

Comunicação, democracia e movimentos sociais: as origens das lutas pela democratização da comunicação no Brasil (1975-1988)

Comunicación, democracia y movimientos sociales: los orígenes de las luchas por la democratización de la comunicación en Brasil (1975-1988)

Communication, democracy and social movements: the origins of the struggles for the democratization of communication in Brazil (1975-1988)

Luiz Felipe Ferreira Stevanim

Contato: lfstevanim@gmail.com

Submetido: 12.06.2021 | Aprovado: 25.07.2022



Creative Commons



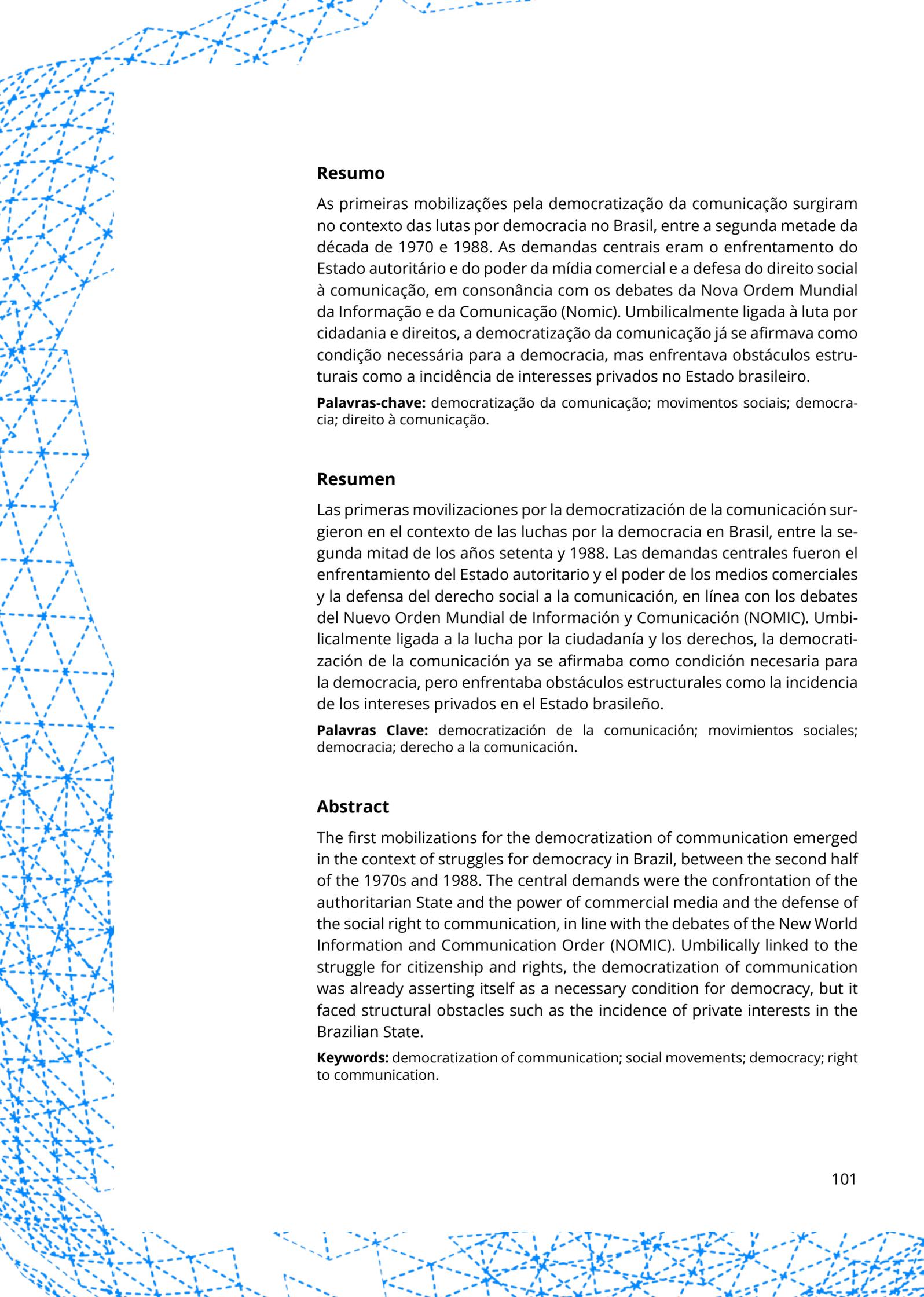
Atribuição



Não Comercial



Compartilhe Igual



Resumo

As primeiras mobilizações pela democratização da comunicação surgiram no contexto das lutas por democracia no Brasil, entre a segunda metade da década de 1970 e 1988. As demandas centrais eram o enfrentamento do Estado autoritário e do poder da mídia comercial e a defesa do direito social à comunicação, em consonância com os debates da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic). Umbilicalmente ligada à luta por cidadania e direitos, a democratização da comunicação já se afirmava como condição necessária para a democracia, mas enfrentava obstáculos estruturais como a incidência de interesses privados no Estado brasileiro.

Palavras-chave: democratização da comunicação; movimentos sociais; democracia; direito à comunicação.

Resumen

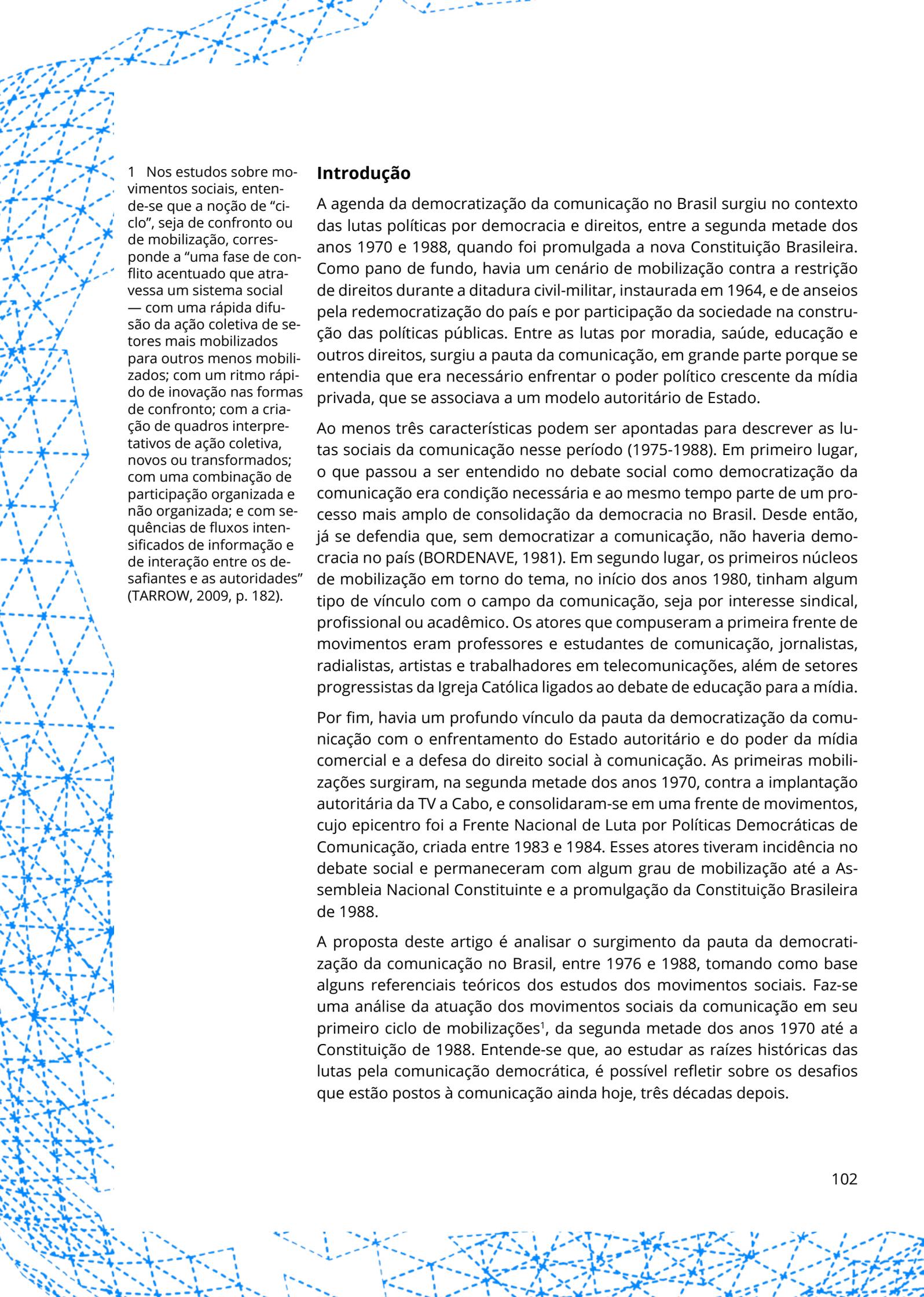
Las primeras movilizaciones por la democratización de la comunicación surgieron en el contexto de las luchas por la democracia en Brasil, entre la segunda mitad de los años setenta y 1988. Las demandas centrales fueron el enfrentamiento del Estado autoritario y el poder de los medios comerciales y la defensa del derecho social a la comunicación, en línea con los debates del Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación (NOMIC). Umbilicalmente ligada a la lucha por la ciudadanía y los derechos, la democratización de la comunicación ya se afirmaba como condición necesaria para la democracia, pero enfrentaba obstáculos estructurales como la incidencia de los intereses privados en el Estado brasileño.

