



# A RADIODIFUSÃO E A DEMOCRACIA NO BRASIL

Eugênio Bucci

Working Paper nº 22, Julho de 2011



[www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

# A radiodifusão e a democracia no Brasil<sup>1</sup>

Eugênio Bucci

Para reunir e sistematizar os argumentos, o presente artigo se estrutura em nove partes:

- Quando a lei é veículo do apetite autoritário
- Regulamentar o mercado da radiodifusão é normal e saudável
- Nesse *déficit*, cresce o discurso dos inimigos da liberdade
- Falta razão e serenidade ao debate brasileiro
- A natureza da radiodifusão – e por que ela deve ser protegida contra igrejas e partidos
- As telerreligiões e seus desdobramentos políticos
- O setor das emissoras públicas
- Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010
- Os Conselhos Estaduais de Comunicação: eles têm razão de existir?

Na primeira parte, o autor apresenta manifestações divergentes sobre a regulação da imprensa entre, de um lado, o governo, e, de outro, veículos jornalísticos. A parte dois localiza fundamentos em defesa da regulação e busca exemplos na experiência reguladora dos Estados Unidos. A parte três aprofunda a noção de que a liberdade de imprensa deve ser um princípio inegociável. A quarta parte traz a discussão, a partir dos três tópicos anteriores, para a situação brasileira. A quinta e sexta partes abordam a promiscuidade entre radiodifusão, Poder Executivo e igrejas. A sétima parte retoma a discussão sobre regulação, incorporando as considerações anteriores. A oitava aponta

---

<sup>1</sup> O presente trabalho aproveita extensamente quatro textos publicados pelo autor, em diferentes veículos, sobre o tema da regulação e da liberdade de imprensa no Brasil. São eles: do site *Observatório da Imprensa* ([www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br)), “Partido, igreja e televisão” (18/08/09) e “O que ajuda, o que atrapalha” (16/11/10); da revista *Interesse Nacional*, “Direito à Informação e Interesse Nacional” (número 11, outubro-dezembro 2010); da revista *Estudos Avançados*, do IEA da USP, “Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)” (edição 67, volume 23, de setembro-dezembro de 2009). Isso significa que este *paper* resulta de uma colagem das elaborações anteriores. Há trechos em que o aproveitamento é uma transcrição pura e simples. Não usaremos aspas para todos esses trechos porque alterações, ainda que mínimas, foram feitas – e, nesse caso, teríamos de abrir e fechar aspas dezenas de vezes ao longo de um único parágrafo. Além disso, como os artigos que nos servem de fonte são aqui claramente indicados, o acesso ao material original, caso de interesse do leitor, está plenamente facilitado. Por fim, deve-se levar em conta que os textos anteriores e o presente artigo são assinados pelo mesmo autor, o que também nos ajuda a dispensar o emprego das aspas para o aproveitamento aqui realizado.

possíveis conflitos de interesse quando a Secom (Secretaria de Comunicação Social, órgão com status de ministério vinculado à Presidência da República) se converte em condutora do debate sobre regulação no Brasil. Finalmente, na nona, o autor reflete sobre a criação dos Conselhos Estaduais de Comunicação, como eles atrapalham a discussão democrática sobre a regulação e elabora uma conclusão com os rumos do debate sobre regulação no Brasil.

### **Quando a lei é veículo do apetite autoritário**

A convivência entre democracia e os meios de comunicação na América do Sul é um tema que ainda não alcançou normalidade. Ela não é estável e, muito menos, previsível. A cada ano, surgem pequenos abalos ou mesmos sustos de grandes proporções. Um exemplo do que podem ser esses sobressaltos, um episódio que não deve ser esquecido quando tratamos deste assunto, aconteceu em 11 de abril de 2002. Vamos a ele.

O fato se deu na Venezuela.<sup>2</sup> Foi um atentado contra um governo eleito democraticamente (Hugo Chávez, em seu primeiro mandato). Até hoje, podemos olhar para aquele evento como um paradigma de uma modalidade de golpe de Estado – o golpe urdido, tecido, articulado e liderado por emissoras de televisão.<sup>3</sup> Naquele caso, a radiodifusão se insurgiu contra a democracia, mas, graças a setores do Exército e a resistências na sociedade civil, o golpe das estações de TV terminou derrotado em 72 horas. Chávez, que estava encarcerado pelos golpistas, retornou ao governo. Naquela ocasião, a democracia triunfou. Depois, infelizmente, sob o próprio Chávez, ela se deterioraria na mesma Venezuela, mas, que fique bem claro, naquele mês de abril de 2002, a democracia triunfou.

Em outras ocasiões, veem-se ações de governos contra os meios de comunicação que resultam igualmente em atentados contra a democracia. Às vezes de modo sistemático, como vem acontecendo na própria Venezuela de poucos anos para cá (trataremos disso na parte três, sob o intertítulo “Nesse déficit, cresce o discurso dos inimigos da liberdade”, quando analisaremos aspectos da legislação “bolivariana”). Outras vezes, de modo um tanto enviesado e patético. Isso se pôde ver, no Brasil, recentemente. Nas primeiras versões, o programa de Governo da então candidata Dilma Rousseff (em coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores) à presidência da República, em julho de 2010, trazia críticas valorativas ao comportamento da imprensa, em termos generalizantes e também acusatórios. Além de inoportuno, esse tipo de comentário num programa de um candidato à Presidência é inócuo: uma vez que a Constituição Federal não atribui ao Poder Executivo nenhuma função de atuar sobre a qualidade dos jornais, esses trechos da plataforma eleitoral de Dilma Rousseff não surtiriam efeitos práticos, a não ser o efeito estranho de mandar um recado da então candidata – apoiada pelo

---

<sup>2</sup> O presente tópico foi desenvolvido em artigos anteriores do mesmo autor. Entre eles, ver, na revista *Estudos Avançados*, do IEA da USP, “Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)”. Edição 67, volume 23, de setembro-dezembro de 2009.

