reportagem da Folha de S. Paulo, “Concessões dadas a rádios triplicam em ano eleitoral”, de 16 de agosto, multiplicou-se por três o número de renovações ou novas autorizações para o funcionamento de rádios em 162 municípios. Muitas são ligadas a políticos ou a igrejas evangélicas ou católicas. A maioria das autorizações (72,8%) foi, segundo a Folha, para rádios localizadas nas Regiões Sul e Sudeste, onde a candidata a presidente Dilma Rousseff (PT) teria fraco desempenho nas pesquisas.

A repórter Elvira Lobato (2010) notabilizou-se por matérias com que informava, também na Folha de S. Paulo, a farra das concessões ocorrida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, notadamente sob a gestão do mineiro Pimenta da Veiga, tendo como um dos beneficiários o grupo então liderado por Aécio Neves. Operações semelhantes ocorreram nos governos de João Batista Figueiredo e de José Sarney, para ficar nos mais recentes.

Evidentemente, não aprofundaremos aqui, por não ser objeto deste estudo, os métodos empregados para manter influência de ideias, quaisquer que sejam, junto ao público-alvo. Mas citamos alguns: promoção de potenciais candidatos identificados com o ideário do coronel (poder concedente), requisição de fontes de consulta que reforçam mais os argumentos empregados por aquele meio de comunicação, cobertura jornalística em favor de algumas fontes políticas e em detrimento de outras, afastamento de propostas e ideias “rebeldes”, ou marginais, perpetuando-lhes a marginalidade.

Dificulta-se o exercício da cidadania, na definição de MARTINS (2000):

Cidadania é a participação dos indivíduos de uma determinada comunidade em busca da igualdade em todos os campos que compõe a realidade humana, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes, o que determina novos rumos para a vida da comunidade e para a própria participação.

Qualquer passo na direção de uma maior participação social na radiodifusão, portanto, respeitados os direitos humanos, as garantias individuais e sociais historicamente conquistados, reforçariam esses direitos e garantias, especialmente o direito à comunicação, além de promover especificamente a liberdade de imprensa e de manifestação artística e cultural, a disseminação do conhecimento e o melhor jornalismo, inclusive o investigativo. Em última análise, reforçam-se assim os ideais democráticos e republicanos. Aumenta a liberdade, diminui-se o espaço da liberalidade. Sem obscurantismos e sem liberalidades, a propriedade da radiodifusão livre poderá cumprir o seu papel social.

2.6 DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS E *ACCOUNTABILITY*

A democratização da comunicação ou dos meios de comunicação, entendida tanto como superação do monopólio ou oligopólio dos meios de transmissão quanto como remoção da ideia de pensamentos e visões de mundo exclusivistas nos conteúdos divulgados por esses

meios, é uma das bandeiras do movimento social que tem pressionado desde antes da Constituinte pela alteração do modelo comunicacional comercial e público brasileiros.

Bollaño e Brittos (2008) afirmam que, com a superação da ditadura militar, “a função propagandística da televisão comercial transformou-se num problema de difícil solução para a completa democratização do país”. Como o oligopólio foi erigido com alta concentração, o poder de lobby e de manipulação da TV Globo se tornou “inaceitável”, tornando-se um “problema difícil para a completa democratização do país” - concluem.

Esses autores sugerem, com base no que esboça a Constituição Federal de 1988, uma complementaridade entre um sistema público estatal, um sistema público não-estatal e o sistema comercial. Nessa proposta, o estatal submete-se a formas democráticas de controle público, de modo a evitar “concentração de poder e uso político”. O público não-estatal é entendido como comunitário, universitário e outros sem fins lucrativos. Defendem ainda direito de acesso à antena, tanto no sistema privado, quanto no público.

Como dito, não se trata extensivamente aqui do debate sobre democratização da comunicação ou dos meios de comunicação. Mas – em essência, realce-se - o que dizem Bollaño e Brittos é quase um lugar-comum nesse debate: há concentração e é necessário multiplicar as vozes. A noção constitucional de complementaridade traduz essa essência.

A Constituição, inequivocamente, orienta o rumo da desconcentração e da multiplicidade de vozes ao estabelecer que a manifestação do pensamento não sofra restrição e que os meios de comunicação não possam ser objeto de monopólio ou oligopólio: quando eleva ao nível de princípio constitucional o estímulo à produção independente que divulgue a cultura nacional e regional; quando garante por percentuais, legais, a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e até quando dispõe que a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade. Enfim, a Constituição, fruto de um movimento de tentativa de resgate da democracia, associa a democracia que pretende guiar como Carta Magna à desconcentração na radiodifusão, com mais atores na Comunicação.

É de se enfatizar que a simples desconcentração dos meios, com a outorga a novos proprietários, sem a possibilidade de audição de múltiplas vozes e de observação de múltiplas imagens, não andaria no caminho desenhado na Constituição Federal. É possível, entretanto, concluir que quanto maior o número de concessionários, a possibilidade de impor um pensamento único diminui. As inúmeras redes sociais e o uso pulverizado da Internet, cada vez mais popularizada no Brasil - até pelo resultado de uma política pública de governo,

além do avanço tecnológico que a permite - indicam a associação entre múltiplos atuantes na participação política e múltiplos pensamentos em comunicação.

A relação entre o conceito de *accountability* e a participação política e social de um número maior de pessoas e organizações é apreendido de vários estudos na ciência política. Dália (1991) informa que nos anos 80 as discussões sobre a sustentação e consolidação de um regime democrático e a transição para ele substituíram a preocupação de firmar consenso quanto ao conceito e funcionamento da democracia. *Accountability* aparece como instrumento representativo moderno de controle do governo. A autora relaciona diretamente *accountability* com participação política do cidadão. Citando Mainwaring (2003), afirma que, sem instituições desenhadas para isso, *accountability* efetivo é impossível.

Dália sustenta a constatação de que hoje a mídia supre funções antes partidárias.

Para chegar aos eleitores, para fazer-se conhecido e fazer conhecer sua mensagem, o candidato hoje pode quase prescindir da máquina partidária, desde que tenha suficiente presença nos meios eletrônicos. Os partidos, por sua vez, assim como outras organizações coletivas, necessitam eleger "rostos" para tornarem-se conhecidos do público, já que, diante da televisão, não passam de abstrações, sem a necessária ancoragem imagética.

A autora julga que a questão do acesso aos meios de comunicação de massa, ao lado das questões da formação da agenda e das esferas de produção de interesses coletivos, é fundamental para a legitimação dos mecanismos representativos em crises nas democracias contemporâneas. O pluralismo da mídia teria um valor instrumental; a concorrência pelo mercado induziria à entrega de informação correta à sociedade. Estudos sobre mídia e política, registra, acumularam dados e reflexão sobre a influência dos meios de comunicação de massa, entre outros efeitos, no governo e no progresso das carreiras políticas. “O aperfeiçoamento da representação – e, por conseguinte, da própria democracia – passa então pela ampliação da representatividade da mídia, de maneira a levá-la a reproduzir melhor a pluralidade de posições presentes na sociedade... – um pluralismo que falta aos meios de comunicação brasileiros” - afirma.

Bourdieu (1979) já alertava: a linguagem dominante destrói o discurso espontâneo, restando aos dominados o silêncio ou a linguagem emprestada. Sem possibilidade de comunicação, grupos dominados ficam em desvantagem. Adaptam-se às alternativas colocadas.

É possível inferir que a popularização dos meios de comunicação, ou seja, o empoderamento comunicativo dos segmentos dominados, fortalece a possibilidade de realização da *accountability* e a de representação política eficaz, também pela indução maior da responsividade para a qual uma demanda popular e efetiva contribui.

A popularização do poder concedente se daria pela participação popular cada vez mais intensa sobre o poder concedente. Por participação popular não se entenda a participação de líderes populares que não representam a opinião popular, mas a possibilidade, por exemplo, de eleger representantes para definir políticas públicas na área de comunicação vinculadas a programas amplamente difundidos previamente às escolhas.

Pouco adianta o poder concedente indicar ou escolher os representantes ou conselheiros da sociedade para opinar sobre esta ou aquela política pública de interesse do poder concedente. Os conselhos “para inglês ver”, aqueles em que os integrantes atuam sem consultas regulares às “bases” sociais, são muito precários, ainda que conceitualmente ajudem a firmar a ideia de participação social.

A popularização do poder concedido poderia ser conquistada pela distribuição cada vez mais numerosa de meios de comunicação com cada vez menos exigências econômicas e formais, mantidas as garantias e os direitos individuais e sociais na execução da radiodifusão, inclusive popular, sindical, comunitária, indigenista, quilombola, e até partidária, igrejeira, científica, temática, desportiva, de redes comunicativas e sociais.

As novas mídias, a digitalização da radiodifusão e as redes sociais estão aí com potencial popular para enfrentar o coronel eletrônico. A Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar 135/2010 - já derrubou alguns políticos coronéis, e foi impulsionada pelas redes e pelas novas mídias, como já mostrado em capítulo anterior. Não se pode chamar de livre ou democrático o temor à profusão de opiniões e à disputa efetiva entre elas com civilidade e pelo pleno exercício da cidadania, o que requer respeito às garantias e direitos individuais, humanos, sociais e ambientais, todos, com certeza, ainda em disputa, como o direito à comunicação que ainda não se incorporou ao exercício da cidadania.

Os mecanismos de *accountability* multiplicar-se-iam com o que chamamos aqui de popularização do poder concedente e do poder concedido. E desses mecanismos se poderia servir o poder público para examinar a eficiência e a eficácia dos “proprietários” da radiodifusão, o atendimento à legislação, inclusive quanto à efetiva liberdade de imprensa e de comunicação de conteúdos multilaterais, por ocasião das renovações de outorga. Além do

mais, as exigências para a habilitação dos candidatos a “proprietários” da radiodifusão poderiam também se adequar a considerações razoavelmente consensuais produzidas pelos múltiplos mecanismos de *Accountability*.

2.7 AUTORREGULAMENTAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Antes de encerrar este capítulo, é interessante tratar rapidamente a contraposição entre a noção de autorregulamentação dos “proprietários” e a de *accountability*. A autorregulamentação implica a regulamentação fora dos âmbitos dos poderes que emanam do povo. Os próprios proprietários criariam fóruns ou consolidariam alguns já existentes nos quais estabeleceriam regras de conduta comunicativa, a exemplo do Conselho de Autorregulamentação Publicitária – Conar -, organização não-governamental que visa a impedir constrangimento ao consumidor e a empresas causado por publicidade enganosa ou abusiva.

A noção de *accountability* relaciona-se com o exercício do poder público, seja diretamente por órgãos estatais, ou indiretamente pela via das concessões, permissões, etc.

O problema da noção da autorregulamentação só se apresenta quando exclui ou se contrapõe à possibilidade de *accountability*. Em essência, nada impede que os “proprietários” se reúnam e estabeleçam conselhos que discutam os conteúdos veiculados nos meios de comunicação social. Mas o exclusivismo na possibilidade de análise contrasta com a ampla possibilidade de participação comunicativa do cidadão, caracterizando-se a proposta muito mais ao campo da liberalidade do que da liberdade.

Como beneficiários de um sistema não necessariamente democrático de concessões de canais de radiodifusão, muito menos caberia aos beneficiários da liberalidade do poder concedente a legitimidade de determinar qualquer restrição à liberdade de criação, em comparação com órgãos constituídos em bases democráticas.

No capítulo seguinte, debruçamo-nos sobre o trâmite das concessões, enfocando especialmente o trabalho da Subcomissão constituída no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, como demonstração de uma tentativa de permitir maior participação em um processo comprovadamente ainda muito fechado.

III - O TRÂMITE NO LEGISLATIVO E NO EXECUTIVO

Atualmente, o trâmite das concessões e da renovação das outorgas inicia-se no Ministério das Comunicações e é revisto na Casa Civil da Presidência da República. O presidente envia mensagem com as outorgas para aprovação pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal. É, portanto, um ato que envolve o Poder Executivo e o Legislativo.

Antes da Constituição de 1988, as outorgas eram concedidas pelo Poder Executivo. Como já dito, a Constituição previu até a instalação de um Conselho de Comunicação Social, para auxiliar o Congresso Nacional, especialmente quanto aos efeitos dos artigos 220 a 223 da CF. Este último trata especificamente da outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, o qual, no § 1º, estabelece que o Congresso Nacional apreciará o ato após o recebimento da mensagem.

Quanto ao Conselho de Comunicação Social, foi informado que atuou durante poucos anos. A Lei 8.389, que o regulamentou, é de 1991, mas o conselho só foi instalado em 2002 e funcionou até 2006. Sua atribuição, especificada no art. 2º da lei, é a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações encaminhadas pelo Congresso Nacional e relativas ao Capítulo da Comunicação Social. Na alínea “I” consta a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

A combinação do art. 223 da CF com a alínea “I” do art. 2º da Lei do Conselho de Comunicação Social demonstram a importância dada aos estudos, pareceres e recomendações do Congresso Nacional sobre o processo de outorga e renovação relativa à exploração da radiodifusão.

O § 2º do art. 4º da lei dispõe que os membros serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, e o art. 8º, que o Conselho será instalado trinta dias após a eleição. Na composição, incluem-se representantes de empresas (rádio, televisão e imprensa escrita), de categorias profissionais (jornalistas, radialistas, artistas, de cinema e vídeo), cinco da sociedade civil, além de engenheiro especialista, totalizando 13 conselheiros.

Ainda que com a determinação da Constituinte de 1988 sobre o protagonismo do Congresso no procedimento da outorga de concessão, permissão e autorização de serviços de

radiodifusão, mesmo com o reforço dado a essa atribuição pela previsão e pela criação do Conselho de Comunicação Social para tratar do assunto, e a despeito da importância democrática atribuída ao Conselho refletida na composição, ainda que com apenas cinco representantes da sociedade civil entre os treze membros, pode-se afirmar que até 2007, com base nos trabalhos da Subcomissão Especial que tratou do regime das outorgas de radiodifusão na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), a Câmara dos Deputados vinha aprovando outorgas e renovações com quase nenhum controle e consciência dos tomadores de decisão legislativa sobre o que se aprovava, mesmo no curto período de funcionamento do Conselho (2002 a 2006).