Palavras Clave: democratización de la comunicación; movimientos sociales; democracia; derecho a la comunicación.

Abstract

The first mobilizations for the democratization of communication emerged in the context of struggles for democracy in Brazil, between the second half of the 1970s and 1988. The central demands were the confrontation of the authoritarian State and the power of commercial media and the defense of the social right to communication, in line with the debates of the New World Information and Communication Order (NOMIC). Umbilically linked to the struggle for citizenship and rights, the democratization of communication was already asserting itself as a necessary condition for democracy, but it faced structural obstacles such as the incidence of private interests in the Brazilian State.

Keywords: democratization of communication; social movements; democracy; right to communication.



1 Nos estudos sobre movimentos sociais, entende-se que a noção de “ciclo”, seja de confronto ou de mobilização, corresponde a “uma fase de conflito acentuado que atravessa um sistema social — com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido de inovação nas formas de confronto; com a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados; com uma combinação de participação organizada e não organizada; e com sequências de fluxos intensificados de informação e de interação entre os desafiadores e as autoridades” (TARROW, 2009, p. 182).

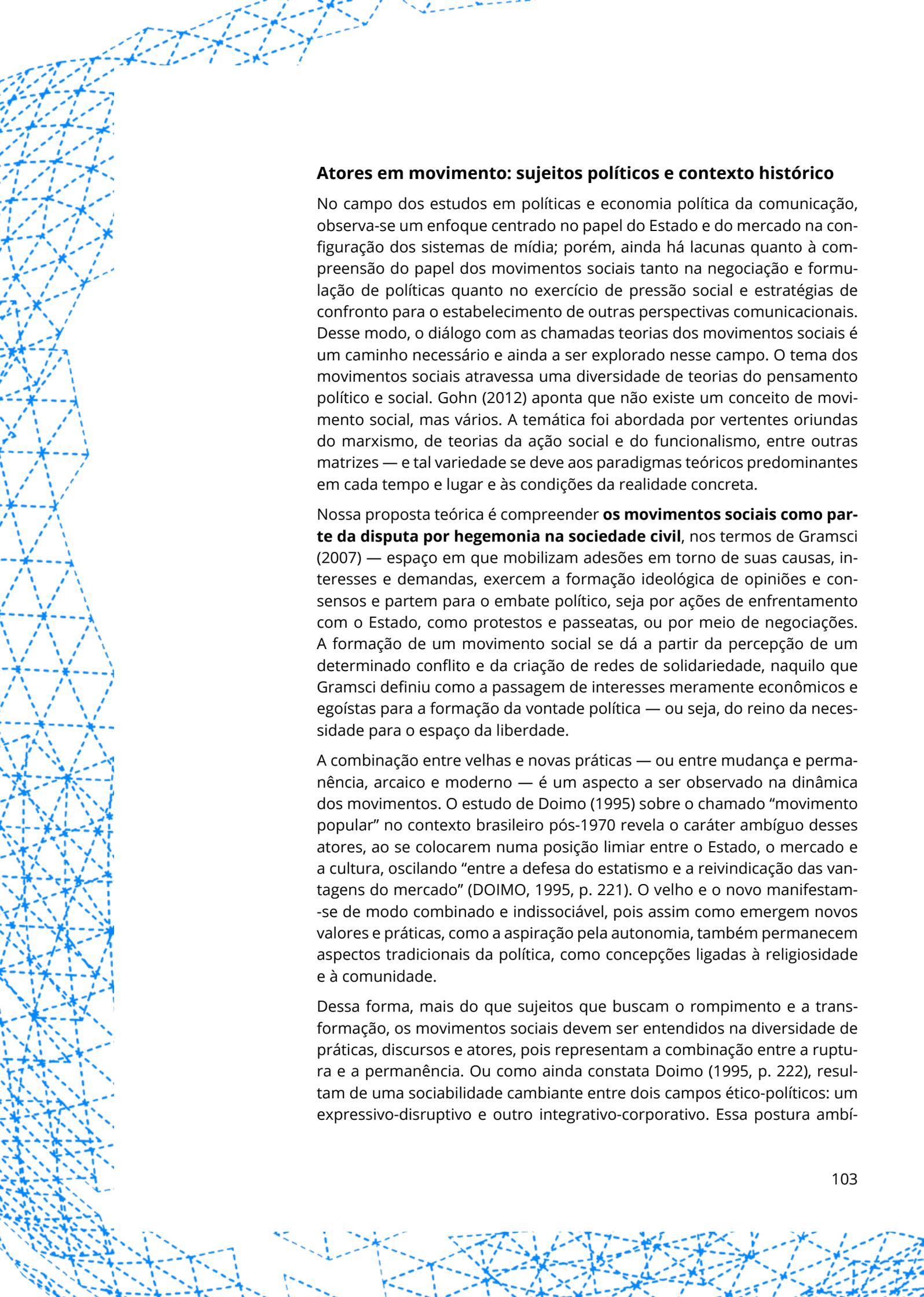
Introdução

A agenda da democratização da comunicação no Brasil surgiu no contexto das lutas políticas por democracia e direitos, entre a segunda metade dos anos 1970 e 1988, quando foi promulgada a nova Constituição Brasileira. Como pano de fundo, havia um cenário de mobilização contra a restrição de direitos durante a ditadura civil-militar, instaurada em 1964, e de anseios pela redemocratização do país e por participação da sociedade na construção das políticas públicas. Entre as lutas por moradia, saúde, educação e outros direitos, surgiu a pauta da comunicação, em grande parte porque se entendia que era necessário enfrentar o poder político crescente da mídia privada, que se associava a um modelo autoritário de Estado.

Ao menos três características podem ser apontadas para descrever as lutas sociais da comunicação nesse período (1975-1988). Em primeiro lugar, o que passou a ser entendido no debate social como democratização da comunicação era condição necessária e ao mesmo tempo parte de um processo mais amplo de consolidação da democracia no Brasil. Desde então, já se defendia que, sem democratizar a comunicação, não haveria democracia no país (BORDENAVE, 1981). Em segundo lugar, os primeiros núcleos de mobilização em torno do tema, no início dos anos 1980, tinham algum tipo de vínculo com o campo da comunicação, seja por interesse sindical, profissional ou acadêmico. Os atores que compuseram a primeira frente de movimentos eram professores e estudantes de comunicação, jornalistas, radialistas, artistas e trabalhadores em telecomunicações, além de setores progressistas da Igreja Católica ligados ao debate de educação para a mídia.

Por fim, havia um profundo vínculo da pauta da democratização da comunicação com o enfrentamento do Estado autoritário e do poder da mídia comercial e a defesa do direito social à comunicação. As primeiras mobilizações surgiram, na segunda metade dos anos 1970, contra a implantação autoritária da TV a Cabo, e consolidaram-se em uma frente de movimentos, cujo epicentro foi a Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, criada entre 1983 e 1984. Esses atores tiveram incidência no debate social e permaneceram com algum grau de mobilização até a Assembleia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

A proposta deste artigo é analisar o surgimento da pauta da democratização da comunicação no Brasil, entre 1976 e 1988, tomando como base alguns referenciais teóricos dos estudos dos movimentos sociais. Faz-se uma análise da atuação dos movimentos sociais da comunicação em seu primeiro ciclo de mobilizações¹, da segunda metade dos anos 1970 até a Constituição de 1988. Entende-se que, ao estudar as raízes históricas das lutas pela comunicação democrática, é possível refletir sobre os desafios que estão postos à comunicação ainda hoje, três décadas depois.