<sup>3</sup> Ver, sobre o “golpe mediático”, *The revolution will not be televised*, documentário de Kim Bartley e Donnacha O'Briain, Irlanda, 2003. Os diretores são dois documentaristas independentes que estavam no palácio do governo em Caracas, em 11 abril de 2002, e acabaram filmando todo o golpe, até a volta de Hugo Chávez. O filme está disponível em <http://video.google.es/videoplay?docid=5832390545689805144#docid=-3378761249364089950>.

presidente na época em exercício, Luiz Inácio Lula da Silva – aos meios de comunicação, o que tinha aspecto de um ato intimidatório.<sup>4</sup>

Mas o caso durou pouco. Para o bem da democracia, o trecho foi rapidamente retirado do programa de governo, embora, como veremos, o ex-presidente Lula tenha continuado, até quase o final de seu mandato, a insistir no tema em tom pouco amistoso.

Acima dos erros de parte à parte, no entanto, acima de golpismos de empresários do setor (como no caso da Venezuela) e dos arroubos de governantes que não resistem à tentação de externar sua irritação com os jornalistas, indo às vezes longe demais em seus discursos, há um horizonte comum. A relação entre imprensa e governo pode ser melhor. A estabilidade da instituição da imprensa pode ser maior e mais sólida. É possível sonhar mais alto. Mas, nesse contexto, a despeito da instabilidade prolongada e das rugas mal resolvidas, algumas demarcações de método se fazem necessárias.

### **Regulamentar o mercado da radiodifusão é normal e saudável**

Há entre nós, no Brasil e, de modo geral, na América do Sul, um equívoco bastante pernicioso, qual seja, o de acreditar que qualquer proposta para modernizar a lei na área da radiodifusão é uma esquisitice de esquerdista. Não é. A regulação desse setor é uma exigência estrutural da sociedade de mercado. Nessa matéria, ainda estamos atrasados em quase todo o continente.

De seu lado, as democracias mais estáveis já fizeram sua lição de casa. Os Estados Unidos cuidaram do assunto na década de 30 do século passado, com a criação da FCC (Comissão Federal das Comunicações), uma agência reguladora cuja atuação se define em torno de dois objetivos centrais: proteger, no plano econômico, a concorrência saudável entre as empresas e estimular, no plano cultural e político, a diversidade de vozes e de opiniões. Em suma, a FCC existe para inibir a formação de oligopólios e monopólios que inviabilizem a livre concorrência e a pluralidade do debate público.

No Brasil, não temos nada parecido. Houve, é bem verdade, uma única tentativa. Nos anos 90, Sérgio Motta, ministro das Comunicações no primeiro governo de FHC, criou uma comissão – suprapartidária – para redigir um projeto de lei. O documento procurava conter as práticas monopolistas e os malefícios da propriedade cruzada dos meios de comunicação. A propriedade cruzada, ao menos segundo a mentalidade antitruste, que inspirou a criação da FCC nos Estados Unidos, é aquela que se verifica quando um só grupo econômico, numa mesma região, controla o maior canal de TV aberta, o maior jornal diário, a maior emissora de rádio e assim por diante, de tal forma que passa a dominar a pauta do debate público e, com a mesma força, passa também a abocanhar a maior fatia do mercado publicitário. Portanto, nada mais lógico que a existência de limites à propriedade cruzada – limites que variam no tempo, dependendo da natureza dos negócios e dos avanços tecnológicos. No Brasil, a idéia de Sérgio Motta morreu junto com ele, em 1998.

O fato é que, tanto no Brasil como em vários outros países do continente<sup>5</sup>, este ainda é um *déficit* democrático, um ponto de atraso que espera clareza da sociedade e uma ação esclarecida do Poder Legislativo.

---

<sup>4</sup> Ver, do mesmo autor, na revista *Interesse Nacional*, “Direito à Informação e Interesse Nacional” (número 11, outubro-dezembro 2010).

## Nesse *déficit*, cresce o discurso dos inimigos da liberdade

Regular o mercado de radiodifusão não tem nada a ver com censura. Não obstante, há quem se aproveite desse *déficit*, que é real, com um discurso demagógico baseado no chavão de “democratização dos meios”, com o puro interesse de subordinar a imprensa a interesses governistas. Aí, é preciso ter muita atenção. Essa postura pode não levar à censura, diretamente, mas pode criar um ambiente de intimidação, que cerceia a liberdade de crítica.

Muitas vezes, não é difícil constatar que a bandeira de uma regulação democrática para o setor de radiodifusão foi como que seqüestrada por um discurso assembleísta, que brada ameaças em lugar de esclarecer. Seus adeptos acalentam a ilusão de que um governo que assumir parte da condução editorial dos meios de comunicação fará um bem para a sociedade e poderá “compensar” a “desinformação” promovida pela “mídia privada”. Esse caminho é a treva.

Leis e agências para regular o mercado existem normalmente nas democracias mais estáveis e não ferem a liberdade de expressão de ninguém. Outra coisa bem distinta é confiar à autoridade estatal a função de editar o jornalismo. O nome dessa outra coisa é autoritarismo. Mais ainda: autoritarismo infértil. Até hoje ninguém foi capaz de inventar um decreto, lei ordinária ou norma constitucional que seja capaz de fabricar “bom” jornalismo. Ao contrário, toda interferência estatal nessa esfera resultou em males muito piores do que aqueles que ela prometia remediar.

O aparelho de Estado é incompetente – nos dois sentidos da palavra – para “melhorar” o nível do jornalismo. Nenhum dos poderes do Estado serve para isso: o Judiciário não serve para isso (a censura judicial, aliás, não melhora nada nos jornais, só piora), o Executivo deve ficar longe e, quanto ao Legislativo, para lembrarmos aqui o princípio consagrado na célebre Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, ele não deve legislar contra a liberdade de imprensa.

