



Estado e Comunicação

Murilo César Ramos e Nelia R. Del Bianco (Orgs)



CASA DAS MUSAS



Autores desta obra

César Bolaño

Murilo César Ramos

Sonia Virginia Moreira

Luiz Alberto dos Santos

Francisco Sierra Caballero

Alison Gilwald

Jean François Tétu

Jorge Pedro Sousa

Raúl Trejo Delarbre

Aimée Vega Montiel

Moisés de Lemos Martins

Sérgio Mattos

Estado e Comunicação

*Murilo César Ramos e
Nélia R. Del Bianco (Orgs)*

Estado e Comunicação

Copyright © 2008 dos autores dos textos, cedidos para esta edição à Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom

Direção Editorial

Osvando J. de Moraes

Coordenação Editorial

Florence Dravet

Editoração Eletrônica

Lara Ovídio

Produção Editorial

Osvando J. de Moraes

Capa

Rafiza Varão

Estado e Comunicação

Direção: Osvando J. de Moraes

238p.

ISBN – 978-85-98205-30-4

1. Comunicação. 2. Comunicação – Congresso. 3. Comunicação – Produção Científica. 4. Comunicação – Exercício Profissional. 5. Comunicação – Indústria e Mídia. 6. Comunicação – Articulação Acadêmica.
I. Organizadores. Ramos, Murilo César; Del Bianco, Nélia R.

CDD 1.ed. – 302.2063

CDD 1.ed. – 302.2023

CDD 1.ed. – 302.2098

CDD 1.ed. – 302.23

CDD 1.ed. – 302.23

CDD 1.ed. – 302.2072

CDD 1.ed. – 302.2072

Todos os direitos desta edição reservados à Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom

Rua Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443, bloco 9, sala 2 – Butantã

05508-900 – São Paulo – SP – Brasil – Tel/fax: (11) 3091-4088

www.intercom.org.br – E-mail: intercom@usp.br

UNB - Universidade de Brasília

Faculdade de Comunicação - Campus Universitário Darcy Ribeiro, Instituto Central de Ciências Norte, prédio Minhocão Brasília, DF – Tel: (61) 3307 2461 / 2462 / 3059 / 1925 CEP: 70 910-900.

www.unb.br

Casa das Musas

QNG 38, Casa 20

72130-380 Brasília DF – Tel:(61) 3963 5974

<http://www.casadasmusas.org.br>

Impressão e acabamento:

Gráfica VIDA & CONSCIÊNCIA

Estado e Comunicação

*Murilo César Ramos e
Nelia R. Del Bianco (Orgs)*

Sumário

Prólogo, 7

José Marques de Melo

Apresentação, 11

Murilo César Ramos e Nelia R. Del Bianco

Uma introdução ao debate Estado e Comunicação, 17

César Bolaño

Estado e Comunicação no Brasil, 23

Murilo César Ramos

A propósito das sete décadas de política: quem obtém o quê, quando e como, 35

Sonia Virgínia Moreira

O marco regulatório da comunicação social eletrônica no Brasil, 43

Luiz Alberto dos Santos

Pensar sin Estado - Política y economía de la comunicación en el capitalismo cognitivo, 59

Francisco Sierra Caballero

Not the developmental state: creating positive policy outcomes in South Africa, 93

Alison Gilwald

L'Etat et la communication en France, 137

Jean François Tétu

México: ausencia estatal y concentración en los medios. Política comunicacional en manos de dos consorcios, 155

Raúl Trejo Delarbre

Claves para el mapa de una comunicación plural y democrática. Las políticas públicas de comunicación, 181

Aimée Vega Montiel

Sistemas governamentais de comunicação: o caso português e a lógica do serviço público, 189

Jorge Pedro Sousa

Do funcionamento dos *media* à crise da modernidade: o espaço público e os seus simulacros, 205

Moisés de Lemos Martins

Um balanço sobre os mecanismos de censura no Brasil, 215

Sérgio Mattos

Prólogo

José Marques de Melo

Presidente da INTERCOM

Convocada pela Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, a comunidade acadêmica da área de comunicação social reúne-se, anualmente, na “semana da pátria”, para discutir os problemas nacionais do campo midiático.

Reconhecido como “evento de maior importância e tradição na área de comunicação”, o congresso da INTERCOM legitimou-se como fórum apropriado para diagnosticar os avanços e recuos do ensino, bem como para mapear as tendências da pesquisa.

No ano de 2006 defrontávamo-nos com o desafio lançado pelos nossos anfitriões da Universidade de Brasília. Eles anunciaram que “a capital do país, conhecida pelas formas exatas da sua arquitetura, vai conhecer o melhor da pesquisa em comunicação”¹.

Foi justamente com a responsabilidade de selecionar o conhecimento relevante produzido nas universidades, empresas, institutos de pesquisa e movimentos sociais que os organizadores do INTERCOM 2006 avaliaram centenas de trabalhos inscritos.

O produto desse julgamento criterioso ficou espelhado no programa do evento, que exibiu toda a pujança da pesquisa

1 Texto do anúncio veiculado pela Agência de Publicidade da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília: “Brasília: capital da forma e do conteúdo. De 6 a 9 de setembro, Brasília vai receber o Intercom, evento de maior importância e tradição na área de comunicação. Serão mais de 4 mil pesquisadores, professores, profissionais, especialistas e estudantes reunidos para discutir o tema *Estado e Comunicação*. A capital do país, conhecida pelas formas exatas da sua arquitetura, vai conhecer o melhor da pesquisa em comunicação. Participe do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.” Fonte: INTERCOM – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, vol. 29, n. 1, janeiro-junho de 2006, p. 158.

avançada, resultante da ação permanente dos Núcleos de Pesquisa – NPs, bem como nas Mesas Temáticas e na apresentação de novos produtos editoriais lançados pelos sócios. A potencialidade das novas gerações ficou evidente no calendário da INTERCOM JÚNIOR, que abrigou o melhor da iniciação científica.

Não poderiam faltar dois segmentos dos estudos comunicacionais brasileiros: as novidades e ousadias resultantes da pesquisa experimental, aglutinadas pela EXPOCOM e as alternativas testadas pela pesquisa aplicada, reunidas pela ALTERCOM.

Vale destacar também as contribuições trazidas pelos que transitam por territórios fronteiriços, como os especialistas em ciências da informação, agrupados pelo ENDOCOM, os que praticam a *inter* e a *trans* disciplinaridade, acolhidos pelo Seminário de Temas Livres em Comunicação e os que editam periódicos científicos, amparados pelo guarda-chuva da Rede LUSOREVCOM.

O melhor da forma e do conteúdo emergiu em dois eventos emblemáticos. A criatividade e a inovação foram proclamadas durante a festa de entrega dos troféus aos autores de produtos laboratoriais e projetos experimentais destinados ao mercado midiático. A maturidade e a competência acadêmica foram claramente sinalizados na sessão solene de outorga do Prêmio Luiz Beltrão a cientistas e a instituições de pesquisa que atingiram excelência no campo das Ciências da Comunicação. Naquele ano, tal solenidade adquiriu significado especial, pois ocorreu em Brasília, cidade onde Luiz Beltrão faleceu em 1986, e no campus da universidade em que ele defendeu, em 1967, a primeira tese de doutorado em Comunicação no Brasil, descontinuando uma nova linha de pesquisa, a Folkcomunicação.

Mas o cerne do congresso de Brasília esteve sem dúvida no debate sobre o tema central ESTADO E COMUNICAÇÃO, organizado em dois momentos.

Ele principiou no Colóquio Internacional que precedeu o congresso propriamente dito, comparando as políticas nacionais de comunicação hegemônicas na África do Sul, Brasil, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra e México.

Seu clímax manifestou-se no primeiro dia do congresso, todo ele dedicado ao XIX Ciclo de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, estruturado sob a forma de mesas redondas, painéis, simpósios e oficinas. Acadêmicos, profissionais, empresários, agentes da sociedade civil, autoridades e funcionários governamentais foram instados a trazer seus pontos de vista para discernir como o Estado Brasileiro pode fomentar estratégias de comunicação capazes de fortalecer o sistema democrático, em sintonia com o pluralismo ideológico e o livre mercado.

Este livro, organizado pelos professores Murilo Cesar Ramos e Nelia del Bianco, reúne uma amostra expressiva da riqueza dos debates sobre o tema central, estimulando a reflexão da nossa comunidade acadêmica e suscitando a curiosidade dos jovens que se iniciam na pesquisa ou sedimentam seus conhecimentos profissionais para renovar as práticas da comunicação coletiva na sociedade brasileira.

Sua publicação se faz no marco comemorativo dos 90 anos de Luiz Beltrão (1918-1986), pioneiro das ciências da comunicação no Brasil, e do Bicentenário do Jornalismo Brasileiro, objeto que fascinou o nosso patrono, atraindo-o para o ingresso na vida acadêmica, depois de uma carreira de sucesso no mundo profissional.

São Paulo, 6 de fevereiro de 2008

Apresentação

*Murilo César Ramos
Nelia R. Del Bianco*

É com satisfação que a Universidade de Brasília e a Intercom apresentam à comunidade acadêmica o livro “Estado e Comunicação”, reunindo alguns dos principais textos e palestras proferidas no Colóquio Internacional e no Ciclo de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, eventos que integraram o XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação realizado em 2006 na capital do país.

O mérito desta coletânea está em trazer o debate do tema a partir do olhar de pesquisadores renomados de diferentes países: França, Espanha, Portugal e México, África do Sul e Brasil. A diversidade dos autores favoreceu a construção de um panorama atualizado da discussão sob aspectos cruciais como a construção de políticas públicas democráticas em tempos de liberalismo, a atuação de entidades reguladoras, o funcionamento de sistemas comunicacionais dos poderes instituídos e dos processos de controle dos fluxos informativos e de difusão cultural.

Para contextualizar o leitor nessa discussão, o pesquisador César Bolaño elaborou, a pedido dos organizadores, uma introdução conceitual, na qual identifica o Estado enquanto lócus de disputa pela hegemonia e garantidor dos compromissos institucionalizados a que se chega a cada momento histórico particular. É sob a égide do campo em disputa que Bolaño identifica como os diferentes atores atuam na tentativa de estabelecer o consenso.

Na sequência, três textos abordam a questão das políticas públicas de comunicação no Brasil. Em “Estado e comunicação no Brasil”, Murilo César Ramos argumenta que o ambiente institucional vigente para a comunicação social brasileira é regulamentarmente disperso e politicamente fragmentado,

ignora o valor social do trabalho e privilegia quase que exclusivamente a livre iniciativa. Contesta a visão liberal que nega qualquer ação positiva do Estado na Comunicação sempre qualificada como sendo o equivalente ao exercício da censura. Entende que para se fazer política de comunicação é importante fortalecer a própria idéia do Estado democrático de direito. Sonia Virginia Moreira reforça esse aspecto ao discutir as consequências do processo de distribuição de freqüências de radiodifusão a políticos com a aquiescência de governos. Defende o estabelecimento de um marco regulatório para a comunicação eletrônica que seja capaz de superar esse fenômeno que se traduz, em última instância, em controle da informação. A necessidade de revisão das políticas públicas para a área é discutida pelo Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, Luiz Alberto do Santos, à luz de três episódios registrados no governo Lula: a tentativa feita, no âmbito da SECOM, de promover uma discussão sobre a política de patrocínios do Governo Federal; a criação de uma Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV); e o projeto de lei que tratava da criação do Conselho Nacional de Jornalismo.

O Estado frente aos processos de liberalização da economia e à construção de políticas públicas de comunicação está presente nos textos de Francisco Sierra, Alison Gilwald e Jean François Tétu.

Em "Pensar sin Estado - Política y economía de la comunicación en el capitalismo cognitivo", o espanhol Francisco Sierra faz uma análise crítica das políticas culturais atento ao contexto das determinações múltiplas da sociedade capitalista. Ele considera em sua abordagem as estreitas relações existentes entre o processo de comunicação pública e as lógicas de acumulação e concentração do capital social e cultural que, atualmente, determinam as condições de trabalho

e as necessidades de qualificação dos sistemas produtivos e as próprias culturas e unidades territoriais de valor econômico.

Alison Gilwald, em “Not the Developmental State: Creating Positive Policy Outcomes in South Africa”, argumenta em seu artigo, parte de uma pesquisa mais ampla sobre resultados não pretendidos nas políticas de comunicações sul-africanas, que as atuais condições históricas globais não conduzem ao estabelecimento estratégico de um Estado desenvolvimentista. Mas, segundo a pesquisadora, o Estado regulador, tal como tem emergido nas economias modernas, apresenta grande potencial de ir ao encontro das necessidades desenvolvimentistas de seu país no que toca às tecnologias da informação e comunicação.

Jean François Tétu, do Institut d’Etudes Politiques da Universidade Lumière, Lyon 2, discute os reflexos da opção da França pela liberalização do sistema de comunicações antes sob a tutela do Estado. Esta decisão adotada há mais de 25 anos foi o ponto de partida para uma série de transformações que afetam os meios audiovisuais, as telecomunicações, a internet e a circulação eletrônica das informações. Tétu discute a situação francesa atual e as contradições que existem entre a intervenção do Estado e o liberalismo econômico à luz dos fundamentos históricos e das grandes questões atuais.

Os pesquisadores da Universidad Nacional Autónoma do México, Raul Trejo e Aimée Vega Montiel, destacam a necessidade da democratização do sistema de comunicação naquele país. Trejo vê o declínio do poder do Estado mexicano sobre os meios de comunicação favorecendo, em contrapartida, a crescente influência da Televisa, uma das mais importantes empresas de radiodifusão do México. Para ele, o predomínio de políticas de comunicação ditadas pelos interesses dos consórcios, e a consequente concentração dos meios, implicam num estreitamento do espaço público. De sua parte, Aimée Montiel coloca em discussão o conceito de políticas públicas. Pergunta se podem ser chamadas de políticas de comunicação as que se limitam a regulamentar os meios e a controlar seus

efeitos sem que se aponte caminhos para o enfrentamento da atomização da cidadania, da desregulamentação e o empobrecimento do tecido social sem que traga estímulos às experiências coletivas. A autora defende que a teoria deve retornar ao sujeito e reconhecer que os processos comunicativos se constroem graças à intervenção ativa dos diversos atores sociais, convertendo-os em protagonistas do processo de desenvolvimento.

Cabe a Jorge Pedro Sousa discutir a formação de sistemas governamentais de comunicação a partir da realidade portuguesa. Jorge Pedro descreve e analisa o que denomina de dispositivo comunicacional, meios de comunicação (emissora de rádio e TV, agência de notícias) sob controle do Estado que se estendem por todos os graus da administração, do Governo e da Presidência da República às juntas de freguesia. Ao se deter na idéia de serviço público, o autor assume uma visão pessoal e de intervenção cidadã mostrando que boa parte da comunicação administrativa e política naquele país gera pouca informação útil, além de sair caro aos contribuintes que a pagam muito acima do que certamente cobrariam operadores privados. Entende que serviço público não é sinônimo de empresa pública, qualidade não é sinônimo de Estado.

Outra contribuição à discussão sobre o funcionamento dos media e a idéia de crise da modernidade é do português Moisés Martins. Em seu texto, ele aborda os mecanismos de controle da cultura e da informação, sobretudo os efeitos na cultura das tecnologias da informação, que incluem os media. Entende que a atual fusão da *tecknē* com a *bios*, ou seja, a ligação da *técnica* com a estética está na origem da estetização da política e do espaço público, convertidos num espaço agitado, excitado, sobreaquecido, que se esgota em emoção.

O último texto da coletânea traz uma reflexão acurada de Sérgio Mattos sobre os mecanismos de controle da comunicação. Ele discute a atuação do Estado como entidade reguladora dos fluxos informativos e da difusão cultural na

sociedade, por meio da legislação, dos subsídios e da seleção e ou indução de conteúdos, apresentando um balanço da censura no Brasil. Apesar de a censura oficial, formal e regimental ter acabado com a promulgação da Constituição de 1988, o autor mostra que continuam a existir variadas e novas formas de controle que visam o controle do fluxo da informação e/ou do seu conteúdo por meio da manipulação sutil da informação, quando a imprensa perde a capacidade de estabelecer diferenças e passa a trabalhar os fatos baseando-se em generalizações; por meio do constrangimento, da omissão (autocensura) e da indiferença.

A coletânea de textos reunidos neste livro colabora para uma revisão crítica das relações entre o Estado e os processos de comunicação, especialmente aqueles mediados por tecnologias avançadas e fomenta a discussão sobre como o Estado pode fomentar estratégias de comunicação que fortaleçam o sistema democrático pluralista frente ao poder econômico liberal.

É importante destacar que na organização da coletânea os textos dos autores foram mantidos em sua forma original. Uma parte deles está no formato de palestra, caracterizado por um texto expositivo, mais livre. Outra parte é constituída por textos com características de artigo científico. Por esse princípio também se decidiu por manter os textos na língua de origem dos autores, incluindo os portugueses.

A diversidade da forma, entretanto – e esta é a expectativa dos organizadores deste livro – não impedirá que os textos aqui reunidos sejam capazes de contribuir para o aprofundamento das reflexões, no Brasil, sobre a relação entre Estado e Comunicação, e sobre a importância da pesquisa e do debate público em torno das políticas que tornem progressivamente mais democrática aquela relação.

Uma introdução ao debate Estado e Comunicação

César Bolaño

A palavra comunicação pode significar muitas coisas, entre as quais se destacará sempre, sobretudo nas condições do capitalismo avançado dos séculos XX e XXI, o de instrumento de poder. Dos poderes políticos e econômicos, em sentido amplo, do Estado ou do capital, dos capitais individuais em concorrência. Como capitalista coletivo ideal, o Estado cumpre uma função coordenadora do conjunto desses poderes sociais. Do seu ponto de vista, a comunicação social será sempre propaganda e o seu objetivo, garantir o reconhecimento, por parte dos cidadãos, da sua soberania, do seu monopólio.

Os capitais individuais, nesse sentido, que buscam, cada um deles também, seu pequeno monopólio, submetem-se àquela soberania, na medida em que o Estado os representa coletivamente e, ao colocar os seus interesses de classe como interesse nacional, garante as condições gerais necessárias para que o processo de acumulação de capital possa ocorrer sem maiores tropeços. Assim, do ponto de vista do poder, a comunicação se apresenta, em princípio, no capitalismo, sob uma dupla forma: propaganda, ligada aos interesses de legitimação do capital em geral, ou do Estado, e publicidade, vinculada às necessidades de acumulação do capital dos capitais individuais em concorrência.