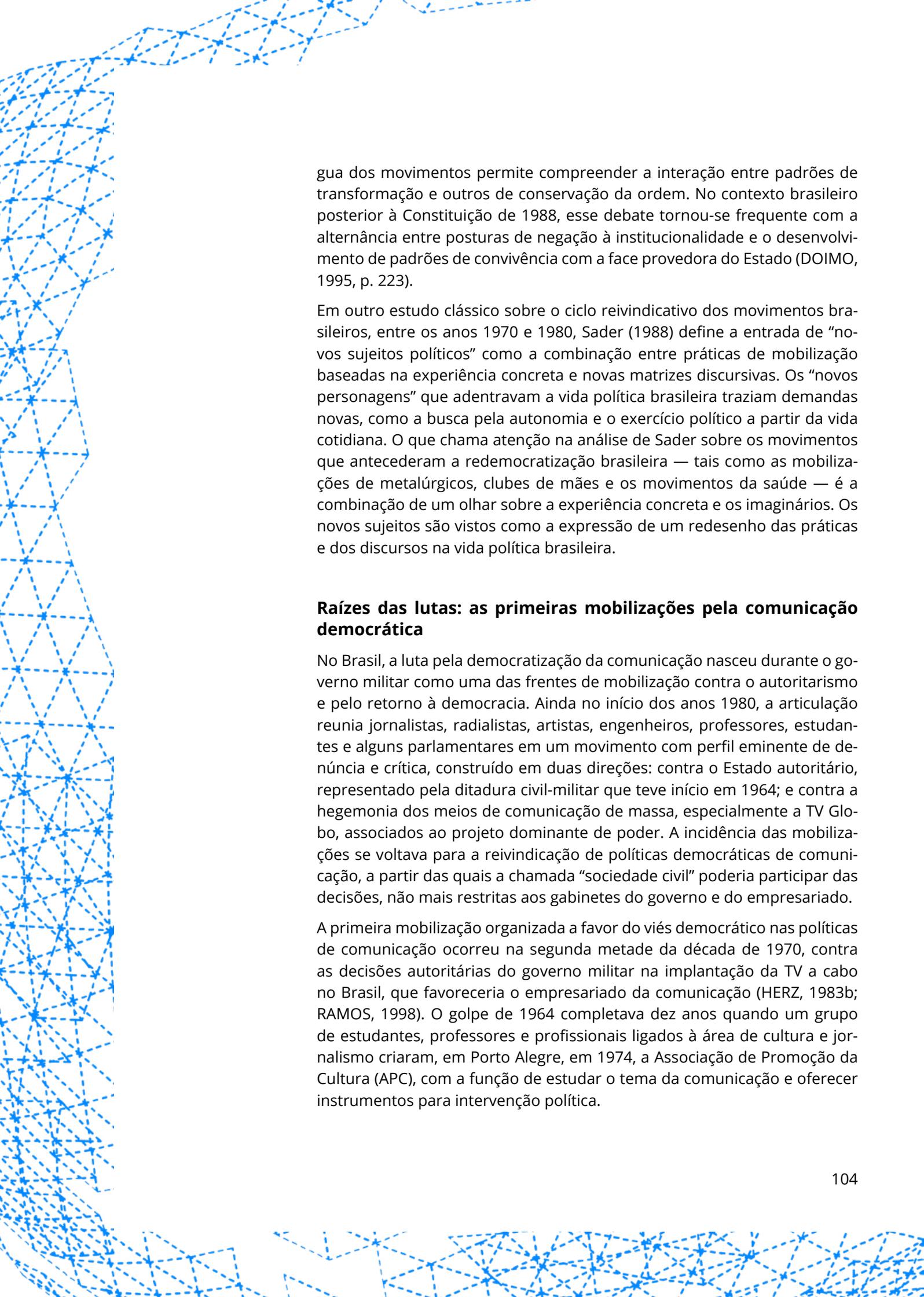
Atores em movimento: sujeitos políticos e contexto histórico

No campo dos estudos em políticas e economia política da comunicação, observa-se um enfoque centrado no papel do Estado e do mercado na configuração dos sistemas de mídia; porém, ainda há lacunas quanto à compreensão do papel dos movimentos sociais tanto na negociação e formulação de políticas quanto no exercício de pressão social e estratégias de confronto para o estabelecimento de outras perspectivas comunicacionais. Desse modo, o diálogo com as chamadas teorias dos movimentos sociais é um caminho necessário e ainda a ser explorado nesse campo. O tema dos movimentos sociais atravessa uma diversidade de teorias do pensamento político e social. Gohn (2012) aponta que não existe um conceito de movimento social, mas vários. A temática foi abordada por vertentes oriundas do marxismo, de teorias da ação social e do funcionalismo, entre outras matrizes — e tal variedade se deve aos paradigmas teóricos predominantes em cada tempo e lugar e às condições da realidade concreta.

Nossa proposta teórica é compreender **os movimentos sociais como parte da disputa por hegemonia na sociedade civil**, nos termos de Gramsci (2007) — espaço em que mobilizam adesões em torno de suas causas, interesses e demandas, exercem a formação ideológica de opiniões e consensos e partem para o embate político, seja por ações de enfrentamento com o Estado, como protestos e passeatas, ou por meio de negociações. A formação de um movimento social se dá a partir da percepção de um determinado conflito e da criação de redes de solidariedade, naquilo que Gramsci definiu como a passagem de interesses meramente econômicos e egoístas para a formação da vontade política — ou seja, do reino da necessidade para o espaço da liberdade.

A combinação entre velhas e novas práticas — ou entre mudança e permanência, arcaico e moderno — é um aspecto a ser observado na dinâmica dos movimentos. O estudo de Doimo (1995) sobre o chamado “movimento popular” no contexto brasileiro pós-1970 revela o caráter ambíguo desses atores, ao se colocarem numa posição limiar entre o Estado, o mercado e a cultura, oscilando “entre a defesa do estatismo e a reivindicação das vantagens do mercado” (DOIMO, 1995, p. 221). O velho e o novo manifestam-se de modo combinado e indissociável, pois assim como emergem novos valores e práticas, como a aspiração pela autonomia, também permanecem aspectos tradicionais da política, como concepções ligadas à religiosidade e à comunidade.

Dessa forma, mais do que sujeitos que buscam o rompimento e a transformação, os movimentos sociais devem ser entendidos na diversidade de práticas, discursos e atores, pois representam a combinação entre a ruptura e a permanência. Ou como ainda constata Doimo (1995, p. 222), resultam de uma sociabilidade cambiante entre dois campos ético-políticos: um expressivo-disruptivo e outro integrativo-corporativo. Essa postura ambí-



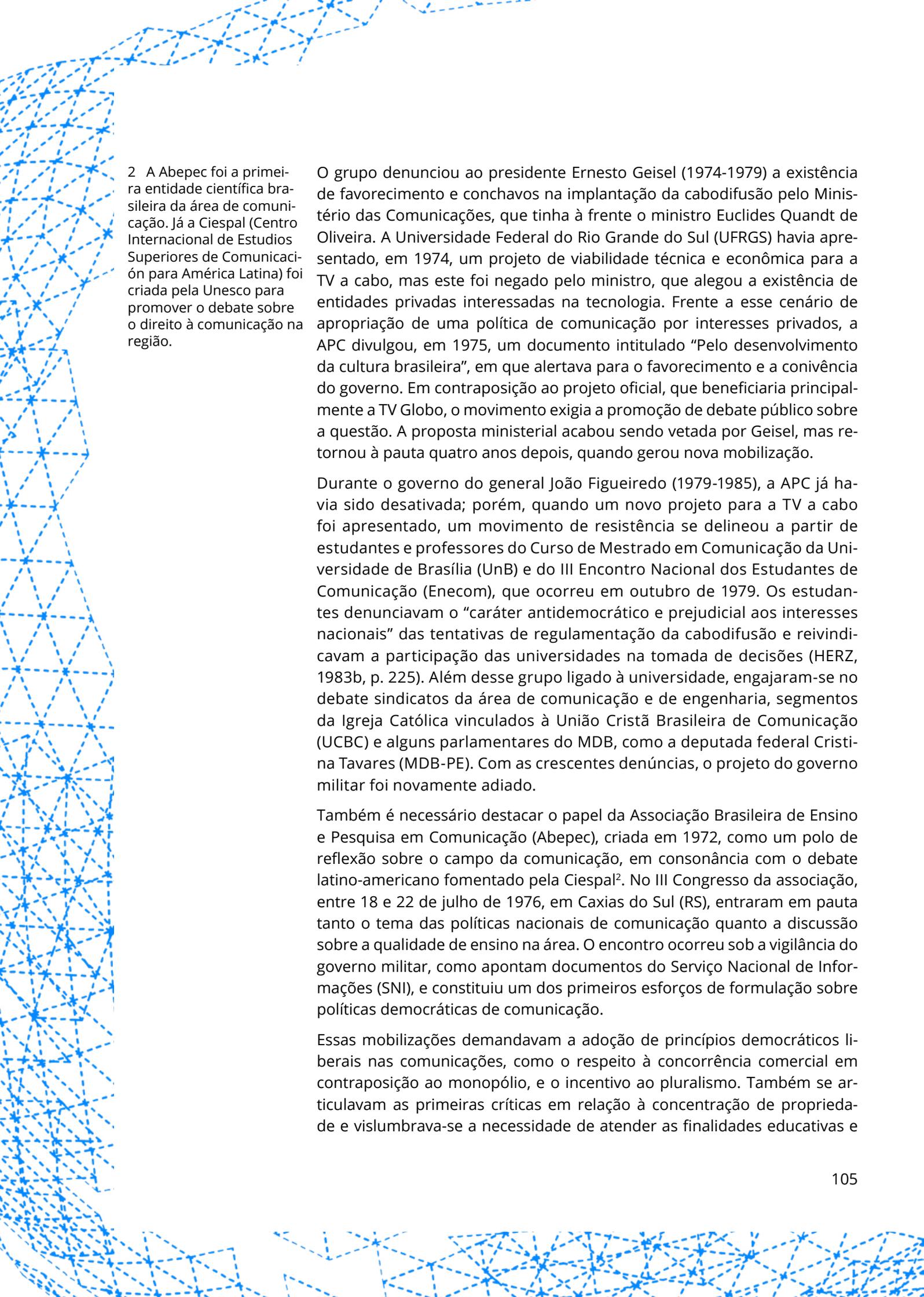
gua dos movimentos permite compreender a interação entre padrões de transformação e outros de conservação da ordem. No contexto brasileiro posterior à Constituição de 1988, esse debate tornou-se frequente com a alternância entre posturas de negação à institucionalidade e o desenvolvimento de padrões de convivência com a face provedora do Estado (DOIMO, 1995, p. 223).