A despeito do que deveria ser óbvio, os autoritários – tanto os de esquerda como os de direita, que nisso são idênticos – acreditam que a discricionariedade do burocrata estatal pode “compensar” os abusos dos meios privados. Pensam que a verdade é uma média aritmética entre duas distorções. Para eles, a liberdade de imprensa não é um ponto de partida – incondicional e universal por definição, como direito humano que é – mas um prêmio que se dá ao jornalista de bom comportamento (bom comportamento na opinião deles, bem entendido). Não sabem que a liberdade ou é para todos, independentemente da opinião dos governantes, ou não é liberdade para ninguém.

Quem não entende o sentido da liberdade não tem credenciais para falar de regulação do mercado de rádio e TV. A tradição democrática ensina que isso não é papel do Estado. A célebre Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que, em 1791, impediu os congressistas de legislarem contra a liberdade de imprensa, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França, que defendeu, em 1789, a livre comunicação das ideias como um dos direitos “mais preciosos” do homem, não vieram para defender jornais equilibrados, desapaixonados, “imparciais” ou “oportunos”.

---

<sup>5</sup> Não analisaremos, aqui, a recente reforma que a Argentina vem fazendo para o setor.

Naqueles tempos, as publicações que campeavam na América eram abertamente militantes, partidárias, e não hesitavam em recorrer à calúnia sanguinária. Em Paris, os filósofos e seus jornaizinhos sem regularidade definida não levavam ao leitor noticiários isentos, mas peças de proselitismo para angariar adesões ao novo regime, que celebrava o individualismo, a propriedade privada e a guilhotina.

A conquista da liberdade de imprensa não veio para premiar jornalistas bem comportados, mas para garantir ao cidadão o direito de dizer o que bem entende, no tempo que quiser. A liberdade não foi o coroamento da ética jornalística, mas o seu pré-requisito: a ética de imprensa só se desenvolveu com a conquista da liberdade. Com o tempo, o jornalismo melhorou, ao menos um pouco, e a democracia se aperfeiçoou, estabelecendo formas de punir os excessos e os abusos da liberdade. Mas, atenção, o julgamento e a punição dos erros ocorrem depois que os erros são publicados; o direito fundamental que todos temos de publicar aquilo que pensamos não pode ser violado, não pode sofrer cerceamentos por antecipação.

O artigo 58 da Constituição Bolivariana da Venezuela, por exemplo, é contra essa conquista da humanidade – que veio com o liberalismo, é verdade, mas se firmou como direito de todas as pessoas, sejam elas de direita ou de esquerda, tanto faz. Não pode caber ao Estado – por nenhum dos seus três Poderes – dizer se a informação é ou não é “veraz” ou “imparcial”. Cabe a cada cidadão julgar isso por si mesmo.

Mas o regime na Venezuela, contrariamente a esses princípios, foi além. Em dezembro de 2004, a Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela aprovou a “Ley de Responsabilidad social em Radio y Televisión”. No capítulo VII, que trata do “Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, o artigo 28, inciso 4, alíneas “w”, “x” e “y”, exatamente essas (a lista de infrações possíveis segue incólume até a letra “z”, ou seja, o número de desvios da comunicação é exatamente o número de letras do alfabeto), a autoridade recebe o poder legal de punir aquele que “difunda mensajes que muestren la violéncia como una solución fácil o apropiada a los problemas o conflictos humanos” (alínea “w”), “difunda mensajes que inciten al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente” (“x”) ou “difunda mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesaria para garantizar ele derecho a la vida, la salud o la integridad personal” (“y”).<sup>6</sup>

Outra vez, há uma espécie de malícia legislativa no texto. O que vem a ser esse tipo de má conduta, aqui designada de “difundir a violéncia como solução fácil para os conflitos humanos” da alínea w? Será que o governo, para aplicar essa lei, puniria uma emissora que veiculasse uma tragédia de Shakespeare, como “Hamlet”? Violéncia não lhe falta. Ou por exhibir a superprodução de Cecil B. De Mille, *Os Dez mandamentos*? Baseado no Velho Testamento, o filme não poupa imagens para mostrar a crueldade do Deus de Moisés, que sentencia à morte as crianças do Egito. O que dizer então do *Encouraçado Potemkin*, de Eisenstein, com a clássica e sangrenta cena da escadaria, em que os cadáveres escorrem pelos degraus?

Passemos à letra “x”. Será que um noticiário sobre uma greve geral não pode ser enquadrado nessa categoria, a de “incitar o descumprimento do ordenamento jurídico”? E quanto ao item da letra “y”, que condena as “mensagens que impeçam ou

---

<sup>6</sup> Tratei do tema em artigo para o site *Observatório da Imprensa*, “Os Esquilos de Caracas”, em 22 de junho de 2010. (<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=595JDB002>)

obstaculizem a ação dos órgãos de segurança cidadã e do Poder Judiciário que seja necessário para garantir o direito à vida, à saúde e à integridade pessoal”? Alguém que mostrasse ao vivo a ação de uma tropa policial para retirar manifestantes de uma área rural ocupada por eles poderia ser enquadrado nessa conduta e merecer sanção? O que, exatamente, quer dizer “obstaculizar a ação dos órgãos” do Estado? Só a autoridade vai saber. Se só ela vai saber, o risco para o direito à informação é ostensivo.

### **Falta razão e serenidade ao debate brasileiro**

O debate dos marcos regulatórios para a comunicação social no Brasil nunca se estabeleceu a contento. Em lugar de um diálogo produtivo, o que temos são duas “paredes humanas” que se encaram, com ares de impaciência. As duas frentes se desafiam como quem troca xingamentos antes de partir para a batalha propriamente dita. De um lado, apresenta-se o assembleísmo inflamado, cujos oradores invocam movimentos sociais e pregam a “democratização” dos meios de comunicação. Do outro, em nome dos interesses do mercado, os porta-vozes alertam: essa conversa de “democratização” é apenas um biombo para esconder a vontade do poder de cercear a liberdade de imprensa. Até o final de 2010, pelo menos, um terceiro elemento complicou ainda mais o tabuleiro.