Em relação ao tema Concessão e Renovação, entretanto, o senador Artur da Távola, no registro feito em matéria de Marques (2009), afirmou que não se incluiu nos trabalhos do Conselho opinar em matéria de concessão e renovação de emissoras de rádio e TV. “E assim ficou, o Conselho está lá funcionando, mas não tem eficácia alguma” – comentou Távola pouco depois da instalação.

Sem o aporte do conselho constitucionalmente previsto no que tange, também, às outorgas radiodifusoras, as dificuldades enfrentadas na Câmara dos Deputados para o exame e aprovação de outorgas e renovações levaram à criação de uma Subcomissão Especial na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), em 2006. A Subcomissão Especial, presidida pela deputada Luíza Erundina, elaborou um relatório, aprovado, com várias propostas, inclusive de proposições legislativas e de recomendações. Além disso, as mudanças decorrentes da Submissão Especial que iniciou os trabalhos em 2007 estão sendo acompanhadas por outra Subcomissão Especial criada em 2009.

A frase logo abaixo, da própria Luíza Erundina, publicada em matéria de Moraes (2009), “Comissão pedirá informações sobre concessão da TV Bandeirantes”, mostra que ainda não houve grande alteração. A matéria tratava da renovação da Rádio e TV Bandeirantes em Minas Gerais. A CCTCI recusara por 20 a 5 o requerimento de Erundina para a realização de audiência pública com a participação de representantes sociais sobre a renovação. A Comissão optou por solicitar informações ao Ministério das Comunicações.

Eu estou há 12 anos aqui e sempre me incomodou muito, como membro desta comissão, ter que dar parecer pelas renovações de concessão no escuro, sem ter nenhum elemento objetivo para verificar se as normas legais, constitucionais, se o interesse público, se aquilo que está previsto no Capítulo da Comunicação Social, na Constituição Federal, está sendo respeitado.

Assim como já visto nos capítulos anteriores deste estudo quanto à possibilidade de *accountability* relativo ao poder público e ao direito à comunicação reconhecido nos arts. 220 a 224 da Constituição Federal e na legislação, o *modus operandi* praticado para as concessões e renovações é muito distante do que é indicado na Carta e nas leis.

Além do mais, o sistema de concessões está longe de impedir, mesmo com o trâmite no Congresso, a possibilidade de formação de oligopólio, rechaçada pela Constituição de 1988. Segundo o estudo “Os Donos da Mídia” (EPCOM, 2002), do Instituto de Pesquisas em Comunicação, seis redes privadas controlavam a TV, vinculados também a rádios e jornais, abrangendo 688 veículos. As retransmissoras e repetidoras locais de televisão estão vinculadas a grupos de comunicação que incluem rádios e jornais e compõem um quadro geral de concentração dos meios de comunicação no País. O SBT, por exemplo, em 2002 detinha 23% da audiência, 20% da publicidade, com 180 veículos vinculados. A Rede Globo, a líder, contava 54% da audiência, 53% da verba publicitária, e aglutinava 30 grupos empresariais que reuniam 204 veículos – TVs em VHF e UHF, rádios AM e FM e jornais. O estudo mostrou que as redes públicas de TV e grupos independentes, mesmo somando 8% da audiência total, ficavam com apenas 2% da verba de publicidade.

3.1 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A centralização das outorgas no Poder Executivo da União ocorre desde o início da radiodifusão no País, com os Decretos 20.047 (1931) e 21.111 (1932), pelos quais o governo federal assumia a competência exclusiva para regulamentar a radiodifusão. O Decreto de 1932 regulamentou a outorga de concessões e permissões de rádios. A falta de transparência e de critérios objetivos faria predominar a discricionariedade, sem controle democrático, características que se mantêm até hoje (LOPES, 2007).

A exclusividade do Executivo federal nos procedimentos de outorga foi mantida nas Constituições de 1937 e 1946 e na Constituição de 1967, já sob a ditadura militar. Somente em 1988, ao Poder Legislativo da União é concedida a participação no processo de concessão e renovação das outorgas.

Entre 1953 e 1962, foi discutido o que viria ser o Código Brasileiro de Telecomunicações, que consolidou a legislação sobre o assunto, após inúmeras alterações aos decretos iniciais do primeiro período de Vargas.

Os “proprietários” de concessões de radiodifusão inauguraram a enorme influência de que dispõem até hoje durante a discussão do Código, consolidada na derrubada dos 52 vetos do presidente João Goulart (PIERANTI E MARTINS, 2007), quando foi articulada a criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

O Decreto-lei 236 (1967) alterou o Código, inserindo a estratégia da segurança nacional, com limitação de propriedade e da transferência desta, e criou a radiodifusão educativa.

Na década de 60, a TV passou a superar os demais veículos de comunicação relativamente às verbas publicitárias, abocanhando, praticamente sozinha, quase a metade do mercado. A cassação dos canais da TV Excelsior no Rio e São Paulo pela ditadura militar (1970) - redistribuídos para os grupos Bloch (Manchete) e Sílvio Santos (SBT) - e o arruinamento da TV Tupi (1980) concorreram para a ascensão da TV Globo, cujo líder, Roberto Marinho, empresário do ramo, se aproximara do poder público na esteira do regime militar.

Houve também uma injeção de investimentos estrangeiros na Globo. A atuação combinada com o grupo Time-Life (HERZ, 1991), comprovada por uma CPI no Congresso e pelo Banco Central, mobilizara soma superior a seis milhões de dólares em favor da Globo até 1966, à margem da legislação brasileira. Também contribuinte para a supremacia da TV Globo sobre os demais meios, menos de dez anos após a criação, em 1965, o acordo entre o grupo americano e o brasileiro foi dissolvido, mas os resultados práticos da sua vigência não se desfizeram.

Outra injeção de recursos aconteceu após o incêndio de 1969, que pôs abaixo a Globo em São Paulo. A emissora recebeu da seguradora mais sete milhões de dólares, no ano em que começaram as transmissões por satélite, o que possibilitou a rápida modernização em novo ambiente tecnológico. A transmissão por satélite viabilizou o Jornal Nacional, que, na prática, inaugurou a rede de transmissão da Embratel por micro-ondas, criada pelo regime militar em projeto de integração do País.

Já no final da ditadura, na condução do general Figueiredo, começou um processo de multiplicação das outorgas de radiodifusão – 91 nos últimos dois meses e meio,

contrastando com as 313 dos 36 meses anteriores, que tiveram média menor que 9 por mês -, intensificado no governo Sarney, que teria elevado ao cume o compromisso político na concessão (MOTTER, 1994), antes da promulgação da Constituição de 1988. De 1985 e 1988, 1.028 outorgas foram assinadas. Dos 91 constituintes que receberam outorgas no período, mais de 80 apoiaram a alteração do mandato de Sarney, de quatro para cinco anos. A chamada bancada da mídia (GÖRGEN, 2010) começa aí, sendo Antonio Carlos Magalhães – o ACM – o ministro das Comunicações de Sarney.

3.2 AS MUDANÇAS A PARTIR DA CONSTITUINTE

A Constituinte não alterou os prazos de 15 e 10 anos para TV e rádio, respectivamente, instituídas pelo Código de 1962. Mas atribuiu ao Congresso participação na aprovação ou rejeição da outorga e renovação. Até agora, já foram analisados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal mais de 6.000 processos, nenhum rejeitado.

Possibilidades não fechadas pela legislação permitiram, no entanto, ao governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, conceder 1.848 licenças para estações retransmissoras, entre 1995 e 1996, que não exigiram aprovação do Congresso. Entre os beneficiados, grupos empresariais ligados a dezenas de políticos (COSTA e BRENER, 1997), inclusive com mandato no Congresso Nacional à época, que auxiliaram na aprovação da emenda constitucional da reeleição que beneficiou o presidente um ano depois, em 1997.

Por matérias da Folha de S. Paulo de autoria da repórter Elvira Lobato, soube-se que FHC, tendo Pimenta da Veiga como ministro das Comunicações, outorgou a concessão de centenas de TVs e rádios educativas, sem licitação, para instituições ligadas a políticos e a igrejas com bancadas a elas ligadas no Congresso Nacional.

Se a herança foi de décadas de ausência de transparência e de critérios objetivos para a radiodifusão, e por mais que tenha utilizado o sistema, foi durante o governo FHC que se instituiu a obrigatoriedade de licitações para as outorgas no serviço de radiodifusão comercial, valendo a lei 8.666 também para o setor. O “pacote ético” foi baixado nos decretos 1.720/95 e 2.108/96. Para as retransmissoras, as educativas e as futuras comunitárias, não houve exigência licitatória. Matéria da Folha (2006) reportava que Lula concedera 34 outorgas a políticos, por meio de fundações por eles controladas. Lima e Lopes (2007)

mostram que, das 2.205 rádios comunitárias (50,2%) outorgadas entre 1999 e 2004, 1.106 tinham algum tipo de vínculo político nas direções.

Portanto, desde o governo FHC, quem pretende outorga de radiodifusão comercial solicita que o Ministério das Comunicações publique edital para o local pretendido. Se o ministro atender, o edital conterá objeto, valor mínimo, forma e condições de pagamento, documentos para habilitação e critérios de julgamento das propostas técnicas e de preço.

Estudo do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados Cristiano Aguiar Lopes, intitulado “Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos” (2008), mostra que boa parte entre os 100 pontos máximos possíveis atribuídos aos quesitos para avaliação das propostas técnicas referem-se aos tempos destinados a programas jornalísticos, educativos e informativos, ao serviço noticioso, a programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade objeto da outorga.

O resumo do artigo, publicado no sítio da Animus - Revista Interamericana de Comunicação Midiática -, indica, porém, que a metodologia de avaliação torna ineficaz o critério técnico de pontuação, prevalecendo o critério econômico na definição da maior parte das 1996 concorrências analisadas. Não cabe aqui aprofundar o estudo da metodologia, mas comentar: ainda que se instituisse a licitação, é mister notar que o poder econômico, quase sempre associado ao poder político, continua a dominar as concessões licitadas e, na prática, a contribuir para a perpetuação do oligopólio. Nas palavras de Lopes (2010):

Recursos públicos estão sendo desperdiçados em uma atividade estatal que em nada tem influenciado a definição do vencedor das licitações. Porém mais grave que isso é comprovar que, uma vez predominando o critério econômico como definidor dos agraciados com concessões e permissões de radiodifusão, o Estado tem contribuído para reforçar a estrutura dominante no mercado de comunicações brasileiro.

3.3 MOVIMENTOS E AÇÃO DO CONGRESSO

Durante manifestação no lançamento da “Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV” (2008), o aluno do 5º ano de Telecomunicações da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo Felipe Sanches mostrou um ponto de vista crítico com relação ao que prevalece no trâmite das concessões, semelhante à conclusão do consultor da Câmara dos Deputados:

O espectro eletromagnético pelo qual as emissoras transmitem seus sinais de comunicação é um bem público, como são os recursos naturais de um país. Pelo fato de ele não ser tão palpável quanto às águas dos rios e o ar que respiramos, é compreensível que as pessoas não entendam com clareza que o acesso ao espectro seja-lhes um direito. É preciso informá-las sobre o assunto e pressionar nossos representantes políticos para que haja uma reforma nas regulamentações de uso do espectro.

No ato público, foi manifesto que o processo de concessão é desconhecido da população; que a renovação é quase automática; que há ultrapassagem do limite de 25% de publicidade; e que existe a sublocação. Clamou-se pela convocação da Conferência Nacional de Comunicação “ampla e democrática”, pela construção de políticas públicas e por um novo marco regulatório para as comunicações. Foi proposta a criação de uma “comissão de acompanhamento das renovações, com participação efetiva da sociedade civil organizada”.

Assinaram também a campanha, lançada pela Coordenação dos Movimentos Sociais (CUT, MST, CMP, UNE, ABI, CNBB, Grito dos Excluídos, Marcha Mundial das Mulheres, UBM, UBES, CDNEM, MTD, MTST, CONAM, UNMP, Ação Cidadania, Cebrapaz, Abraço, LGTB), as entidades Conaq, ABGLT, Abong, Intervezes, Enecos, Campanha pela Ética na TV, Articulação Mulher & Mídia, Observatório da Mulher, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Comunicativistas, Coletivo Epidemia e Artigo XIX (CHARÃO, 2010).

A realização de audiências públicas na Câmara dos Deputados para aprovar a renovação das geradoras da Globo no Rio, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte foi sugerida em maio de 2009 por movimentos sociais à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Um requerimento para apreciar a renovação da Rádio e TV Bandeirante de Minas Gerais, apresentado pela deputada Luíza Erundina, foi rejeitado por vinte votos a cinco. A Comissão aprovou, no entanto, a solicitação de informações ao Executivo relacionadas a esse processo de renovação de outorga à empresa, por requerimento do deputado Bilac Pinto. No final daquele ano, contudo, a CCTCI promoveu audiência pública para debater concessões, mas sem tratar de casos específicos de renovação, mesmo procedimento adotado no ano anterior.

Desde 2007, a CCTCI tem discutido mais os trâmites das outorgas e renovações e as regras adotadas na análise e avaliação. Além de sugerir medidas para conferir maior rapidez e transparência à análise, propôs alterações operacionais e de critérios ao Executivo e sugeriu, tendo como órgão de apoio o TCU, a possibilidade de auditorias nos processos

adotados no Ministério das Comunicações, na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e na Presidência da República.

O sítio do PSB (2009) atribuiu a Luíza Erundina, que presidiu a Subcomissão Especial criada pela CCTCI “destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, a informação de que “parlamentares legislam em causa própria e aprovam distribuição de rádio e TV de olhos fechados”.