Em outro estudo clássico sobre o ciclo reivindicativo dos movimentos brasileiros, entre os anos 1970 e 1980, Sader (1988) define a entrada de “novos sujeitos políticos” como a combinação entre práticas de mobilização baseadas na experiência concreta e novas matrizes discursivas. Os “novos personagens” que adentravam a vida política brasileira traziam demandas novas, como a busca pela autonomia e o exercício político a partir da vida cotidiana. O que chama atenção na análise de Sader sobre os movimentos que antecederam a redemocratização brasileira — tais como as mobilizações de metalúrgicos, clubes de mães e os movimentos da saúde — é a combinação de um olhar sobre a experiência concreta e os imaginários. Os novos sujeitos são vistos como a expressão de um redesenho das práticas e dos discursos na vida política brasileira.

Raízes das lutas: as primeiras mobilizações pela comunicação democrática

No Brasil, a luta pela democratização da comunicação nasceu durante o governo militar como uma das frentes de mobilização contra o autoritarismo e pelo retorno à democracia. Ainda no início dos anos 1980, a articulação reunia jornalistas, radialistas, artistas, engenheiros, professores, estudantes e alguns parlamentares em um movimento com perfil eminente de denúncia e crítica, construído em duas direções: contra o Estado autoritário, representado pela ditadura civil-militar que teve início em 1964; e contra a hegemonia dos meios de comunicação de massa, especialmente a TV Globo, associados ao projeto dominante de poder. A incidência das mobilizações se voltava para a reivindicação de políticas democráticas de comunicação, a partir das quais a chamada “sociedade civil” poderia participar das decisões, não mais restritas aos gabinetes do governo e do empresariado.

A primeira mobilização organizada a favor do viés democrático nas políticas de comunicação ocorreu na segunda metade da década de 1970, contra as decisões autoritárias do governo militar na implantação da TV a cabo no Brasil, que favoreceria o empresariado da comunicação (HERZ, 1983b; RAMOS, 1998). O golpe de 1964 completava dez anos quando um grupo de estudantes, professores e profissionais ligados à área de cultura e jornalismo criaram, em Porto Alegre, em 1974, a Associação de Promoção da Cultura (APC), com a função de estudar o tema da comunicação e oferecer instrumentos para intervenção política.



2 A Abepec foi a primeira entidade científica brasileira da área de comunicação. Já a Ciespal (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina) foi criada pela Unesco para promover o debate sobre o direito à comunicação na região.

O grupo denunciou ao presidente Ernesto Geisel (1974-1979) a existência de favorecimento e conchavos na implantação da cabodifusão pelo Ministério das Comunicações, que tinha à frente o ministro Euclides Quandt de Oliveira. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) havia apresentado, em 1974, um projeto de viabilidade técnica e econômica para a TV a cabo, mas este foi negado pelo ministro, que alegou a existência de entidades privadas interessadas na tecnologia. Frente a esse cenário de apropriação de uma política de comunicação por interesses privados, a APC divulgou, em 1975, um documento intitulado “Pelo desenvolvimento da cultura brasileira”, em que alertava para o favorecimento e a conivência do governo. Em contraposição ao projeto oficial, que beneficiaria principalmente a TV Globo, o movimento exigia a promoção de debate público sobre a questão. A proposta ministerial acabou sendo vetada por Geisel, mas retornou à pauta quatro anos depois, quando gerou nova mobilização.

Durante o governo do general João Figueiredo (1979-1985), a APC já havia sido desativada; porém, quando um novo projeto para a TV a cabo foi apresentado, um movimento de resistência se delineou a partir de estudantes e professores do Curso de Mestrado em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e do III Encontro Nacional dos Estudantes de Comunicação (Enecom), que ocorreu em outubro de 1979. Os estudantes denunciavam o “caráter antidemocrático e prejudicial aos interesses nacionais” das tentativas de regulamentação da cabodifusão e reivindicavam a participação das universidades na tomada de decisões (HERZ, 1983b, p. 225). Além desse grupo ligado à universidade, engajaram-se no debate sindicatos da área de comunicação e de engenharia, segmentos da Igreja Católica vinculados à União Cristã Brasileira de Comunicação (UCBC) e alguns parlamentares do MDB, como a deputada federal Cristina Tavares (MDB-PE). Com as crescentes denúncias, o projeto do governo militar foi novamente adiado.

Também é necessário destacar o papel da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Comunicação (Abepec), criada em 1972, como um polo de reflexão sobre o campo da comunicação, em consonância com o debate latino-americano fomentado pela Ciespal². No III Congresso da associação, entre 18 e 22 de julho de 1976, em Caxias do Sul (RS), entraram em pauta tanto o tema das políticas nacionais de comunicação quanto a discussão sobre a qualidade de ensino na área. O encontro ocorreu sob a vigilância do governo militar, como apontam documentos do Serviço Nacional de Informações (SNI), e constituiu um dos primeiros esforços de formulação sobre políticas democráticas de comunicação.

Essas mobilizações demandavam a adoção de princípios democráticos liberais nas comunicações, como o respeito à concorrência comercial em contraposição ao monopólio, e o incentivo ao pluralismo. Também se articulavam as primeiras críticas em relação à concentração de propriedade e vislumbrava-se a necessidade de atender as finalidades educativas e

3 VI ENECOM — Encontro Nacional dos Estudantes de Comunicação. Boletim 1. Florianópolis, maio de 1982. Os textos do Boletim do VI Enecom são de Daniel Herz, Itamar Aguiar e Sérgio Andrade. Disponível em: https://issuu.com/enecos/docs/1982_-_1_boletim_-_vi_enecom. Acesso em: 6 dez. 2021.

culturais na radiodifusão, para além da exploração comercial — princípios estes apreendidos em texto de um dos principais formuladores deste movimento, o então jornalista e aluno do mestrado em Comunicação da UnB, Daniel Herz (1979). Por fim, também se defendia a participação popular e a descentralização das decisões, até então concentradas no Poder Executivo, com a marginalização do Congresso Nacional.

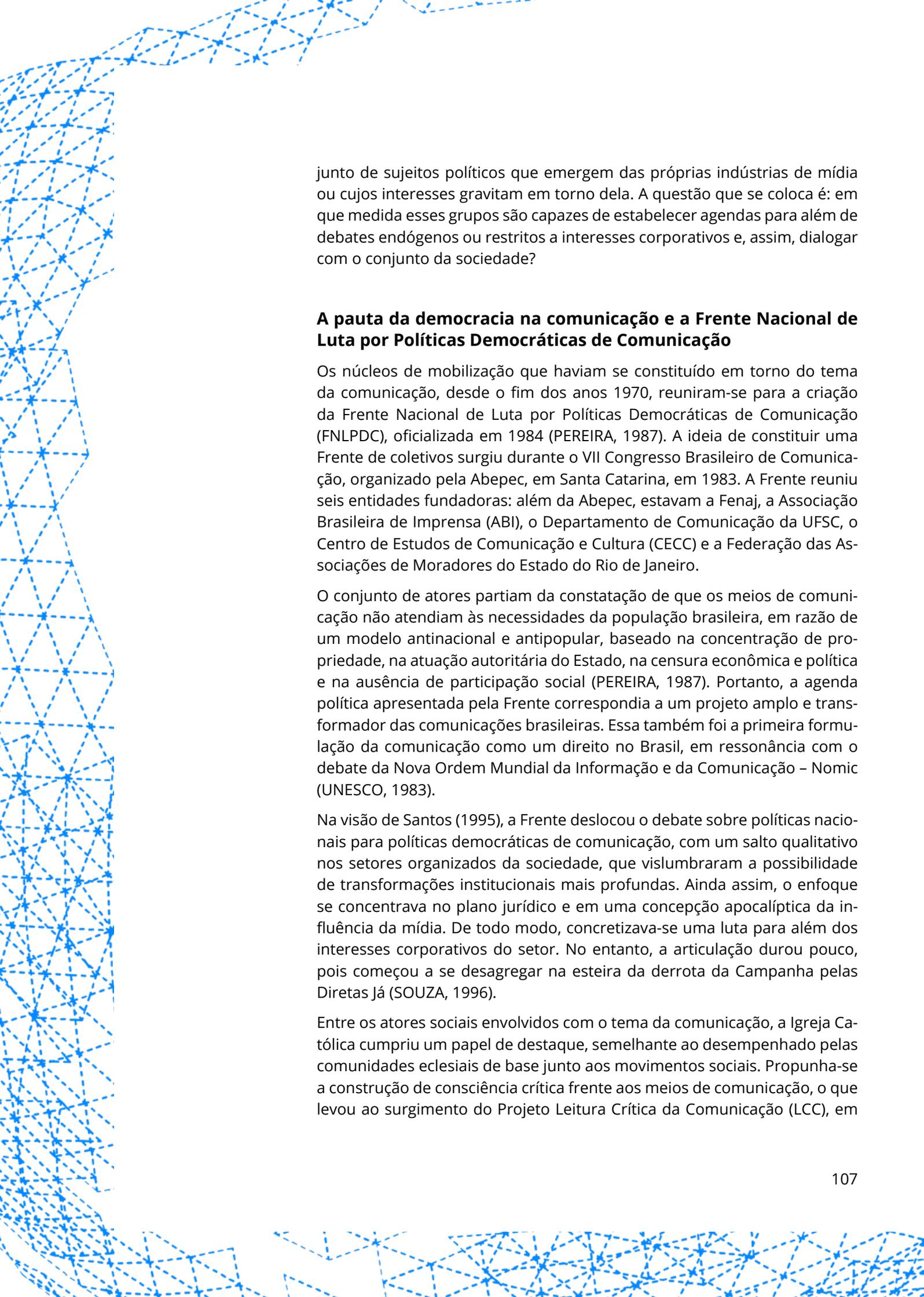
Ainda que o conceito de “democratização da comunicação” não estivesse claramente formulado neste primeiro momento, em fins dos anos 1970, já se notavam duas características que seriam bastante marcantes na história do movimento, ambas definidas pelo sentido de contraposição: de um lado, contra o predomínio da exploração privada nas comunicações; de outro, contra o favorecimento do poder público a políticos e às grandes empresas do setor. Na avaliação de Herz (1983a, p. 388-389), entre erros e acertos desta primeira fase, “essas campanhas cumpriram uma função catalizadora de diversos setores que podiam se manifestar”, mas as instituições envolvidas “não estavam preparadas tecnicamente nem preparadas politicamente para assumir posições”.