Esse terceiro elemento era a Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), que tentou liderar a formulação de um projeto de lei que desse conta do recado. Com a posse de Dilma Rousseff na Presidência da República, em 2011, o protagonismo da Secom foi revogado. O quadro é outro. Mesmo assim, o arroubo que culminou no final de 2010, tendo a Secom na condição de abre-alas, merece atenção de nossa parte. O episódio pode ser infeliz, mas é rico em ensinamentos, isto é, em erros que não se devem repetir. Trataremos com mais detalhes do papel então assumido pela Secom no oitavo tópico (“Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010”) mais adiante. Por agora, ocupemo-nos um pouco mais da exacerbação entre as duas “paredes” que se debatem tradicionalmente no Brasil quando o assunto é a regulamentação e a regulação da radiodifusão.

O que tínhamos até o final de 2010 era, portanto, um triângulo (as duas paredes humanas e mais a Secom) em que todos os lados e todos os vértices estavam errados. A parede dos que pregavam a “democratização” dos meios e o “controle social da mídia” talvez não tivesse se dado conta, mas abrigava, no interior de suas barricadas, agentes que queriam, sim, controlar a formação da opinião pública. O pessoal da outra falange também errava, pois, apesar de interesses oportunistas de alguns grupos empresariais, a regulação da radiodifusão e das telecomunicações é uma necessidade da democracia e do mercado – uma necessidade grave e que já está aí, esperando solução, há pelo menos quatro décadas.

A radiodifusão no Brasil funciona praticamente à margem da lei. A expressão soará um tanto forte, dramática, mas é disso mesmo que se trata. O Código Brasileiro de Telecomunicações (instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e, mais tarde, complementado e modificado pelo Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967), não dá conta da complexidade tecnológica, social e econômica desse campo. Ele não lida suficientemente, sequer, com o advento das redes de emissoras. É um diploma legal anacrônico, defasado. Não obstante, é o que está em vigor. Desse modo, boa parte das práticas em curso nesse mercado não foram banhadas por normas legais. São práticas além da lei, por assim dizer.

A Constituição Federal, de 1988, julgou por bem tocar no assunto. O capítulo V, da Comunicação Social, nos artigos 220 e seguintes, estabelece os parâmetros fundamentais para a radiodifusão, prevendo lei complementar que os regulasse. Desde então, nada feito. Essa legislação não chegou. Os vazios abertos a partir disso são inúmeros. Por exemplo: O parágrafo quinto do artigo 220 afirma que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, mas não fornece a métrica para que o cidadão saiba o que constitui monopólio ou oligopólio nesse mercado. Isso teria de vir de uma legislação infraconstitucional, e não veio. Se uma rede de TV domina 60% do bolo publicitário numa determinada região, isso é monopólio? Onde estão as balizas? Também por essas razões, quais sejam as razões constitucionais, o Brasil precisa de uma legislação a respeito.

### **A natureza da radiodifusão – e por que ela deve ser protegida contra igrejas e partidos<sup>7</sup>**

Um bom ponto de partida para entendermos a natureza da radiodifusão na democracia é termos em conta que ela constitui serviço público – e que, nesse sentido, deve estar protegida contra os interesses religiosos e os interesses partidários. Esse ponto, tão simples e tão profundo, está longe de ser compreendido e regulado no Brasil.

Dizer que a radiodifusão é serviço público (como define a Constituição Federal) significa dizer que ela é um serviço que deve ser prestado pelo Estado – ou por particulares, desde que mediante concessão pública. A Constituição estabelece, em seu artigo 221, que a radiodifusão deve dar preferência a finalidades "educativas, artísticas, culturais e informativas", pois ela cumpre uma função de interesse comum e, nos conteúdos que veicula, não é desejável que as predileções de uns – predileções religiosas ou partidárias, por exemplo – difamem ou prejudiquem as preferências dos demais.

É por isso que, sobre a radiodifusão, como todos sabemos, pesam regulamentações que simplesmente não existem para os veículos impressos – que não operam a partir de concessões públicas. Isso significa que, de acordo com os princípios democráticos, que foram acolhidos pela Constituição, a radiodifusão é regida por regras que preservam o interesse geral, pois, vale repetir, é serviço público.

Os partidos políticos pertencem a outra esfera e devem assim permanecer. Porém, as relações entre políticos e o comando das empresas de radiodifusão no Brasil são intensas, freqüentes, profundas, muito mais do que promíscuas. E, se quiséssemos seguir os termos da Constituição, elas deveriam ser apenas inexistentes. A Constituição, em seu artigo 54, procura impedir que senadores e deputados mantenham contratos com empresas concessionárias de serviço público (e as emissoras são exatamente isso, concessionárias de serviço público). Essa medida está lá pelo mesmo motivo que, na legislação eleitoral, existe a proibição de que candidatos a postos eletivos mantenham programas de rádio e televisão durante o período eleitoral: o objetivo é evitar que a radiodifusão deixe de ser um serviço público (serviço para todos) e se converta em serviço particular (para benefício de poucos), a serviço da promoção de interesses

---

<sup>7</sup> O texto deste tópico e do seguinte foi retirado, com algumas alterações, do artigo *Partido, Igreja e Televisão*, publicado no Observatório da Imprensa, em 18/08/2009 (<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=551JDB018> – acesso 2/03/2011)

particulares. Esse tipo de legislação busca diminuir o risco de que as emissoras sejam instrumentalizadas por alguns candidatos em prejuízo de outros. E de que adianta? Para que serve o artigo 54 da Constituição? Ele tem pouca serventia, além desta, que aqui se verifica: a de nos lembrar que as coisas não deveriam ser como têm sido. Qualquer um é capaz de apontar dezenas de deputados e senadores que são, mais do que próximos, acionistas, donos ou dirigentes velados de emissoras. Em várias regiões brasileiras, há clãs que se mantêm no poder graças ao uso abertamente partidário da radiodifusão. E pouco se pode fazer quanto a isso. Discrepâncias assim só poderiam ser enfrentadas no bojo de uma discussão nacional para o estabelecimento de marcos regulatórios para o setor.