O Congresso não estaria cumprindo o papel fiscalizador e, em vez disso, favoreceria grupos políticos e conglomerados de radiodifusão. A aprovação das concessões e renovações não observaria, por falta de informações, o cumprimento de preceitos; limitar-se-ia o exame à análise de documentos apresentados, sem sequer poder garantir sua veracidade. Transcreve-se a seguir trecho dessa entrevista ao sítio do PSB:

A comissão e o deputado não têm condições de aferir “in loco” sequer se as exigências legais estão sendo cumpridas. E, a partir daí, eu comecei a questionar que não era correto estarmos dando pareceres no escuro. E, no final de 2006, conseguimos aprovar a criação de uma subcomissão. Mas ela só funcionou em 2007, depois de muita resistência do ministério e de outros setores que não tinham interesse em enfrentar esse debate. E aí, em 2008, nós conseguimos instalar essa subcomissão, fizemos mais de 20 audiências públicas, tratando de todas as questões, de todo o marco legal que está obsoleto. Do próprio Código Brasileiro de Telecomunicações, que é de 1962, à Constituição de 1988, que avançou de forma significativa em seus artigos 220 e 224, repassando todos os temas relacionados à questão do sistema de comunicação social. E que até hoje não foram regulamentados, embora alguns sejam autoaplicáveis, mas mesmo assim não foram regulamentados. E a questão do Artigo 54, da Constituição, que é o que proíbe que detentores de cargos públicos, de mandatos, tenham concessão de rádio e TV.

Durante a audiência pública realizada em 24 de abril de 2007, a deputada afirmou que o marco regulatório “é um cipal de leis e decretos” e que a Subcomissão foi iniciada por causa do “desconforto” na análise de processos por não haver informações suficientes para uma decisão segura. E aduziu que há interferência política em decorrência do “poder real” que o setor de comunicação exerce sobre a sociedade.

3.4 A CONCENTRAÇÃO DA COMUNICAÇÃO

A revista Negócios da Comunicação (2009) tratou da concentração da comunicação por poderosos grupos econômicos, que controlam jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão, internet. Segundo a revista, estaria comprometida a pluralidade da informação. Associa esta situação ao modelo estabelecido para as concessões e renovações.

A avaliação da revista não é compartilhada por líderes dos empresários do setor. A opinião do presidente da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Daniel Slaviero (BRAZ, 2009), é bem diferente:

Radiodifusão é um dos setores menos concentrados da economia brasileira. O Brasil, por características intrínsecas, socioeconômicas e geográficas, adota o modelo possível em seu setor de comunicação social e, particularmente, na radiodifusão comercial. Este é considerado um modelo de sucesso, seja pela qualidade do que produz e exporta, pelos empregos que gera e pela contribuição que presta às ações de Estado nos campos da educação, da mobilização comunitária, da cidadania, dos direitos humanos, político eleitoral e tantos outros (2009)

As avaliações são díspares, como se vê. Para Erundina, é “absurdamente grande a concentração, tanto da mídia impressa como da eletrônica”. Segundo a deputada, a digitalização do sistema de radiodifusão e a convergência tecnológica no setor das telecomunicações tendem a agravar a concentração. Hoje, o Grupo Abril controla 74 veículos, entre revistas, o canal MTV, internet, TVA a cabo (parceria estratégica com a Telefônica). A Rede Globo - detentora de 69 veículos (TV, TV a cabo, emissoras de rádio, internet, jornais, revistas), encabeça o Sistema Central de Mídia Nacional, mantendo uma relação com empresas regionais de comunicação desde 1965. São 35 grupos ligados à rede, que controlam 340 veículos.

Parceria com empresas em todos os estados permite que o conteúdo gerado pelos 69 veículos da Globo se distribua por 33 jornais, 52 rádios AM, 76 FMs, 11 OCs, 105 emissoras de TV, 27 revistas, 17 canais e nove operadoras de TV paga. O sistema de retransmissão da Globo possibilita, ainda, que a sua programação mantenha expressiva presença nos quatro cantos do País, graças às 3.305 redes de transmissão de TV (RTVs).

Lima (2010), pesquisador com estudos sobre a concentração da propriedade dos veículos de comunicação, afirma que não se respeitam os poucos dispositivos normativos que limitam a concentração. Praticamente não existe fiscalização.

Para a presidente da Associação Nacional de Jornais, Judith Brito (BRAZ, 2009), há uma mudança de paradigma no debate sobre concentração, em razão de a concorrência se ter tornado, segundo afirma, internacional:

A questão da concentração mudou completamente seus paradigmas. Não adianta mais discutir a concentração nacional quando hoje, a partir das novas mídias digitais, a concorrência se tornou internacional. Gigantes da infraestrutura de telecomunicação ou detentoras de plataformas tecnológicas produzem e veiculam conteúdo em escala muito mais ampla do que jamais ocorreu (2010).

Outro tipo de concentração é apontado pelo banco de dados Donos da Mídia. O eixo Rio-São Paulo produz 85% do conteúdo da programação de TVs e rádios. Sem diversidade, não há como falar em opinião pública livre e autônoma (LIMA, 2010), um dos fundamentos de uma democracia aos moldes liberais. A visão liberal, expressa pela assessoria da NBC, rede com sede nos EUA, em debate recente sobre a tentativa de reformar a regulação das comunicações naquele país, contesta: “*Emissoras não precisam de ordens do governo federal para motivá-las a fornecer serviço local de qualidade a suas comunidades*”. A despeito disso, Christina Charão (BRAZ, 2009), lembra que nos Estados Unidos 40% da informação nacional deve ser independente. No Brasil, somente 1% da produção é regional. A Argentina, com Cristina Kirchner, debate a redução para apenas 10 concessões por grupo nacional e a reserva de um terço de emissoras de rádio para organizações sem fins lucrativos.

3.5 PROCESSOS NA CCTCI

Antes de passar à seção seguinte, que caracteriza o avanço do debate na Comissão temática da Comunicação na Câmara dos Deputados, mostramos a seguir alguns extratos da publicação das Edições Câmara (2009) que tratam da apreciação dos processos de radiodifusão comercial, dos requisitos mínimos sugeridos para os editais de licitação, do critério de aceitabilidade que passou a ser adotado para documentos e do trabalho do deputado relator da matéria.

3.6 CONCESSÃO E RENOVAÇÃO NA RADIODIFUSÃO COMERCIAL

Antes de 1º de julho, a Comissão analisava:

na outorga:

- exposição de motivos do ministro das Comunicações;
- cópia do edital que abriu a concorrência;
- cópia de todos os documentos apresentados pela entidade vencedora da concorrência, em atendimento aos termos do edital, relativos à habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e nacionalidade e outras exigências relacionadas com os sócios e dirigentes;
- cópia das propostas técnica e de preço da entidade vencedora da concorrência;

para a renovação:

- exposição de motivos do ministro das Comunicações;
- documentação do processo de renovação desde a petição inicial até o parecer conclusivo do Ministério das Comunicações e da Presidência da República;
- declaração da entidade de que não infringe as vedações do § 5º do art. 220 da Constituição Federal;
- certidão de quitação ou prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;
- prova de regularidade para com as Fazendas Municipal e Estadual, para com a Fazenda Federal (certidão relativa a tributos fornecida pela Receita Federal e certidão quanto à dívida ativa da União);
- cópia da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;
- documentos atualizados revelando a composição acionária da emissora e eventuais alterações havidas em seu contrato social durante o período de vigência da outorga, ou no caso de fundação,

cópia atualizada do estatuto.

Depois do dia 1º de julho de 2007, a Comissão, além do exigido anteriormente acrescentou, na outorga e na renovação:

- cópia da minuta do contrato ou do termo de concessão ou permissão (ou do contrato e termo, se renovação), e respectivos adendos;
- no caso de outorga, cópia dos recursos apresentados em todas as etapas do processo licitatório contra a entidade vencedora, bem como das decisões do Ministério das Comunicações que opinaram pelo não provimento aos recursos.
- Em ambos os casos, extrato da tramitação do processo no Poder Executivo em que constem as seguintes informações, entre outras: descrição sucinta das ações realizadas na tramitação do processo no Ministério das Comunicações e na Presidência da República, bem como os respectivos prazos de tramitação; resumo das eventuais denúncias apresentadas durante o processo licitatório e providências adotadas pelo Poder Executivo para sua apuração, ou a declaração da não existência de denúncia; pendências da emissora verificadas na tramitação do processo e prazo de cumprimento das exigências.

3.7 REQUISITOS DO EDITAL DE LICITAÇÃO

O edital de licitação deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos e requisitos necessários à formulação das propostas para a execução do serviço:

- I – objeto da licitação;
- II – valor mínimo da outorga de concessão ou permissão;
- III – condições de pagamento pela outorga;
- IV – tipo e características técnicas do serviço;
- V – localidade de execução do serviço;
- VI – horário de funcionamento;

- VII – prazo da concessão ou permissão;
 - VIII – referência à regulamentação pertinente;
 - IX – prazos para recebimento das propostas;
 - X – sanções;
 - XI – relação de documentos exigidos para a aferição da qualificação econômico-financeira, da habilitação jurídica e da regularidade fiscal;
 - XII – quesitos e critérios para julgamento das propostas;
 - XIII – prazos e condições para interposição de recursos;
 - XIV – menção expressa quando o serviço vier a ser executado em localidade situado na Faixa de Fronteira;
 - XV – minuta do respectivo contrato, contendo suas cláusulas essenciais;
 - XVI – percentuais mínimos a serem cumpridos referentes à veiculação de produções culturais, artísticas e jornalísticas locais, regionais e independentes.
- § 1º É dispensável a licitação para outorga para execução de serviço de radiodifusão com fins exclusivamente educativos e de radiodifusão comunitária.
- § 2º A documentação de habilitação referente aos interessados na execução dos serviços mencionados no parágrafo anterior será, no que couber, a mesma prevista no art. 5º desta Lei, acrescida das exigências constantes de normas específicas.

3.8 CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DOCUMENTAL

Outra novidade é a criação de um critério de aceitabilidade para os documentos e certidões que fazem parte dos processos de renovação. Caso o processo seja recebido pelo Congresso Nacional nos três primeiros anos do período de renovação, as certidões e

documentos serão considerados válidos. Já se esse tempo for excedido, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática deverá solicitar à emissora a atualização desses documentos e certidões.

Importante ressaltar que o corpo técnico da Comissão e a Consultoria Legislativa irão realizar uma análise prévia do cumprimento das exigências do Ato Normativo nº 1 (2007). Os relatores, portanto, receberão em seus gabinetes processos já previamente avaliados, nos quais se fará uma minuta de voto pela aprovação no caso de cumprimento das exigências ou, no caso de seu descumprimento, uma minuta com voto pela rejeição.

Porém, em ambos os casos, a orientação da Comissão é preparada com o intuito de fornecer subsídios para o relator, que poderá discordar da recomendação e proferir parecer diferente do contido na minuta, de acordo com a sua opinião sobre o tema.

3.9 O TRABALHO DA RELATORIA

O relator do processo poderá requerer a realização de audiência pública para tratar da outorga ou da renovação de outorga de radiodifusão. Para tanto, deverá justificar a conveniência e oportunidade da realização da audiência, fundamentando seu pedido com base no interesse público envolvido, abrangência do serviço prestado, penetração da programação da emissora e existência de fatos ou indícios relevantes de irregularidades, conforme estabelece o art. 6º do Ato Normativo nº 1 (2007).

O relator tem um prazo regimental de cinco sessões para proferir seu parecer sobre o processo de outorga ou de renovação de outorga de radiodifusão. Decorrido o prazo sem que o relator se tenha manifestado, o presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática enviará ofício ao relator informando-o sobre a expiração do prazo. Caso o relator não apresente argumentação que justifique a ampliação do prazo para proferir seu parecer, o presidente poderá avocar para si a relatoria do processo, segundo o que dispõe o art. 5º do Ato Normativo nº 1 (2007).

3.10 COMISSÃO TEMÁTICA

Na Câmara dos Deputados, a CCTCI avançou a discussão sobre os temas ligados à concessão e renovação de outorgas para o serviço de radiodifusão. Na seção seguinte, são apresentadas algumas conclusões constantes do Relatório Final da Subcomissão Especial destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Antes de passar ao Relatório Final, é de se destacar a visita feita pelo presidente da CCTCI, Júlio Semeghini, ao ministro das Comunicações, Hélio Costa, em 26 de junho de 2007, para apresentar o relatório parcial da Subcomissão que definira novas regras para a renovação e outorga de rádios e TVs na Comissão. Semeghini foi acompanhado por Erundina e pelo vice-presidente da CCTCI, Paulo Bornhausen.

Além de normas internas para a Câmara dos Deputados, o relatório indicara aperfeiçoamentos nos procedimentos de outorga e renovação também no Ministério, entre eles: fixação de prazos, em regulamento, para o cumprimento de exigências pelas emissoras; estabelecimento de parcerias com os órgãos públicos responsáveis pela expedição dos atos de renovação e outorga para aferição, a qualquer tempo, da regularidade fiscal das emissoras; publicação periódica de avisos de habilitação; simplificação dos processos de radiodifusão com a redução do número de documentos exigidos e extinção de eventuais duplicidades entre as tarefas executadas no Ministério das Comunicações e na Casa Civil para exame dos processos.

Com a aprovação do relatório entregue ao ministro, a Câmara decidiu não mais devolver processos com pendências ao Ministério. Se em 90 dias a emissora não resolver, à relatoria passou a ser recomendado o parecer pela rejeição. Outra alteração é a possibilidade de fiscalização com auxílio do TCU sobre procedimentos do Executivo. Ficou decidida a possibilidade de consulta no sítio da Câmara na Internet acerca da propriedade dos meios de radiodifusão. A CCTCI sugeriu vincular emissoras educativas a instituições de ensino reconhecidas pelo Ministério da Educação.

A avaliação da CCTCI, constante em recomendação posterior, é de que tanto o Congresso quanto o Poder Executivo necessitam de tempo, não indicado, para se adaptar às inovações.

3.11 A SUBCOMISSÃO

A CCTCI criou e instalou, em 28 de fevereiro de 2007, a Subcomissão Especial, presidida pela deputada Luíza Erundina, destinada a analisar mudanças nas normas de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Os trabalhos encerraram-se no dia 4 de dezembro do mesmo ano, tendo sido aprovado o relatório final no dia anterior.