Primeiros núcleos de mobilização: dos estudantes aos jornalistas

Já no início da década de 1980, a noção de “democratização dos meios” começou a ser apropriada pelo movimento estudantil. O IV Enecom, em 1980, apontava para a necessidade de debater sobre a monopolização da mídia. Porém, foi em 1982, no VI Enecom, em Florianópolis, que se definiu que “é preciso entender a luta pela democratização dos meios como uma importante frente de luta pela transformação social”³.

Nesse contexto, haviam-se constituído alguns núcleos de mobilização para reivindicar políticas democráticas para o setor. Entre esses grupos, destacava-se o protagonismo da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). Outro núcleo foi formado a partir de setores progressistas da Igreja Católica, que se articulavam com o apoio da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por meio de uma entidade científica e confessional, a União Cristã Brasileira de Comunicação (UCBC). Ainda podemos acrescentar a contribuição de sindicatos e associações ligadas à área de engenharia e de telecomunicações, como a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel).

É possível identificar uma relação direta destes atores com o tema da comunicação, seja por meio de interesse sindical, como no caso dos trabalhadores do setor (jornalistas, radialistas, engenheiros e outros técnicos), ou pela via da reflexão, pesquisa e intervenção, como se verifica com a participação de professores, estudantes e do núcleo católico. Essa configuração corresponde ao que Hackett e Carrol (2006) identificam como o primeiro grupo de militantes envolvidos com os conflitos da comunicação. Trata-se de um con-



junto de sujeitos políticos que emergem das próprias indústrias de mídia ou cujos interesses gravitam em torno dela. A questão que se coloca é: em que medida esses grupos são capazes de estabelecer agendas para além de debates endógenos ou restritos a interesses corporativos e, assim, dialogar com o conjunto da sociedade?

A pauta da democracia na comunicação e a Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação

Os núcleos de mobilização que haviam se constituído em torno do tema da comunicação, desde o fim dos anos 1970, reuniram-se para a criação da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação (FNLPCD), oficializada em 1984 (PEREIRA, 1987). A ideia de constituir uma Frente de coletivos surgiu durante o VII Congresso Brasileiro de Comunicação, organizado pela Abepec, em Santa Catarina, em 1983. A Frente reuniu seis entidades fundadoras: além da Abepec, estavam a Fenaj, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o Departamento de Comunicação da UFSC, o Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CECC) e a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro.

O conjunto de atores partiam da constatação de que os meios de comunicação não atendiam às necessidades da população brasileira, em razão de um modelo antinacional e antipopular, baseado na concentração de propriedade, na atuação autoritária do Estado, na censura econômica e política e na ausência de participação social (PEREIRA, 1987). Portanto, a agenda política apresentada pela Frente correspondia a um projeto amplo e transformador das comunicações brasileiras. Essa também foi a primeira formulação da comunicação como um direito no Brasil, em ressonância com o debate da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação – Nomic (UNESCO, 1983).

Na visão de Santos (1995), a Frente deslocou o debate sobre políticas nacionais para políticas democráticas de comunicação, com um salto qualitativo nos setores organizados da sociedade, que vislumbraram a possibilidade de transformações institucionais mais profundas. Ainda assim, o enfoque se concentrava no plano jurídico e em uma concepção apocalíptica da influência da mídia. De todo modo, concretizava-se uma luta para além dos interesses corporativos do setor. No entanto, a articulação durou pouco, pois começou a se desagregar na esteira da derrota da Campanha pelas Diretas Já (SOUZA, 1996).

Entre os atores sociais envolvidos com o tema da comunicação, a Igreja Católica cumpriu um papel de destaque, semelhante ao desempenhado pelas comunidades eclesiais de base junto aos movimentos sociais. Propunha-se a construção de consciência crítica frente aos meios de comunicação, o que levou ao surgimento do Projeto Leitura Crítica da Comunicação (LCC), em



4 A União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC) foi fundada em São Paulo, em 18 de julho de 1969, durante o IV Congresso da União Católica Latino-americana de Imprensa (UCLAP). Em 1982, entre 28 de outubro e 02 de novembro, a UCBC patrocinou o XI Congresso Brasileiro de Comunicação Social com o tema “Comunicação e Direitos Humanos”.

5 Em entrevista ao autor, no dia 20 de fevereiro de 2017, por videoconferência.

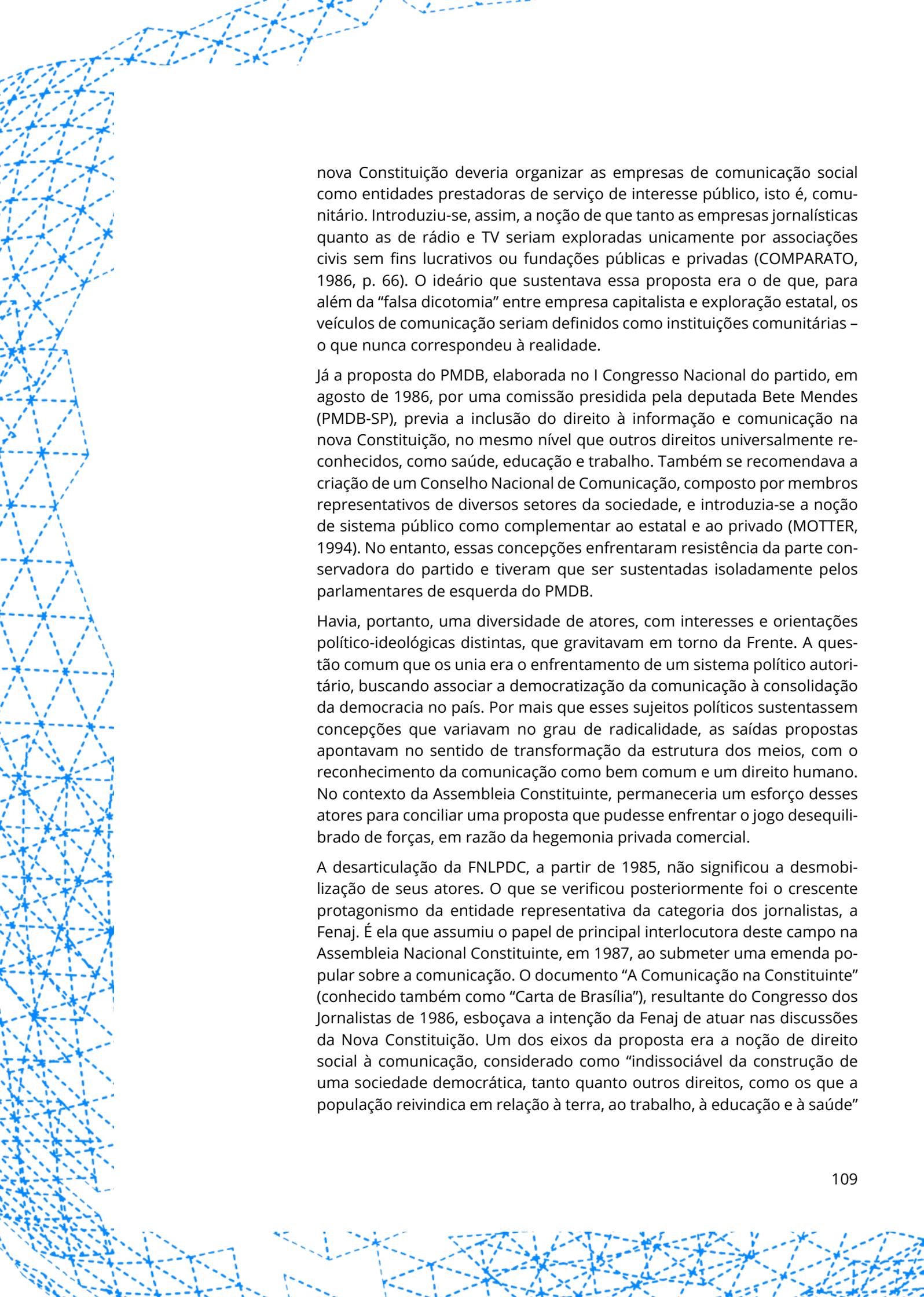
1979, por iniciativa da UCBC⁴. A iniciativa voltava-se para a área educacional, junto a comunicadores, líderes populares e agentes de pastoral. A compreensão do papel estratégico da comunicação levou esse segmento progressista da Igreja a atuar na luta por políticas democráticas de comunicação, a partir de 1984, com o papel da UCBC na Frente (GOMES; PIVA, 1988).