Ora, para a própria saúde da democracia, é fundamental que a radiodifusão, como serviço público, e partidos políticos – que constituem feixes de interesses privados, mesmo quando se pretendem universais – operem segundo regras próprias, independentes uma da outra.

A radiodifusão articula e dá vida ao espaço público, espaço comum a todos, onde as disputas pelo poder têm lugar. Já os partidos são partes interessadas no poder e, portanto, não podem gerenciar as emissoras que prestam serviço público. Isso é – ou deveria ser – tão simples como é simples entender que o técnico de um time de futebol não pode dar ordens para o juiz e para os bandeirinhas. Isso é – ou deveria ser – tão óbvio como seria óbvio entender que a concessionária de uma rodovia federal não pode impedir a passagem dos automóveis cuja cor a desagrade. A concessionária de uma estrada mantém a estrada em bom estado, de modo a melhor atender os viajantes – ela não é dona da estrada. Do mesmo modo, a concessionária de uma frequência de ondas eletromagnéticas não é dona da frequência; ela apenas a explora para melhor atender aos cidadãos.

De uns tempos para cá, um novo fenômeno veio agravar a promiscuidade entre interesses partidários e radiodifusão: o ingresso de igrejas e organizações religiosas na esfera de decisão de redes nacionais de televisão e de rádio. Esse novo fenômeno alcançou um tal nível, que, hoje, é possível afirmar que a religião vem conduzindo, em alguns casos, os negócios da radiodifusão. Há emissoras – ou redes de emissoras – católicas e evangélicas, de vários matizes. Outra vez, isso contraria os fundamentos do Estado laico e da vida democrática – mas é o que vem se dando, com frequência cada vez maior. Outra vez, citemos a Constituição, agora em seu artigo 19: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”. Se o Estado não pode, em nenhum aspecto e sob nenhuma justificativa, deixar-se conduzir por interesses religiosos – exatamente para que todas as modalidades de fé recebam tratamento igual e tenham igualmente assegurados os seus direitos –, será que a radiodifusão, definida pela Constituição como serviço público, poderia ser conduzida por esses mesmos interesses? A resposta é não, evidentemente. E, no entanto, assim é que tem sido. Não que os diversos cultos não possam ter canais de expressão nas emissoras brasileiras. Claro que podem. O que eles não podem é governar a radiodifusão – os critérios de prestação desse serviço público que é a radiodifusão não podem ser públicos e laicos, ou o serviço não será mais público. Enfim, o impasse nos remete para a necessidade de marcos legais claros.

Outra vez, alguém vai dizer que a lei não passa de declaração inócua de boas intenções. Dirá que, na prática, a promiscuidade entre igreja e Estado no Brasil é intensa, é histórica etc., etc., etc. É verdade, mas, de novo, não importa. Não aqui. O objetivo deste texto não é denunciar que as leis são ineficazes. O meu propósito, repito, é identificar as razões de fundo da democracia nessa matéria. Importa visualizar, ainda que de longe, os motivos pelos quais a cultura democrática faz mais sentido quando sabe manter em seus domínios próprios a radiodifusão, a religião e a política.

No ideal democrático, se um cidadão gosta de ser dono de uma cadeia de TV, ele será concessionário de serviço público, mas, caso ele faça essa opção, não poderá ser ao mesmo tempo, digamos, um senador. (Tudo isso, claro, segundo o espírito da lei, segundo aquele ideal antigo, que anda meio empoeirado, mas que vive lá, mesmo que esquecido.) De outro lado, se um sujeito se sente chamado por Deus e se consagra à vida religiosa, ele não está autorizado a, nessa condição, postular o poder para subordinar o Estado aos ditames de sua fé. O Estado, afinal, é de todos, inclusive daqueles que não comungam dessa fé. Se o Estado é de todos, também são de todos os órgãos públicos, as estatais, as universidades públicas e... os serviços públicos – serviços públicos como a radiodifusão.

O tema da promiscuidade entre igrejas e radiodifusão merece um pequeno aprofundamento. Passemos a próximo tópico.

### **As telereligiões e seus desdobramentos políticos**

O proselitismo religioso pela TV se popularizou nos Estados Unidos e só depois aportou no Brasil. Aqui, fez escola não apenas entre evangélicos. Também o catolicismo se arrisca em redes próprias de emissoras. O uso de câmeras, microfones, estúdios, holofotes e antenas para pregar a suposta palavra do Senhor, segundo receitas variadas é, hoje, um denominador comum entre seitas, agremiações confessionais e igrejas nacionais ou mesmo globalizadas. Nem de longe, essa vertente é uma exclusividade da Rede Record, reconhecidamente identificada com a Igreja Universal do Reino de Deus, IURD. Até mesmo no "campo público" – o das emissoras não-comerciais – o fenômeno se verifica. Várias emissoras públicas e mesmo estatais reservam horários em suas grades para a transmissão de missas católicas e apenas raramente, ou quase nunca, enxergam cerimônias de outros credos.

Também nas televisões públicas, portanto, é possível localizar a opção preferencial por uma forma de culto, o que equivale à segregação dos demais. A Record apenas chamou atenção, hoje, porque atingiu dimensões continentais. O que incomoda, nela, não é a promiscuidade entre fé e radiodifusão: o que nela incomoda é a escala, a proporção, a magnitude. Não fosse isso, pouca gente iria perder seu tempo falando disso.

O problema, entretanto, não é de escala, mas de conceito. Religiões e emissoras deveriam ser negócios muito mais separados do que de fato são. Se quiséssemos seguir à risca o ideal democrático e o que estabelece a Constituição, até poderíamos considerar admissível que igrejas comprassem faixas de horários em algumas programações, mas jamais toleraríamos como um dado natural que igrejas, de forma velada ou aberta, fossem simplesmente as proprietárias de grandes redes. Não toleraríamos porque, quando isso acontece, o caráter de serviço público da radiodifusão sai muito, mas muito arranhado. Ou mesmo mutilado.