A Indústria Cultural e os grandes meios de comunicação de massa se desenvolvem, a partir da virada do século XIX para o século XX, graças à expansão das infra-estruturas de transporte da informação postas a serviço da grande empresa capitalista, industrial ou financeira, e dos estados nacionais, para atender a esse duplo propósito, o que não se realizará sem conflitos. Os interesses gerais e particulares se opõem sempre na prática e a

organização dos sistemas nacionais de comunicação, em cada caso particular, visa justamente a compatibilizar as posições em disputa.

Na verdade, eles deverão responder a três tipos de exigência, pois além da publicidade e da propaganda, é preciso atender, para que o próprio sistema de manipulação funcione, interesses subalternos ligados à reprodução simbólica do mundo da vida (função programa), de acordo com as linhas gerais de funcionamento de um sistema não meramente repressivo, mas que se legitima pela capacidade que teve historicamente de constituir uma cultura nacional, sobre a base da cultura popular, apropriada pelos intelectuais e legitimada pelo Estado.

A cultura assim constituída, que recupera as mais antigas tradições fundadoras da nacionalidade, a serviço das classes hegemônicas, será usada, ao longo do século XX, como matéria prima para a expansão de um tipo particular de empresa capitalista, que realizará o seu processo de acumulação de capital no campo da própria cultura. Com isso, a problemática da construção da hegemonia se complica, na medida em que não apenas a publicidade, mas a propaganda também será de alguma forma realizada pelo capital. Não por qualquer capital particular em concorrência, mas por um tipo muito especial de capital, que emprega trabalho cultural e, para além da sua função produtiva (de lucro), deve ocupar-se de uma função tipicamente de Estado.

Agregue-se a isso o fato de que, nas condições em que o processo se deu, e especialmente a partir da chegada da televisão, nos anos de 1950, os mercados culturais e da comunicação se organizaram sob a forma de oligopólio concentrado, dando às empresas líderes um extraordinário poder e liberdade de ação, a ponto de ameaçar efetivamente, não o poder do Estado, mas a estabilidade dos governos de plantão. Assim, a cultura nacional não é apenas apropriada e transformada em mercadoria pelas indústrias culturais e da comunicação, como

serve à constituição de um mecanismo de sedução das massas, o qual reforça o poder de *lobby* das empresas do setor.

Assim, hegemonia cultural, controle da informação e poder de censura passam das mãos do Estado para as de um grupo extremamente reduzido de empresas, responsáveis agora pela organização do debate público, com consequências nefastas para a democracia, a depender do grau em que o próprio Estado nacional se submete aos interesses particulares da oligarquia que controla os grandes meios de comunicação. Descartada, por todos os lados, a alternativa de organização estatal dos sistemas nacionais de comunicação nos países democráticos – que colocava a questão em termos de princípios de serviço público e de controle democrático sobre o próprio Estado – restam duas formas de contornar os efeitos perversos da concentração do poder que a comunicação social confere em mãos privadas: o sistema misto, em que um poderoso e socialmente legitimado setor público serve de contraponto aos poderes oligopolistas, ou forte regulamentação, por parte do Estado, das atividades destes últimos.

A situação é particularmente difícil quando as grandes corporações midiáticas se prevalecem da velha ideologia da liberdade de informação dos idos do capitalismo liberal dos séculos XVIII e XIX para defender-se dos controles democráticos mais elementares sobre o monopólio da fala, ao mesmo tempo em que exercem forte censura privada sobre os conteúdos que pautarão o debate político, influenciarão os processos eleitorais, determinarão os estilos de vida, moldarão as estruturas de pensamento. É ilusão pensar que os avanços da tecnologia, ao ampliar inclusive o número de canais e de possibilidades de comunicação horizontal, possam romper com essa situação, por si mesmos.

Apenas a organização dos atores sociais não hegemônicos, conscientes da necessidade de uma comunicação liberada, poderá romper este círculo vicioso de poder e manipulação. Nesse sentido, sim, certas inovações tecnológicas no campo

da informação e da comunicação poderão servir ao propósito da democratização da comunicação. Alguns deles servirão inclusive, e estão servindo, à organização desses atores não hegemônicos em nível internacional. Em qualquer caso, a luta passa pelo Estado, enquanto lócus de disputa pela hegemonia e garantidor dos compromissos institucionalizados a que se chega a cada momento histórico particular.

O problema é que os movimentos sociais, que surgem na esteira da crise estrutural do capitalismo iniciada nos anos 70, se dão justamente num momento em que a classe trabalhadora, em nível internacional, sofre fortemente o impacto dessa mesma crise e, sobretudo, da reestruturação produtiva, que se desenvolve na base das mudanças sociológicas decorrentes do desenvolvimento do Capitalismo Monopolista ao longo do século XX. A grande força contra-hegemônica que é a classe trabalhadora sofre pela desestruturação das suas organizações, tornadas inadequadas para as exigências do novo modo de regulação, pelo descrédito em relação aos projetos alternativos do chamado socialismo real e, sobretudo, pela Terceira Revolução Industrial – determinada pelo desenvolvimento técnico e pelas mudanças organizacionais da produção material e intelectual, ambas, respostas à crise estrutural – que altera profundamente a configuração da própria classe trabalhadora.

Assim, o que poderia ser entendido como a classe operária, no sentido marxista, é outra muito diferente daquela que constituiu a base social das revoluções socialistas do século XX. Esta nova classe trabalhadora nem sequer se reconhece, no sentido mais profundo, enquanto tal, e boa parte das Ciências Sociais, inclusive a Comunicação, apressam-se em divulgar a idéia mistificadora da inexistência do conflito de classes, muitos inclusive referendando as políticas ditas neo-liberais, que redundam, por toda parte, em precarização do trabalho e perda de conquistas sociais. O Estado, nessas condições, e em especial os estados dos países endividados do Terceiro Mundo – mesmo quando comandados por partidos de esquerda auto-

definidos como representantes da classe trabalhadora – deverá aplicar o programa neo-liberal e promover as políticas de ajuste e a reestruturação, a serviço do grande capital internacional.

Os novos movimentos sociais, nessas condições, ficam em grande medida órfãos e sujeitos muitas vezes às ilusões fetichistas do chamado pensamento único. Na área da Comunicação esse fato é particularmente grave, dado o recuo do pensamento crítico verificado ao longo dos anos de 1980 e 1990. A opção da INTERCOM e da FAC/UnB em propor o tema das relações entre Estado e Comunicação para o conjunto da comunidade acadêmica nacional do campo foi altamente positiva e oportuna.

A transição democrática no Brasil não se completará enquanto não houver uma verdadeira transformação do sistema de comunicações herdado do regime militar. É significativo que, ao contrário do que ocorreu na Espanha, por exemplo, o sistema brasileiro é dominado ainda pelos mesmos atores hegemônicos durante o período autoritário. A ascensão ao poder de um governo de origem nos movimentos populares coloca na ordem do dia o problema do controle da informação e da esfera pública por um restrito grupo de empresas oligopolistas.

Todas as tentativas de controle democrático via regulamentação, no país, desde a Constituinte de 1986, se mostraram inócuas frente ao poder dessas empresas. Os intentos do primeiro Governo Lula nesse sentido redundaram, inapelavelmente, em fracasso. A opção, no segundo mandato, pela criação da TV Pública é, acima de tudo, inegavelmente positiva, tendente a constituir um sistema misto, de tipo europeu. Mas este também precisa ser regulado, em seu conjunto. É preciso evitar que herde os vícios do atual, imune a qualquer forma de controle democrático. O debate está aberto.

Estado e Comunicação no Brasil¹

Murilo César Ramos
Universidade de Brasília

Este texto nasceu da circunstância inesperada, mas muito honrosa, que me colocou na condição privilegiada de conferencista da abertura do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, que a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – Intercom, promove em 2006, no campus da Universidade de Brasília.

Para abrir a conferência, tomei como ponto de partida o tema geral do Congresso, Estado e Comunicação, lançando meus olhos sobre o Artigo 1º da Constituição Federal, que diz:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado democrático de direito* e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Foi, pois, sobre o Brasil como *Estado democrático de direito* que lancei o olhar, mas sob a ótica específica da Comunicação. Comunicação abordada na perspectiva de suas instituições mais centrais – imprensa, rádio e televisão -, cujos processos

1 Texto adaptado da conferência de abertura do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Universidade de Brasília, setembro de 2006.

e formas contemporâneos são fortemente marcados pelo fascínio e a força da técnica.

A democracia sustentada pelo *Direito*, que afirma *direitos* individuais e coletivos pela universalidade das leis, é ambição humana milenar, porém experiência concreta muito recente na história das nações. Idéia concebida na Grécia Clássica, ela chegou aos dias de hoje depois de passar pelas Luzes da modernidade revolucionária burguesa; modernidade que impulsionou a democracia politicamente liberal e economicamente capitalista à hegemonia de que se reveste na atualidade. Hegemonia, porém, consolidada apenas após a Segunda Guerra Mundial, já no século XX.

Estados democráticos de direito, ou de direitos, como prefiro qualificá-los, são, portanto, experiências muito recentes não apenas no Brasil, mas na maior parte do mundo. Não devemos, por isso, nos sentir diminuídos diante das experiências democráticas seculares européias e estado-unidense. São séculos que comportam quase tantos desafios e perplexidades quanto nossas escassas décadas de democracia brasileira.

Reforço essa afirmação com uma frase tão politicamente provocativa quanto academicamente instigante que ouvi do professor e pesquisador da Escola de Jornalismo e Comunicação de Massa, da Universidade do Colorado, no Estados Unidos, Andrew Calabrese, no Colóquio Internacional que antecedeu, o XXIX Congresso da Intercom: 'Os Estados Unidos são também um país em desenvolvimento', disse ele, evocando o drama social desvelado pelo furacão Katrina. Ao fazer sua provocação, creio que o professor Calabrese tentou nos alertar para determinadas fragilidades do que ele mesmo qualificou de 'império', cujo imenso poderio econômico, cultural e militar não seria suficiente para pôr fim à pobreza estrutural alojada dentro de suas próprias fronteiras. Em outras palavras: não seríamos assim tão diferentes.

Logo, o tamanho de nossa Questão Social, os desafios imensos que nos impõe, não devem ser impedimento a que

continuemos a buscar soluções para ela. Soluções, porém, que continuarão a ser insuficientes se mantivermos como paradigmas a alcançar apenas os modelos que nos chegam de determinados Nortes; sejam nortes americanos, ou nortes europeus.

Reporto-me novamente ao Colóquio Internacional, para tentar reforçar minhas afirmações. O professor Jean François Tétu, da Universidade de Lyon, ao discorrer sobre as mudanças estruturais que se deram na França desde o início dos anos 1980, nos fez lembrar que nem toda pressão liberalizante e desregulamentadora desemboca no esfacelamento e desprestígio de um Estado democrático de direito. Já o professor Colin Sparks, da Universidade de Westminster, na Inglaterra, ao estudar o que chamou de Estados pós-comunistas, argumentou que reformas liberalizantes não necessariamente resultam em sistemas liberais de comunicação, na imprensa, no rádio e na televisão.

Daí a importância, revelada no Colóquio, da visão crítica trazida pela professora Alison Gillwald, da Universidade sul-africana de Witwatersrand, sobre as transformações estruturais levadas a termo, desde os anos 1990, nas telecomunicações de seu país. Inovação regulatória e tecnológica, ela afirmou, não traz necessariamente desenvolvimento.

Igualmente importante foram as visões do professor Nelson González Leal, responsável pela área de políticas de comunicação da embaixada da Venezuela no Brasil, e do professor Othon Jambeiro, da Universidade Federal da Bahia. O primeiro, defendendo com ênfase ideológica rara nos dias de hoje, o novo modelo normativo para a comunicação social de seu país, centrado na idéia de responsabilidade social. O segundo buscando uma inovação teórica no modelo normativo brasileiro, invertendo a relação união-municipalidade que hoje o caracteriza.

O Brasil carece de um novo modelo institucional para a sua comunicação social; o Colóquio Internacional cumpriu,

acredito, a finalidade para ele pensada de nos instigar a pensar esse modelo sob uma ótica comparada. Um modelo institucional centrado, como não poderia deixar de ser, na Questão Social e, por isso, inspirado no que diz o inciso IV, do Artigo 1º da Constituição Federal, que estabelece como um dos fundamentos do nosso Estado democrático de direito “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

Meu argumento central neste texto é o de que o ambiente institucional vigente para a comunicação social brasileira, que defino como *regulamentarmente disperso* e *politicamente fragmentado*, ignora o valor social do trabalho e privilegia quase que exclusivamente a livre iniciativa.

Isto acontece porque nossos supostos liberais encastelados no comando das empresas e conglomerados de comunicação simplificam a relação negativa original que assinalou a dialética Estado e comunicação e argumentam que qualquer ação positiva nesse campo equivale ao exercício puro e simples da censura. Ao assim agirem transformam-se em fariseus contemporâneos, ignorantes, conscientes ou não, de como as instituições de comunicação vêm sendo forjadas ao longo de sua história.

O Estado democrático de direito de hoje é uma antítese, ainda em processo, dos absolutismos e totalitarismos de ontem e anteontem. Ontem e anteontem, os poderes totalitários e absolutistas negavam qualquer direito individual, quanto mais coletivo, entre eles, e por vezes principalmente, o da livre expressão política e religiosa. Em sua seminal obra, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Jürgen Habermas demonstrou como uma burguesia revolucionária construiu durante décadas sucessivas, entre os séculos XVII e XVIII, uma esfera pública de opiniões políticas, decisiva para a afirmação de um novo poder secular e idealmente democrático. Mas, ele próprio afirmou na mesma obra a mudança estrutural dessa esfera pública que, já no final do século XIX, era dominada por despolitizados interesses privado-comerciais.

Quando os chamados *pais fundadores* dos Estados Unidos da América inscreveram na Carta de Direitos anexada à sua constituição federativa uma primeira emenda que impediu o poder legislativo de fazer leis restringindo a liberdade de imprensa, entre outras negações, assim o fizeram na perspectiva de uma imprensa política, partidária, fundamental para a vitória da causa da independência e da república. Eles não anteciparam a mudança estrutural que nela ocorreria, que tornaria o mercado e o consumo predominantes sobre o Estado e a política.

É por isso que, nos Estados Unidos, mesmo sem uma lei de imprensa, os tribunais, em suas diversas instâncias, compuseram, desde o século XIX, um vasto corpo de jurisprudência positiva, para afirmar direitos contra abusos corporativos que ferissem a dignidade de cidadãos e cidadãs.

Daí o farisaísmo do nosso patronato da comunicação social quando se esconde atrás da defesa da liberdade de imprensa contra a censura cada vez que alguma iniciativa toma corpo na sociedade em favor da afirmação pelo Estado de direitos cidadãos no campo da comunicação social.

Mas, quando se trata de obter do Estado tratamento diferenciado para suas demandas econômicas, financeiras, tributárias, regulamentares e regulatórias, esse mesmo patronato não se vexa em exercer todo o poder de pressão de que dispõe para assegurar privilégios.

Tomemos aqui apenas o exemplo mais recente – o da transição das transmissões analógicas para as digitais na televisão terrestre; a que recebemos pelo espectro, sem necessidade do pagamento de assinaturas.

Essa transição não é apenas uma mudança elementar de plataforma técnica de transmissão de sinais de telecomunicações. Ela traz consigo o potencial de uma mudança paradigmática na oferta de conteúdos audiovisuais à sociedade, da qualidade das imagens à quantidade de programações, da multiplicação de serviços prestados ao potencial interativo dos novos serviços.

A televisão digital terrestre trazia consigo a possibilidade de uma ampla negociação social que desembocasse em um novo modelo institucional para a nossa comunicação social eletrônica. Ao final, entretanto, de um processo restrito de discussão, quase todo centrado em um estéril embate de padrões e sistemas tecnológicos, o patronato de comunicação obteve do Estado justo o que queria desde o final dos anos 1990.

Transformar uma questão profundamente política em uma decisão eminentemente técnica foi apenas mais um capítulo de afirmação do poder do empresariado da comunicação sobre o Estado e sobre a esmagadora maioria da sociedade, com a conivência do governo. Como, aliás, sempre aconteceu neste país desde que, em meados de 1962, um ainda economicamente frágil e relativamente desarticulado empresariado de rádio e televisão derrubou 52 vetos que o então presidente João Goulart tinha apostado sobre a Lei nº 4.117, que ficaria conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações.

Lei sob a qual começa a ser implantada a televisão digital terrestre no Brasil, como se um instrumento regulamentar escrito há quarenta e dois anos fosse suficiente para dotar esse processo de mudança paradigmática em nosso sistema de televisão de políticas minimamente coerentes.

Políticas, registro, que dão – e só elas podem fazê-lo – concretude ao Estado democrático de direito. A afirmação democrática de direitos no âmbito de um Estado não pode resultar sequer da vontade exclusiva de governos eleitos, quanto mais da vontade de corporações privadas singulares, como é o caso do patronato de comunicação social. Uma política, qualquer política, seja no âmbito da economia, das finanças, da saúde, da educação, da energia, e assim por diante, somente se materializa pela força da lei. Assim o é, ou deveria ser, em todos os setores da vida nacional voltados ao interesse público e ao bem-estar social. Assim não o é, entretanto, no setor da comunicação social. Porque a afirmação estatal de direitos

nesse setor equivaleria, argumentam os fariseus, a calar a voz do povo, as nossas vozes, com a censura.

Censura maior, entretanto, é a interdição de todo esse debate pelo patronato da comunicação social. Este é o poder maior que tal patronato exerce sobre a sociedade; o de estabelecer a agenda de discussão pública, eliminando dela qualquer questão que diga respeito a si mesmo, como se uma instituição privado-comercial de comunicação – jornal, revista, rádio, televisão, e seus hoje cada vez mais intrusivos congêneres digitais – estivesse acima do bem e do mal.