Outro núcleo formulador do movimento havia se constituído com a atuação de professores de comunicação oriundos de algumas universidades públicas, que uniam o debate acadêmico à militância e às discussões sobre direito à comunicação emergentes em âmbito internacional. Segundo relato de Ramos (2017) em entrevista⁵, esse grupo foi responsável por introduzir no Brasil as temáticas da Unesco, em torno da Nomic e das Políticas Nacionais de Comunicação (PNCs), na segunda metade dos anos 1970. O papel pioneiro de professores ligados ao mestrado em Comunicação da UnB, fundado em 1974, permitiu o advento das discussões sobre políticas de comunicação com um viés crítico, que superava o olhar funcionalista e positivista que predominava no campo.

Mais do que formulações teóricas, esses professores transpuseram as fronteiras da universidade e atuaram de modo decisivo na construção do programa da FNLPC e das propostas do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para o setor. Um dos exemplos havia sido o documento produzido, em 1984, pelo Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CECC), de Brasília, intitulado “A transição política e a democratização da comunicação social”, utilizado para subsidiar as discussões do PMDB (MOTTER, 1994, p. 122). Foram também responsáveis por construções conceituais que davam embasamento teórico à luta, como o trabalho de Capparelli (1982) – “Televisão e capitalismo no Brasil”.

Outros núcleos engajados nessa discussão eram formados por representações de engenheiros e trabalhadores em telecomunicações, radialistas e artistas. Além desses, os estudantes de comunicação também desempenharam um papel de mobilização importante e por vezes pioneiro, através de seus Encontros Nacionais (Enecom), desde o fim da década de 1970 e início de 1980. Já vimos que os documentos da Enecos (Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação) de 1980 e 1982 foram algumas das primeiras formulações sobre democratização da mídia. No contexto da Constituinte, a análise das resoluções do XI Enecom, em 1987, permite apreender propostas mais diversificadas, como a defesa das rádios comunitárias, contra a propaganda prejudicial (de produtos nocivos à saúde e veiculada a públicos inadequados) e pelo fim do monopólio nas comunicações.

A partir de 1985, em um momento posterior à campanha das Diretas Já, os partidos políticos começaram a elaborar projetos sobre políticas de comunicação, com destaque para o PT e o PMDB, para incidir sobre o processo constituinte. No documento apresentado pelo PT, em 1986, intitulado “Muda Brasil”, de autoria do jurista Fábio Comparato, defendia-se que a



nova Constituição deveria organizar as empresas de comunicação social como entidades prestadoras de serviço de interesse público, isto é, comunitário. Introduziu-se, assim, a noção de que tanto as empresas jornalísticas quanto as de rádio e TV seriam exploradas unicamente por associações civis sem fins lucrativos ou fundações públicas e privadas (COMPARATO, 1986, p. 66). O ideário que sustentava essa proposta era o de que, para além da “falsa dicotomia” entre empresa capitalista e exploração estatal, os veículos de comunicação seriam definidos como instituições comunitárias – o que nunca correspondeu à realidade.

Já a proposta do PMDB, elaborada no I Congresso Nacional do partido, em agosto de 1986, por uma comissão presidida pela deputada Bete Mendes (PMDB-SP), previa a inclusão do direito à informação e comunicação na nova Constituição, no mesmo nível que outros direitos universalmente reconhecidos, como saúde, educação e trabalho. Também se recomendava a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros representativos de diversos setores da sociedade, e introduzia-se a noção de sistema público como complementar ao estatal e ao privado (MOTTER, 1994). No entanto, essas concepções enfrentaram resistência da parte conservadora do partido e tiveram que ser sustentadas isoladamente pelos parlamentares de esquerda do PMDB.

Havia, portanto, uma diversidade de atores, com interesses e orientações político-ideológicas distintas, que gravitavam em torno da Frente. A questão comum que os unia era o enfrentamento de um sistema político autoritário, buscando associar a democratização da comunicação à consolidação da democracia no país. Por mais que esses sujeitos políticos sustentassem concepções que variavam no grau de radicalidade, as saídas propostas apontavam no sentido de transformação da estrutura dos meios, com o reconhecimento da comunicação como bem comum e um direito humano. No contexto da Assembleia Constituinte, permaneceria um esforço desses atores para conciliar uma proposta que pudesse enfrentar o jogo desequilibrado de forças, em razão da hegemonia privada comercial.

A desarticulação da FNLPCD, a partir de 1985, não significou a desmobilização de seus atores. O que se verificou posteriormente foi o crescente protagonismo da entidade representativa da categoria dos jornalistas, a Fenaj. É ela que assumiu o papel de principal interlocutora deste campo na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, ao submeter uma emenda popular sobre a comunicação. O documento “A Comunicação na Constituinte” (conhecido também como “Carta de Brasília”), resultante do Congresso dos Jornalistas de 1986, esboçava a intenção da Fenaj de atuar nas discussões da Nova Constituição. Um dos eixos da proposta era a noção de direito social à comunicação, considerado como “indissociável da construção de uma sociedade democrática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde”



6 Como defendeu Roberto Civita, proprietário do Grupo Abril, durante a reunião da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, em abril de 1987.

(FENAJ, 1986). Essa concepção foi colocada em pauta no contexto que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte.

Luta inconclusa: a comunicação na Assembleia Nacional Constituinte

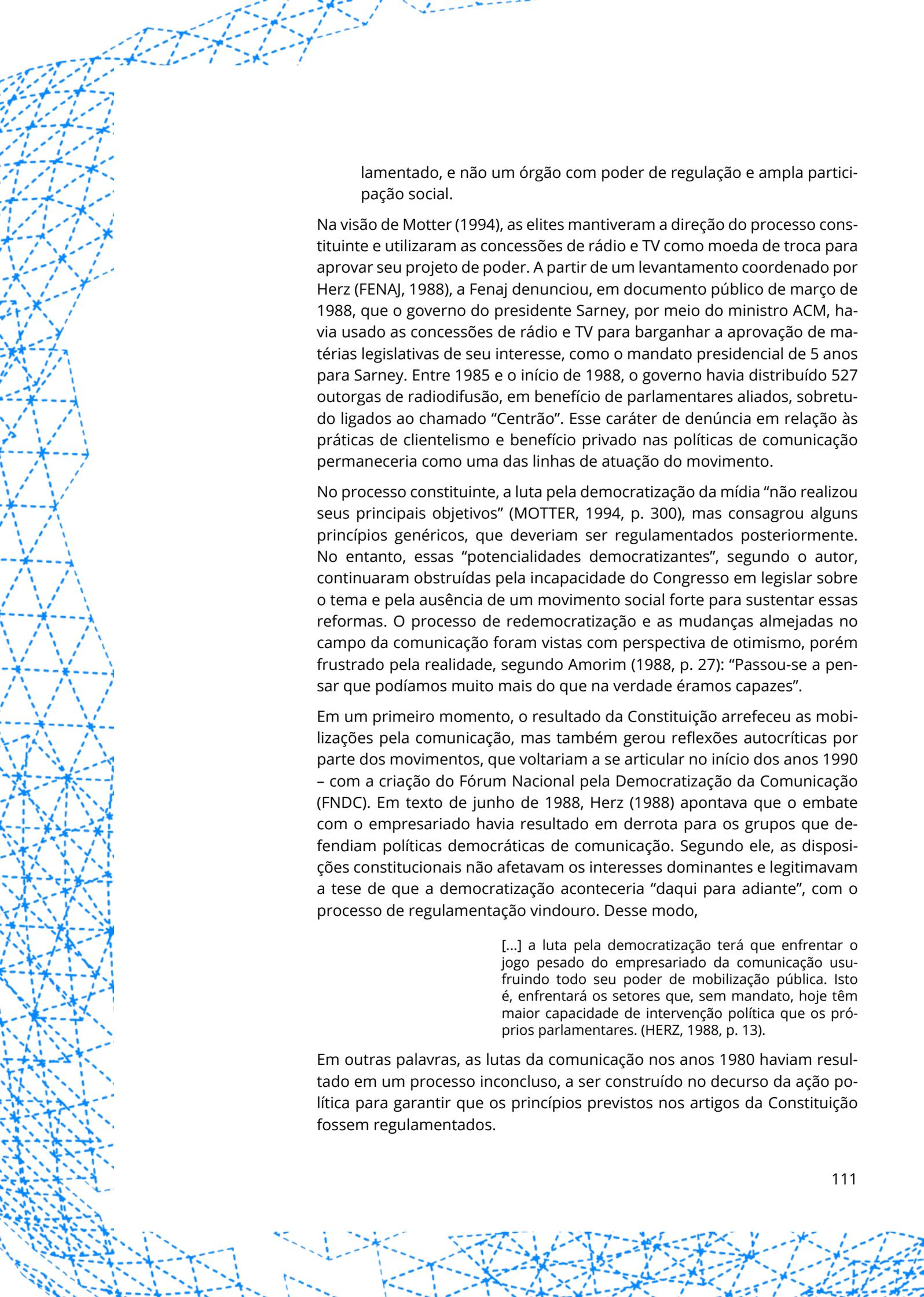
No esforço de converter suas demandas em políticas concretas, durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), as mobilizações em torno da comunicação esbarraram em um obstáculo: os interesses hegemônicos do empresariado, sobretudo ligado à radiodifusão. Nesse embate, ficou evidente que os atores sociais que defendiam políticas democráticas de comunicação tinham diante de si, como adversários, as grandes empresas de mídia, com maior capital político e inserção no próprio governo — como era o caso do ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães (ACM), empresário e político baiano, aliado de Roberto Marinho (MOTTER, 1994). Entraram em choque, nesse contexto, dois modelos de comunicação: um que predominava historicamente no Brasil, baseado em práticas clientelistas e patrimonialistas na distribuição de concessões e no uso político do rádio e da TV; e outro que reivindicava a comunicação como serviço público e bem coletivo.