No caso da Record e de seus vínculos com a IURD, há um terceiro elemento que deveria ser considerado: o Partido Republicano Brasileiro (PRB). Seu principal expoente no Congresso Nacional é o senador Marcelo Crivella, do Rio de Janeiro, também bispo (licenciado) da Universal. O partido soma apenas cinco parlamentares em Brasília (dois senadores e três deputados federais), cujos nomes costumam figurar nas listas da chamada "bancada evangélica", que não para de crescer. O PRB se posiciona bem. Seu presidente de honra era ninguém menos que José Alencar (que morreu em 29 de março de 2011), ex-vice-presidente da República. Mangabeira Unger, um de seus filiados, foi titular de uma pasta no ministério do governo Lula.

Quais as reais relações entre a IURD e o PRB? Por enquanto, essa pergunta fica no ar.

### **O setor das emissoras públicas**

Outro ponto crítico, bastante crítico, é a situação das emissoras ditas públicas, ou estatais. Também elas carecem de uma regulamentação moderna.

Sob que regime elas deveriam funcionar? Elas podem veicular anúncios publicitários, concorrendo, assim, com emissoras comerciais? Podem veicular anúncios e ao mesmo tempo receber dotações orçamentárias do Poder Executivo? Nada disso é claro, nada está resolvido. A propósito, nem mesmo a definição do que é uma emissora pública existe na nossa legislação. Há, quando muito, visões discrepantes em corpos normativos distintos. A Constituição fala na "complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal" (art. 223), mas ninguém consegue explicar direito, com base na lei, o que diferencia sistema público do estatal. De novo, é preciso lei complementar que resolva a dúvida.

As transformações tecnológicas próprias da era digital também exigem a definição de marcos legais atualizados. Como disciplinar as atividades que podem se sobrepor entre telefonia e radiodifusão, por exemplo? Qual o território de ação de cada um desses setores? O que fazer diante de um cenário que já revela a potencial superação das tecnologias da radiodifusão em proveito de outras que não padeçam das mesmas limitações de espectro? De que modo deve o Estado agir para regular esse novo horizonte?

Os pontos acima poderiam facilmente se desdobrados em mais. As razões para que a agenda da regulação seja efetivamente adotada são numerosas e consistentes. E, o que é fundamental, nenhuma delas precisa ser contaminada pelos propósitos de alguns que querem controlar o debate público. Em nada, a regulamentação e a regulação democrática desse setor, se de fato trabalhadas em bases democráticas, ameaçam a liberdade de expressão. Tanto isso é verdade que, em todas as democracias que nos servem de referência, esse setor funciona sob regulação, e nem por isso a liberdade de imprensa ou o direito à informação, nelas, encontram-se sitiados. Ao contrário: a regulação protege as garantias fundamentais. Basta ver o caso americano.

As pessoas se perguntam por que, por exemplo, nos Estados Unidos, se firmaram três redes nacionais de televisão aberta (NBC, CBS e ABC). A resposta é muito simples: elas são três porque a lei, por meio da FCC, assim determinou. Na visão do regulador americano, se elas fossem apenas duas, ou mesmo uma, a concorrência não iria existir. Desse modo, nos EUA, o mercado realizou um projeto público. Hoje, naturalmente, a FCC promove, em seu interior, as adaptações que os tempos requerem, conforme as

mudanças de padrão tecnológico. Nem por isso, existem ameaças à liberdade de informação nos EUA.

Nem por isso, a mesma agenda não deveria representar ameaças no Brasil.

Mas acontece que, conforme o ângulo que adotemos para ver a questão, há ameaças por ali. Elas não são ameaças que inviabilizam a agenda. Aliás, a existência dessas ameaças deveria fazer com que os diversos agentes jogassem ainda mais peso no debate. Por isso mesmo, é preciso entendê-las um pouco mais de perto.

### **Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010**

Agora podemos retornar ao papel que coube à Secom em 2010. Como já foi dito, não era ela, a Secom, o órgão de governo que deveria liderar as discussões sobre a matéria. Aqui, veremos, em mais detalhes, por quê.

A Secom, a Secretaria de Comunicação Social, um ministério que tem sede no Palácio do Planalto, sendo parte integrante da Presidência da República, não é indicada para arbitrar o debate público sobre a regulamentação e a regulação da radiodifusão no Brasil. Ela é um lugar que inspira, em muitos interlocutores de boa vontade, alguma cautela. As condições da Secom para ser a mediadora e fiadora desse percurso não são assim tão incontestáveis.

1. De início, não faz parte das atribuições legais da Secom atuar na condução das atividades de radiodifusão. Não lhe cabe nem mesmo o dever de formular projetos de lei para o setor. A regulação, em poucas palavras, não figura no escopo da Secom. Então, por que motivo ela se viu encarregada de liderar esse processo dentro do Governo? Por que ela invadiu as competências do Ministério das Comunicações? Como sabemos, na administração pública, a autoridade deve ater-se àquilo que é seu dever – a autoridade pública não pode fazer o que lhe parece interessante, mas só pode fazer aquilo que a lei autoriza expressamente. Não que alguém da Secom tenha faltado com o seu dever, de modo algum. Não que alguém ali agiu ao arrepio do ordenamento jurídico. Apenas causa desconforto, e é razoável que cause, o notável empenho desse órgão que, para além de suas competências originais, quer propor marcos regulatórios para o setor.
2. A Secom é, ela mesma, parte interessada, ou mais que interessada, parte dirigente, de uma grande empresa de radiodifusão, a EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que põe no ar a TV Brasil e diversas outras emissoras de rádio e TV, às vezes em rede, outras vezes não. Criada pela lei 11.652, de 7 de abril de 2008, a EBC tem seu órgão superior de gestão no Conselho de Administração, cujo presidente é diretamente indicado pela Secom, ministério ao qual a empresa está vinculada funcionalmente. Portanto, a Secom mantém, dentro de seu âmbito, funções próprias de controle de uma empresa (estatal) de radiodifusão. Sendo parte interessada, deveria distanciar-se da regulação.
3. A Secom controla diretamente a verba publicitária do governo federal, o que faz dela, sozinha, um dos maiores anunciantes do mercado brasileiro. A carteira publicitária da Secom vai para os veículos comerciais, privados, o que gera outro potencial conflito de interesses. Como ela pode assegurar ao público que

terá isenção na implantação do projeto que pretende elaborar se de sua vontade depende os destinos de centenas de milhões de reais para essa ou aquela emissora? A administração dessa verba não poderia ser visto como um fator de pressão sobre as emissoras?