Além de dar notícia da elaboração do Ato Normativo nº 1, de 2007, que substituiu norma anterior, de 1999, sobre o trâmite dos processos de outorga e de renovação na CCCTI (Câmara dos Deputados), aprovado com emendas no Plenário da Comissão por proposta da Subcomissão Especial, esta, no Relatório Final, disponível no Portal da Câmara dos Deputados, discorre sobre a implementação das medidas adotadas após a votação do primeiro relatório parcial, fala de indicação ao Ministério das Comunicações e, entre os trabalhos da Subcomissão Especial, destaca as oito audiências públicas promovidas, além de um seminário e uma conferência, realizados entre junho e outubro. Outros eventos semelhantes já haviam sido promovidos entre março e maio.

Registraremos aqui, entretanto, nesta seção, apenas a parte do relatório final que registra as propostas da Subcomissão Especial consolidadas no voto da relatora, deputada Maria do Carmo Lara. Entre as medidas sugeridas à aprovação, algumas dizem respeito ao Poder Executivo; outras propõem a aprovação de projetos de lei já em tramitação; advoga-se a elaboração de Proposta de Emenda à Constituição e recomenda-se a realização da Conferência Nacional de Comunicação, além da publicação do relatório da Subcomissão Especial na Internet.

Entre as medidas relativas ao Poder Executivo, estão a recomendação de aprovação de Proposta de Fiscalização e Controle sobre os procedimentos adotados na análise dos processos de radiodifusão, traduzida em auditoria de natureza operacional com auxílio do TCU. A auditoria fiscalizaria: o cumprimento dos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares; a eficiência, impessoalidade e transparência dos procedimentos adotados pelo Ministério, a Anatel e a Presidência da República, bem como a razoabilidade e a uniformidade dos prazos praticados pelo Poder Executivo para exame dos processos e para cumprimento de exigências pelas emissoras; os procedimentos adotados pelo Ministério e pela Anatel para apuração de denúncias relacionadas aos processos de radiodifusão; as sanções aplicadas em caso de descumprimento dos dispositivos legais e infralegais em vigor.

Outra medida é a Indicação, proposição que encaminha sugestões do Congresso Nacional ao Poder Executivo, no sentido de que institua instrumentos de controle social sobre as outorgas de radiodifusão. A minuta de Indicação proposta no relatório sugere ao Ministério das Comunicações a criação de canal multimídia para recebimento de denúncias sobre irregularidades e ideias de aperfeiçoamento enviadas por cidadãos, quanto a regulamentação, procedimentos e atividades pertinentes à radiodifusão comercial e comunitária.

O relatório indica a priorização da deliberação de projetos de lei que tratam do serviço de radiodifusão comunitária, da convergência tecnológica e da prestação de serviços de TV por assinatura, da evolução para a tecnologia digital, do controle sobre oligopolização dos veículos de radiodifusão, da representação do Conselho de Comunicação Social, da regionalização da programação cultural, artística e jornalística e da produção independente nas emissoras de rádio e TV, assim como das novas condições para a outorga de serviços de radiodifusão.

Além disso, o relatório colocou em relevo a necessidade de discutir Propostas de Emenda à Constituição que explicitem a proibição de participação de parlamentares e servidores públicos na propriedade, direção ou gerência de emissoras de radiodifusão e que suprimam o dispositivo que exige dois quintos de votos para aprovar a não-renovação de concessões.

Por fim, a recomendação da realização da Conferência Nacional de Comunicação teria o sentido de subsidiar os trabalhos de elaboração de uma Lei Geral de Comunicação. A publicação na Internet se daria na página da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática no Portal da Câmara dos Deputados.

Mais importante, para este estudo - do que verificar, neste momento, quais dessas medidas aprovadas no Relatório Final foram efetivamente finalizadas -, é o fato de que um órgão formal da Câmara dos Deputados avançou a discussão sobre as outorgas na radiodifusão e associou essa discussão à participação social no acompanhamento dos serviços, de modo a influir, conseqüentemente, nos processos de concessão e de renovação da concessão.

Quanto ao cumprimento ou consecução das medidas propostas, são objeto do trabalho de outra Subcomissão Especial, criada no âmbito da CCTCI, a de acompanhamento da implantação das medidas constantes no Relatório Final tratado nesta seção, instalada em 8

de abril de 2009, ou um ano e quatro meses depois de findos os trabalhos da anterior subcomissão que tratou do assunto.

Entre o relatório final da Subcomissão Especial de 2007 e os dias atuais, realizou-se a Conferência Nacional de Comunicação, que tratou de variados temas para subsidiar a construção de um novo marco regulatório nas Comunicações. A própria CCTCI já promoveu audiência pública sobre os resultados da Confecom.

Participaram da audiência, dia 10 de junho deste ano (2010), o ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Franklin Martins, o assessor especial da Casa Civil da Presidência da República, André Barbosa, o procurador-geral da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Marcelo Bechara, a autora do Requerimento, a deputada Luíza Erundina, a coordenadora do Coletivo Intervozes, Carolina Ribeiro, o coordenador-executivo da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), José Luiz Nascimento Sóter, e o presidente da Associação Brasileira de Canais Comunitários (Abccom), Edivaldo Farias.

O governo começou a examinar as 672 sugestões aprovadas na Conferência para verificar quais exigem mudanças nos marcos regulatórios e encaminhar recomendações ao Congresso. A avaliação é de que somente os próximos governo e legislatura se deterão sobre o tema. A representante do Intervozes anunciou que os movimentos ligados à democratização da comunicação elencarão 20 diretrizes. Destacou que atualmente não há órgão do Estado instituído para receber reclamações dos telespectadores sobre a programação.

IV - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL AVANÇA

No dia 23 de setembro deste ano, a Agência Estado, vinculada ao jornal O Estado de S. Paulo, registrou que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em entrevista ao portal Terra, duvidou que “exista um país na face da Terra com mais liberdade de comunicação do que neste país, da parte do governo”. Ao criticar a imprensa, afirmou:

A verdade é que nós temos nove ou dez famílias que dominam toda a comunicação do País. A verdade é essa. A verdade é que você viaja pelo Brasil e você tem duas ou três famílias que são donas dos canais de televisão. E os mesmos são donos das rádios e os mesmos são donos dos jornais. Muitas vezes uma crítica que você recebe é tida como democrática e uma crítica que você faz é tida como antidemocrática, como se determinados setores da imprensa estivessem acima de Deus e ninguém pudesse ser criticado (2010).

Segundo a matéria, Lula disse que um novo marco regulatório de telecomunicações precisa ser discutido:

As pessoas, em vez de ficarem contra, deveriam participar, ajudar a construir, porque será inexorável. Discutir isso é uma necessidade da nação brasileira. Uma necessidade dos empresários, dos especialistas, dos jornalistas, ou seja, de todo o mundo, para ver se a gente se coloca de acordo com o que nós queremos de telecomunicações para o futuro do País (2010).

A então candidata à Presidência da República, Dilma Roussef, sobre a liberdade de expressão, disse não estar disposta a desautorizar qualquer manifestação no País, em referência ao Ato contra o Golpismo da Mídia, promovido no dia anterior por diversas entidades no Sindicato dos Jornalistas de São Paulo durante a campanha.

Não sou contra ato nenhum. A gente tem que conviver com eles. Não vou desautorizar nem as perguntas da imprensa nem qualquer ato. Não vejo nenhuma ameaça à democracia do Brasil. Tolerância é a melhor palavra para relação democrática. As pessoas têm absoluto direito de falarem o que querem. Você tem o absoluto direito de aceitar ou não (2010).

As falas presidenciais abrem este capítulo para mostrar que há, pelo menos no discurso, abertura para que se discuta o conteúdo do que é veiculado na mídia, sem que isso signifique necessariamente ameaça à liberdade de imprensa.

O presidente, que tem governado o Brasil há quase oito anos completos, e a candidata, eleita para presidir o País nos próximos quatro anos, admitem a discussão pública do tema, embora a atual Coalizão Presidencial, transformada em Coligação Eleitoral e, provavelmente, em fase de refundação para o próximo mandato, pouco tenha avançado na *práxis* política para a democratização da comunicação.

Na matéria supracitada, Lula disse que a insatisfação dos meios de comunicação de alcance nacional com a continuidade do governo representada por Dilma Roussef se devia ao fato de o governo federal ter redistribuído a verba publicitária.

Vários jornais, sítios, blogs e colunistas registraram, em 24 de abril deste ano, que em 2003 somava 499 o número de veículos agraciados com verbas publicitárias federais, em 182 municípios. Em 2009, esse número pulou para 7.047, em 2.184 municípios, efeito da política de regionalização das verbas publicitárias do governo. Além de TV, rádio, jornal e revista, a política alcançou 1.791 veículos de outras mídias, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom, 2010). O gasto total com publicidade, em seis anos, cresceu 48%.

A melhor distribuição da verba publicitária é uma bandeira já conhecida dos movimentos sociais por democratização da comunicação. E esse estaria entre os poucos avanços dos últimos anos para os que defendem a bandeira da democratização, ainda que a distribuição da verba publicitária não tenha sido discutida com participação social.

Registrou-se, no capítulo anterior deste estudo, o trabalho da CCTCI da Câmara dos Deputados, que caminhou no sentido de haver maior transparência, controle e participação social relativamente às outorgas e renovações de outorga de canais de radiodifusão. A comissão indicou também a importância da participação social na avaliação do serviço prestado à população.

Outro avanço de destaque na democratização da comunicação, especialmente no que se refere à participação social na formulação e execução de políticas de comunicação foi a realização da primeira Conferência Nacional de Comunicação.

Já é um fato que a primeira conferência nacional de comunicação aconteça aproximadamente sete décadas e muitos governos depois da primeira conferência nacional: a da Saúde, que em 2007 já alcançara a 13ª edição, estando a 14ª convocada para 2011. Isto demonstra a resistência à participação social no setor de comunicação, resistência alimentada pela ideia de que discutir comunicação é ferir a liberdade de manifestação ou de imprensa.

Outro fato significativo é que apenas em 2003, na gestão de Miro Teixeira à frente do Ministério de Comunicações e já no primeiro governo Lula, foi publicada pela primeira vez a lista dos concessionários de radiodifusão. Somente a partir daí proliferou uma série de estudos para saber quem são os donos das mídias, de modo mais sistemático.

4.1 DIREITO À COMUNICAÇÃO

Antes de tratar especificamente da Conferência Nacional de Comunicação, faz-se aqui uma breve abordagem sobre a importância da comunicação para uma sociedade e da luta pelo reconhecimento do direito de todos os cidadãos com relação à efetividade comunicativa.

Como visto em capítulos anteriores, antes da conferência, pouco registro há de participação social na formulação e execução de políticas de comunicação e, especificamente, quanto à outorga de canais de radiodifusão e à renovação dos contratos. Tomando a comunicação como essencial ao ser humano e assegurada como “direito básico, anterior e muitas vezes fundamental a outros direitos” (BOZI, 2007), a cidadania ainda estaria longe de ser uma verdade completa no Brasil. Para a autora, o ser humano é essencialmente um ser social, e não há relação em sociedade sem comunicação:

Os processos comunicativos entre os seres humanos tiveram início por uma necessidade de cooperação entre os homens. Eles precisavam encontrar uma forma de unir-se em busca de objetivos comuns para que a sobrevivência da espécie fosse possível. A comunicação possibilitou e efetivou a criação dos elos que os semelhantes necessitavam. Assim, embora cada indivíduo seja único, incomparável, diferenciado, ele não vive sozinho, depende dos outros. O ser humano é essencialmente um ser social.

Se a linguagem surge da necessidade de colaboração, a cooperação é fundamento do ser humano (ABDALLA, 2002). Se o núcleo central da comunicação é a relação entre sujeitos, é possível assumir que cada um de nós é integrante dos outros (LONERGAN, 1972; In TRABER, 2004). Só o humano articula linguagem sem igual entre os demais seres, o que orienta a vida de cada um para ser partilhada com a dos demais. O esperado é que novas necessidades e novos cotidianos em geral conduzam ao aprimoramento da comunicação. Em uma democracia efetiva, o direito à comunicação é necessário ao exercício dos demais direitos.

Chauí (1999) afirma que a sociedade democrática é definida por direitos. A democracia, já em Atenas, instituíra, para os reconhecidos como cidadãos, direitos a igualdade, liberdade e participação no poder. Enquanto as necessidades e os interesses são individuais, os direitos são para todos. Para a filósofa (432), uma das exigências da liberdade é a possibilidade de todo cidadão expor em público interesses e opiniões e debatê-los. Aprovados ou rejeitados, acata-se a decisão tomada no espaço público democrático.

O Relatório MacBride (Unesco, 1980) sustenta: “O princípio da liberdade de expressão é algo que não admite exceção, e é aplicável a pessoas em todo o mundo pela virtude de sua dignidade humana.”

Por outro ângulo, a liberdade, em comunicação, pressupõe igualdade na comunicação fácil e plena (TRABER, 2004) entre os cidadãos.

Quanto à participação no poder, significa participação nas discussões e nas deliberações, votando ou revogando decisões. Se todos os cidadãos podem votar, o pressuposto é que possam decidir o destino da nação, do povo. Se, como diz o ditado popular, quem pode mais pode menos, é possível concluir que quem pode decidir a constituição dos poderes pode opinar no espaço público sobre as ações públicas dos poderosos.

Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, 1948).

A repulsa à participação social quando se trata de discutir e decidir políticas públicas de comunicação associa-se à restrição do número de participantes da transmissão, favorecendo o oligopólio, o qual reduz a enunciação a poucas visões de mundo, atacando a pluralidade e a diversidade, o que leva ao afastamento do exercício da democracia (LEÓN, 2003). Conforme este ponto de vista, dar voz aos que não têm canais para transmiti-la é uma luta democrática por excelência. Ou, na visão de Habermas (apud MATTELART, 1999), dispositivos sociais que deveriam facilitar trocas comunicativas entravam as atividades de interpretação dos indivíduos e grupos sociais, dificultando a racionalidade comunicativa.