Ao capitanear as reivindicações por políticas democráticas de comunicação, a Fenaj apresentou uma emenda popular à Constituinte, que propunha a inclusão do conceito de direito social à comunicação, a criação de um Conselho Nacional como órgão regulador e a formação do sistema público de mídia. A reação do empresariado foi incisiva contra o que entendiam como “tentativa de estatizar todos os setores da economia” e em defesa da liberdade de imprensa, vista como indissociável da ideia de livre iniciativa⁶. Em outras palavras, a luta pela regulação democrática da comunicação, já na Constituinte, enfrentava o estigma de ser associada à censura e à restrição de liberdade.

O enquadramento do tema da comunicação na Constituição de 1988 refletiu as contradições resultantes do embate entre atores sociais com poder assimétrico. Ao examinar os artigos que compõem o capítulo da Comunicação Social (art. 220, 221, 222, 223 e 224), pode-se concluir que:

a) foram introduzidos princípios constitucionais — como a regionalização da produção cultural, artística e jornalística; a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; e a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal — que careciam de regulamentação posterior e que, portanto, permaneceram como noções vagas, a serem construídas em processos políticos futuros;

b) houve derrotas importantes em algumas reivindicações históricas da frente de movimentos por políticas democráticas de comunicação, como no caso do Conselho de Comunicação Social, que foi reduzido a uma instância consultiva do Congresso Nacional, ainda a ser regu-



lamentado, e não um órgão com poder de regulação e ampla participação social.

Na visão de Motter (1994), as elites mantiveram a direção do processo constituinte e utilizaram as concessões de rádio e TV como moeda de troca para aprovar seu projeto de poder. A partir de um levantamento coordenado por Herz (FENAJ, 1988), a Fenaj denunciou, em documento público de março de 1988, que o governo do presidente Sarney, por meio do ministro ACM, havia usado as concessões de rádio e TV para barganhar a aprovação de matérias legislativas de seu interesse, como o mandato presidencial de 5 anos para Sarney. Entre 1985 e o início de 1988, o governo havia distribuído 527 outorgas de radiodifusão, em benefício de parlamentares aliados, sobretudo ligados ao chamado “Centrão”. Esse caráter de denúncia em relação às práticas de clientelismo e benefício privado nas políticas de comunicação permaneceria como uma das linhas de atuação do movimento.

No processo constituinte, a luta pela democratização da mídia “não realizou seus principais objetivos” (MOTTER, 1994, p. 300), mas consagrou alguns princípios genéricos, que deveriam ser regulamentados posteriormente. No entanto, essas “potencialidades democratizantes”, segundo o autor, continuaram obstruídas pela incapacidade do Congresso em legislar sobre o tema e pela ausência de um movimento social forte para sustentar essas reformas. O processo de redemocratização e as mudanças almejadas no campo da comunicação foram vistas com perspectiva de otimismo, porém frustrado pela realidade, segundo Amorim (1988, p. 27): “Passou-se a pensar que podíamos muito mais do que na verdade éramos capazes”.

Em um primeiro momento, o resultado da Constituição arrefeceu as mobilizações pela comunicação, mas também gerou reflexões autocríticas por parte dos movimentos, que voltariam a se articular no início dos anos 1990 – com a criação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Em texto de junho de 1988, Herz (1988) apontava que o embate com o empresariado havia resultado em derrota para os grupos que defendiam políticas democráticas de comunicação. Segundo ele, as disposições constitucionais não afetavam os interesses dominantes e legitimavam a tese de que a democratização aconteceria “daqui para adiante”, com o processo de regulamentação vindouro. Desse modo,

[...] a luta pela democratização terá que enfrentar o jogo pesado do empresariado da comunicação usufruindo todo seu poder de mobilização pública. Isto é, enfrentará os setores que, sem mandato, hoje têm maior capacidade de intervenção política que os próprios parlamentares. (HERZ, 1988, p. 13).

Em outras palavras, as lutas da comunicação nos anos 1980 haviam resultado em um processo inconcluso, a ser construído no decurso da ação política para garantir que os princípios previstos nos artigos da Constituição fossem regulamentados.

Considerações finais

Revisitar as origens dos movimentos pela democratização da comunicação no Brasil nos permite entender como as agendas de mobilização se relacionaram com os contextos históricos. Os primeiros movimentos sociais da comunicação estavam inseridos em um processo mais amplo de luta por democracia e direitos e são contemporâneos de outras mobilizações, como aquelas que reivindicavam saúde e moradia, no cenário de redemocratização do país. A pauta da comunicação estava umbilicalmente ligada à democracia – nas palavras de Bordenave (1981, p. 20, tradução nossa), “a democratização da comunicação está condicionada à democratização de toda a sociedade”. Porém, as disputas e assimetrias de poder constatadas durante o processo constituinte mostravam que o setor de comunicação permaneceria controlado pelo predomínio dos interesses privados em detrimento do interesse público.

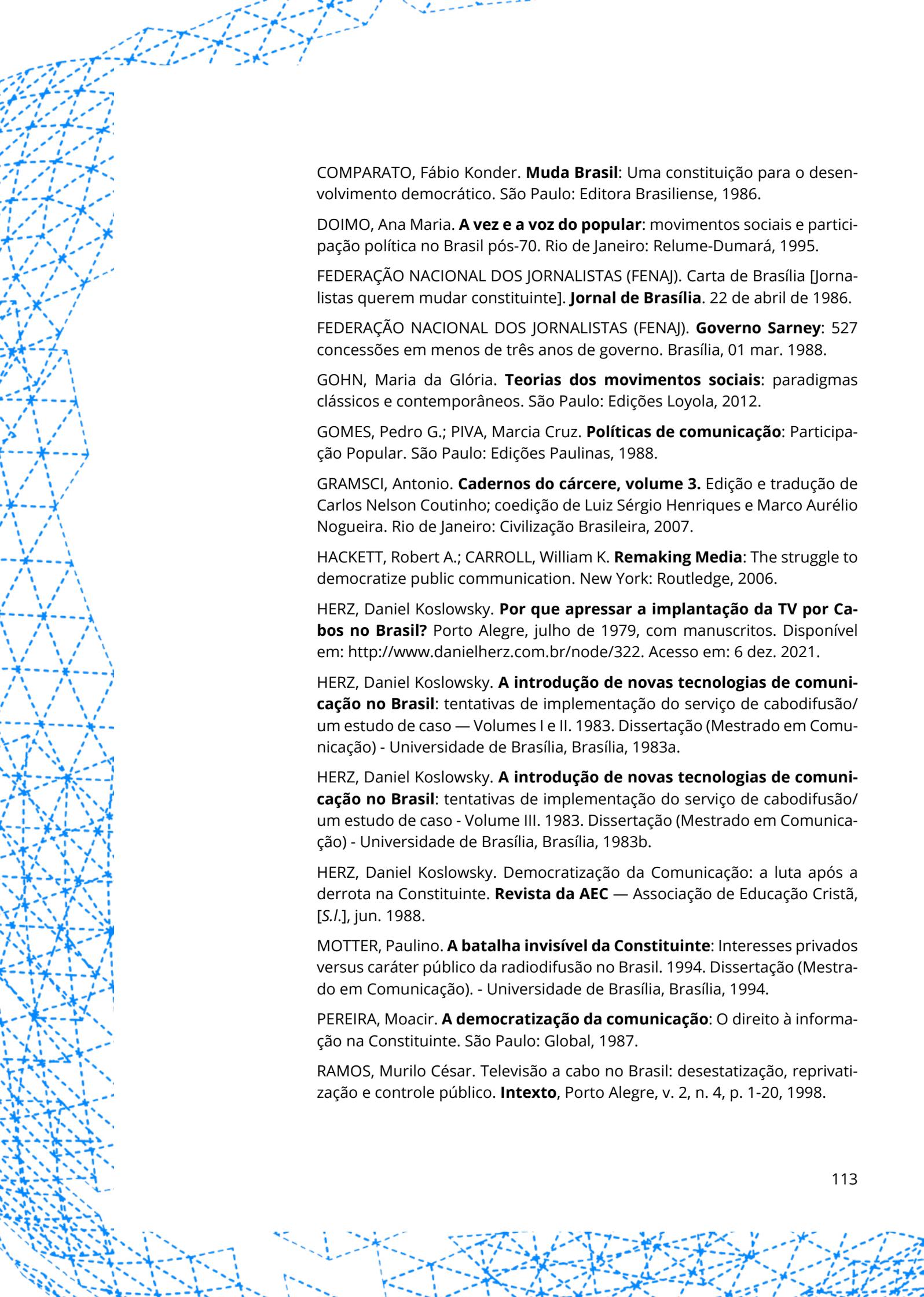
No primeiro ciclo de mobilizações da comunicação (1975-1988), novos atores surgiram em cena, com o protagonismo de estudantes, professores e jornalistas, e foram definidos dois adversários a serem enfrentados: o Estado autoritário e a mídia privada hegemônica. A experiência da FNLPCD foi uma tentativa de organização política capaz de intervir no debate público, com um projeto voltado para a transformação estrutural dos sistemas de comunicação, mas não se sustentou na dinâmica política do período. Por fim, após a mobilização na Constituinte, o debate passou a ser capitaneado pela representação dos jornalistas – a Fenaj –, que nos anos 1990 teria papel destacado na criação do FNDC, a partir de um enfoque no tema da democratização da comunicação.