4.O quarto ponto de desconforto vem da principal atribuição da Secom. Ela cuida, por dever, da imagem do presidente da República. Cabe à Secom as funções de assessoria da imprensa da presidência, bem como as funções de porta-voz. Ela representa a voz do presidente. Tendo em vista as exacerbações que marcaram as declarações do ex-presidente Lula contra a imprensa, durante a recente campanha eleitoral de 2010, não teria essa entrada da Secom no tema da regulação um caráter de intimidação? Outra vez, a dúvida procede. Registremos que, entre outras manifestações bem pouco amistosas, o ex-presidente da República, em pessoa, no dia 20 de setembro de 2010, no Tocantins, chegou a impor condicionantes à liberdade de imprensa. Depois de afirmar que a liberdade é “sagrada”, ele emendou: “A liberdade de imprensa não significa que você possa inventar coisas o dia inteiro. (...) Significa que você tem a liberdade de informar corretamente a opinião pública, para fazer críticas políticas, e não o que a gente assiste de vez em quando.” Qual o sentido dessa fala? Será que ela nos quer sugerir que apenas teriam direito à liberdade aqueles que informam “corretamente a opinião pública” – “corretamente”, aqui, *segundo o juízo do chefe de Estado*? Se for isso, estaríamos diante de uma visão restritiva da liberdade. Bem sabemos que Lula é um democrata e que não faz parte de sua biografia desferir atentados contra jornalistas. Ocorre que, com declarações infelizes como essa, ele acabou gerando desconfiança entre os jornalistas. Depois, com a investida da Secom, essas desconfianças ganharam novas colorações – nem sempre boas.

5.No dia nove de novembro de 2010, o então ministro da Secom, Franklin Martins, na defesa da necessidade da discussão sobre os marcos regulatórios, fez uma afirmação que, pelo emprego da palavra “enfrentamento”, inspirou ainda mais preocupação em vários observadores. Conclamando à pacificação e ao diálogo, ele disse uma frase que tinha uma ponta de intimidação: “Vamos nos desarmar, não da defesa dos interesses de cada grupo, é evidente, de cada setor, que continuarão a defender. Mas vamos nos desarmar entendendo, isso é muito concreto: nenhum setor, nenhum grupo tem o poder de interditar a discussão. A discussão está na mesa, está na agenda, ela terá de ser feita. Ela pode ser feita em clima de entendimento *ou num clima de enfrentamento*. Eu acho que é muito melhor fazer num clima de entendimento.” Com essas palavras, Martins *não descartou* o “enfrentamento” e agravou a tensão. Com polidez, com diplomacia, ou sem nada disso, estaria ele chamando as empresas do setor para a disputa aberta?

Por tudo isso, enfim, foi sábia, da parte da nova presidente da República, a decisão de afastar a Secom dessa agenda.

## Os Conselhos Estaduais de Comunicação: eles têm razão de existir?

Ainda no final de 2010, um novo personagem entrou em cena. Ou melhor, vários personagens: os Conselhos Estaduais de Comunicação. Eles constituem mais um capítulo na sucessão de atos pelos quais o poder fustiga os veículos de imprensa.<sup>8</sup>

É bom termos em mente o ambiente polarizado em que esses conselhos começaram a pipocar. No dia 18 de setembro, um sábado, num comício em Campinas, Lula disse o seguinte: "Tem dias em que alguns setores da imprensa são uma vergonha. Os donos de jornais deviam ter vergonha. Nós vamos derrotar alguns jornais e revistas que se comportam como partidos políticos. Nós não precisamos de formadores de opinião. Nós somos a opinião pública."

Estávamos às vésperas do primeiro turno e o clima não era dos mais amistosos. Durante o segundo turno, o clima seguiu tenso. Se o então presidente proclamava querer derrotar "alguns jornais e revistas", é natural que se pergunte: o projeto para regular o setor é parte da estratégia belicosa do Planalto? Ou mira o bem do País? Levemos em conta que a pregação presidencial não ficou apenas em palavras. Logo após a sucessão de discursos inflamados, começaram a aparecer em estados diferentes os Conselhos Estaduais de Comunicação. Estimulados, ainda que veladamente, pelo governo federal, eles complicaram ainda mais o cenário – e em nada ajudaram a melhorar a nossa radiodifusão.

Os conselhos estaduais, que constam há décadas das reivindicações das entidades de jornalistas e de movimentos sociais que atuam no setor da comunicação social, estão longe de ser um advento corriqueiro. O primeiro a aparecer foi o do Ceará (criado pela Assembléia Legislativa daquele estado, por meio do Projeto de Indicação 72.10), cujas características devem ser aqui destacadas. Em primeiro lugar, o conselho nasce como órgão integrante da Casa Civil, ou seja, é parte do Poder Executivo. Em síntese, embora conte com conselheiros que, em tese, representam a sociedade civil, estará abrigado no Governo – o que contraria o princípio democrático segundo o qual não é indicado que o Poder Executivo interfira em debates que tenham por tema a imprensa.