Além do mais, é defensável que o direito à comunicação esteja ligado a outros, como educação, cultura e desenvolvimento socioeconômico (TRABER, 2004, p. 8). É impraticável exercê-los sem inclusão técnica e tecnológica, cognitiva e financeira e o uso de recursos naturais. Com inclusão, é possível expressar e comunicar expressões, informar-se,

criar conhecimento, compartilhá-lo, com gestão em benefício de todo cidadão.

Morgan (2001) distingue participação social em duas vertentes válidas: participação como meio – perspectiva utilitária – e participação como fim – perspectiva de empoderamento. A primeira perspectiva visa ao alcance de objetivos definidos pelas instituições, como complementaridade aos recursos institucionais. A segunda perspectiva reconhece o direito do cidadão de participar de decisões que lhe afetam o cotidiano, incentivando-se aí o espaço democrático para o controle social das instituições. Outros autores, como Castro-Pérez & Hernández-Tesoquipa (1993) e Dias (1998), também admitem diversas gradações e classificações, na medida em que participação social é um processo social.

Esta reintrodução teórica no presente estudo se justifica para apor uma assertiva: a comunicação é inegavelmente um bem que deve ser considerado público. E a participação social no debate sobre políticas públicas de comunicação deve ser considerada integrante de um diálogo público sobre o bem público, com práticas ainda por se definir e afirmar na construção da história de uma nação, conforme as características, as forças e as opiniões predominantes e marginais. No caso brasileiro, a participação social nas políticas de comunicação é algo ainda embrionário, embora a demanda por participação já seja histórica.

4.2 A REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES

Listamos a seguir os principais acontecimentos da história da radiodifusão no Brasil, sem a participação da sociedade, de modo organizado e com mobilização própria, na definição de qualquer política.

Adotou-se, no Brasil, o modelo de concessões públicas ou *trusteeship model*, conquanto diversos de nossos marcos regulatórios tenham surgido após o setor haver iniciado a operar:

1922 - Primeira transmissão de rádio no Brasil. A primeira legislação regulamentadora da questão data de 1931 e 1932 (decretos 20.047 e 21.111, respectivamente), durante o governo Vargas.

1950 – Primeira transmissão televisiva no País, pela TV Tupi, sob o comando de Assis Chateaubriand. Não havia legislação para serviços de imagem.

1957 – O presidente Juscelino Kubitschek aprovou a concessão de TV para a Rádio Globo.

1962 – As Organizações Globo assinam um acordo com a Time-Life, com o qual obtiveram um capital de 6 milhões de dólares para investimentos na TV Globo e, em contrapartida, a Time-Life teria uma participação da ordem de 30% dos lucros auferidos pela Globo. A Constituição, à época, proibia participação estrangeira no setor de comunicação.

1962 - Foi promulgado o atual marco legal das Comunicações, a Lei n. 4117 - O Código Brasileiro de Telecomunicações -, nascido de propostas dos radiodifusores, debatido durante nove anos no Congresso Nacional. João Goulart vetou 52 artigos da lei, todos derrubados pelo Congresso Nacional.

1963 – Editou-se o Decreto nº 52.795, com o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão do Conselho Nacional de Telecomunicações.

1965 – A TV Globo foi oficialmente criada no estado da Guanabara através do Canal 4; 1966 – A TV Globo chegou ao estado de São Paulo pelo Canal 5; em 1968; a TV Globo chegou a Belo Horizonte com retransmissoras em Juiz de Fora e Conselheiro Lafaiete, e um equipamento de ligação ao Rio e a São Paulo.

1967 - O Decreto 236 foi editado durante a Ditadura Militar e substituiu o decreto anterior (sobre recurso ao presidente da República das deliberações do Conselho e sobre abuso no exercício da liberdade da radiodifusão).

1988 – Passa a vigorar a atual Constituição Federal que trata, em seu Título VII, Capítulo V, sobre a Comunicação Social. Nela, estabeleceram-se diretrizes no intuito de impedir o uso político das concessões, bem como no de aprimorar os dispositivos que permitissem uma maior democratização das comunicações.

1991- Sancionada a Lei nº 8.389, que regulamenta o artigo 224 da Constituição e cria o Conselho de Comunicação Social.

1994 - Foi aprovada a Lei 8.977, sancionada pelo presidente em 6 de janeiro de 1995, regulamentando os serviços de televisão a cabo.

1995 - Emenda Constitucional nº 8 separa a regulamentação de radiodifusão da de telecomunicações. Com o Decreto 2.108/96, que estabelece licitação para concessão, o governo regulamenta provisoriamente o setor de radiodifusão, no aguardo de uma nova proposta de lei para o setor, o que não aconteceu.

1998 - Aprovada a Lei 9.612, da radiodifusão comunitária.

Além da Constituinte, há notícia de movimentos que envolveram amplos setores sociais pela democratização das comunicações (por exemplo, na aprovação da lei do cabo e na

instalação do Conselho de Comunicação Social). Atualmente, discute-se novo marco legal, dessa vez na tentativa de uma mais intensa participação social, que já se expressou na Conferência Nacional de Comunicação.

4.3 GOVERNO LULA

Abre-se aqui um espaço para mostrar que o chamado déficit participativo, se é notório nas políticas de comunicação, alcança outras áreas com maior ou menor intensidade. Fazer esta consideração é necessário para avaliar o contexto político em que se procura desenvolver o debate atual sobre a comunicação, motivo pelo qual se utilizaram as falas do então presidente e da candidata agora eleita para os próximos quatro anos, em continuidade.

A participação social no planejamento governamental registrada no governo Lula, graças, em certa medida, ao apoio da maioria dos líderes que atuam nos movimentos sindical e sociais, para muitos deixou a desejar. Se em 2003, no início do primeiro mandato, houve um processo de envolvimento social no planejamento de médio e longo prazo, atualmente impera a desmobilização social nessa função de governo.

O chamado déficit participativo prevaleceu, ainda que o programa eleitoral se houvesse comprometido com a participação e o controle social na atividade de planejamento. À página 31 do Plano Plurianual de 2004-2007, inclusive, assegurava-se a continuidade que não ocorreu.

A participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais não se encerra com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional. Terá continuidade ao longo da implementação do Plano, para aperfeiçoá-lo e acompanhar regularmente sua execução. Portanto, é um processo contínuo, que pretende democratizar e qualificar a gestão pública, compartilhando a responsabilidade pelos projetos, pela avaliação e revisão participativa dos programas e do Plano. Por isso, o processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos: o primeiro, de elaboração do PPA; o segundo, de acompanhamento e aperfeiçoamento, quando da implementação.

Note-se, apesar do déficit participativo, que o governo federal brasileiro promoveu diversos eventos nacionais para debate de políticas públicas específicas, além do processo de planejamento propriamente dito. Segundo o governo federal, estes eventos mobilizaram diretamente “mais de 2 milhões de pessoas em todo o país [6], desde as reuniões municipais até os grandes encontros nacionais” (DULCI, 2005).

Dentre os muitos modelos teóricos para explicar o fenômeno do déficit de participação, podemos lançar mão das situações referidas por Moreira Neto (1992): a falta de estímulo para a ação cidadã, que caracterizaria a apatia política; a recusa à participação, abulia política e a não-possibilidade de participação na ação cidadã, que constituiria a acracia política.

Independentemente da nomenclatura, o que importa nesta monografia são as situações. No caso das outorgas na radiodifusão, tomando como base o relatório da CCTCI e as reivindicações dos movimentos sociais, pode-se dizer que não há possibilidade de participação, quase sempre repelida como atentado à liberdade de imprensa, em um contexto de poucos estímulos à ação cidadã, apesar de alguns avanços.

A perspectiva de participação, explica-se, refere-se não apenas aos beneficiários, mas a todos os envolvidos na execução, entre eles os setores privados, os especialistas, grupos de interesse. As conferências, assim como os conselhos temáticos introduzidos pela Constituição Federal, transformam-se em arena de diversas forças (BEGHIN, JACCOUD e BARBOSA DA SILVA, 2004).

Uma iniciativa a registrar, que inova na prática da participação social, é o chamamento governamental para que todos opinem na nova Lei da Internet. Neste caso, trata-se de uma participação ainda vaga - não organizada pela sociedade ou por grupos sociais por si - e efetivamente de caráter apenas consultivo e não decisório. Lançado em abril, a sociedade teve aproximadamente um mês para debater tema tão complexo: o Marco Civil da Internet. De todo modo, o chamamento contabilizava 17 mil acessos ao texto, que foi traduzido para o inglês e o espanhol, permitindo um debate internacional.

No artigo de Brito, Ferreira, Marinho, Passos Silva e Brandão (2010), “Política Nacional de Comunicação”, tarefa na disciplina Cidadania e Políticas Públicas (Cefor), a participação social na comunicação na contemporaneidade brasileira é assim focada:

...tentativa de segmentos organizados sociais de influenciar a elaboração de marcos legais e regulatórios, assim como direcionar o avanço tecnológico, de modo que a comunicação seja exercitada com mais sensibilidade à diversidade e aos legítimos interesses da população, inclusive culturais e educativos, além de procurar discutir as políticas públicas do setor e influir nas deliberações executivas.

Os autores indicam que uma iniciativa de participação da sociedade civil na definição das políticas foi a Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação,

que reuniu intelectuais e profissionais nos debates da Assembleia Constituinte de 1987 e 1988. Três anos depois, houve uma rearticulação por ocasião da discussão sobre o modelo da implantação da TV a cabo no País, em 1991.

A criação do Conselho de Comunicação Social também foi resultado de mobilização, mas, como se viu, as competências foram tímidas, com recomendações de caráter facultativo.

A campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, lançada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, foi um canal por onde passaram manifestações de vários setores da sociedade críticos aos programas que atentavam contra princípios básicos da dignidade humana e da convivência civilizada. A campanha responsabiliza patrocinadores de programas ofensivos.

4.4 CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO

Além da mobilização das entidades da sociedade civil, o setor empresarial também mostrou força no processo preparatório à 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Antes da publicação do decreto que deu notícia da realização do evento, os empresários lançaram condições de participação, contestando o processo proposto por mais de cem conferências preparatórias em estados e municípios.

Após tensões e ameaças de boicote, o segmento empresarial ficou com 40% das vagas de delegados. Além disso, conseguiu fazer valer quórum qualificado para “temas sensíveis”; não houve deliberações com aferições de votos nas etapas estaduais, retirando-se, assim, força política ao processo de participação da base social. As disputas ficaram para a etapa nacional. Mesmo assim, houve uma espécie de boicote, segundo Brito, Ferreira, Marinho, Passos Silva e Brandão (2010):

E mesmo com tantas “garantias”, seis das oito entidades empresariais abandonaram a Comissão Organizadora Nacional. Essas mesmas entidades, por meio dos veículos de comunicação que elas representam, acusaram a Confecom de ser um espaço autoritário e antidemocrático.

Com as condições definidas por empresários e as ameaças de não-realização, os

movimentos sociais adotaram a ideia da “conferência possível”, tendo sido ignorados setores historicamente mobilizados para a realização de uma conferência nacional de comunicação. O conjunto dos movimentos sociais de todo o País puderam eleger 40% dos delegados; 20% foram indicados por instâncias governamentais. Todas as limitações, segundo os autores citados no parágrafo anterior, não impediram que a Confecom aprovasse resoluções importantes para um novo marco regulatório e, mais que isso, ampliasse o debate público sobre comunicação no País.

Convocada pelo presidente da República – por decreto de 16.4.2009 – e precedida de encontros estaduais para indicação de participantes com direito a voto, a Conferência, enfim, aconteceu, com 1.684 delegados, entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2009, em Brasília. Participaram representantes da sociedade civil, do governo, dos profissionais da comunicação e do empresariado do setor.

A Conferência aprovou 633 propostas relativas a pluralidade, produção, conteúdo, além de problemas técnicos e infraestruturais. Entre as propostas, este estudo destaca a reivindicação de que regras mais democráticas e transparentes sejam definidas para as concessões e renovações de outorgas, visando à ampliação da pluralidade e da diversidade de conteúdo. Listamos outras propostas aprovadas que deverão abrir um debate mais abrangente na sociedade:

- afirmação da comunicação como direito humano, e pleito para que esse direito seja incluído na Constituição Federal;
- criação de um Conselho Nacional de Comunicação que possa ter caráter de formulação e monitoramento de políticas públicas;
- combate à concentração no setor, com determinação de limites à propriedade horizontal, vertical e cruzada;
- garantia de espaço para produção regional e independente;
- regulamentação dos sistemas público, privado e estatal de comunicação, que, embora citados na Constituição Federal, carecem de definição legal, com reserva de espaço no espectro para cada um destes;
- fortalecimento do financiamento do sistema público de comunicação, inclusive por meio de cobrança de contribuição sobre o faturamento comercial das emissoras privadas;
- descriminalização da radiodifusão comunitária e a abertura de mais espaço para esse tipo de serviço, hoje confinado a 1/40 avos do espectro;
- definição do acesso à *internet* banda larga como direito fundamental e o estabelecimento desse serviço em regime público, que garantiria sua universalização, continuidade e controle de

- preços;
- implementação de instrumentos para avaliar e combater violações de direitos humanos nas comunicações;
- combate à discriminação de gênero, orientação sexual, etnia, raça, geração e credo religioso nos meios de comunicação;
- garantia da laicidade na exploração dos serviços de radiodifusão;
- proibição de outorgas para grupos vinculados a políticos em exercício de mandato eletivo.

4.5 SITUAÇÃO PÓS-CONFERÊNCIA

Após a realização da Conferência, o governo se posicionou pela reativação do Conselho de Comunicação Social para auxiliar no exame de mudanças no marco regulatório e estudar a elaboração de projetos de lei a respeito. Como já mencionado, a CCTCI da Câmara dos Deputados promoveu, em junho, audiência pública “para debater a implementação das propostas aprovadas” na Confecom.