Foram três dias de XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Sem câmeras de televisão, sem repórteres, sem qualquer atenção dos meios de comunicação hegemônicos. Não nos decepcionemos, porém, com essa ausência de cobertura. Não nos decepcionemos, e nem esmoreçamos em nossa vontade de luta, porque isto não significará que o que fazemos é irrelevante, ou que não sabemos nos comunicar. Se a agenda dos chamados grandes meios de comunicação sobre as relações entre Estado e Comunicação permanece largamente interditada, é justamente porque o que fazemos é relevante, e porque somos perfeitamente capazes de nos comunicar. Nossos instrumentais práticos é que são singelos, em geral insuficientes. Nossas televisões e rádios públicos ou comunitários, nossos jornais de bairro, nossos jornais-laboratório, e até mesmo nossos novos sítios e blogs. Nosso espaço de atuação é restrito; nosso lugar no Estado é limitado.

Ampliar nosso lugar, o lugar da comunicação no Estado, é por conseguinte, nos termos postos no XXIX Congresso da Intercom, o maior desafio. Pensem um pouco, juntos, neste momento, em nossa agenda; em parte dela, pelo menos. Aquela decorrente do campo teórico e prático que me é mais familiar; o das políticas de comunicação.

A televisão digital terrestre é, neste caso, a ponta do iceberg, e que me seja relevado o uso da metáfora vulgar. E o é porque, pela polêmica que gerou nos últimos tempos, consegui vazar

em parte para a sociedade. Vazou, registre-se, principalmente a versão laudatória alardeada pelo patronato da comunicação; a que toca apenas nos benefícios da alta definição, e nas possibilidades de se ver televisão em veículos e em telefones celulares. Vazou fundamentalmente o acessório; permaneceu interditado o essencial. O mais essencial é a política; é aquilo que a sociedade quer para a televisão digital. A política a ser materializada em uma nova legislação setorial; o novo marco regulatório, como também se costuma dizer. Mais de cinco anos, porém, já foram perdidos, nos circuitos especializados, na já referida estéril discussão tecnológica, sem que se avançasse minimamente, mesmo naqueles circuitos, na direção de um novo modelo institucional.

Um novo modelo institucional que, por exemplo, resgatasse aquilo que é a regra geral mesmo nos países capitalistas centrais – a natureza essencialmente pública da comunicação social. Natureza que, nos casos sempre mais críticos, porque mais universais, do rádio e da televisão, se expressam naqueles países na prioridade normativa que se dá ao público/estatal sobre o privado/comercial.

Nem vou insistir aqui, como tenho feito em outras circunstâncias, no caso paradigmático, e por isso virtualmente único, do modelo institucional inglês centrado na British Broadcasting Corporation, a BBC tanto do rádio quanto da televisão. Não vou insistir porque ele é distante demais da nossa realidade institucional, ainda que não devamos jamais abandoná-lo como referencial de estudo e pesquisa. Quero me concentrar no modelo institucional estado-unidense, no qual, entre trancos e barrancos, inspiramos o nosso, e que chamo, metaforicamente, de ‘modelo CBS/FCC/PBS’.

CBS para exemplificar a hegemonia, no modelo, do interesse privado comercial; FCC para acentuar a existência nele, desde 1934, de um organismo regulador autônomo, com poderes para frear excessos mercantis; PBS para lembrar a importância

de uma rede estatal/pública autônoma de televisão, que existe desde os anos 1960, nascida de antigas licenças educativas.

Sequer o país mais economicamente capitalista do mundo desenvolveu um modelo de rádio e televisão sem que o Estado dispusesse de forte capacidade reguladora e de um sistema alternativo de produção e distribuição de programações culturais.

Este é, acredito, o patamar mínimo regulamentar e regulatório de que deveríamos partir, no Brasil, antes sequer de se pensar em televisão e rádio digitais. Como pensar uma radiodifusão digital no Brasil sem que sejam públicos os contratos de concessão já firmados entre a União e o patronato do rádio e da televisão privado-comercial? Confesso que às vezes chego a duvidar que esses contratos existam. Mas, se é absurdo se pensar que não existem, não é absurdo acreditar que existem mas não se enquadram em padrões legais mínimos que o direito administrativo brasileiro exige da União para que entregue à exploração privada uma concessão pública. Ainda mais uma concessão pública que se vale de um bem coletivo escasso, como é o caso do espectro radioelétrico.

A sociedade brasileira assistiu a União entregar sem ônus mais seis megahertz de espectro para todo o patronato que tinha uma outorga de concessão de televisão sem que dispusesse dos instrumentos normativos adequados a se ter a certeza da legalidade de tais ações administrativas. Mas, mesmo que viesse a se demonstrar que eram legais essas ações, nos termos de uma legislação escrita há quatro décadas, e já inteiramente modificada para as telecomunicações, elas seriam certamente destituídas de qualquer laivo de legitimidade.

Voltó agora ao argumento central com o qual tentei sustentar teoricamente este texto; o de que o ambiente institucional hoje vigente para a comunicação social brasileira, que defino como *regulamentarmente disperso e politicamente fragmentado*, ignora o valor social do trabalho e privilegia quase que exclusivamente a livre iniciativa.

A idéia de um modelo institucional, que existe, por exemplo, para as universidades públicas brasileiras, ou para o Sistema Único de Saúde, ou para as telecomunicações, ou ainda para a energia elétrica, visa justamente enfrentar os riscos da dispersão regulamentar e da fragmentação política que, como defendo, caracterizam o atual ambiente institucional da comunicação social brasileira.

Dispersão regulamentar e fragmentação política que começam já na Constituição Federal quando se divide entre os poderes executivo e legislativo a responsabilidade pelas outorgas de rádio e televisão. Ou quando se divide entre os poderes judiciário e legislativo a cassação de uma outorga de rádio ou televisão. Ou quando se separa radiodifusão, a designação técnica dada aos serviços de rádio e televisão, das telecomunicações, a designação técnica dada aos serviços de telefonia e transmissão de dados que hoje, devido à sua digitalização, convergem aceleradamente com os chamados serviços de radiodifusão. Ou quando se trata a televisão terrestre, gratuita, como radiodifusão, e a televisão por assinatura, paga, como telecomunicações. Ou quando se atribui ao ministério das Comunicações a responsabilidade pela regulação da radiodifusão, e à Agência Nacional de Telecomunicações pela regulação da televisão por assinatura. Ou quase se atribui determinadas responsabilidades de fomento à produção audiovisual a uma agência autônoma destinada a regular a indústria do cinema, misturando regulação e fomento em um mesmo ente administrativo, que, por sua vez, converge e diverge em suas relações com o Ministério da Cultura.

Tais dispersões e fragmentações não são fruto de um acaso. Elas nasceram de ações deliberadas do patronato da radiodifusão, levadas a termo principalmente após a Constituição de 1988, de modo a que a sociedade brasileira, por meio de representações parlamentares ou autônomas, não tivesse êxito na regulamentação orgânica dos artigos 220 a 224, que compõem o capítulo da Comunicação Social. As

regulamentações que aconteceram no período, ou resultaram em medidas no interesse quase exclusivo do patronato, como a da permissão de capital estrangeiro no controle das empresas jornalísticas e de radiodifusão, ou medidas como a da instalação do Conselho de Comunicação Social, que, bandeira de luta de movimentos sociais por mais de dez anos, quando tornada realidade, tornou-se em pouco tempo apenas mais um instrumento de presença hegemônica do referido patronato nas discussões setoriais.

O mais intrigante, e faço desta a minha reflexão final, é o repentino interesse daquele patronato no chamado ‘marco regulatório’ e, em consequência, em uma nova lei para a comunicação social eletrônica. Esse repentino interesse dos radiodifusores pela legalidade não é nem tão repentino, nem incidental.

A convergência de plataformas tecnológicas para oferta de serviços de som, som e imagens, de voz e dados, começa de fato a acontecer. Seja na intenção de uma operadora de telecomunicações oferecer televisão paga por satélite, ou se outra oferecer televisão paga por cabos, ou ainda de uma terceira de oferecer vídeo por demanda com tecnologia de internet. Ou seja, na decisão de uma empresa de televisão, associada a outra de telecomunicações, oferecer, além de televisão paga, também telefonia e acesso à internet. Ou seja, a realidade técnica e de mercado começa a colidir com a regulamentar e regulatória.

Aquele patronato, então, que se sentia seguro com a legislação de 1962, que lhe atribui na prática quase só direitos e raros deveres, volta-se para o Estado e passa a demandar amparo legal. Fala macio, e não mais ameaça com denúncias de volta da censura. Muda de estratégia para sobrepor mais uma vez a livre iniciativa ao valor social do trabalho; põe o consumo que assegura o lucro acima da cidadania que educa e liberta.

O tema do XXIX Congresso da Intercom, portanto, não poderia ter sido melhor escolhido. Ele nos atualizou e nos

colocou em posição privilegiada de observação e ação sobre a relação Estado/Comunicação quase no exato momento em que mais um ciclo de mudanças profundas começa a incidir sobre aquela relação.

O móvel do ciclo, como já se configurava há uma década, é técnico, e é digital. Mas, a sua essência é hoje, como foi ontem, e será sempre, política. Fazer política de comunicação é sempre um vetor significativo na relação Estado / Comunicação. Talvez o mais significativo neste momento de nossa história. Fazer política de comunicação não é apenas afirmar um direito; o direito à comunicação, que inverte e amplia a idéia clássica do direito à informação. Fazer política de comunicação é, sobretudo, fortalecer a própria idéia do Estado democrático de direito.

Idéia sobre a qual me debrucei movido, como sempre, pelo conhecido e sempre atual aforismo de Antonio Gramsci: pessimista posso ser, e sou de fato, na razão; mas não posso, não podemos, deixar que o pessimismo da razão predomine sobre o otimismo de nossas vontades.

A propósito das sete décadas de política: quem obtém o quê, quando e como

Sonia Virgínia Moreira

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Em 2006 podemos comemorar os 70 anos do texto clássico do professor Harold D. Laswell sobre política, políticos e cidadãos. Publicado pela primeira vez em 1936 pela editora McGraw Hill em Nova York, o livro *Política: quem obtém o quê, quando e como* aparece na seqüência dos estudos de Laswell sobre técnicas da propaganda política na 1^a Guerra Mundial e os seus efeitos no público (cidadãos). Essa condição acrescentaria, ao cientista político, o teórico da comunicação que se transformaria no autor de um dos cânones do campo da comunicação – *quem diz o quê, a quem, em que canal e com qual efeito* – base das análises de conteúdo e das análises de recepção.

O aspecto da análise política desenvolvida por Laswell que interessa para uma leitura do tratamento dispensado nos últimos anos à comunicação eletrônica (rádio e TV) pelo Estado brasileiro é este:

“O estudo da política é o estudo da influência e dos influentes. A ciência política descreve condições, a filosofia política justifica as preferências. (...) O destino de uma elite é profundamente afetado pela maneira com que manipula o ambiente, isto é, pelo uso da violência, dos bens, dos símbolos, das práticas”.²

A deterioração do quadro regulatório brasileiro para a comunicação de massa (comercial) ou segmentada (educativa ou comunitária) reflete hoje a ausência de controles, em especial o controle público. É resultado de quase quatro décadas de

² LASWELL, Harold D. *Politics – who gets what, when and how*. New York: Peter Smith, 1950, p.3 e 25.

desinteresse manifesto do Congresso em reavaliar (para reformular) a regulamentação do ambiente da radiodifusão que, aberto ao avanço tecnológico, segue com códigos legais arcaicos. A Constituição de 1988 dissolveu o modelo até então existente de coordenação e fiscalização da indústria de radiodifusão ao extinguir o Contel, Conselho Nacional de Telecomunicações, e o Dentel, Departamento Nacional de Telecomunicações.

Apesar do caráter restritivo desse aparato legal durante o regime militar (1964-1985), período em que tanto o Conselho como o Departamento e as suas representações regionais serviram para impor o cerceamento à liberdade de expressão e informação no país, essas duas instâncias da área das Comunicações, quando operantes num Estado democrático, acompanhavam a evolução e registravam informações sobre o universo das emissoras e suas transmissões. Há pelo menos 10 anos, circulam entre o Congresso e o Executivo (os influentes, segundo Laswell) propostas de um novo texto legal para o setor da radiodifusão (se considerarmos as versões da proposta para uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, que circulou extramhistério entre 1995 e 1996). Nenhum projeto, porém, conseguiu chegar a qualquer estágio de discussão aberta, pública, com o envolvimento de todas partes interessadas, para posterior tramitação parlamentar. E há 18 anos, o campo da comunicação eletrônica, aqui entendida como radiodifusão – rádio e TV, prospera em um ambiente regulatório disperso e inconsistente, que dá margem a interpretações de toda ordem convenientemente seguidas e adotadas.

Laswell, ao tratar do movimento popular que tem lugar em meio à Grande Depressão nos Estados Unidos, a partir 1929, cita a tecnocracia como “uma junção afortunada de termos, ao evitar as implicações doutrinárias do ‘ismo’ e capitalizar o prestígio dos termos ‘tecnologia’ e ‘democracia’”³ para identificar um mundo no qual o sistema de organização

3 Citado, p. 132.

econômica pudesse operar com a produção e a distribuição determinadas por engenheiros – ou técnicos, em outra palavra. No mundo real sabemos que predominam os interesses políticos, econômicos e religiosos. E poucos setores reúnem esses interesses como o da radiodifusão no Brasil: ainda que seja para todos é operado por poucos e, entre esses, a maioria com perspectivas econômicas, políticas ou religiosas.

Assim chegamos ao ponto central desta apresentação: a forma com que são definidos e implantados o que aqui identificamos como canais de comunicação de massa e segmentada determina a abrangência do controle da informação no Brasil. O conteúdo de meios como rádio e televisão pode ser considerado livre, no sentido da suposta não-obrigatoriedade de seguir regras instituídas em lei, porque não existem instrumentos para a fiscalização do conteúdo da programação, a não ser a partir de denúncia. Há um Código de Ética de associação de proprietários de rádio e televisão que sugere condutas, mas não impede procedimentos. Os brasileiros – ouvintes e telespectadores – não têm informação sobre o elemento de controle público que está à sua disposição. Assim, as denúncias, quando são feitas, funcionam? Para além das incursões da Polícia Federal, hoje encarregada de localizar e fechar emissoras comunitárias clandestinas, existe algum recurso eficiente que fiscalize a programação a bem do interesse público?

Há pelo menos duas décadas jornais publicam regularmente os movimentos (vendas, arrendamentos, aluguel de parte substancial da programação diária) que alteram a propriedade de canais na área da radiodifusão – em especial os de rádio e, entre esses, os de emissoras em freqüência modulada. Estimativas da mídia nacional no final dos anos 80 indicavam que, com base nos dados então disponíveis, cerca de 40% das emissoras de rádio brasileiras seriam controladas por políticos ou seus prepostos. O universo na época era formado por pouco mais de 2.000 emissoras em operação. Em 2006 esse número

praticamente dobrou. E é de conhecimento público que no Congresso atual pelo menos 50 deputados têm emissoras de rádio e TV em seu próprio nome, 25 senadores são donos de rádios e TVs no país e, desses, 14 são proprietários diretos das emissoras.⁴ Emissoras comerciais, é importante que fique claro. Esses números provavelmente são maiores porque, entre os deputados, existem aqueles que são proprietários indiretos de emissoras, cujos nomes não aparecem nos cartórios. E não estão contabilizados também políticos ex-ocupantes de cargos públicos – como prefeitos, governadores, vereadores – que também são detentores de concessões.

Esse é um lado da história. Outro é o das retransmissoras de televisão, que no final da década de 1990 foram objeto de farta distribuição especialmente entre políticos, e o das emissoras educativas, cujas concessões a princípio deveriam ser distribuídas gratuitamente para universidades e legislativos estaduais e municipais. Com a obrigatoriedade das licitações públicas a partir de 1997 para candidatos a emissoras comerciais, os canais educativos de rádio e televisão transformaram-se em artifício para a concessão a políticos. Entre 1997 e 2006, o número de TVs educativas geradoras autorizadas pelo Executivo passou de 20 para 167 e o de rádios educativas saltou de 47 para 367.⁵ A diferença representa um aumento de 67 canais para 534 em menos de 10 anos!

Primeira pergunta: o público foi beneficiado com essa explosão de emissoras educativas? Fundações de fachada, emissoras que declaram como endereço uma caixa postal, rádios cuja sede corresponde a terrenos baldios ou casas desocupadas são amostras das irregularidades conhecidas. Segunda pergunta: que tipo de influência sobre a informação ocorre em tais casos, em que existe um descontrole oficial

⁴ MARQUES, Gerusa e COSTA, Rosa. Suplicy quer que senado discuta as concessões. *O Estado de S. Paulo* [Nacional], 3 de julho de 2006, p. A5.

⁵ LOBATO, Elvira. Educativa não pode ter publicidade. *Folha de S. Paulo*, 18 de junho de 2006, p. A4.

em relação aos emissores? Terceira pergunta: num contexto como esse, o ouvinte ou telespectador está informado ou desinformado?

Sobre a ingerência de políticos em processos de concessão de emissoras, os titulares do Ministério das Comunicações têm admitido há décadas, publicamente, que as pressões sempre existiram e dessa maneira aceitam publicamente um fato que seria, digamos, uma obrigação do cargo tentar evitar. O Ministério das Comunicações, é importante destacar, tem sido, desde a sua criação, uma pasta essencialmente política. No período do regime militar operou como centro distribuidor de canais para empresários ou políticos ligados à ideologia da época. A consolidação da democracia a partir da década de 1980 não trouxe o avanço que seria possível na moralização das relações entre Executivo e parlamentares. Apesar da divulgação na internet, em 2003/2004, na página oficial do Ministério, dos nomes dos proprietários dos canais de rádio e TV, os brasileiros continuam sem saber quais, entre os nomes apresentados, são meros representantes de políticos que, pela Constituição, não podem exercer mandatos e se manter como proprietários de meios de comunicação.