Além disso, as atribuições do conselho cearense incluem avaliações subjetivas do comportamento da imprensa, o que, potencialmente, pode conter, sim, alguma ameaça. Vejamos o artigo segundo do ato que cria o conselho cearense:

“Art. 2º. Compete ao Conselho Estadual de Comunicação Social definir a política de comunicação do Estado do Ceará; realizar estudos, pareceres, recomendações, *acompanhando o desempenho e a atuação dos meios de comunicação locais*, particularmente aqueles de caráter público e estatal; e empreender outras ações, conforme solicitações que lhe forem encaminhadas por qualquer órgão dos três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou por qualquer entidade da sociedade, sempre visando à efetivação do direito à comunicação, garantindo a liberdade de manifestação de pensamento, criação, expressão e de livre circulação da informação.”[*O grifo é nosso*].

---

<sup>8</sup> O autor desenvolveu esse tópico em textos anteriores, entre eles “O que ajuda, o que atrapalha”, publicado no site *Observatório da Imprensa*, em 16 de novembro de 2010.

Cabe a pergunta: Será que é competência do Poder Executivo “acompanhar o desempenho e a atuação dos meios de comunicação”, assim, em aberto?

Há mais:

O conselho terá a função de “monitorar, receber denúncias e encaminhar parecer aos órgãos competentes sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de comunicação no estado do Ceará”. (Art. 3, inciso VIII). O que significa, nesse caso, “monitorar”? Teremos uma vigilância permanente, instalada no Executivo, da imprensa local? A que isso pode levar? A que tipo de cultura política?

O inciso XXI do mesmo artigo deixa mais claro esse caráter de vigilância permanente. Ele dispõe que o conselho deverá:

“Exercer permanente vigilância quanto ao cumprimento da legislação e das normas que regulamentam a radiodifusão e as telecomunicações e sempre que necessário pedir esclarecimentos às Delegacias Regionais do Ministério das Comunicações (Minicom) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre a situação das emissoras locais e os processos de outorga, renovação de concessão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ao mesmo tempo formalizar denúncia junto a esses órgãos quando alguma emissora de rádio e/ou televisão desrespeitar a legislação pertinente”.

Mais perguntas: é competência dos estados a outorga e a concessão de canais de rádio e TV? Ou o estado, nesse caso, vai hospedar um organismo de pressão sobre as emissoras? Isso é legítimo?

O inciso XI do mesmo artigo 3 traz, ainda, uma incumbência que transforma o conselho num órgão de militância pela radiodifusão comunitária. Segundo esse inciso, o conselho terá a função de:

“Fomentar, por todas as suas instâncias e meios, a democratização da comunicação e da informação, estimulando a comunicação comunitária como instrumento potencializador e diversificador da comunicação social no Estado.”

Aqui notamos com mais nitidez que se estabelece um sinal de igualdade entre “comunicação comunitária” e “democratização da comunicação e da informação”, o que constitui um prisma ideológico, de difícil sustentação na lógica da administração pública e do Estado laico e apartidário. Quando a lei insinua que uma forma de comunicação é mais “democrática” do que outra, estamos ingressando num terreno de subjetivismos traiçoeiros.

Foi por essas e outras razões que um observador independente e de grande sabedoria, como o jornalista Alberto Dines, não deixou dúvidas sobre a caracterização que faz sobre o pipocar desses conselhos regionais (ao conselho do Ceará, seguiram-se vários outros, com pequenas diferenças de constituição). Escreveu o editor e fundador do *Observatório da Imprensa*, em seu artigo de 26 de outubro de 2010 (“Conselhos Estaduais não são para valer”):

“Inoportuna, extemporânea, irresponsável, contrária aos interesses que pretende defender, ilegal, ilegítima. E aloprada. Por mais necessária que seja a abertura do debate sobre a regulação dos meios de comunicação, a decisão da Assembléia Legislativa do Ceará – na terça-feira (19/10) – de criar um conselho estadual vinculado ao Executivo para acompanhar o desempenho da mídia é um delírio.

O debate é imperioso, impreterível, mas acionado desta maneira tacanha e truculenta vai transformar-se em retrocesso. Interessa apenas aos intransigentes das duas facções e não àqueles empenhados em criar condições para a efetiva modernização do nosso sistema midiático e sua convergência com o interesse público.

Na reta final de uma das eleições mais acirradas e violentas desde a redemocratização, na qual governo e empresas de mídia substituíram-se aos candidatos e brutalizaram-se ostensivamente, rebaixando o país ao nível da Venezuela, a iniciativa cearense logo engrossada por outros três estados (Bahia, Alagoas e Piauí) tem toda a aparência de grosseira provocação.

Não é para valer, esta é a sua perversidade.”

Como não é difícil notar, o tempo anda tumultuado demais para que se consiga a serenidade necessária para a discussão com qualidade de um tópico tão essencial para a ordem democrática. Militar pela serenidade, agora, é uma boa trilha.

Ninguém que se pautar pela boa vontade na democracia irá se opor à necessidade de que definamos, rapidamente, os marcos regulatórios da radiodifusão e de suas implicações nas tecnologias da era digital. Mais ainda: ninguém que aprecie a liberdade será contrário à mais ampla e disseminada discussão, na sociedade, da qualidade da imprensa. É preciso debatê-la, acompanhá-la e até mesmo monitorá-la, fiscalizá-la, vigiá-la. Mas, atenção, *no âmbito da sociedade, não sob o manto do poder do Estado – muito menos no Poder Executivo*. Por isso, o período em que a Secom tentou liderar a formulação dessa proposta no cenário nacional não foi exatamente favorável e convidativo. O tema é urgente, sem dúvida, mas as condições prévias para o bom diálogo não estavam dadas em 2010 – e ainda faltam em 2011. É preciso cuidar delas, com presteza e decisão.

Se cuidarmos bem do diálogo e da segurança dos interlocutores quanto às suas justas expectativas, há uma boa possibilidade de que as conversas sejam mais produtivas, mais proíficas e menos traumáticas.

## **O Autor**

**Eugênio Bucci** é jornalista, professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Colaborou para a realização deste artigo **Felipe Marques**, estudante de jornalismo e estagiário do autor.