Os movimentos sociais se articularam para eleger as propostas com que tentarão mobilizar efetivamente a sociedade e pressionar pela implementação das indicações da Conferência. Passado o ano eleitoral, é de se acompanhar como o novo governo tratará as propostas aprovadas na 1ª Confecom.

O governo, após a 1ª Confecom, em texto assinado pelo Ministério das Comunicações, pela Secom da Presidência da República e pela Secretaria Geral da Presidência da República, no Caderno de apresentação das resoluções da Conferência, manifesta a posição de ampliação do debate:

As propostas aqui apresentadas são fruto de um debate democrático entre os segmentos da Sociedade Civil, Sociedade Civil Empresarial e Poder Público. Embora não representem necessariamente o pensamento do Governo Federal, as propostas da 1ª Confecom são valiosas contribuições que, esperamos, auxiliarão legisladores, reguladores, formuladores de políticas públicas e a sociedade em geral a prosseguirem na construção de um Brasil cada vez mais democrático, moderno, plural e justo.

No referido Caderno, há menção a 15 propostas rejeitadas e a 29 não apreciadas, “porque não houve tempo hábil para serem lidas no plenário em razão do encerramento da 1ª Confecom.” Dessas 29, seis pertencem ao Grupo de Trabalho 8, cujos temas foram o sistema de outorgas; fiscalização; propriedade das entidades distribuidoras de conteúdo.

Das dez propostas apreciadas pela Plenária Final referentes ao GT 8, três foram aprovadas, duas com nova redação e uma por aclamação.

Registram-se, abaixo, as propostas aprovadas no GT 8 na Plenária Final:

1) Proibir qualquer tipo de sublocação de espaços na grade de programação. O Executivo Federal deverá provocar o Judiciário, visando ao cancelamento das outorgas dos radiodifusores que sublocam qualquer tempo de sua programação. (Origem: PR, SC, TO).

2) Nos processos de outorga, estabelecer como quesitos:

- diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema;
- a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal;
- a preferência aos que ainda não têm meios de comunicação;
- o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos; e
- a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes.

–

Na renovação, deve ser observado:

- o respeito à diversidade e o tratamento dado às imagens da mulher, das populações negra e indígena, e da população LGBT;
- a regularidade trabalhista, fiscal e previdenciária; e
- o cumprimento do disposto no art. 221 da CF(ORIGEM: RJ).

3) Que todas as outorgas, concessões, permissões e autorizações nas quais se identifiquem irregularidades em face à legislação vigente sejam objeto de revisão, concedendo-se prazo para apresentação de defesa, bem como para adequação às normas. Não sendo apresentada defesa ou não sendo sanada a irregularidade, que seja cassada a outorga concedida e que sejam realizadas obrigatoriamente audiências e consultas públicas no processo de renovação de outorga, anunciadas tanto pelas próprias emissoras como pelas prestadoras de serviços. Em se tratando de emissoras cabeças de rede, o concessionário e o Ministério das Comunicações devem apresentar levantamento, com resultados de pesquisa de opinião ou outros dispositivos, com a avaliação dos serviços prestados à comunidade, para fins de comprovação de atendimento dos compromissos firmados no ato de assinatura da outorga (ORIGEM: MS, SC, MG, RS).

Ressalta-se aqui o passo adiante que representou a Conferência para a possibilidade de participação social e o fortalecimento da *accountability* quanto à prestação dos serviços de radiodifusão, uma das políticas de um conjunto maior de políticas públicas de comunicação. O Brasil está diante da alternativa de incentivar a participação social na

discussão das políticas do setor ou de inibi-la. Os embates de opiniões nos fóruns públicos e políticos deverão servir para que se encontre o caminho a ser seguido pelos brasileiros no futuro próximo. De todo modo, a 1ª Confecom é um marco nessa história.

V - COMUNICAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA

Há uma diferença entre política, ou decisões políticas, e políticas públicas. Uma decisão política não se torna necessariamente uma política pública. Quando há um leque de alternativas, toma-se uma decisão política. A política pública, evidentemente, engloba também uma decisão política, posto que seja uma decisão entre várias possibilidades de escolha. Há, entretanto, na política pública, uma ligação entre teoria e ação, e as ações são relacionadas com satisfação de necessidades individuais-sociais, como emprego, educação, saúde, habitação, transporte, acesso a recursos do bem comum.

O governo é o produtor, no grau mais alto, de políticas públicas. Enquanto a Europa concentrava-se mais na análise do Estado e suas instituições, nos EUA deu-se maior ênfase aos estudos sobre a ação dos governos. Merriam (1922), um dos precursores desses estudos, rompia com a quantificação, métodos e técnicas típicos do behaviorismo ao acreditar que só se apreendiam políticas públicas por meio da observação da realidade dos governos e dos comportamentos políticos. Resolver problemas, para Merriam (1922), exigiria administração mais científica do próprio governo, fortalecimento do Executivo, centralização do orçamento e uma forte capacitação dos burocratas.

Atualmente, apresentam-se pelo menos sete perspectivas (SARAIVA, 2006) na forma de estudar uma política pública. Ao listá-las abaixo, utilizando síntese de PEREIRA (2010), percebe-se que as primeiras quatro, em ordem decrescente de intensidade, encontram-se no presente estudo, sendo as duas primeiras as mais utilizadas. As três últimas da lista praticamente não são adotadas, embora não se queira afirmar que não possa haver estudos comunicativos que as adotem:

Estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto;

Estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos;

Estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;

Análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas;

Análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;

Informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;

Estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar porque os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas.”

Os componentes comuns a qualquer política pública talvez expliquem a dificuldade em restringir os estudos, as análises e as informações acerca de políticas públicas a auditorias documentais ou a dados quantitativos. Ainda com base na síntese de Pereira, toda política pública:

é vinculante, porque é elaborada ou decidida por autoridade competente; portanto, é institucional;

é uma sequência decisória de escolha de fins e meios, ante problemas e necessidades, no âmbito de uma situação específica;

embora seja uma situação específica, não se trata de caso específico ou decisão singular; implica um curso de ação ou ações continuadas até a finalização, quando há.

Por vezes, a decisão de não fazer, de não agir, pode constituir também uma política pública, porque a inação é também uma escolha da autoridade competente: deixar como está, sem interferir, ou, ao menos, sem interferir a partir de certo ponto.

5.1 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Uma política pública pode passar por diversos estágios. Conforme o estágio, podem ser diferentes os atores, os processos e as ênfases, ou poderão se articular (coalizão) distintamente, com negociações diversas entre os atores ou agrupamentos. Nos esforços (embates) para a instituição de uma política pública, em geral estão presentes as etapas de elaboração, o preparo da decisão política; de formulação, a decisão política, consubstanciada em norma jurídica; de implementação, elaboração de planos, programas, projetos e ações; e de execução, que põe em prática a decisão política. Antes dessas, podem-se ainda apontar a fase de incluir o problema na agenda (KINGDON, 1984) e a de optar entre as alternativas, inclusive a de “não fazer”.

Acrescenta-se o estágio de avaliação, que pode ocorrer em qualquer fase. A mais comum é a avaliação dos resultados finais em função dos objetivos, a chamada avaliação “ex-post”. Mas há uma tendência crescente a se adotar também a avaliação “in-processu”. Esta é

um instrumento para detectar insucessos durante os procedimentos, durante a implementação, para subsidiar decisões programadas e para manter o registro dos acontecimentos. E há, até, a avaliação anterior à formulação “ex-ante”, para verificar a situação presente e subsidiar o processo elaborativo (RODRIGUES, 2008).

Considerando a situação atual do problema da comunicação no Brasil e, em particular, a política de concessões na radiodifusão, com base nos parágrafos desta seção e das seções dos capítulos anteriores, especialmente da seção do capítulo IV (que trata do direito à comunicação), é possível dizer que encontra razoabilidade teórica o pleito dos movimentos sociais para que se inclua na agenda política – lista de prioridades - a discussão sobre a comunicação, abrangendo as concessões radiodifusoras, para a elaboração de políticas públicas.

O tema, de fato, enseja decisões políticas entre várias possibilidades de escolha; exige ligação entre teorias e ações que se relacionam com as necessidades dos indivíduos enquanto seres sociais. A campanha contra a baixaria e a distorção da representação social derivada de resultados eleitorais influenciados pelo “instituto” do coronelismo eletrônico, para citar só dois exemplos, mostram que há um problema público objeto de debates e controvérsias políticas, inclusive na mídia. As autoridades públicas são chamadas a mudar o “*status quo*” e superar a quase inação – quanto à elaboração de novas políticas, o que inclui novos marcos regulatórios - que tem caracterizado o tratamento do assunto pelo poder público.

Ainda que lentamente, há um processo em curso de elaboração de uma nova política, seja, entre outras iniciativas, pelos trabalhos realizados pela CCTCI nos últimos anos com sugestões ao Ministério das Comunicações e à Presidência da República, seja por iniciativas estaduais de funcionamento de conselhos de comunicação ou pela tentativa de reanimar o Conselho de Comunicação Social já criado como auxiliar do Congresso Nacional (e dar-lhe importância política), seja pela realização da 1ª Confecom ou das manifestações eventuais dos movimentos sociais.

Apontam-se alternativas; avaliam-se custos e efeitos; estabelecem-se prioridades; admitem-se conflitos de percepções da situação. O problema é visto como um direito a ser concretizado, com critérios técnicos e impessoais, afastada portanto a liberalidade; caminha-se na tentativa de estabelecer consensos a partir de uma visão política – que evita a falsa contornabilidade das percepções e dos interesses dos atores (profissionais, empresários, governo, movimentos sociais, políticos, etc.) - do processo comunicativo. Tenta-se estabelecer

um processo minimamente controlado, o que caracterizaria a fase elaborativa no ciclo da política pública. No caso específico da política de concessões, avança-se no equacionamento ao considerar todas as fases do ciclo da política como problemáticas, ou seja, não há solução óbvia e meramente racional. Enxerga-se o meio como de conflito, caracterizado por diversidades e limitações, reconhecendo-se a necessidade de negociar e de se evitar ao máximo a barganha, que, para alguns, pode vir a ser uma exigência incontornável na negociação, pela força do barganhador.

O poder público – Executivo e Legislativo, no caso das outorgas de radiodifusão - ao decidir alterar o marco jurídico, o administrativo e, talvez, o financeiro, com o estabelecimento de normas jurídicas que declarem a decisão da escolha da alternativa mais conveniente na situação atual, estará caracterizando a etapa da formulação da(s) política(s) de comunicação.

Formulada(s) a(s) política(s), já na fase de implementação, caberá ao poder público reorganizar a administração e replanejar os recursos - humanos, financeiros, materiais e tecnológicos -, combinando-os e disponibilizando-os para a execução. Cabe-lhe, além disso, elaborar planos, programas e projetos, tendo por referência objetivos, pré-condições e projeção de efeitos, com base na ciência, na teoria e no direito, e também a compreensão e o acordo dos atores políticos e sociais sobre os objetivos, para que a autoridade pública possa pedir e obter “obediência civil” às medidas, de modo a se evitar a cultura da “lei que não pega...”.

A fase seguinte, da execução, é a de realizar a(s) política(s) para alcançar os objetivos, sem descuidar dos obstáculos e das análises burocráticas, posto que os atores sociais continuem fazendo análises e avaliações, independentemente das realizadas no âmbito do poder público, e que serão utilizadas, junto com estas, nas possibilidades de realização da *accountability*, ainda mais com as avaliações dos efeitos sociais das mudanças.

Estando em execução, o acompanhamento sistemático, possibilitado pelas análises e avaliações rotineiras, permitirá, em outro estágio do ciclo da política pública, supervisionar a realização das ações e fornecer informações que justifiquem correções para que não se comprometa o alcance dos objetivos. A avaliação ex-post tem seu lugar com a execução, especialmente sobre os efeitos produzidos na sociedade, além do simples avaliar se os objetivos foram atingidos, verificando-se realizações e consequências previstas e imprevistas ou imprevisíveis.

Há vários modelos de ciclo de políticas públicas. Um que se assemelha ao adotado

no presente estudo é apresentado no gráfico a seguir.

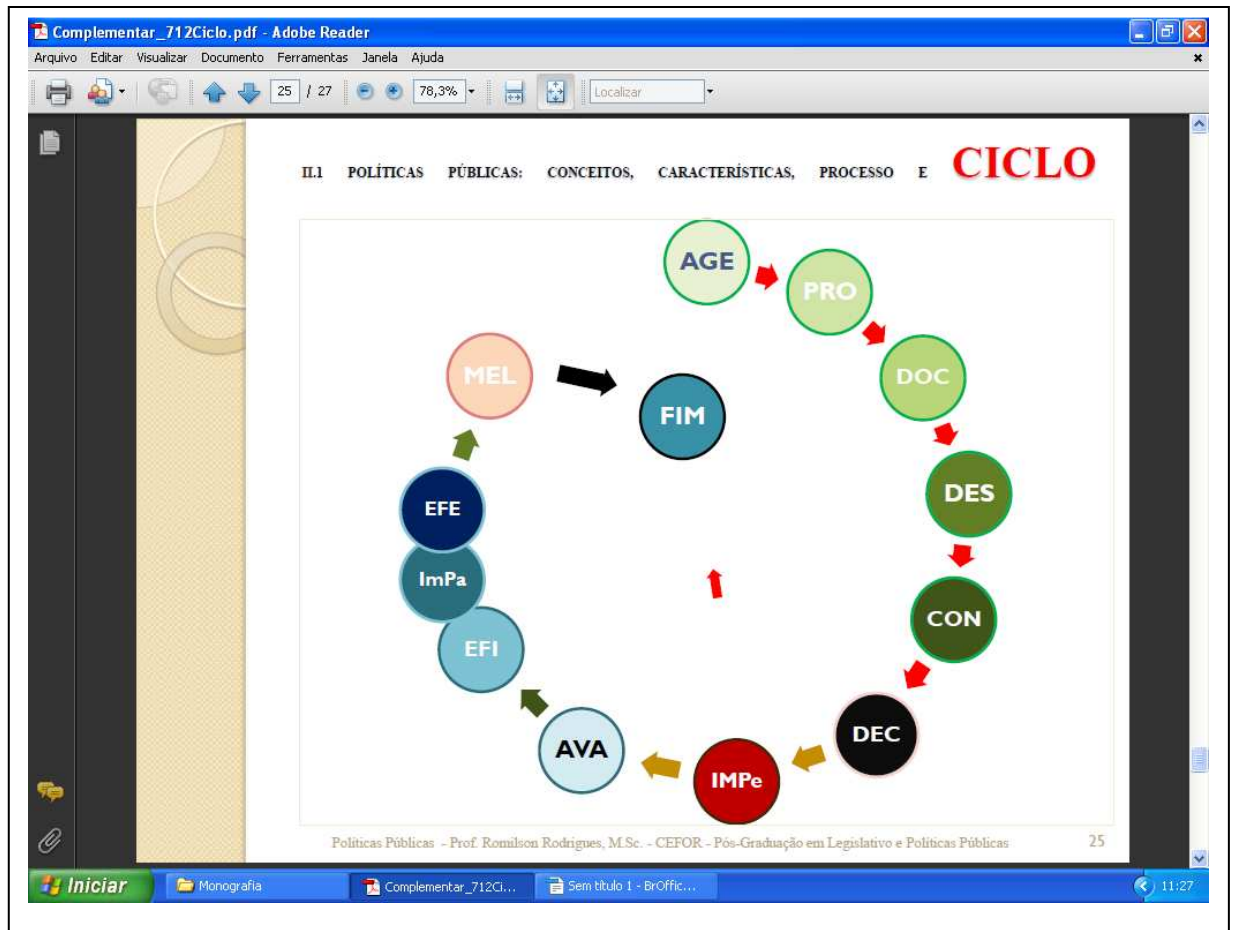


Figura 1 – Gráfico dos modelos de ciclo de políticas públicas
 FONTE: Pereira (2010).