Já nas primeiras mobilizações em torno da agenda da comunicação, no contexto de redemocratização do país, emergia o entendimento de que o fortalecimento da democracia era indispensável para a garantia da comunicação como um direito. Na visão formulada pelos atores dedicados a esta pauta nos anos 1980, era necessário tanto a construção de um ambiente regulatório democrático quanto a promoção de políticas públicas capazes de abrir as esferas decisórias à participação social e de garantir o exercício da cidadania e do direito à comunicação. Esse ainda é um desafio que permanece três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, como uma luta social que não se concluiu.

Referências

AMORIM, Salomão. Políticas de comunicação no Brasil: Evolução e impasse. *In*: GOMES, Pedro G.; PIVA, Marcia Cruz. **Políticas de comunicação**: Participação Popular. São Paulo: Edições Paulinas, 1988. p. 19-37.

BORDENAVE, Juan Díaz. Democratización de la comunicación: Teoría y Práctica. **Chasqui**, [S./], v. 1 (2), n. 1, p. 13-20, 1981.



COMPARATO, Fábio Konder. **Muda Brasil**: Uma constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ). Carta de Brasília [Jornalistas querem mudar constituinte]. **Jornal de Brasília**. 22 de abril de 1986.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ). **Governo Sarney**: 527 concessões em menos de três anos de governo. Brasília, 01 mar. 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

GOMES, Pedro G.; PIVA, Marcia Cruz. **Políticas de comunicação**: Participação Popular. São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 3**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HACKETT, Robert A.; CARROLL, William K. **Remaking Media**: The struggle to democratize public communication. New York: Routledge, 2006.

HERZ, Daniel Koslowsky. **Por que apressar a implantação da TV por Cabo no Brasil?** Porto Alegre, julho de 1979, com manuscritos. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/node/322>. Acesso em: 6 dez. 2021.

HERZ, Daniel Koslowsky. **A introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil**: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão/ um estudo de caso — Volumes I e II. 1983. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 1983a.

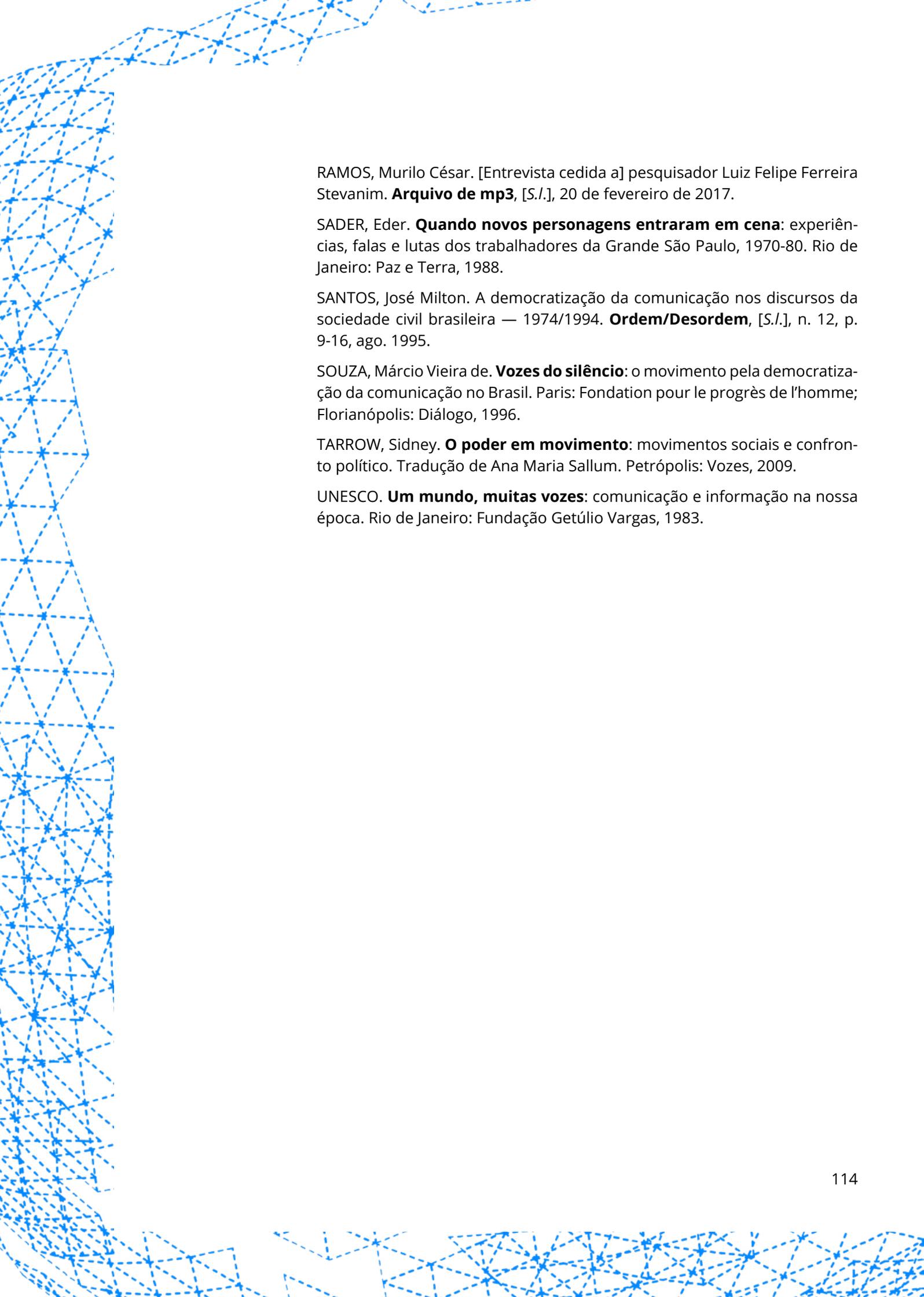
HERZ, Daniel Koslowsky. **A introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil**: tentativas de implementação do serviço de cabodifusão/ um estudo de caso - Volume III. 1983. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 1983b.

HERZ, Daniel Koslowsky. Democratização da Comunicação: a luta após a derrota na Constituinte. **Revista da AEC** — Associação de Educação Cristã, [S./], jun. 1988.

MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte**: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. 1994. Dissertação (Mestrado em Comunicação). - Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

PEREIRA, Moacir. **A democratização da comunicação**: O direito à informação na Constituinte. São Paulo: Global, 1987.

RAMOS, Murilo César. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Intexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-20, 1998.



RAMOS, Murilo César. [Entrevista cedida a] pesquisador Luiz Felipe Ferreira Stevanim. **Arquivo de mp3**, [S./], 20 de fevereiro de 2017.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, José Milton. A democratização da comunicação nos discursos da sociedade civil brasileira — 1974/1994. **Ordem/Desordem**, [S./], n. 12, p. 9-16, ago. 1995.

SOUZA, Márcio Vieira de. **Vozes do silêncio**: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil. Paris: Fondation pour le progrès de l'homme; Florianópolis: Diálogo, 1996.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.