Todos os aspectos aqui considerados são mecanismos de controle da informação e, no caso das emissoras educativas, também de controle da cultura. Outro ponto importante a ressaltar é a proposta de criação, que circulou em abril de 2005, de conselhos municipais de comunicação para discutir a produção do conteúdo local a ser veiculado pelos canais que utilizarem o serviço de Retransmissão de Televisão Institucional (RTVIs), conforme estabelecido no artigo 6º do Decreto Lei 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, que regulamentou o Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, anciares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Segundo a definição que consta do decreto,

XVI - Serviço de RTV Institucional (RTVI) é a modalidade de Serviço de RTV destinada a retransmitir,

de forma simultânea ou não-simultânea, os sinais oriundos de estação geradora do serviço de radiodifusão de sons e imagens (televisão) explorado diretamente pela União.⁶

Os Conselhos Municipais de Comunicação têm origem em experiência realizada em Porto Alegre (RS), sob a coordenação do jornalista Daniel Herz. Segundo registro do Fórum pela Democratização da Comunicação,

Criado por decreto em 1989 e vinculado ao Gabinete do Prefeito, o Conselho Municipal de Comunicação – CMC – teve papel importante na chamada “Guerra do Cabo” e na implantação do Canal Comunitário de Porto Alegre no início dos anos 90. Depois disso, passou a funcionar a partir do interesse de cada prefeito. Em 2002, o Comitê RS do FNDC pressionou por sua reinstalação e passou Conselho a ter reuniões mensais. No ano seguinte, o CMC organizou a I Conferência Municipal de Comunicação onde foi aprovado o texto do anteprojeto de lei que propõe a alteração de sua composição de 21 para 25 membros - vagas que seriam divididas entre representantes de entidades de trabalhadores, empresas, órgãos públicos, veículos comunitários e demais instituições da sociedade civil. O anteprojeto foi referendado no IV Congresso da Cidade de Porto Alegre, no final de 2003, mas acabou encaminhado à Câmara de Vereadores somente em dezembro de 2004, ao final da legislatura. O documento foi arquivado dias depois de apresentado.⁷

Em relação ao regulamento, ali estão definidos três tipos de serviços de retransmissão de televisão: o comercial, o educativo e, agora, o institucional. Apesar da sua instituição há 18 meses, pouco se sabe sobre a implementação do Serviço

⁶ DECRETO nº 5.371 de 17 de fevereiro de 2005. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

⁷ SCOTTI, Ester. Comitê RS retoma pressão por Conselho Municipal de Comunicação. *E-Forum*, 11/11/2005.

de Retransmissão Institucional e a instalação dos conselhos municipais de comunicação. A outra pergunta nesse caso é: esses conselhos podem realmente funcionar como um canal do cidadão para fazer valer a sua voz e posição sobre o conteúdo da programação local das emissoras?

Para terminar, algumas considerações sobre itens do documento “Comunicação e Democracia”, tornado público há menos de 10 dias, imprescindível de figurar neste relato: o recadastramento de concessões de rádio e TV proposto para um segundo governo Lula da Silva, que ficaria a cargo de uma nova Secretaria Especial de Democratização da Comunicação, subordinada à Presidência da República. Essa Secretaria cuidaria também de propor mudanças na legislação para assegurar ‘maior equilíbrio e proporção’ na cobertura de mídia eletrônica, de conceder incentivos econômicos para a criação de jornais e revistas independentes e da criação de conselhos populares (eles de novo!) para apreciar as atuais e as futuras concessões de rádio e televisão.⁸ O campo é sem dúvida polêmico: a quem interessa rever as concessões? É medida administrativa (para identificar aquelas em dívida com tributos federais e, portanto, irregulares) ou de revalidação da propriedade (a permissão do atributo) da concessão? Como nos outros pontos, trata-se aqui também de mecanismos de controle imediato da informação e, em médio prazo, da cultura.

Para não se limitar apenas à identificação dos problemas, uma sugestão: que associações como a Intercom se integrem a grupos já organizados de pesquisadores, como o Laboratório de Políticas de Comunicação (LapCom) e o Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações (Gcom) – ambos da UnB, para ficarmos nos exemplos locais –, organizem-se regionalmente (por meio do incentivo à pesquisa dirigida em âmbito local e

⁸ ZANINI, Fábio. PT Propõe recadastramento de concessões de rádio e TV. *Folha de S. Paulo*, 28 de agosto de 2006, p. A4.

regional) em um projeto coordenado de investigação, registro e armazenamento de dados sobre o campo da legislação de comunicação e mídia. Seria uma forma de construir um grande espaço de referência e contribuir efetivamente para o estabelecimento de um marco regulatório para a comunicação eletrônica e, assim, tentar superar com o esforço conjunto essas zonas de controle da informação.

O Marco Regulatório da Comunicação Social Eletrônica no Brasil

Luiz Alberto dos Santos

Casa Civil da Presidência da República

O objetivo desta apresentação é discutir políticas públicas de comunicação e trazer aqui algumas idéias e considerações sobre as políticas para esse importante setor, além de questões relativas ao marco regulatório da Comunicação Social, tema que é, sem dúvida, da maior importância no âmbito da definição das políticas públicas de Comunicação.

Esse, contudo, é um tema problemático que freqüentemente esbarra num muro de preconceitos e obstruções ao debate. Na verdade, há muito tempo, o que temos visto é a não discussão, o não debate, a não conclusão de um processo que deveria conduzir a soluções para problemas já amplamente diagnosticados no que se refere à comunicação social no Brasil. Um exemplo é a inconclusão da discussão, necessariamente política, sobre se devemos ou não regular a comunicação social eletrônica no Brasil.

Existem alguns casos recentes, precedentes mal-resolvidos, no plano político, que demonstram o grau de dificuldade que se tem sempre que se começa a discutir esse tema. Recentemente, rememorando as questões relativas ao capítulo da comunicação social na Constituição, encontrava uma referência ao fato de que esse capítulo foi o único que não teve relatório aprovado na Assembléia Nacional Constituinte de 1987. Esse fato já mostra que, mesmo naquele fórum, que era talvez o mais representativo de um momento de transição em nossa história recente, foi difícil se chegar a uma conclusão sobre como assegurar o tratamento ao setor.

Mais recentemente, houve três episódios que geraram enorme constrangimento político para o Governo de Luis

Inácio Lula da Silva e, em certa medida, prejudicaram a evolução deste debate. O primeiro deles diz respeito à tentativa feita, no âmbito da SECOM, de promover uma discussão sobre a política de patrocínios do Governo Federal, que acabou gerando uma acirrada polêmica sobre o dirigismo cultural, a intervenção que o governo pretendia estabelecer no que se refere à produção cultural patrocinada com verbas públicas, enfim, um mal-entendido tremendo que acabou, obviamente, numa polêmica envolvendo ministros de Estado e a revisão de todo o processo por parte do Governo.

Da mesma forma, enfrentou-se um processo muito parecido quando se iniciou, de maneira pública e transparente no Governo Lula, um debate sobre a reformatação da ANCINE, por meio da criação de uma Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), com a reformulação, também, do marco regulatório do setor, para que a Agência pudesse deter as competências necessárias para exercer atribuições necessárias à regulação do setor de audiovisual, particularmente em relação à produção e distribuição de conteúdos. Este debate, que durou mais de um ano no âmbito do Governo (2004-2005), foi bastante prejudicado por resistências de alguns setores, que acabaram criando e explorando a idéia-força de que era mais uma tentativa do Governo de implantar a censura, de cercear a liberdade de expressão e a liberdade de criação.

Infelizmente, o debate não foi concluído conforme se pretendia, mas nem por isso deixou de produzir resultados e um deles foi o Projeto de Lei nº 7.193, de 2006⁹. Neste projeto, optou-se por uma simplificação das alterações na legislação, e uma focalização nos instrumentos de fomento e incentivo à produção, mediante renúncia fiscal, e a criação de três Programas: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE; Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV; e

⁹ O projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado na forma da Lei nº 11.436, de 28 de dezembro de 2006.

Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA, e de um Fundo Setorial para a produção audiovisual, em virtude, inclusive, da necessidade de um debate mais amplo, mais abrangente, referente à comunicação social eletrônica.

O terceiro episódio, nem tanto de iniciativa do Poder Executivo, uma vez que a proposta partiu diretamente da entidade representativa da profissão, foi a elaboração de um projeto de lei, encaminhado ao Congresso, tratando da criação do Conselho Nacional de Jornalismo, que acabou também gerando uma polêmica muito grande e que redundou, inclusive, na rejeição da proposta pela Câmara dos Deputados, abortando um processo que eu, particularmente, considero necessário, que é, exatamente, como regular uma profissão que tem implicações profundas no dia-a-dia de toda a sociedade.¹⁰

Então, há aí temores, não evidentemente infundados, no caso de um país com uma tradição incipiente no campo da democracia, uma democracia jovem, ainda, em processo de transição, mesmo, em que “censura” e “dirigismo cultural” e “oficialismo” são palavras malditas, que ferem os nossos ouvidos e cujas menores manifestações nos apavoram, nos assustam em virtude da desigualdade de recursos que há entre o poder do Estado e o poder da Sociedade. A sociedade no Brasil ainda carece de instrumentos e de condições de mobilização e de atuação no sentido de evitar desmandos pelo Estado e pelo Poder Econômico e percebe-se, claramente, que participantes desta discussão acabam se utilizando desses medos para obstruir, de certa forma, o debate. Buscam-se, inclusive, na experiência recente de países como a Venezuela, que aprovou uma recente lei de comunicação social, eventuais exemplos de “abusos” por parte do Estado com vistas a controlar a produção e veiculação de informações. No entanto, e ainda que haja setores da sociedade que sejam refratários a isso, impõe-se um

10 Em 16 de dezembro de 2004, Projeto de Lei foi rejeitado pela Câmara dos Deputados.

aspecto central, que é o fato de que a Constituição Federal requer regulação para ser implementada em sua plenitude.

Há dispositivos constitucionais que prevêem, expressamente, a necessidade de regulação. E essa prerrogativa não é de mais ninguém a não ser do Estado, e aí não digo “o Governo”, mas o Estado, manifestado nos Poderes que exercem as prerrogativas do Estado. Nesse quadro, tem-se o Poder Executivo, claramente, como um desses poderes mas, também, e principalmente, o Poder Legislativo. Nenhuma regulação se tornará eficaz ou efetiva se não houver a aprovação do Congresso Nacional e, evidentemente, a ação das instituições de controle externo, como o caso do Ministério Público, que é o fiscal da Lei, como é o caso do Poder Judiciário, importante força para fazer funcionar o sistema de freios e contrapesos que impede, numa democracia, que um dos Poderes sobrepuje os demais.

O poder regulador é, sim, uma prerrogativa do Estado, um instrumento do processo de implementação políticas públicas, mas deve ser exercido nos termos da própria Constituição e de acordo com os valores da ordem democrática, e tendo em vista o próprio conteúdo e objetivos das políticas.

A auto-regulação e a co-regulação são formas de exercício dessa prerrogativa, e uma expressão, clara, de um país com maturidade institucional, onde se constroem parcerias entre Estado e setor privado, mas que não afasta o exercício dessas prerrogativas pelo próprio Estado. Não se pode imaginar, dessa forma, que o Estado possa se ausentar ou se omitir ou negligenciar aquilo que é sua obrigação, que é sua prerrogativa. Se, no campo da comunicação social, alguns instrumentos funcionam razoavelmente, como é o caso da auto-regulação no setor da publicidade, há também inúmeros exemplos em que essa regulação não é suficiente para assegurar o direito do cidadão e da própria sociedade, e, por isso mesmo, temos inclusive campanhas lutando para que anunciantes não patrocinem produções que firam os direitos da cidadania no que se refere a uma comunicação social responsável. Assim,

mesmo quando há auto-regulação ou co-regulação, o *backstop power* permanece com o Estado que tem, na forma do art. 174 da Constituição Brasileira, como agente normativo e regulador, prerrogativas exclusivas de *enforcement*.

Além disso, as peculiaridades do mercado de comunicação social requerem um marco regulatório suficientemente moderno e dinâmico para acompanhar os novos paradigmas cada vez mais indissociáveis do exercício das atividades econômicas no setor. Um desses aspectos diz respeito à questão da convergência tecnológica, hoje inafastável com o avanço da tecnologia, que acarreta a entrada de novos atores no mercado. Os conteúdos trafegam por diversos meios, por diversas tecnologias – e nesse ponto foi sábio o legislador Constituinte ao aprovar a alteração ao art. 222, quando prevê que, independentemente da tecnologia utilizada, deverão observar os princípios do art. 221, o que permitiria assegurar os interesses nacionais no campo da valorização da língua e da cultura brasileiras e da indústria audiovisual nacional e até mesmo a soberania do país.

Da mesma forma, o avanço e o crescimento do uso da internet hoje é notório, não apenas para trafegar conteúdos, mas também como forma de exercício de direitos que envolvem a comunicação social, como é o caso do Governo Eletrônico e da interatividade entre o usuário e a plataforma. Enfim, temos uma diversidade crescente de conteúdos e serviços e acesso aos mesmos propiciado pela convergência tecnológica. O cidadão, em qualquer lugar do mundo, tem hoje acesso à produção de qualquer lugar do mundo. A inovação introduzida por sites como o *YouTube* é sintomática, afastando barreiras. Com um simples acesso via internet, qualquer cidadão de qualquer país do mundo tem acesso a obras audiovisuais independentes, inclusive documentários inteiros, e pode veicular sua própria produção, disponibilizando-a nesse *website*. Trata-se de um novo paradigma, tornando totalmente disponível uma

produção independente, que estaria fora de nosso alcance se não existisse essa plataforma.

Um aspecto relevante, sem dúvida, é o que emerge dessa total liberdade, que torna praticamente impossível exercer a censura que é tão temida por todos nós. Trata-se de uma consequência do fenômeno da globalização e que, infelizmente, também dá margem ao uso criminoso dos meios, como é o recente caso das "comunidades" de pedófilos, traficantes, suicidas e outros grupos que se utilizam de *sites* e do anonimato para praticar crimes, através do uso de um serviço "público", mas não em sentido estrito ("estatal"), como é o caso do *Orkut*. Então, são questões realmente preocupantes que nos colocam diante de uma série de desafios no que se refere à formulação de políticas e à regulação.

O Governo Lula tem registrado, em vários momentos, o compromisso com a sociedade brasileira no sentido de promover a democratização das comunicações e com a elaboração de um novo modelo institucional. No seu programa de governo como candidato à reeleição, esse compromisso, foi reiterado expressamente:

"será garantida a democratização dos meios de comunicação, permitindo a todos acesso mais amplo à informação, que deve ser entendida como um direito cidadão", tendo como objetivos "construir um novo modelo institucional para as comunicações, com caráter democratizante e voltado ao processo de convergência tecnológica", "incentivar a criação de sistemas democráticos de comunicação, favorecendo a democratização da produção, da circulação e do acesso aos conteúdos pela população" e "fortalecer a radiodifusão pública e comunitária, a inclusão digital, as produções regional e independente e a competição no setor."

No entanto, mesmo que essas singelas palavras não tenham praticamente nada de novo sobre aquilo que já sabemos sobre os

compromissos públicos do Presidente da República, sofreram ataques violentos de alguns setores, sob o mesmo argumento de que isso indica ou sugere que haverá novas tentativas de censura. Parece-me que não é saudável partir desses pressupostos, em virtude das questões que já mencionei.

Por que é necessária uma lei geral de serviços de comunicação eletrônica no Brasil? Em primeiro lugar, pela própria definição constitucional, mas também pelo fato de que hoje existe a necessidade objetiva de superar os obstáculos que derivam da introdução de novas tecnologias e que impedem o exercício das prerrogativas regulamentares, sem a previsão legal expressa. Sem legislação, o Poder Público está de mãos amarradas e não consegue operar senão baseado naquilo que a Constituição estabelece no seu art. 37, que é a exigência de atendimento ao princípio da legalidade. E isso perpassa toda a nossa Constituição. Exatamente para limitar as prerrogativas do Poder Público, ela exige que a Administração Pública só possa agir com base na lei. E, nesse sentido, uma lei será o instrumento que permitirá superar uma série de deficiências que hoje se identificam no marco regulatório vigente, delimitando, ainda, o campo das políticas públicas para o setor e as responsabilidades dos agentes governamentais.

Atualmente, a política de comunicação social eletrônica no Brasil se apresenta por meio de um quadro legal bastante disperso e insuficiente, no qual se percebem situações de conflito e de colisão de interesses, não apenas entre agentes privados, mas também falta de clareza em relação a papéis e competências dos órgãos da Administração Pública Federal. Quer dizer, há políticas de governo que, de alguma forma, interagem com a política de comunicação social, mas são executadas de forma desconexa, sem um fio condutor, sem harmonização ou coerência no plano normativo.

Como exemplo, pode-se citar a Política cultural, da regulação e do fomento da produção de conteúdo audiovisual, hoje a cargo do Ministério da Cultura e, em parte, da ANCINE; a

Política de classificação indicativa de programas audiovisuais, de responsabilidade do Ministério da Justiça; as Políticas de Pesquisa e Desenvolvimento, a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia, que interagem diretamente com essas questões; a Política de Telecomunicações e radiodifusão, a cargo do Ministério das Comunicações e, em menor medida, da própria ANATEL; as Políticas industrial e tecnológica, a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e, por fim, a Política de comunicação social governamental, hoje a cargo da Secretaria Geral da Presidência da República¹¹. Há muitas políticas setoriais, mas não há um fio condutor ou um marco normativo muito claro sobre o que é função de um ou de outro e como elas se comunicam em seus diferentes aspectos. No campo da educação, por exemplo, na área de atuação da TV Educativa e da Educação à Distância, temos um ator importantíssimo, que é o Ministério da Educação, mas em que medida isso se comunica com os demais instrumentos e demais políticas de Governo?

Evidentemente, um marco regulatório que venha a costurar essas diferentes partes e peças do quebra-cabeças só poderá ser instituído por meio de um amplo processo de debate na sociedade, definido no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, após e durante esse amplo debate da sociedade, com a participação dos movimentos sociais e suas instâncias representativas, pelo empresariado, entidades de classe, entidades profissionais, universidades, instituições de ensino, enfim, todos os atores que têm produzido reflexão e têm interesse no tema.

Não é viável imaginar que se poderá elaborar tecnicamente qualquer proposta e vê-la acolhida e acatada no âmbito do Poder Legislativo, ou que poderá ser viabilizada

11 A partir de março de 2007, com a edição da Medida Provisória nº 360/2007, essa competência passou a ser exercida pela nova Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

por meio de uma medida provisória ou qualquer instrumento de manifestação unilateral de vontade. Muito pelo contrário, o que se percebe é que, face à sensibilidade que esse tema desperta, será necessário um processo bastante prolongado de discussão, de consultas e de produção de consensos, para que se possa construir uma solução minimamente viável, do ponto de vista do processo legislativo.