Legenda:

- **AG**enda: gerar interesse público em um problema
- Reconhecimento do **PRO**blema: seleção do problema que será tratado
- **DOC**umentação: análise científica do problema
- **DES**enho da Política: desenvolvimento de uma solução
- **CON**sulta: teste de aceitação da política por diferentes grupos de interesse
- **DEC**isão: escolher uma solução
- **IMP**lementação: provisão de recursos
- **AVA**liação: avaliação da política durante os diferentes estágios do ciclo
- **EFI**cácia (output): o que o programa produz
- **ImP**acto: efeito específico do programa na comunidade

- **EFE**tividade (outcome): em que medida o impacto na comunidade resolve o problema
- **MEL**horamento: agregando valor à política avaliada
- **FIM**: finalizando uma política que não funciona ou que não é mais necessária

5.3 POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO

Desde antes da Constituinte de 1988, a questão da comunicação já vinha sendo debatida. Liberdade de comunicação e expressão era um dos lemas dos chamados movimentos democráticos durante o período da ditadura militar. A questão das outorgas na radiodifusão foi debatida na Constituinte e o Poder Originário adotou a participação do Congresso Nacional no processo de aprovação das concessões e de renovação das outorgas.

Há décadas, pelo menos, o problema da comunicação está na agenda dos movimentos sociais e, em alguns momentos, como na criação do Conselho de Comunicação Social, em 1991, ou durante a aprovação da Lei do Cabo¹, em 1995, na aprovação da radiodifusão comunitária e na discussão sobre a digitalização da radiodifusão, ou mesmo, como visto no capítulo III, por ocasião da renovação de algumas concessões, há uma discussão pública que recoloca a questão na agenda política do poder público.

A ação dos concessionários, em geral, tem se caracterizado pela rejeição da inclusão do tema na agenda política, associando a coalizão governamental a comportamentos ditatoriais toda vez que se tenta alguma iniciativa do poder público para modificar o *status quo* da comunicação no Brasil. O grande argumento é que discutir a prestação do serviço do ponto de vista do conteúdo ou da satisfação ou não dos interesses sociais é um ataque à liberdade de manifestação ou de imprensa. Age-se como se a luta por liberdade de manifestação e expressão durante o regime militar tivesse sido solucionada com o fim da censura. A liberdade seria a liberdade dos concessionários, que avalia como desserviço à democracia qualquer interferência social na discussão do que é transmitido.

A oportunidade de discutir se o serviço será ou é prestado de modo condizente é na concessão ou na renovação da outorga. É quando se permitiria uma realização da *accountability* para alguém dos momentos de eleição. No presente estudo, selecionamos o regime de concessões, permissões e autorizações da radiodifusão por representar o cerne do problema comunicativo.

¹ LEI DO CABO - Lei nº 8.977 de 6 de janeiro de 1995 : TVs e mídia.

Como visto, em torno desse problema se discutem o direito humano à comunicação; a “propriedade” do espectro público; os efeitos e as distorções políticas que a prática das concessões tem possibilitado, como o do coronelismo eletrônico; a insatisfação do parlamento, tomando por base a CCTCI da Câmara, com o trâmite das concessões e renovações; a importância dada ao assunto pela Confecom; a fiscalização da qualidade do serviço, por se tratar de concessões de serviço público; a temida discussão relativamente ao conteúdo.

Considerando-se esta questão como o cerne do problema comunicativo no Brasil, avalia-se que uma modificação no regime das concessões pode permitir o reequacionamento de todo o ambiente comunicativo para consolidar a cidadania e a democracia brasileiras.

Como visto no capítulo III, a veracidade dos documentos que chegam ao Congresso não pode ser confirmada pelo Legislativo, que os examina. É comum a existência de pendências documentais em concessões e renovações indicadas pelo Poder Executivo. Por outro ângulo, há um favorecimento prático, nas licitações, ao poderio econômico, conforme análise, em desfavor de concorrentes com menor condição econômica, mas que atendem aos quesitos relativos à grade da programação.

Tudo isso mostra que é preciso proceder a uma análise mais rigorosa, inclusive dos editais, dos processos licitatórios e dos documentos apresentados pelos concessionários ou pretendentes à concessão. Somente em 2003, 40 anos após a adoção do código de comunicações, a sociedade tomou conhecimento de quem são os concessionários, por determinação do então ministro Miro Teixeira. Este último fato mostra a dificuldade dos estudiosos para proceder a análises com rigor científico na área de comunicação. As sugestões da CCTCI ao ministro Hélio Costa são indicadoras de que muito há que se avançar quanto à análise documental.

O desenho de uma futura política vem sendo feito aos poucos. A audiência pública promovida pela CCTCI com representantes do Executivo para apreciar as conclusões da Conferência Nacional de Comunicação mostram que se pode estar caminhando para o desenvolvimento de uma solução.

A política atual foi colocada em exame também pelo “público-alvo” na 1ª Confecom. Foram aprovadas 633 propostas que, se adotadas, poderão representar mudanças, algumas contundentes. Como foi precedida de encontros estaduais, pode-se dizer que houve consultas a respeito de um redesenho da política atual, o que permite pressupor que, adotada(s) nova(s) política(s), a prática de consultas sociais, como já existe em outras áreas,

como a da saúde e a da educação, pode tornar-se frequente relativamente à comunicação.

A escolha da solução é complexa, não apenas por envolver o Executivo em negociação com o Legislativo, mas pelo reconhecimento, por ambos, do poder dos concessionários de radiodifusão e, na discussão, pela possibilidade de mobilização social pelos setores organizados.

Como praticamente não se realiza a *accountability* no campo da comunicação, as avaliações das concessões são meramente formais. Não se conhece, por exemplo, nenhum caso de rejeição de renovação por 2/5 dos parlamentares, como exige a Constituição. A chamada “farra” das concessões, prática de vários governos, teve seus efeitos até hoje não questionados institucionalmente.

Neste contexto, não há como medir sua eficácia. As avaliações são dos próprios concessionários e dos movimentos organizados, mas não têm força política nem dão base, até agora, a qualquer decisão de mudança por parte do poder público. A avaliação de impactos e de efetividade sofrem a mesma restrição. Relativamente aos melhoramentos, é certo que os têm havido no campo técnico ou tecnológico. Mas a agregação de valor, como no caso da implantação da TV Digital, depende do melhoramento também na diversidade comunicativa (em conteúdos informativos, culturais e regionais). De nada adianta um grande avanço tecnológico sem outros avanços. A classificação indicativa da programação por faixa etária e horários, anteriormente mencionada, é um exemplo de que não importam apenas os avanços tecnológicos sem um tratamento que considere o conjunto da população.

No caso da política de comunicação, não se imagina uma finalização, posto que, como direito, deve ser sempre acompanhada sua concretização e avaliada a efetividade em ambientes de constantes mudanças, como são as sociedades humanas. Permanente substituição ou modificação, no entanto, é possível supor que aconteça, especialmente com o desenvolvimento da cidadania e da democracia.

CONCLUSÃO

O modelo adotado no Brasil para a concessão, permissão e autorização do serviço de radiodifusão desde cedo concentrou o poder concedente no Executivo Federal. Somente depois de quase cinquenta anos de radiodifusão, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 dividiu um pouco esse poder, estabelecendo que o Congresso Nacional aprovasse as concessões e as renovações das outorgas.

A política adotada, mesmo considerando a participação do Legislativo, revestiu-se, desde sempre, com pouco potencial para o exercício da *accountability*. Mesmo o Congresso não tem efetivamente discutido as outorgas. A avaliação para renovação se dá sem efetivo controle sobre o que ocorre no Executivo, como apontaram os trabalhos da Subcomissão Especial sobre outorga. Além disso, nos vinte e dois anos de idade da nossa atual Carta Magna, o Conselho de Comunicação Social, instituído como órgão auxiliar do Congresso, só funcionou intensamente em dois, de 2002 a 2004. Renovados os membros em 2004, parou de funcionar em 2006.

Além de não haver uma forte *accountability* horizontal (institucional), a população não é consultada durante o processo que leva à outorga ou à renovação, e não se estabeleceram mecanismos de fiscalização e controle social sobre o serviço prestado.

A excessiva centralização, a falta de participação social na outorga e renovação e a inexistência de mecanismos de controle participativos ou populares, que não há antes nem depois da prestação continuada dos serviços, e muito menos durante, conduz a uma associação entre o poder concedente e os concessionários, permissionários e autorizados na radiodifusão.

Na ausência de fiscalização e controle social dos requisitos de prestação de serviços estabelecidos democraticamente, o poder concedente tem adotado durante muito tempo, e continua adotando, uma política de liberalidade. Mesmo de tempos para cá, com a exigência de licitação para as concessões comerciais, os comandos editalícios conduzem a licitação para que ganhem o direito aos contratos as empresas com maior poder econômico, até beneficiários anteriores.

A liberalidade do poder concedente na utilização de possibilidades abertas pela legislação, como a não-exigência de licitação para as TVs educativas, e com a não-exigência

de licitação anterior a 1995, concorreu para o fenômeno do chamado coronelismo eletrônico, por meio do qual o poder concedente é recompensado pelas concessões liberadas pelo compromisso do “coronel” de conquistar votos para políticos detentores do poder concedente e aliados. Os “coronéis” eletrônicos controlam regiões, influenciam as eleições majoritárias e se elegem também para o Congresso Nacional, além de marginalizarem políticos que se negam a contribuir para a manutenção do *status quo*.

A prestação do serviço de radiodifusão sem a preocupação de servir política e eleitoralmente ao poder concedente, o favorecimento da efetiva liberdade de imprensa, da efetiva liberdade de criação, da efetiva liberdade artística e de manifestação, inclusive do “público-alvo”, estando aí incluída a opinião das pessoas, qualquer que seja, é a superação do coronelismo eletrônico.

O “proprietário” do meio deixaria para as igrejas, os partidos políticos, as lideranças intelectuais e as lideranças populares disputarem a opinião pública. Inclusive canais de igrejas e outros, vinculados a entidades ou personalidades com ideais e programas muito claramente explicados, poderiam ser utilizados por portadores de outros pontos de vista sem “abrir mão” dos ideais e programas defendidos pelas entidades, personalidades ou igrejas às quais estejam vinculados. Isto seria uma visão afirmativa do respeito à multilateralidade e, ao mesmo tempo, da liberdade de expressão de idéias opostas ou diferentes. O reforço a eleições para todo tipo de instância decisória de interesse social após a exposição democrática dos candidatos, mediante campanhas que façam chegar, também democraticamente, suas ideias, opiniões e propostas aos “eleitores”, engrandeceria o papel da mídia no fortalecimento da cidadania.

A distorção da representação política se dá na prática da liberalidade “jornalística” e quando a orientação editorial da programação e as possibilidades de visibilidade social favorecem as personalidades políticas que apoiarão o sistema midiático construído de acordo com o modelo brasileiro. A dificuldade de expressão do contraditório alcança a veiculação de manifestações artísticas e a programação em geral. Esta expressão, sim, é característica do jornalismo e da liberdade de imprensa.

Nesse contexto, a crítica à liberalidade praticada há décadas é recebida, por declarações inequívocas oriundas dos concessionários, como crítica à liberdade de manifestação ou à liberdade de imprensa; em essência, como oposição aos ideais democráticos.

A aliança de movimentos sociais, de profissionais de comunicação - inclusive com a anuência de concessionários - com as forças políticas que se opuseram ao regime militar nas lutas pela liberdade de manifestação e expressão traduziu-se, no pós-ditadura, apenas no consenso político contra a censura.

Antigos aliados estão hoje em campos opostos. Uma parte continuou as lutas pela democratização da comunicação e pela liberdade de expressão, traduzida agora na defesa das manifestações regionais, da multilateralidade cultural e na multiplicação das possibilidades enunciativas. A outra parte acusa a primeira de querer praticar a censura e combalir a democracia no pós-ditadura.

Esta luta está presente no Congresso Nacional, onde a bancada ligada aos concessionários atua como atuaria em qualquer democracia e onde atuam políticos oriundos dos movimentos sociais. Independentemente de lados políticos, há um problema a resolver, para os que consideram o direito à comunicação efetiva uma condição da cidadania. Muitas reações à participação e ao controle social, ao fortalecimento da *accountability* se devem também à inexistência do desenvolvimento da discussão sobre a comunicação.