Face a isso, conviver-se-á por muito tempo, ainda, com o marco normativo atual, que é o resultado, enfim, de iniciativas colocadas no tempo como necessárias, mas dispersas, não integradas e não sistematizadas. Um exemplo é a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), que vigora há menos de dez anos e já reclama atualização e ajustes. Essa Lei resultou de uma opção feita, num determinado momento, em virtude das limitações de um modelo que se pretendia adotar, que era o modelo das agências reguladoras, particularmente no setor da telefonia, e nela não se considerava, como necessária, a existência de um órgão Ministerial para formular as políticas do setor. Há, ainda, o Código Brasileiro de Telecomunicações, já bastante antigo e obsoleto e, em vários aspectos, omissso, que se pode até identificar como uma obra legislativa vinculada ao período autoritário, em virtude das modificações que sofreu em 1967, mas que, enfim, é o único texto que hoje regula essa matéria. Exatamente, por tudo isso, requer uma atualização profunda, tanto do ponto de vista de uma concepção de comunicação social democrática, quanto do ponto de vista das novas tecnologias e agentes econômicos. Há, finalmente, a Medida Provisória de criação da ANCINE, que criou o Conselho Superior do Cinema, mas que, também, não atende integralmente às necessidades e que, segundo os registros históricos disponíveis, deveria ter saído, no âmbito de sua elaboração, com um escopo mais abrangente, mas, no último minuto de sua edição, acabou sofrendo alterações profundas e essas alterações permitem identificar alguns dos aspectos que teriam que ser superados e corrigidos.

Do ponto de vista da Constituição, nunca é demais lembrar a importância que tem o capítulo da Comunicação Social e, particularmente, os art. 220, 221 e 222. O art. 220 diz, expressamente, em seu *caput*, 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 próprio dispositivo que assegura a liberdade de manifestação do pensamento, expressão e informação, de certa forma, admite que há uma necessidade a ser superada pelo marco regulatório que irá implementar o que a Constituição estabelece. E isso está expresso não apenas no art. 220; mas, principalmente, no art. 221, pelas disposições como a que determina que:

“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.”

Cabe, assim, ao Poder Público criar condições para que esse comando seja atendido, por meio de políticas de incentivo e da regulação do setor.

Muitas vezes se esquece que a Constituição é um sistema e como tal precisa ser interpretada. Não é um artigo, não é um parágrafo, não é uma alínea, nem uma palavra, mas é o conjunto que precisa ser interpretado e, por isso, que temos o Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal, intérpretes da Constituição. Qualquer norma que seja produzida e que contrarie o sentido da Constituição terá sua constitucionalidade argüida e será declarada nula. É preciso, assim, confiar nas instituições, e que eventuais excessos possam ser coibidos,

inclusive porque há atores legitimados a agir na defesa dos interesses difusos da sociedade, como o Ministério Público.

O art. 222, também da maior relevância, com a redação introduzida pela Emenda Constitucional nº 36, prevê expressamente, no seu parágrafo 3º, que:

“os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais”.

Então, são dispositivos que precisam ser efetivamente integrados, considerados e regulamentados para que possamos ter a satisfação do interesse maior da sociedade, que é ver a sua Constituição tornada efetiva, e preservados os valores nela contidos.

Isso só será possível por meio de uma lei que supere as deficiências já exaustivamente identificadas: a dispersão regulamentar de normas editadas em diferentes momentos que pulverizam e tornam insuficiente o marco regulatório; a fragmentação política, que é a divisão, deliberada, do processo decisório sobre a comunicação social em diferentes instâncias estatais que não se comunicam; e a própria defasagem do marco regulatório em relação à realidade que se quer regular.

Isso precisa ser efetivamente considerado, na medida em que não se pode fazer uma lei que seja excessivamente detalhista e que, depois, se revele inaplicável ou que se revele obsoleta em curíssimo prazo. A respeito disso, destaco o fato de que num prazo de poucos anos, nos próximos cinco anos, haverá um crescimento vertiginoso do acesso à TV por meio da plataforma internet. Segundo uma pesquisa realizada pelo eMarketer até 2010, cerca de 420 milhões de residências no mundo terão Internet a cabo. Desses 420 milhões de casas, 139 milhões terão link com velocidade suficiente para receber

IPTV. Nos EUA, por exemplo, o número de assinantes do serviço de vídeo por IP deve subir de 300 mil em 2005 para 8,7 milhões em 2010.¹²

Hoje, operadoras de telefonia já experimentam, no Brasil essa tecnologia, e em breve ela estará entre nós. Haverá, então, uma mudança radical da plataforma, que exigirá uma atividade muito grande do Estado para que possa suprir a demanda por regulação, e particularmente me preocupa, aqui, a questão da regulação no que se refere, exatamente, a conteúdo e acesso, inclusive para evitar que interesses econômicos possam sobrepor-se ao interesse da sociedade.

Mencionou-se a questão do conteúdo no Brasil, que hoje é central, visto que a indústria audiovisual brasileira depende muito das garantias que a Constituição estabeleceu, para superar as dificuldades, de conhecimento público, no que se refere à distribuição de conteúdos. A indústria cinematográfica brasileira, para ficar apenas na produção cinematográfica, vive historicamente ciclos de "retomadas" e "retomadas" que muitas vezes não se concluem – acho que já estamos na quinta ou sexta retomada desde os anos 1930. A mais recente retomada, inclusive, teve um "suspiro" em 2005, que precisa ser melhor analisado. O fluxo de produção crescente que se deu entre 2002 e 2004, que se esperava ser auto-sustentável e produzir uma escalada na produção e veiculação de filmes nacionais, enfrentou, em 2005, uma redução, inclusive no número de espectadores dos filmes nacionais. Houve redução de cerca de 20% no total de filmes lançados – foram 42 filmes lançados em 2005, contra 51 filmes no ano anterior. Tivemos uma redução, em 2005, de 5 milhões de espectadores, em relação a 2004. Em 2004, foram, 16,4 milhões, mas em 2005 foram 11,4 milhões de espectadores para filmes nacionais. Continua a haver um predomínio fortíssimo de distribuidoras estrangeiras, quase monopolista no mercado – 89% do mercado –, e o *market share*

12 VDI Informática. Disponível no endereço <http://www.vdi.com.br/imagem/iptv.htm>

da produção nacional atingiu, em 2004, cerca de 14%, quando já chegou a mais de 20%. São números que mostram que apesar de todo o incentivo e do crescimento experimentado nos últimos anos – o número de pessoas que têm freqüentado salas de cinema teve um crescimento de quase 60% nos últimos cinco anos – a produção audiovisual brasileira ainda enfrenta uma dificuldade muito grande para ser vista nas salas de cinema no país e ocupar o seu espaço.

Nesse sentido, repito as palavras do Ministro Gilberto Gil, de 8 de junho de 2006 durante a abertura do 16º Cine Ceará:

“É de interesse público que possamos consolidar um cinema brasileiro, auto-sustentável, que reúna qualidades comerciais e artísticas, dialogando e incluindo os diversos segmentos sociais. E, nesse sentido, é impossível alcançar um mínimo de rentabilidade sem o respaldo das três mais importantes janelas de exibição: o tripé cinema, vídeo-dvd e televisão.”¹³

Esse é um aspecto a ser considerado como um possível efeito positivo da regulação dos meios de comunicação social eletrônica na produção de conteúdo, permitindo, efetivamente, que se veja o povo brasileiro, aqui e no exterior, que o povo brasileiro possa se ver nas telas e que esse direito da sociedade de se ver representada, nas diversas formas de produção audiovisual, tenha efetivamente espaço para ser concretizado.

É uma questão que não devemos perder de vista, no momento em que vai ser proposto ao Congresso Nacional um projeto resultante de um processo de discussão e consulta, que deverá ser o mais abrangente possível. A televisão é, hoje, o centro das atenções no campo da economia do audiovisual e, por isso, acaba monopolizando o debate. Por isso, a discussão sobre tecnologia e conteúdo acaba obscurecendo a relevância do debate sobre conteúdo, mas acredito que, uma vez iniciado

13 Site do Ministério da Cultura. Disponível em <http://www.cultura.gov.br/noticias/discursos/index.php?p=16340&more=1&cc=1&pb=1>

este processo, criar-se-ão condições de produzir uma proposta que o Congresso terá como discutir e aprovar.

Para isso, o Presidente da República constituiu uma Comissão Interministerial, por meio da edição de decreto de 17 de janeiro de 2006, que deverá conduzir o processo de elaboração do anteprojeto de lei de regulamentação dos art. 222 e 221 da Constituição, e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Essa comissão, que foi reformatada, terá como atores centrais e fundamentais os Ministros de Estado de todas aquelas pastas anteriormente referidas e que são as autoridades governamentais que têm algo a dizer a respeito desse assunto. De acordo com o Decreto, essa Comissão terá o papel de assessorar o Presidente da República nas decisões relativas ao estabelecimento de princípios e diretrizes a serem observados na elaboração do anteprojeto. A sua principal tarefa constitui em elaborar estudos sobre questões relativas à sua finalidade e promover amplo debate, com os segmentos envolvidos, sobre os diferentes aspectos técnicos, políticos, econômicos, sociais e jurídicos a serem observados no cumprimento dos art. 221 e 222 da Constituição e na exploração dos serviços de comunicação social eletrônica.

Uma vez estabelecidas diretrizes e princípios que conduzirão o processo, será elaborado um projeto de lei, que terá como responsável a Ministra Chefe da Casa Civil, que deverá coordenar o processo, e os ministros da Cultura; das Comunicações; da Fazenda; da Justiça; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Educação; das Relações Exteriores; da Ciência e Tecnologia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; a Secretaria-Geral da Presidência da República; e a Advocacia-Geral da União, inclusive por conta da relevância dos aspectos jurídicos e constitucionais.

Essa comissão poderá, no exercício de suas atribuições, não apenas constituir grupos técnicos, como também instituir um Comitê Consultivo, a ser integrado pela Casa Civil,

que o coordenará, e por representantes da sociedade civil e de entidades relacionadas com a produção audiovisual e com os serviços de comunicação social eletrônica e, por fim, especialistas nessa área temática.

Esse processo, porém, deverá na medida em que é necessário criar um ambiente político favorável e se acredita que a nova composição do Congresso Nacional facilitará esse processo, pois terá muito maior liberdade e autonomia para utilizar o tempo que for necessário para que se faça o debate e a apreciação dessa proposta. Esse é o compromisso do Presidente da República, que o deixou, inclusive, claro e externado em seu programa de Governo e assim pretende fazer, caso seja reeleito.

Com tal instrumento, poder-se-á caminhar com mais firmeza e rapidez no rumo da construção de políticas públicas para o setor de comunicação social eletrônica, com vistas ao estabelecimento de um adequado equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão, e para que os serviços de comunicação social eletrônica se tornem competitivos, com diversidade e pluralidade, e, como quer a Constituição, evitando-se a concentração da propriedade e da produção de conteúdos, e incentivando a produção voltada a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e à promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente, a sua regionalização e o respeito aos valores éticos e sociais. Ao mesmo tempo, espera-se ter um instrumento legal que promova o desenvolvimento tecnológico nacional, a formação de recursos humanos, a ampliação do acesso aos meios de comunicação, a disseminação de alternativas de conteúdo para o público, a universalização do acesso às tecnologias de informação e comunicação e a ampliação do espaço da cultura brasileira e de sua produção audiovisual no cenário mundial.

Pensar sin Estado - Política y economía de la comunicación en el capitalismo cognitivo

Francisco Sierra Caballero
Universidade de Sevilha – Espanha

El cambio acelerado y transversal de los “dispositivos tecnoinformacionales” de producción y reproducción de las sociedades modernas perfila, en las últimas décadas, un nuevo ecosistema cultural cuya configuración y lógica organizativa es manifiestamente inestable y azarosa. La incertidumbre derivada de esta situación es comprensible en un momento de transición de la sociedad capitalista que afecta por igual a los códigos culturales, a las formas de representación espacio-temporal, a los hábitos y prácticas de interacción y conocimiento público y a los modelos de regulación y control en torno a las redes e infraestructuras telemáticas. Las transformaciones de la esfera pública y de las formas socioculturales dominantes en nuestra “semiosfera” pueden ciertamente ser calificadas de revolucionarias. Alteran de raíz las relaciones entre capital, trabajo y conocimiento; y reestructuran, como resultado, los vínculos entre sistema social y medios de comunicación. En este nuevo marco, que nosotros preferimos denominar Capitalismo Cognitivo, el estudio de las políticas culturales constituye una tarea estratégica. Pues la definición de las relaciones discursivas y materiales del poder en las sociedades avanzadas depende cada vez más de la capacidad reflexiva de los agentes encargados de organizar socialmente el capital cultural que guía y condiciona la actividad productiva. En función de las formas y los límites de reflexividad social, del conocimiento explícito y formal de las premisas de partida que gobiernan el desarrollo público del capital simbólico en cada sociedad, podemos definir políticamente alternativas y estrategias

adecuadas de planeación que afectan hoy directamente a la propiedad, tanto o al igual que a la regulación y el acceso a la producción cultural y al conocimiento de los diferentes actores y agencias culturales, determinando la producción de los valores, la ideología y las prácticas sociales. Se trata, por tanto, de un problema básico de hegemonía, que hoy adquiere, a diferencia de otras épocas del capitalismo maduro en el que los debates dentro del marxismo y la teoría crítica sobre esta particular materia asignaban a los medios y políticas de comunicación una función secundaria como epifenómeno de la estructura productiva, un alcance y centralidad comúnmente reconocidas por las diferentes escuelas y tradiciones científicas.

A medida que se va haciendo cada vez más patente que la política de la cultura constituye una fuente esencial y no secundaria para la conformación de la vida cotidiana, la cultura tiende a cumplir básicamente la función de proporcionar los marcadores ideológicos necesarios para establecer los referentes éticos y públicos y los límites de la nueva alianza entre tecnología y política. En otras palabras, desde hace décadas, la cultura ya no es relegada al Olimpo de las Bellas Artes, ni se desestima sumariamente como un simple reflejo de la base económica, antes bien el campo cultural se ha convertido en el eje estructurante y explicativo de diversos ámbitos institucionales y productivos como objeto esencial de todo proceso de cambio y organización, como una poderosa estructura creadora de significados que no se puede abstraer del poder en tanto que espacio discursivo de lucha intensiva sobre cómo deben perfilarse las identidades, definirse la democracia y reproducir las formas de vida colectiva (Giroux, 2001b: 16).

En este nuevo escenario epistemológico, las políticas culturales contemporáneas fomentan un discurso y una cultura pública de la responsabilidad civil limitada, que pone el acento no tanto en los aspectos políticos de los programas modernizadores de competencia y productividad como en los criterios empresariales que gobiernan la acción institucional

de los responsables públicos en materia de comunicación pública. Llama, en este sentido, poderosamente la atención cómo la afirmación de la valiosa contribución de las políticas culturales al desarrollo económico se produce paralelamente a la despolitización de las políticas en la materia, delegadas a organismos paraestatales "independientes":

Con la eliminación o los cambios progresivos de las funciones de intermediación del gobierno o de la administración entre el Estado central y las instituciones (culturales), la política convencional y el control burocrático a cargo de organismos públicos se sustituyen con instituciones casi autónomas con presupuestos propios que compiten por los clientes en el mercado, un sistema de rendición mercantil de cuentas que, con frecuencia, está regulado por las llamadas agencias no gubernamentales. Estas instituciones casi autónomas, financiadas por el Estado, aunque en su funcionamiento intervenga un número considerable de elementos privados y voluntarios, hacen que la (comunicación y la cultura) parezca tener un carácter menos político (Whitty/Power/Helpin, 1999: 63).

Así, las políticas culturales son desprovistas de todo control y racionalidad democrática, vaciando de contenido la discusión pública, paralelamente a la privatización de los medios de comunicación, los sistemas de telecomunicaciones e incluso los programas de investigación y desarrollo en beneficio de las grandes corporaciones industriales y del capital financiero.

Esta estrategia de despolitización de las políticas públicas en comunicación y educación debe ser situada dentro de una dinámica ideológica mucho más global en la que estamos asistiendo al intento del nuevo bloque hegemónico por transformar nuestras ideas y filosofía sobre la función de la comunicación de acuerdo a nuevos parámetros; una dinámica que –como advierte Apple– habría hecho estremecerse a Dewey y que se caracteriza, básicamente, por la conversión de la democracia en un concepto más económico que político, por

el que el sentido y noción de bien público queda marginado de las deliberaciones sancionables por los intereses corporativos de las industrias de la conciencia. En esta lógica neoliberal de las políticas culturales, el Estado – como critica Martín Barbero – se hace cargo del pasado y el Capital se ocupa en exclusiva del futuro desarrollo de la era digital. O, dicho en otros términos, esta política neoliberal de la comunicación se resume en la socialización de las pérdidas y costes sociales y en la privatización de los beneficios con el resultado, paradójico, de la condena al fracaso. Pues el planteamiento de partida de esta economía política de la comunicación está lastrado por la incapacidad de transformar cualitativamente la emergente sociedad del conocimiento en su particular dialéctica de “destrucción creativa” (Schumpeter dixit):

Las pretensiones contradictorias de las diferentes fracciones del capital; el proceso por el que las fuerzas económicas más poderosas, los monopolios y los oligopolios, imponen sus intereses como los decisivos y dominantes para toda la sociedad; la problemática de una transformación institucional de los intereses dominantes no están de ninguna manera en las reflexiones de los modelos analíticos de la economía neoclásica. La función ideológica de estas teorías, encubrir las contradicciones y problemas existentes del proceso de valorización del capital, conduce, por otra parte, al alejamiento de la práctica (Labarca, 1989: 293).

Un reto prioritario, en este sentido, es desarrollar la capacidad crítico-reflexiva de la investigación en comunicación para, ante la nueva economía política del conocimiento, trascender las contradicciones y obstáculos consustanciales a este tipo de políticas públicas, diseñando las bases de una alternativa democrática consistente frente a la crisis y vaciamiento de la racionalidad pública, la complejidad cultural del cambio tecnológico, la autonomía, descentralización y competitividad

de las industrias de contenido y la progresiva mercantilización del conocimiento.

Desde la Economía Política, en las siguientes páginas trataremos de introducir un análisis crítico de las políticas culturales atento al contexto de determinaciones múltiples de la sociedad capitalista partiendo de las estrechas relaciones hoy existentes entre el proceso de comunicación pública y las lógicas de acumulación y concentración de capital social y cultural que hoy determinan directamente las condiciones de trabajo y las necesidades de calificación de los sistemas productivos y las propias culturas y unidades territoriales de valorización económica. Desde este punto de vista, como concluiremos, los trabajadores culturales deben volver a abordar “una política de representaciones y el discurso de la economía política, tratando de sus diversas interrelaciones como una forma de trabajo cultural que rechaza la dicotomía material/cultural. El resultado podría ser comprender cómo tales modalidades se interrelacionan dentro de contextos diferentes más allá de las fronteras nacionales”, conformando un nuevo horizonte y sistema de mediación supraestatal que nos sitúa ante el reto epistemológico de comenzar a pensar sin Estado (Giroux, 2001a: 121).

Capitalismo cognitivo y Sociedad de la Información: la experiencia de la UE

En la era digital, la globalización desdibuja las fronteras nacionales por el incesante intercambio comercial y la libre circulación de capitales. Como resultado, la planeación de las políticas culturales está cada vez más condicionada por los procesos de deslocalización y globalización económica, por la apertura y mutaciones tecnológicas a escala planetaria, que traspasan el marco tradicional de los Estados nacionales. En este proceso, la recomposición de los servicios públicos ha redefinido el rol intervencionista del Estado moderno rearticulando las relaciones entre comunicación, cultura y

gobierno en virtud de una filosofía de la libre competencia que reduce el aparato del Estado a una función básicamente evaluadora, mientras se acentúan las contradicciones entre medios globales, cultura nacional y prácticas sociales marcado por el paulatino proceso de subsunción de la sociedad entera por el Capital.

Como consecuencia de los procesos intensivos de modernización y transformación económica y los devastadores efectos del nuevo espíritu del capitalismo, en las dos últimas décadas se han profundizado las crisis de legitimidad en el gobierno y la Administración. No es casual que en la era Internet los polítólogos se centren hoy en discutir los problemas de gobernabilidad y confianza mientras se radicalizan los procesos de reestructuración económica de los territorios y las culturas locales. En respuesta a este reto, los poderes públicos han comenzado a experimentar diversas iniciativas de participación y regeneración democrática asignando a las nuevas tecnologías de la información una función estratégica de movilización y acomodamiento social. Los estudios sobre ciberdemocracia demuestran, en efecto, que los nuevos medios de comunicación ofrecen posibilidades no exploradas de gobernabilidad, potenciación y desarrollo cultural y socioeconómico descentralizadas, y estrategias alternativas de construcción solidaria de una nueva ciudadanía que apenas hemos comenzado a pensar. En algunas experiencias internacionales, la participación a través de Internet ha ampliado de hecho los márgenes de intermediación con la articulación de redes cívicas en las que el ciudadano participa de una "comunidad de productores de medios y mediaciones" pasando de consumidor y audiencia a sujeto de procesos de capitalización del desarrollo económico y la creación cultural autóctona. El célebre principio "hazlo tú mismo" de los medios alternativos digitales apunta en esta dirección al reivindicar la posibilidad efectiva de formas de producción y difusión informativa participadas así como la

alternativa real de nuevas lógicas de representación y decisión política basadas en la acción ciudadana y la definición pública del espacio local conforme a un proceso cooperativo de recolección, análisis y edición de información.

Con el cambio de soporte material de la cultura (de los medios analógicos a los sistemas digitales) y su apropiación por el tejido social, la ciudadanía cuenta ciertamente con un amplio abanico de recursos de expresión y representación informativa dispuestos para explorar y vivir la democracia de forma creativa y abierta a la experimentación para el *empoderamiento* y autoorganización social. Ahora bien, ¿ las políticas públicas en materia de Sociedad de la Información tratan de progresar en esta dirección ? . ¿ Cómo es definida y practicada realmente la ciberdemocracia ? . Veamos el caso de la UE para situar, en sus justos términos, el discurso y panoplia de argumentos que visualizan un nuevo renacimiento democrático en tiempos del *libre mercado* y de reconstrucción del Estado Social de Derecho.

Hace más de una década que desde la Unión Europea se viene promoviendo la utilización de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) en la Administración Pública, con la convicción de que el nuevo entorno informativo exige un mayor esfuerzo de transparencia, accesibilidad y participación pública al servicio de las necesidades y demandas de la población. En esta línea, las declaraciones del Consejo de Estocolmo (2001) y de Barcelona (2003) apuntan la necesidad de impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información para facilitar la participación y comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y la realización de trámites administrativos, y, desde luego, facilitar las consultas ciudadanas. Como útiles herramientas de intercambio, se sostiene en Bruselas, las NTIC pueden multiplicar los espacios de comunicación, facilitando el derecho de acceso y la representación plural de las identidades diversas que conviven y pueblan nuestros países con herramientas y técnicas que

permiten una nueva configuración de las mediaciones sociales. Más aún, las nuevas tecnologías de la información reúnen, hoy por hoy, las características apropiadas para facilitar las condiciones de vinculación e interdependencia con las que los actores sociales pueden aprender a definir mejor sus estrategias y participar activamente en la vida pública estrechando los vínculos recíprocos de sociabilidad. El ciberespacio representa en este discurso institucional de la UE una prolongación posmoderna de las formas tradicionales de ciudadanía que amplía e intensifica las condiciones de reflexividad social del desarrollo económico orientando la acción de los poderes públicos a la interpellación social. La individualización de la sociedad posmoderna y el consumo posesivo de información y cultura coincidiría de este modo con la demanda de formas participativas y de compromiso social. El ciudadano de la sociedad-red reclama además en el espacio público información de calidad y fácilmente accesible y de paso el reconocimiento a su derecho a informar, a informarse y ser informado por la Administración. Desde el punto de vista de la comunicación, ello presupone que la Administración Pública debe procurar por todos los medios:

- a. La apertura de espacios públicos.
- b. La formación ética de la ciudadanía.
- c. La participación social.
- d. El *empoderamiento* ciudadano.
- e. Y el desarrollo de una nueva cultura del diálogo.

Los criterios para el desarrollo social de las NTIC deben, en este sentido, ajustarse a los objetivos de:

- a. Apropiación social por la comunidad.
- b. Generación de contenidos locales.
- c. Usos y aplicación productivos de las tecnologías apropiadas.
- d. Convergencia tecnológica de viejos y nuevos medios de participación.

La emergencia de la sociedad-red exige, en definitiva, la reinención del gobierno implementando las nuevas tecnologías de la información para una efectiva reingeniería de la Administración Pública que facilite los flujos de información y las transacciones y descentralice los sistemas de control y capital simbólico, garantizando la voluntad de interpellación y cogestión ciudadanas. En las iniciativas consideradas a este respecto por la Comisión Europea, y los gobiernos de la UE, la planificación y control de los nuevos espacios de interacción telemática tienden a reproducir, sin embargo, el modelo regulador y de mediación de los medios convencionales (prensa, radio, televisión,...), excluyendo o marginando del proceso el potencial creativo de la ciudadanía y el tejido social organizado que hacen factible, en la praxis, las nuevas tecnologías digitales.

Hoy por hoy, las tecnologías de la información son consideradas por las autoridades comunitarias el sector estratégico para la modernización de las estructuras, los procesos y la formación de recursos para un mejor gobierno y una cultura cívica más democrática a partir de los modelos de mediación y organización tradicionales. Si bien desde el año 2001, la UE ha progresado considerablemente respecto a otras potencias como EE.UU mejorando los procedimientos de representación y gestión pública y ampliando, relativamente, las formas de interlocución y participación social, la prioridad, aún siendo en el discurso público la apropiación social de las tecnologías de la información así y la participación activa de la ciudadanía en el eGobierno a todos los niveles para conformar un nuevo modelo de democracia basado en la confianza, continúa siendo la modernización. En esta visión política priman los principios de eficacia y transparencia. Se trata de implementar un proceso de reorganización según cuatro exigencias fundamentales:

- a. La adaptación de los servicios a las necesidades ciudadanas.
- b. La accesibilidad.
- c. La participación de sectores tradicionalmente excluidos de la gobernanza.
- d. Y la máxima información pública o transparencia de la Administración.

Ello implica por supuesto que los poderes públicos integren los procesos telemáticos en la gestión y administración local, proyectando el e-Gobierno mediante la formación y capacitación no sólo de los funcionarios públicos sino también de las organizaciones vecinales y de los ciudadanos. Sin embargo, las líneas maestras de las políticas públicas de Sociedad de la Información y del Conocimiento, con una clara primacía del mercado, están ralentizando y, con frecuencia, limitan el alcance, de las medidas de democratización, convergencia y desarrollo integral de los sistemas de gestión pública de información (Sierra, 2006). Transcurrida más de una década de las iniciativas comunitarias y nacionales, los procesos de transformación fundamentales de la democracia digital continúan siendo en Europa:

- a. La transformación de los procedimientos administrativos en la gestión, información y acceso público.
- b. La participación e intercambio de información y conocimiento en redes de apoyo mutuo.
- c. La producción y acceso de contenidos.
- d. Y la organización y gestión inteligente del conocimiento de las instituciones y organizaciones locales.

En definitiva, el gobierno en línea necesita continuando más conocimiento, orientarse al usuario y articular redes distribuidas de conexión y colaboración social si consideramos que el gobierno electrónico depende de las estructuras y procesos administrativos tanto como de su gente y cultura deliberativa (Centeno/Van Bavel/Burgelman, 2004). En este escenario, dos problemas centrales derivan de la gobernanza

electrónica: el reconocimiento jurídico de los derechos de titularidad pública y la definición del concepto cultural, sociopolítico, de ciudadanía en el ciberespacio, problemas ambos que remiten a la visión epistémica, política, de la participación a la que antes nos referíamos y que en el discurso público de la Comisión Europea, se limita por el momento a una concepción extensiva y de acomodación instrumental al nuevo espacio público que emerge con el uso y desarrollo de las nuevas tecnologías informativas.

Así, la UE identifica tres niveles básicos de investigación y análisis del eGobierno:

a. Nivel tecnológico:

- o El acceso para todos a las TIC's.
- o Las tecnologías específicas para las redes.
- o Los modelos de armonización.
- o Los recursos de software libre y sus aplicaciones al desarrollo.
- o La calidad de las herramientas.

b. Nivel socioeconómico:

- o Los nuevos modelos de gobierno electrónico.
- o El rol de los intermediarios en el eGobierno.
- o La comprensión de las necesidades de los usuarios individuales.
- o Las herramientas y métodos para garantizar la seguridad.
- o La resistencia al cambio en el sector público.

c. Nivel institucional comunitario:

- o El gobierno electrónico en la UE.
- o La creación de valor público.

A partir de estos tres ejes, la UE plantea una visión del eGobierno como una herramienta para una mejor gobernabilidad mejorando la eficiencia administrativa, la transparencia pública, la apertura institucional y la participación democrática. Se prima de este modo más el conocimiento y difusión de información accesible al usuario que el conocimiento distribuido y la cultura deliberativa,

relegando a un último término el lenguaje de los vínculos o la cultura red. Como consecuencia, el uso de las NTIC se ha centrado generalmente en el e-Gobierno en mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos pero no en la mejora de los procesos democráticos en términos de participación política de la ciudadanía.

En línea con algunas de las más significativas consideraciones del "Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de la Información" (1998), la Comisión Europea se ha ocupado de atender problemas como la dispersión de información en bases de datos de las administraciones locales, tratando de facilitar el acceso y máxima transparencia. Como resultado de la visión restrictiva de las nuevas tecnologías según una concepción jerárquica y difusionista que domina la política de Bruselas, el vínculo entre eGobierno y mejor gobernanza no ha logrado cuajar nuevas dinámicas ni cumplir los objetivos previstos, incluyendo desde luego la formulación de nuevas formas cooperativas de interacción entre políticos, ciudadanos y organizaciones sociales, y la implementación de políticas participativas rigurosas que hicieran realidad la promesa de una mayor permeabilidad de las administraciones locales a las iniciativas de acción pública de la población. Si bien experiencias como el programa eEurope2005 ha sido muy positivo para extender la Sociedad de la Información a regiones periféricas y ciudades subdesarrolladas como hoy sucede en Andalucía (www.ciudadanos2055.net) el avance en esta materia se ha limitado en la práctica totalidad de los casos al acceso público a los nuevos servicios avanzados de información electrónica, descartando los procesos de participación ciudadana.

Katherine Reilly observa al respecto que, en las políticas públicas de los gobiernos, prevalecen, por lo general, cuatro enfoques principales del gobierno electrónico:

- a. Modernización y mejora de la gestión pública administrativa.
- b. Provisión de servicios.
- c. Transparencia de la gestión local.
- d. Participación ciudadana.

Obviamente, prevalece el primer y segundo rubro y, en congruencia, una visión de la cibercultura en la que el ciudadano es imaginado como simple receptor o cliente, como un usuario potencial beneficiario de los servicios accesibles en la red y objeto por tanto de las estrategias de modernización tecnológica. Así, cuando la relación gobierno/público de las políticas de Sociedad de la Información se centra en la eficacia, la eficiencia y la oferta, el derecho de acceso se traduce en un simple proceso de vinculación individual y la transparencia en un proceso vertical de control y evaluación restringida que anulan y cercan las posibilidades de acción pública y participación con los nuevos medios de representación e interacción social. Esta lógica de implementación de las nuevas tecnologías informativas en el gobierno la calificábamos líneas más arriba como tecnocrática en la medida que “la participación y la consulta social aparecen como meras concesiones a la democracia y no como necesidades objetivas de una acción política. Esta cultura promueve la separación entre pensadores y reformadores, por una parte, y ejecutantes e implementadores, por otra, tanto a escala nacional como a escala mundial global. Reafirma la tradición de reducir los problemas en el espacio de su aplicación e implementación, y nunca en el espacio de quienes diagnostican, planifican y formulan políticas” (VV. AA., 2003: 18). Los portales ciudadanos demuestran no obstante que las TIC's pueden ser catalizadoras de las formas alternativas de cooperación social y acción colectiva, activando y transformando significativamente el capital social en tramas o redes complejas de autoorganización, en “capital social interconectado”. Ahora bien, si el grado de interconexión, la extensión y calidad de la redes, el lenguaje de los vínculos es indicativo de la calidad y complejidad de la participación, un indicador, en suma, de la calidad democrática, el balance de las experiencias europeas no puede resultar más deficiente.

Las políticas de la Sociedad de la Información comunitarias, basadas en el principio de transparencia, no favorecen una

mayor representatividad ni una participación activa a través de Internet y los nuevos medios. En otras palabras, la rendición de cuentas, la gobernabilidad electrónica eficiente en nada ha cambiado la lógica y jerarquía de la representación, los desniveles en el acceso a la información y la decisión política. Igual sucede con la idea corporativa de las empresas al apelar a la responsabilidad social corporativa en su gestión. En realidad, la vocación de términos como responsabilidad o rendición de cuentas “implica el vaciamiento de la representatividad democrática y la reducción del concepto a una operación técnica que lo relega al campo de la contabilidad (...) Las nociones de rendición de cuentas y de gobernabilidad en esas propuestas van muy claramente encaminadas a asegurar la eficacia económica y la estabilidad, no a construir una forma representativa de control democrático” (Negri/Hardt, 2004: 334). En definitiva, la lógica de este modelo de e-Gobierno responde básicamente a la inercia propia de la cibernetica de primera generación. “Los procesos de participación política (...) pueden explicarse a partir de un sistema cibernetico cuyo término inicial o de entrada (input) se halla representado por los programas de los partidos políticos (P). Dichos programas serían procesados y divulgados por medio de las distintas aplicaciones de las NT, que los transmitirían, en el proceso de salida del sistema (output), a la opinión pública (OP)” (Pérez Luño, 2004: 63). Ahora bien, el problema de la comunicación directa y el acceso público a la información por parte de la ciudadanía es que constituye más bien un reto estratégico para la vida pública y la democracia que los poderes públicos deben aprender a pensar y definir no sólo como un problema de rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública sino especialmente en tanto que proceso de radicalización de la democracia y la autonomía de las redes ciudadanas organizadas, física y simbólicamente, a través de las tecnologías de la información. De lo contrario, no podrán acometer sus compromisos de futuro. Un futuro que está

ya presente y que se puede observar en prácticas sociales y actividades de interacción política como:

- a. La conectividad dentro de los movimientos sociales a través de las TIC's como herramientas instrumentales de organización y difusión interna.
- b. La conexión entre movimientos y grupos sociales trazando nodos y macro-redes conectadas incluso internacionalmente.
- c. Los movimientos virtuales de netactivismo en red.

Redes, autonomía y política de lo común

Como advierte Castells, además de máquinas telemáticas las tecnologías de la información son medios de organización e ingeniería social. La estructuración de redes distribuidas de comunicación, organización y acción social garantiza no solo la constitución democrática de espacios de autonomía, además – en la medida que corresponde a las nuevas formas de producción económica y social – facilita estrategias de movilidad, capacidad de oposición y flexibilidad organizativa en los procesos de cambio que deben acometer los poderes públicos y las comunidades en el nuevo entorno competitivo de la globalización lo que hace necesario y posible un nuevo lenguaje y otras formas de pensar y organizar la acción del Estado y la Administración Pública más potentes y complejas precisamente por su articulación reticular. Definimos aquí las redes institucionales de gobernanza como las “estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquico, exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas. La noción de redes excluye (aquí) las jerarquías profesionales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias. En ellas, los administradores no pueden esperar ejercer una influencia decisiva en virtud

de su posición formal" (Kaufman, 2005: 33). Desde este punto de vista, la cibercultura impugna la filosofía política de la modernidad desbordando las marcas institucionales del gobierno para explorar las posibilidades de la democracia participativa y la creatividad social como ejes de un nuevo gobierno y modelo de Estado más complejo y poroso. "Los media interactivos, las comunidades virtuales desterritorializadas y el auge de la libertad de expresión que permite Internet abren un novedoso espacio de comunicación, inclusivo, transparente y universal, llamado a renovar profundamente los diversos aspectos de la vida pública en el sentido de un mayor incremento de la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos" (Lévy, 2002: 9). En este sentido, la red Internet puede ampliar la conciencia colectiva sobre los márgenes y leyes de la democracia. Al permitir mayor autonomía, garantiza una potente reflexividad pública sobre el poder y la ley, que apunta, en cierto modo, hacia una reformulación radical de la democracia y la política contemporánea.