Os estudiosos são convocados a produzir conceitos e a propor práticas que superem o atual debate dicotômico de acusações mútuas, demonstrando à sociedade e às instituições políticas em geral que participação social e democracia não são excludentes, que o exercício da *accountability* e liberdade de manifestação e expressão são complementares no exercício da liberdade em sociedade.

A academia e a militância política devem construir conceitos, registrar e resgatar possíveis exemplos. Mais que isso, devem adotar práticas que qualifiquem um debate público esclarecedor, que abram espaço (entre os que reagem para conservar o modelo e entre os que o querem revolucionar para a realização da igualdade) à noção de que não serve como estratégia para alcançar uma democracia efetiva – entendida aqui como regime que permite a manifestação de todos os segmentos sociais em busca do próprio progresso no contexto do progresso da nação - a instituição de uma comunicação exclusivista, unilateral.

Governo, movimentos sociais, representações profissionais e empresariais, apesar de todas as dificuldades, deram um passo na direção da superação da dicotomia com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação sete décadas após o início da convocação de conferências nacionais setoriais. A Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informação, deu outro passo, com o

trabalho da Subcomissão Especial, que analisou as concessões e renovações de outorgas radiodifusoras, um dos principais pilares do modelo comunicativo em vigor.

A audiência pública na CCTCI sobre os resultados da Confecom, com a presença de representantes do governo, junta esses dois passos, que podem ser o início de uma caminhada efetiva para a superação do coronelismo eletrônico e da liberalidade de imprensa e de manifestação, rumo à verdadeira liberdade, cara à democracia, que inclui efetivamente todos os cidadãos no respeito aos direitos humanos, individuais, sociais e universais.

Nenhuma ditadura, formal ou estabelecida por falsos “consensos políticos”, por “pensamentos únicos”, conseguiria se estabelecer ante a liberdade social, que inclui a liberdade de manifestação das bases sociais, dos trabalhadores, das comunidades produtivas, todas incluídas no âmbito da cidadania que, hoje, ainda não alcança todos, nem mesmo os que votam.

A popularização do poder concedente e do poder concedido, como tratado no capítulo II, é uma linha imaginária na perspectiva da democratização da comunicação que traduz a idéia da multiplicação de “concessionários” e da multilateralidade das enunciações comunicativas de qualquer natureza. Essa popularização superaria o coronelismo eletrônico, na medida em que não restaria um território ou um público-alvo, regional ou segmentado, para o exercício do poder do coronel. É o que, de certo modo, a internet propicia, cada vez mais hoje, ao viabilizar as redes sociais de comunicação rápida.

Portanto, o mais urgente e importante no debate comunicativo é opor liberdade a liberalidade, inclusivismo a exclusivismo, multilateralidade a unilateralidade. Liberdade, inclusivismo e multilateralidade são conceitos irmãos na defesa da democracia. Liberalidade, exclusivismo e unilateralidade são as práticas que desarticulam a comunicação, a comunhão, e abrem espaço a ditaduras reais, a governos de minorias sobre maiorias, onde as bases sociais não podem se comunicar, nem se unir no progresso, na ciência, no avanço da humanidade.

Na discussão do fortalecimento da democracia brasileira, o incremento da *accountability*, especialmente na outorga e renovação de contratos de radiodifusão, é uma ideia que pode andar casada com a demanda por maior participação social na vida pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Maurício. **O princípio da cooperação**: em busca de uma nova racionalidade. São Paulo: Paulus, 2002.

BARROS, Jorge Luiz Rodrigues. **Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido?** Brasília, 2008.

BEGHIN, JACCOUD E BARBOSA DA SILVA, **Políticas Sociais no Brasil**: Participação Social, Conselhos e Parcerias. IPEA, 2004.

BOLAÑO e BRITTOS (Orgs.). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. **Coord. do Consejo Científico del CLAD**. 2000.

_____. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. www.eptic.com.br, vol. X, n. 3, sep. /dic. 2008.

BOURDIEU, P. **La Distinction**: critique sociale du jugement. Paris: Minuit. 1979.

BOZI, Alba Livia Tallon. **A comunicação como direito Fundamental**. Punto Cero, 2007.

BRAGA, Fernando. **A vez dos militantes 2.0** Correio Braziliense – Brasília, quarta-feira, 2 de junho de 2010 – Tecnologia – 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 4.117, de 1962. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 8.389, de 1991. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 8.391, de 1991. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 8.666, de 1993. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 8.987, de 1995. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 9.472, de 1997. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 9.612, de 1998. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei 10.933, de 2004. In: **Plano Plurianual para o período 2004/2007**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei Complementar nº 135, de 2010. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto-lei nº 236/67. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 1.720/95. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 2.108/96. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 6.823/2009. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 20.047/31. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 21.111/83. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto nº 52.795/93 In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Constituição Emenda constitucional n. 8**, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Congresso. Senado. Requerimento 2761/2008. Autor Bilac Pinto. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Congresso. Senado. Portaria nº 796, de 2000. In: **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática. Subcomissão Especial de Radiodifusão**: Revisão de Normas

de Concessão, Permissão e Autorização – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Revisão de Normas de Concessão, Permissão e Autorização** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BRAZ, Adriana. Informação comprometida. **Negócios da comunicação**. São Paulo. ano 5, n. 32, 2009.p. 22-26.

BRITO, FERREIRA, MARINHO, PASSOS SILVA E BRANDÃO. Trabalho apresentado na disciplina Sociedade e Políticas Públicas no Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas, do Prof. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa. In: **Anais da Câmara dos Deputados**. v. 4, partes 1-3; 2010.

CADERNOTECA LIVRE. **Concessão TV e Rádio**. Disponível no site: bighead.poli.usp.br/cadernoteca/.../Concessão_tv_rádio. Acessado em: out. 2010.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias. Câmara dos Deputados - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Programa de Pós-Graduação. Trabalho realizado para a disciplina “Governança, Accountability e Democracia”, com a professora Maria Fatima Anastasia. 2000.

CASTRO-PEREZ, R. & HERNANDEZ-TESOQUIPA, I. Opiniones de los diversos actores sobre la participación comunitaria en salud y planificación familiar. **Salud Pública de México**, n. 35: 1993. 376-391.

CHARÃO, Christina. **Confecom aprova resoluções importantes para as organizações sociais**. Disponível no site: <http://www.intervozes.org.br/noticias/>. Acessado em: out. 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12ª ed. São Paulo: Ática, 1999.

CONCESSÕES DADAS A RÁDIOS TRIPLICAM EM ANO ELEITORAL. **Folha de S. Paulo**, encontrado no site: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/783547-concessoes-dadas-a-radios-triplicam-em-ano-eleitoral.shtml>

COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, 1997.p. 29- 53.

DÁLIA, Juliana Jucene Sotero. **Participação política no sistema representativo democrático**: uma reflexão sobre o processo de accountability. 2005.
<http://jus.uol.com.br/revista/texto/9991/participacao-politica-no-sistema-representativo-democratico>.

DIAS, R. B. "Eu? Eu estou aí, compondo o mundo." Uma experiência de controle de endemia, pesquisa e participação popular vivida em Cansanção, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 14 (Sup. 2). 1998. p. 149-157.

DULCI, Luiz. “Participação e Mudança Social”, Tendências/Debates, **Jornal Folha de São Paulo**, 18 de Dezembro de 2005.

EPCOM. Quem são os donos da mídia. **Carta Capital**, São Paulo, ano VIII, n. 179, 6 mar. 2002.

FEREJOHN, John (1997). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. Mimeo.

GÖRGEN, James. Reportagem de Rodrigo Cunha – “Política Rege Concessões de Rádio e TV – **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico** – no sítio <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=18&id=189>. Acesso em: out. 2010.

GRAU, Nuria Cunill. **Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalizacion em America Latina.** Mimeo, 2000.

HABERMAS, Jürgen. *Théorie de l’agir communicationnel*. Paris: Fayard, 1987. In MATTELART, Armand e Michèle. **História das teorias da comunicação.** São Paulo, Loyola, 1999.

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo.** Editora Tchê, Porto Alegre, em 1987.

INTERVOZES. Disponível no site: <http://www.intervozes.org.br>. Acessado em: out. 2010.

JARDIM, Márcia. Antenas do Legislativo: os canais de televisão legislativos de Sarney a Severino. **II Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política** – 2007.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Boston: Little, Brown, 1984.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. “Mídia e *Accountability*: Dimensões e condições da poliarquia”. X Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – **Compós**. 2001.

LEÓN, Osvaldo. Para uma agenda social em comunicação, in MORAES, Dênis. **Por uma outra comunicação.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

LIBERDADE DE IMPRENSA NA AMÉRICA LATINA. Disponível no site: <http://www.abert.org.br/site/index.php?/Table/Liberdade-de-Imprensa-na-America-Latina/>. Acesso em: out. 2010.

LIEDTKE, Paulo Fernando. O movimento pela democratização da comunicação no Brasil: os embates entre o Estado, as empresas de mídia e a sociedade civil, **Anais do II Seminário Nacional - Movimentos Sociais, Participação e Democracia.** 25 a 27 de abril de 2007. UFSC, Florianópolis, Brasil, 2007.

LIMA, Venício A. Comunicação para o painel “Formas de controle da imprensa pelo Estado” do **Seminário “Liberdade de Imprensa e Democracia na América Latina”**; Memorial da América Latina, São Paulo (SP), 7/4/2010.

LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar. **Rádios Comunitárias: Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo** (1999-2004), 2007.

LIMA, Venício A. de. Concessões de RTV. Estado, serviço público e interesse privado **Rádios Comunitárias: Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo** (1999-2004), disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?> Acesso em: abr. 2010.

LOBATO, Elvira. Instinto Repórter; São Paulo: **PubliFolha**; 2005.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos**. Disponível no site: http://w3.ufsm.br/animus/animus_2008-2_art03.html. Acesso em: out. 2010.

LONERGAN. In: TRABER, Michael. **A comunicação é parte da natureza humana: uma reflexão filosófica a respeito do direito a se comunicar**. Universidade Metodista de São Paulo – Direitos à Comunicação: Conceitos Básicos – 2004. Trad: Luciano Sathler. Retirado do site Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, em 08/06/2006.

LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. **Public Administration Review**, 32: 1972. 298-310.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: _____. WELNA, Christopher (2003). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, p. 3-33.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. “Eleições e Representações”. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 67, 2006. p. 105-138.

MANIN, Bernard, STOKES, Susan e PRZEWORSKI, A. **Elections and representation**. Mimeo. 1997.

MARQUES, José Reinaldo. **Conselho de Comunicação Social: a democratização da mídia em debate**. Extraído do site: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos> Acesso em: out. 2010.

MARTINS, Marcos Francisco. **Ensino Técnico e Globalização – cidadania ou submissão?** Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MERRIAM, Charles. "Political Research." **American Political Science Review** 16, 1922.

MIGUEL, Luis Felipe. “Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política”. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2005. p. 25-38.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Rádio e TV**. Disponível no site: <http://www.mc.gov.br/radiodifusao>. Acesso em: out. 2010.

MORAES, Geórgia. Comissão pedirá informações sobre concessão da TV Bandeirantes, **Jornal da Câmara**, 27 de Setembro de 2009. Disponível no site:

<http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/default.asp?selecao=materia&codMat=51121&codjor=>. Acesso em: out. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

MORGAN, L. N. Community participation in health: Perpetual allure, persistent challenge. **Health Policy and Planning**, 16: 2001. p. 221-230.

MOTTER, - Paulino, O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney in **Comunicação&política**; v. I, nº. 1, ago./nov. 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, 44, 1998.

_____. **Notas sobre várias accountabilities**. Mimeo. 2000.

PEREIRA, Romilson. Teorias e Sistemas de Políticas Públicas. 2009/10. Dissertação (Pós-Graduação em Legislativo e Políticas Públicas) Câmara dos Deputados –CEFOP – Brasília.–

PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina. “*Accountability social: la otra cara del control*”. In: PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. (Orgs.). **Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires: Temas, 2001.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A radiodifusão como um negócio: um olhar sobre a gestação do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic**, Online, v. IX, n. I, ene-abr, 2007. p. 123-137.

PORTAL TERRA. <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4693205-EI7896,00-Lula+nove+ou+dez+familias+dominam+a+comunicacao+no+Brasil.html>. Acesso em: 23 set. 2010.

PRZEWORSKI, A. **O Estado e o Cidadão**. Mimeo. (1998)

PSB. Disponível em <http://www.psbnaional.org.br>. Acesso em: out. 2010.

RELATÓRIO MCBRIDE – "Um Mundo e Muitas Vozes" – em 1980 (publicado no Brasil pela FGV em 1983). UNESCO - **Um mundo e muitas vozes**. Rio de Janeiro, FGV, 1983.

RENNÓ, Lúcio. Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal. In: **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Livro 9 – v. 2. Brasília: Ipea, 2010.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. In: **Revista Civitas**. Porto Alegre: UFRGS, v. 5 n.1 jan./jun., 2005.

RODRIGUES, Marcela Marinho. Desafios para a realização da avaliação fidedigna dos programas sociais. **Revista Igualdade XLIII** - Temática: Medidas Socioeducativas em Meio Aberto - Volume II (p. 47) Curitiba. Março/2008.

SARAIVA, Enrique. (Orgs.) Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. Introdução à Teoria da Política Pública. In: **Políticas públicas - Coletânea** /– Brasília: ENAP, 2006.

SECOM, Disponível no site www.secom.gov.br/sobre-a-secom/. Acesso em outubro de 2010.

SCHEDLER, Andréas. “Conceptualizing accountability” In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) **The self-Restraining State**. Power and Accountability in new democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers. 1999.

TRABER, Michael. **A comunicação é parte da natureza humana: uma reflexão filosófica a respeito do direito a se comunicar**. Universidade Metodista de São Paulo – Direitos à Comunicação: Conceitos Básicos – 2004. Trad: Luciano Sathler. Retirado do site Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. 2006; 2010.