En este horizonte, los poderes públicos han de hacer frente a cuatro tipos de cambios estratégicos, según el Instituto de Prospectiva Tecnológica de la Comisión Europea, a saber:

a. Cambios estructurales:

- La necesidad de trabajar con diferentes estructuras y culturas administrativas, poderes y estrategias de distribución de poder.
- La regulación de estructuras, procesos, útiles, culturas y lógicas organizacionales diversas.
- La necesidad de desarrollar recursos específicos a nivel de la política de personal.
- La necesidad de diseñar procesos de colaboración y coordinación de iniciativas a nivel del gobierno y diferentes actores.
- La necesidad de rediseñar socios públicos y privados coordinando ambos intereses.

b. Cambios sociales:

- La necesidad de comprender y dirigir la diversidad de necesidades y usuarios de servicios (a nivel local, regional, nacional y transeuropeo) logrando la personalización y usabilidad de los canales.

- Asegurar la inclusión de los ciudadanos y negocios.
 - Asegurar la seguridad de la infraestructura y datos de protección.
- c. Cambios tecnológicos:
- El riesgo de bloque agravado por implementaciones tecnológicas a gran escala.
 - La necesidad de prever contraefectos generados por el desarrollo de aplicaciones tecnológicas.
 - La necesidad de desarrollar servicios funcionales particularmente para negocios y necesidades de las pequeñas y medianas empresas.
 - La necesidad de útiles y métodos de aplicación de las TIC's para mayor eficiencia y efectividad en las transformaciones estructurales frente a la resistencia al cambio.
 - La necesidad de gestión y conocimientos específicos sobre la complejidad de los procesos informativos a gran escala en organizaciones altamente estructuradas.
 - La necesidad de dirigir el conocimiento sobre las consecuencias de procesos de consulta democrática.
- d. Cambios reguladores:
- La necesidad de mayor armonización, coordinación o integración de marcos legales para la interoperatividad y provisión de servicios para garantizar la seguridad y protección.
 - La necesidad de armonizar marcos legislativos y normas de reglamentación.

De todos ellos destacaríamos el papel de los ciudadanos en las políticas públicas. Si el gobierno electrónico ha de aportar nuevos valores a la democracia es por su complejidad y capacidad de adaptarse a las demandas ciudadanas. En otras palabras, porque permitiría el *empoderamiento* ciudadano. En la UE, es preciso pasar por lo mismo del paradigma de la eficiencia y transparencia del gobierno a una visión de las TIC's orientada a la participación directa y al gobierno de todos innovando los procesos democráticos que la Administración y, en general, los poderes públicos llevan a efecto en materia de Sociedad de la Información.

Capital informacional y derecho de la comunicación

Toda forma de ciudadanía se manifiesta en tres planos de la vida pública: La política, la economía y la cultura. El *capital informacional*, en palabras de Cees Hamelink, es la capacidad financiera para pagar la utilización de redes electrónicas y servicios avanzados de información pero también la habilidad técnica para manejar las infraestructuras de estas redes y la capacidad intelectual para filtrar y evaluar contenidos, así como la motivación activa para buscar información y aplicarla a las situaciones sociales, considerando tanto la dimensión económica, como desde luego la política y cultural. La adquisición de estas competencias y del capital socialmente necesario presupone en este sentido:

- a. La dotación de equipamiento y el acceso a las redes electrónicas: infraestructura computacional instalada, conectividad a Internet y conexión de red interna.
- b. La utilización de la tecnología y de los instrumentos y servicios disponibles en el mercado con criterio.
- c. La apropiación tecnológica e informativa. Disposición organizativa para integrar recursos y usos, recursos humanos, formación y desarrollo de destrezas, para procesar información al igual que motivaciones para buscar información y utilizarla en situaciones concretas.
- d. El funcionamiento en red de los flujos informativos y las dinámicas organizativas tanto internas como externas.
- e. El diseño de políticas y estrategias de comunicación con capacidad para generar y difundir información propia, facilitar la presencia pública, e identificar democráticamente las políticas de medios, y las prioridades socialmente necesarias.

El problema, en este punto, es cómo definir políticas públicas en materia de inversión en lo social y cultural, que garanticen la democratización y desarrollo de nuevas formas de gobierno a través de las nuevas tecnologías por medio de sistemas dialógicos de comunicación como apuesta por una democracia radical y pluralista, cuando la definición de la cultura como recurso viene condicionada por las políticas internacionales de desarrollo

en la gestión, almacenamiento, distribución y organización del acceso a los bienes simbólicos sujeta a las condiciones de circulación y valorización transnacionales del capitalismo. Ciertamente, los procesos de explotación capitalista del campo cultural en Capitalismo Cognitivo tiende a limitar las lógicas *rizomáticas* y multipolares de *empoderamiento* comunitario en el desarrollo social constituyendo “archipiélagos” y unidades de valorización para una más eficaz especialización productiva en la adaptación local de los territorios que explota la diversidad cultural de sus recursos en función de las necesidades del proceso globalizador. Otro tanto sucede con el uso participativo de las nuevas tecnologías. “El proceso de desterritorialización de la ciudadanía que auspicia Internet y su contribución a forjar una ciudadanía planetaria tiene como contrapunto negativo la supeditación de la política a los intereses económicos. Por eso, la ciudadanía como participante en el poder político puede hoy ser sustituida por un mero contrato de disfrute de bienes y servicios en la Red a escala planetaria” (Pérez Luño, 2004: 90).

Parece preciso por tanto comenzar a pensar la participación ciudadana y reflexionar sobre las mediaciones y las distancias que gobiernan el desarrollo de la Sociedad de la Información transformando las prácticas culturales y los marcos cognitivos de reflexividad e imaginación política. Las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías en la construcción colectiva del desarrollo social plantean como necesaria la interacción ciudadana con los sistemas modernos de comunicación, la cooperación y organización de redes cívicas y, sobre todo, el diseño de la organización del cambio social basado en la creatividad individual y grupal. Pues como nunca antes, hoy es el ciudadano quien, de consumidor a creador cultural, protagoniza las transformaciones del nuevo ecosistema mediático. Un estudio prospectivo de la Comisión Europea señala en la misma línea tres tipos de necesidades, desde el punto de vista ciudadano que deben ser priorizadas:

- a. Necesidades relativas a la provisión del servicio:
 - o Servicios personalizados y efectivos dirigidos a diferentes grupos.
 - o Servicios de gobierno proactivos.
 - o Acceso a información pública.
 - o Espacios de participación ciudadana y de ONG's.
 - o Servicios de atención ciudadana.

- b. Necesidades relativas al medio:
 - o Calidad y usabilidad.
 - o Simplificación de procedimientos y procesos.
 - o Integración de canales.
 - o Personalización.
 - o Interfaces accesibles para todos.
 - o Seguridad.

- c. Necesidades relativas al acceso:
 - o Provisión de acceso multicanales.
 - o Infraestructura básica.
 - o Provisión de servicios accesibles.
 - o Asegurar la inclusividad considerando la diversidad de necesidades para aportar útiles y educación adecuados para superar la brecha digital.

Satisfechas estas necesidades, las NTIC pueden ser el servomotor de formas innovadoras de participación y gobierno que favorezcan la diversidad y calidad de la intervención ciudadana en el marco de un nuevo círculo virtuoso de mejora y desarrollo social. Pero para ello es preciso reformular los principios de filosofía política que rigen la democracia representativa para facilitar el concurso activo de la ciudadanía en el gobierno, y desde luego regular la participación a través de las tecnologías informativas y el ciberespacio como lugar común de interés público. Debemos comenzar a pensar sin Estado, o más allá de la nación y los límites del modelo moderno de mediación.

En este empeño, el primer problema con el que nos encontramos es que el derecho a la participación no es

definido radicalmente en el conjunto genérico de derechos y deberes del Estado moderno. Tampoco la ciudadanía digital tiene el reconocimiento jurídico y de facto preciso para incidir en dinámicas deliberativas y de participación a través de la red, salvo como iniciativa de voluntarismo político del gobierno o administración local de turno. El compromiso democrático con el acceso al gobierno en el Estado social de derecho es la única realización histórica significativa en el marco de la democracia formal representativa. Pero esta visión política de la democracia y del gobierno es en exceso restrictiva y limita la calidad y márgenes expresivos de la democracia pues “la representación es una síntesis disyuntiva (que) conecta y aleja, une y separa al mismo tiempo” (Negri/Hardt, 2004: 279). Puede decirse que el pensamiento republicano es una suerte de cercamiento y control de la democracia absoluta que, históricamente, ha tratado por todos los medios posibles de domesticar el gobierno del pueblo de sí mismo a fin de evitar los llamados “excesos radicales” de la multitud. “Rousseau ilustra esta relación de unidad, trascendencia y representación mediante la distinción que establece entre pueblo y multitud” (Negri/Hardt, 2004: 280). Hoy sin embargo, se da la paradoja que, ante la crisis de la representación y la gobernanza al calor de los procesos intensivos de transformación global del capitalismo, la Administración se ve impelida a reinventar la democracia local y la representación a escala global, reeditando la idea republicana de Madison cuando la democracia más requiere innovación, creatividad, una nueva ciencia basada en la participación creativa, en la autonomía social, sin la mediación instrumental y limitada de la comunicación como dominio que hoy restringe, de acuerdo al paradigma de la representación, las formas de acceso y control social emprobreciendo la calidad democrática y las posibilidades creativas de las “multitudes inteligentes”. En esta paradoja, podemos situar también la crítica a las deficiencias del modelo representativo ante la intensificación a escala geométrica de

los procesos de globalización y sus efectos colaterales en el plano local, entre ellos la desconexión de los ciudadanos, la falta de compromiso cívico o la negación directa a participar de los tradicionales modelos patriarcales de domesticación, claramente inadecuados en la cultura y formas de interacción de la era digital.

Podemos por tanto concluir que las formas de trabajo cooperativo en las redes telemáticas y la propia naturaleza del Capitalismo Cognitivo hacen necesario reformular radicalmente los preceptos de la democracia representativa descentralizando los sistemas de información y decisión pública más allá de los modelos de extensión y organización basados en la racionalidad eficiente típicos del paradigma modernizador y de la topología cartesiana del Estado-nación (Sierra, 1999). En la medida que la ciberdemocracia proyecta un nuevo escenario o espacio público, nuevos métodos y posibilidades democráticas para la participación activa de la ciudadanía, y sobre todo una nueva concepción del espacio y de la mediación con el concurso activo de la población desde el punto de vista social y cultural, las políticas públicas deben tratar de responder con inteligencia a los retos que plantean cuatro desplazamientos fundamentales en nuestro tiempo:

- a. Del Estado-nación a la comunidad virtual.
- b. Del territorio local al ciberespacio como espacio público cosmopolita.
- c. De la noción decimonónica de ciudadanía a la idea emergente del sujeto-cyborg.
- d. De la comunidad al mercado global.

Todos estos desplazamientos apuntan retos estratégicos en materia de gobierno electrónico y participación ciudadana:

- a. De la política formal a la participación cívica.
- b. De la regulación para el control a la regulación para la promoción de la ciudadanía activa.

- c. De la administración y la racionalidad burocrática al servicio público desde los mundos de vida.
- d. De la burocracia a la responsabilidad y de los derechos a las responsabilidades colectivas.
- e. Del gobierno de la mayoría al acceso de las minorías.
- f. De un enfoque vertical a un enfoque horizontal de la administración local.
- g. De una noción funcional a una nueva ética pública.

La visualización de esta nueva *cultura política molecular* anuncia la constitución de una nueva subjetividad política, una nueva ciudadanía dispuesta al diálogo y al debate, a la deliberación y decisión colectiva. Stephen Coleman habla de democracia "directa en colaboración": De la información, la consulta y las elecciones en línea a la participación activa en la red en un doble flujo: de la participación institucional y las comunicaciones formales y los técnicos y tecnologías tradicionales a los ciudadanos y actores locales y sus formas expresivas de interlocución, y viceversa.

Ahora bien, el alcance y contenido de tales cambios plantean numerosos problemas a abordar por los poderes públicos, entre otros:

- a. La resistencia de los políticos a abordar los cambios y cuestiones fundamentales de la democracia telemática reduce la galaxia Internet a un problema de computerización.
- b. La conflictiva política de transparencia para diferentes actores plantea una tensión quizás irresoluble entre gobierno público y privacidad y protección de los datos.
- c. La conflictiva definición política de la democracia en línea por los diferentes actores, lo que requiere integrar, de forma específica, en cada contexto, tanto modelos participativos como lógicas tradicionales de representación.
- d. La necesidad de una comprensión mejor de cómo las instituciones públicas y el eGobierno pueden contribuir a conocer el desarrollo, a innovar y desarrollar la economía competitiva.

A partir de la óptima resolución de tales exigencias, será posible comenzar a plantear la constitución de una nueva sociedad civil y una nueva lógica sistémica de vertebración del espacio público utilizando los nuevos sistemas de información electrónica mediante su adaptación a las formas de participación que en cada situación y escenario social tienen lugar de acuerdo a variables estructurales del contexto, y a los programas y motivaciones que originan tales procesos de acuerdo a las condiciones organizativas e institucionales de partida.

En este marco, no debemos olvidar que la revolución digital apunta en dirección a una nueva lógica de interacción, que en correspondencia exige nuevas políticas de la vida cotidiana en los ámbitos institucionales de proximidad socializando el poder de informar, pues sin información no hay participación posible: El principio de accesibilidad y transparencia es una condición para la participación real, efectiva e igualitaria. Ahora bien, la participación siempre tiene una concreción histórica y cultural, vinculada a prácticas sociales inmediatas y modelos de organización y acción colectiva específicas. Hoy por ejemplo, en los nuevos modelos de socialización, la participación cívica está determinada por la fragmentación, la despolitización y atomización de los movimientos sociales y la acción colectiva. Este proceso tiene lugar en el contexto de la dialéctica de producción y modificación del espacio, la creciente e intensiva acumulación y concentración territorial de capital y la proyección simbólica del campo cultural como espacio de mediación y resolución de conflictos, como recurso del desarrollo local, luego como ámbito privilegiado de valorización, de acuerdo con Yúdice. En este marco, si queremos garantizar la democratización y participación social igualitaria de los actores sociales con las nuevas máquinas de información es preciso, como recordara Masuda, cumplir al menos seis condiciones básicas:

- a. La distribución equitativa de los bienes, beneficios y cargas en la vida social.
- b. El reconocimiento a todos los ciudadanos del derecho efectivo a participar directamente en la toma de decisiones que les conciernen.
- c. El acceso libre a la información.
- d. El acuerdo participativo y la resolución consensuada de los conflictos y problemas sociales.
- e. La cooperación y la solidaridad voluntaria y altruista para la búsqueda del bien común.
- f. La cooperación ciudadana en la aplicación de los programas e iniciativas acordados públicamente (Masuda, 1984).

Estas condiciones deben ser realizadas a partir de tres líneas de acción estratégicas:

- a. El desarrollo de las capacidades humanas (físicas, cognitivas, sociales y culturales).
- b. La disposición organizacional (formas de acción conjunta, reingeniería institucionalidad).
- c. El desarrollo del espacio público y la cultura cívica.

El desarrollo de iniciativas de articulación en estas tres direcciones debe hacer frente a numerosos obstáculos, en especial las barreras habituales de todo proceso de participación (coste del proceso, complejidad, recelo ciudadano, distancias en el lenguaje de técnicos y población, percepciones negativas del proceso, limitado protagonismo de las asociaciones de intermediación local, etc...). Pero por lo pronto podemos constatar problemas aún no resueltos y que habitualmente pasan por alto los expertos al hablar de la socialización de las nuevas tecnologías y su apropiación social, y es la inexistencia de políticas públicas para la participación ciudadana. Pérez Luño advierte que la extensión en sí de Internet y los nuevos canales electrónicos de interacción no garantizan en modo alguno la plena realización de los derechos ciudadanos:

"Las NT y, sobre todo, Internet, al proyectarse al ámbito jurídico-político en forma de teledemocracia, suscitan un dilema básico e ineludible, de cuya alternativa depende el porvenir de la ciudadanía: en su polo positivo, pueden afirmar un nuevo modo más auténtico, profundo e instalado en los parámetros tecnológicos del presente, para una participación política con vocación planetaria; pero, como contrapunto, se vislumbra un polo negativo de estos procesos, que pueden incubar una indeseable ciudadanía.com, cuyo titular queda degradado a mero sujeto pasivo de la manipulación de poderes públicos y privados" (Pérez Luño, 2004: 100).

Conclusiones

Lograr la conectividad social, articular tejido y masa crítica para el cambio, trenzando redes cívicas de autonomía y autoorganización popular que puedan realizar la democracia directa y efectiva sin intermediarios, con la transformación, lógicamente, de la cultura política, exige definir nuevas políticas culturales. "La difusión capilar de las redes comunicativas puede (ciertamente) conducir a la producción de reglas jurídicas consuetudinarias sobre su uso, en las que la dimensión coactiva de las normas basadas en la autoridad de un poder centralizado deje paso a códigos de conducta cuya eficacia se basa en la convicción de los usuarios y en su responsabilidad solidaria" (Pérez Luño, 2004: 83). Pero solo a condición de que cultiven el germen de una nueva ética solidaria, guiada por la lógica del don y la vinculación cooperativa características de una ciudadanía responsable y socialmente activa. Y ello presupone una política, una recuperación del momento privilegiado de la articulación política, de la lucha antagonista contra-hegemónica, recuperar la palabra y la centralidad de la política en el espacio social centrándose en los problemas de la vida y la generación de nuevas formas de enunciación. En este sentido, la ciberdemocracia en el Capitalismo Cognitivo plantea no sólo un problema de método o meramente

instrumental sino esencialmente un dilema conceptual que nos revela la necesidad de definir y realizar el Derecho a la Comunicación y los derechos de ciudadanía:

- a. La formación en el uso creativo de las tecnologías informativas.
- b. La inclusividad y usabilidad de las TIC's para incluir a aquellos sectores tradicionalmente excluidos.
- c. La equidad entre géneros.
- d. La integración y convergencia digital.
- e. El acceso a la información pública.
- f. El derecho de acceso a los medios y su planeación.
- g. La libertad de expresión.
- h. La participación en las políticas de información y comunicación, así como en general en las políticas culturales para el desarrollo local.

De acuerdo con Javier Echeverría, un programa para la acción en el ciberespacio exigiría en esta línea civilizar, humanizar y democratizar el tercer entorno a fin de construir una verdadera sociedad democrática de la información. La socialización de las nuevas tecnologías telemáticas plantea en este sentido la necesidad de cumplir con:

- a. La accesibilidad y universalización según capacidades y cultura de los usuarios.
- b. La libertad de movimientos en el espacio electrónico.
- c. La interactividad igualitaria.
- d. La seguridad y dignidad de las personas.
- e. La educación.
- f. La supresión de las barreras económicas, lingüísticas y semióticas en el acceso y uso de los nuevos medios.
- g. La existencia de espacios privados e íntimos.
- h. La urbanidad.
- i. El equilibrio igualitario frente a la brecha digital.
- j. El cultivo de las artes y la expresión simbólica.
- k. La actualización de los derechos y deberes.
- l. Y la democratización frente a los propietarios de los nuevos canales y distribuidores de información.

En esta línea, el estudio de los vínculos estructurales entre Estado, corporaciones multimedia, procesos de concentración industrial y desarrollo económico es, más que un reto científico, una prioridad práctica. Pues sólo a partir de un análisis económico-político de los proyectos de construcción de la SGI, y de las implicaciones sociopolíticas de la modernización tecnológica de las nuevas formas de gobierno en línea, es posible conocer los límites y alternativas culturales en el Capitalismo Cognitivo. Sin duda alguna, de la capacidad de mapeo y descripción de las cartografías y mediaciones de la industria cultural dependerá el proyecto de universalización democrática de la información y del conocimiento y la aspiración emancipadora de las fuerzas de progreso en su apuesta por la construcción de una Sociedad Global de la Información inspirada en la utopía del espíritu McBride: Un solo mundo, voces múltiples.

Al fin y al cabo, las nuevas tecnologías de la información, toda innovación social puede ser subvertida y rediseñada a voluntad, según los propósitos de quien imagina los escenarios y horizontes de futuro. Este y no otro es el sentido y principio de toda democracia. El alfa y omega de la democracia participativa.

Como escribiera Wright Mills, lo pragmáticamente posible no está fijado con independencia de nuestra imaginación, sino configurado por nuestras visiones. Esto y no otra cosa es la ciencia de la política: el arte de lo posible.

Referências

ALFONZO, A. (1997): "A la ciudad para el ciudadano por la comunicación" en Diá-logos de la Comunicación, número 47, Lima: FELAFACS.

APPLE, M.W. (1996): *Política cultural y educación*, Madrid: Ediciones Morata.

BECERRA, Martín (1999): "El proyecto de la Sociedad de la Información en su contexto", en Anàlisi, número 23, Universidad Autónoma de Barcelona.

BOHMAN, J. (1996): *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*, Cambridge: MIT.

BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus.

BLUMLER, Jay G. and S. COLEMAN (2001): *Realizing Democracy Online. A Civic Commons in Cyberspace*, IPPR/Citizens Online Research Publications, número 2, March (www.ippr.org.uk).

BURGELMAN, Jean-Claude (2003): "A New Paradigm for eGovernment", IPTS Report, Issue October, 2003 (www.jrc.es/home).

BUSTAMANTE, Enrique (1986): "Políticas de comunicación: un reto actual" en MORAGAS, M. (Ed.): *Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformaciones tecnológicas*, Barcelona: Gustavo Gili.

CATTANEO, G. (2004): "Building eGovernment: European Regions Alternative Strategies" (www.databank.it).

CENTENO, C. ; R. VAN BAEL; Jean-Claude BURGELMAN (2004): *eGovernment in the EU in the next decade: The vision and key challenges*, Sevilla: IPTS/European Commission.

COLLINS, R. y MURRONI, C. (1996): *New Media. New Policies*, Cambridge: Polity Press.

COMUNICACIÓN COMISIÓN EUROPEA (2004): *Challenges for the European Information Society beyond 2005*, 19 November 2004.

DEL GUIZZO, Florencia y Adrián ROZENGARDT (2005): "La sociedad civil y la sociedad de la información: lo local como eje de convergencia" en FINQUELIEVICH, Susana (Coord.): *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e Internet*, Buenos Aires: La Crujía.

DOWNING, John D.H. (2001): *Radical Media. Rebellious Communication an Social Movements*, Londres: Sage.

DUTTON, William (Ed.) (1996): *Information and Communication Technologies: Visions and Realities*, Oxford University Press.

ECHEVERRÍA, Javier (2004): *Nuevas tecnologías, sociedad y democracia*, Vitoria: HEGOA.

EUROPEAN COMMISSION (2003): *Communication. The Role of eGovernment fo Europe's Future*, COM (2003) 567 of 26 Sep. 2003.

EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION (2003): *eGovernment in Europe: The State of Affaire*, EIPA (www.eipa.nl).

FERNÁNDEZ BEAUMONT, José (2005): "Una sociedad de la comunicación construida sobre las buenas prácticas" en TELOS, Abril-Junio, número 63, Fundación Telefónica. Madrid.

FINQUELIEVICH, Susana (Coord.) (2005): *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e Internet*, Buenos Aires: La Crujía.

FORGE, Simon (2004): "Hacia una política de la UE para el software de código abierto", IPTS, número 85, Sevilla: IPTS.

FRANKE, Thomas y Francisca FRÖLICH (2004): "Town Planning and Citizen Participation", German Institute of Urban Affairs. DIFO.

FRISEN, V. (2003): "ICTs, civil society and local/global trends in civil participation", Taller ICTS and Social Capital in the Knowledge Society, Sevilla: IPTS.

GALVAO, A. C.F. (2003): *Regioes e cidades, cidades nas regioes: o desafio urbano-regional*, Sao Paulo: UNESP/ANPUR.

GARCÍA YRUELA, Jesús (1995): *Comunicación, tecnología, participación*, Madrid: Editorial Popular.

GENRO, T. y DE SOUZA, U. (2000): *El Presupuesto Participativo: La experiencia de Porto Alegre*, Barcelona: Ediciones del Serbal.

GILLESPIE, A. (1992): "Communications technologies and the future of the city" en M. Breheny (Ed.): *Sustainable Development and Urban Form*, Londres: Pion.

GIROUX, Henry A. (2001a): *El ratoncito feroz. Disney o el fin de la inocencia*, Madrid: Fundación Germán Sánchez Rupérez.

GIROUX, Henry A. (2001b): *Cultura, política y práctica educativa*, Barcelona: Graó Editorial.

GÓMEZ, María Luisa (2003): "Ciudades en Red y Redes de ciudades: a vueltas con la ordenación del territorio en la ciudad digital", Málaga: UMA.

GRAHAM, S. y S. MARTIN (1996): *Telecommunications and the city: Electronic Spaces, Urban Spaces*, London: Routledge.

GRAHAM, Stephen (1997): "Las telecomunicaciones y el futuro de las ciudades: derribando mitos", *Cities*, Vol. 14, número 1, pp. 21-29.

GRAHAM, Stephen (2000): "Constructing Premium network space: reflections on infrastructure networks and contemporary urban development", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24. 1., pp. 183-200.

GRAMBERGER, Marc (2001): *Citizens as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, París: OCDE.

GROSSMAN, L. (1995): *The Electronic Republic: reshaping democracy in the information age*, New York: Penguin Books.

GUATTARI, Félix (2004): *Plan sobre el planeta. Capitalismo mundial integrado y revoluciones moleculares*, Madrid: Traficantes de Sueños.

GUMUCIO, Alfonso (2001): *Making Waves: Stories of Participatory Communication for Social Change*, NY: The Rockefeller Foundation.

GURSTEIN, M. (Ed.) (2000): *Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communications Technologies*, Hershey: Idea Group Publishing.

GURSTEIN, M. (2005): "Uso efectivo: Una estrategia de informática para la comunidad más allá de la brecha digital" en Susana FINQUELIEVICH (Coord.): *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e Internet*, Buenos Aires: La Crujía.

HALLECK, D.D. (2002): *Hand-Held Visions: The Impossible Possibilities of Community Media*, New York: Fordham University Press.

HIMANEN, P. (2002): *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*, Barcelona: Destino.

IBÁÑEZ, Jesús (1986): *Más allá de la sociología*, Madrid: Siglo XXI.

- INNERARITI, Daniel (2006): *El nuevo espacio público*, Madrid: Espasa-Calpe.
- JAMESON, F. y NIYOSHI, M. (Eds.) (1998): *The Cultures of Globalization*, Dirham: Duke University Press.
- KAUFMAN, Esther (2005): "Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios", en Susana Finquieievich (Coord.): *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e internet*, Buenos Aires: La Crujía.
- KELLER, James y Brian KAHIN (Eds.) (1996) : *Public Access to the Internet*, Cambridge : MIT Press.
- LEFEBVRE, H. (1969): *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Península.
- LEÓN, Oswaldo et al. (2001): *Movimientos sociales en la red*, Quito: ALAI.
- LÉVY, Pierre (2002): *Ciberdemocracia. Ensayo sobre filosofía política*, Barcelona: Editorial UOC.
- LÓPEZ GARCÍA, Xosé (1999): "Estrategias locales en tiempos de globalización" en Revista LATINA de Comunicación Social, número 21, Septiembre de 1999.
- LÓPEZ GARCÍA, Xosé (2004): *Desafíos de la comunicación local. Guía para la práctica de la información en los ámbitos de proximidad*, Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- LOVINK, G. (2004): *Fibra oscura. Rastreando la cultura crítica de Internet*, Madrid: Tecnos.
- MASUDA, Y. (1984): La sociedad informatizada como sociedad postindustrial, Madrid: Tecnos.
- MATTELART, Armand (1998): *La mundialización de la comunicación*, Barcelona: Paidós.
- MEIKLE, Graham (2002): *Future active: Media activism and the Internet*, New York: Pluto Press.
- MILLARD, Jeremy (2004): "Las TIC y la gobernación", número 85, Seville: IPTS.
- MUSSO, Pierre (2003): *Critique des réseaux*, París: PUF.

- NEGRI, T. y HARDT, M. (2004): *Multitud*, Barcelona: Debate.
- OCDE (2003): *eGovernment Imperative*, París: OCDE.
- PARROCHIA, D. (Org.) (2001): *Penser les réseaux*, Seyssel : Champ Vallon.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (2003): ¿ *Ciberciudadani@ o ciudadani@com?*, Barcelona: Gedisa.
- PUIG, Toni (2004): *La comunicación municipal, cómplice con los ciudadanos*, Barcelona: Paidós.
- PRINCE, Alejandro (2005): "E-democracia y desarrollo: límites politológicos" en Susana Finquelievich (Coord.): *Desarrollo local en la sociedad de la información. Municipios e internet*, Buenos Aires: La Crujía.
- SÁDABA, Igor (2004): *Del cambio tecnológico al cambio social. Conflictos y protestas globales en la red*, Vitoria: HEGOA.
- SIERRA, Francisco (1999): *Elementos de Teoría de la Información*, Sevilla: MAD.
- SIERRA, Francisco (2006): *Políticas de comunicación y educación. Crítica y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento*, Barcelona: Gedisa.
- SOUSA DE SANTOS, Boaventura (Org.) (2003): *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Río de Janeiro: Civilizaçao Brasileira.
- VAN BAVEL, René et al. (2003) : « ICTs and social capital in the Knowledge Society», Technical Report Series, EUR 21064, Seville: IPTS.
- VAN BAVEL, René; Yves PUNIE; Ilkka TUAMI (2004): "Cambios en el capital social, posibilidades por las TIC", IPTS, número 85, Sevilla (www.jrc.es/home/report).
- VIRNO, Paolo (2003): *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- VIZER, Eduardo (2003): *La trama invisible de la vida social*, Buenos Aires: La Crujía.

VV.AA. (2003): *Otro lado de la brecha. Perspectivas latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI*, Caracas: Redistic.

WASKO, J. y Vincent MOSCO (Eds.) (1992): *Democratic Communications in the Information Age*, Toronto: Garamond Press.

YÚDICE, George (2002): *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*, Barcelona: Gedisa.

Not the developmental state: creating positive policy outcomes in South Africa

Alison Gilwald

Link Centre e Universidade de Witwatersrand – África do Sul

This paper is part of a broader piece of research that seeks to explain the unintended policy outcomes of decade of telecommunications reform in South Africa. It locates the transformative efforts of the South African state in the vortex of technological and economic change that has transformed telecommunications across the globe during this time from not very pervasive national public utilities, at least in most developing countries, into the backbone of the global economy.

It examines the tensions between reform efforts aligned to new global systems of governance which seek to build investor confidence and international credibility needed for investment in critical capital intensive infrastructure build-out and more the more interventionist efforts to safe guard state assets, redress historical ownership imbalances and guide service delivery. It explores the nature of the state and the impact of the self-professed ‘developmental state’ in South African on policy outcomes in the telecommunications sector. It compares the characteristics of the classical developmental state in East Asia, and concludes that the South African state meets few of the necessary conditions for its success. In the light of the failure of the primary national policy objective of affordable access to ICTs, despite this being the rationale for privatisation and extension of the monopoly, state veto powers on regulations by the national regulatory agency and the control of market entry by the state, the paper argues that the historical and global conditions are not conducive to the

strategic deployment of a developmental state. It argues that the regulatory state as it has emerged in modern economies – and through global pressures been characterised the more successful aspects of sector reform in the South African economy – if not resisted and compromised, has greater potential to meet the developmental needs of the country with regard to the ICT sector.

Background

South Africa, with a population of around 46 million people has the highest GDP per capita (\$12 159 at PPP in 2005) on the African continent, is the most stable constitutional democracy, has a growth rate of nearly 5%, the highest levels of social investment and the most advanced infrastructure. Yet only 12 in every 100 of population have fixed lines and Internet penetration stands at only 8% (Goldstuck 2005) of the population have access to Internet at home and the high cost of Communications limits its use of even of popular mobile services outside of the business sector.¹⁴

In purely economic growth terms gains have clearly been made in the South African telecommunications sector over the last decade, which has grown from about R7billion in 1992 to R74billion in 2003 – with among the largest single sector GDP contribution of any sector at around 6%. (Quantec in Gillwald & Esselaar, 2004). These figures however mask a range of unintended policy outcomes including negligible fixed line growth, high retail and wholesale prices, widespread job losses in the sector accompanied by super profits of incumbents, minimal new foreign direct investment in the sector and institutional incapacity to anticipate, regulate and mitigate these developments. In fact, despite the progress

¹⁴ This is not only so because it also has amongst highest Gini-coefficient in the world at 57.8% in 2005 and in the same year ranked at only 120 in the UNDP Human Development Report as a result of lack of significant progress in health, poverty reduction and education. (UNDP Human Development Report 2005)

evident in South Africa's ICT indicators between 1996 and 1998 following the historic regime change in South Africa in 1994 and the introduction of mobile services into the sector, the gap since then between South Africa and the global average on a range of ICT indicators has grown (Sciadas, 2005). This was also not the intended outcome of a decade of post-apartheid telecom reform.

Table 1 - Service Penetration

FIXED	Telkom	Fixed lines 4.7m ADS L 143 509 Leased lines 12476	Internet (included in total)
	(Neotel)	Launched 31 August 2001	
MOBILE	Vodacom MTN Cell C	GSM 32m	HDPSA 40 795
Switched Data Network offering mobile wireless	WBS/iBurst	National data lottery	Iburst 12 000
Signal Distributor Multimedia Licence	Sentech	Broadcasting Carrier of carrier International gateway	My Wireless 8 000
ISP & VANS	355 & 274 3		608 000 (including Telkom)

Source: LINK 2006 South Africa ICT Sector Performance Review

While countries around the world have struggled to find appropriate policy frameworks and institutional arrangements to deal with the technological and economic drivers of digitisation and liberalisation that have driven communication reform across the globe, the challenges for South Africa have been compounded by the need for broader economic, political and social transformation at the national level. Seeking to redress racial inequities resulting from decades of institutionalised underdevelopment, reform has also been driven by the need to turn around the economy and integrate it more effectively into the global economy. A key aspect of this is building the necessary information infrastructure that forms its backbone.

The telecom reform process began within the context of the Reconstruction and Development Programme, the election manifesto which brought the African National Congress to power in 1994 and which was subsequently adopted as the macro economic policy of the government. With its focus on redistribution of wealth and the RDP earmarked communications access as a right and acknowledged the need to build out its infrastructure. However, as the initially highly consultative telecommunications policy formulation process that got underway in the post-apartheid euphoria subsided as the realities of government and globalisation began to loom. The first democratic government had inherited a bankrupt economy with a highly indebted telco, offering a highly skewed racially determined service. With the international technical assistance provided to the policy process, there was increasing consensus over the inevitability of market reform to improve service delivery and the need for foreign investment to build out the critical backbone of the economy. With the twin policy objectives of accelerating the modernisation of the network and redressing the lack of affordable access to telecommunications services by the majority of South Africans, the government despite the rhetoric of the developmental

state that accompanied the RDP adopted the key pillars of the Washington Consensus telecom reform model – privatisation, liberalisation, a national sector regulator. But the subsequent policy determinations and institutional arrangements for the sector suggest that the rationale for the reform of the sector, was never entirely accepted by the state. As the ink was drying on the widely endorsed White Paper on Telecommunications, the state began clawing back powers it believed were necessary to meet their pro-poor election mandate and which they were unconvinced either the market or an independent regulator could provide.

While all governments seek to control the restructuring of state assets, the underlying lack of certainty about the reform model, may explain the tightness with which the South African government has sought to control the reform process. As Jordana and Sancho point out this is ultimately a political component, which cannot be resolved with purely technical criteria. "This could explain why governments retain many policy responsibilities in ministries and other public bodies when they create specialised regulatory agencies, which then as a result generate some dispersion of responsibility for the policy." (2005:306)

This uncertainty of the outcomes of the policy framework is also reflected in the significant institutional diversity and the dispersion of responsibilities between institutions within the law. While such levels of institutional diversity can reflect a clear system of checks and balances, in this case it has resulted in institutional fragmentation, which inhibits coherent policy implementation and delivery. The Ministry is responsible for the policy of the sector but also for the licensing of all network operators. The regulator is primarily responsible for the economic regulation of the sector but the Minister until 2006 has had the power to veto the regulation of the sector. Social regulation, particularly the goal of universal service, has been delegated to a separate agency, the Universal Service Agency,

which in the White Paper was to report to the regulator but this was shifted to the Ministry. Beside the distribution of responsibilities across institutions within the sector, there is also a dispersion of responsibilities to institutions outside of the sector, such as the Competition Commission. Appeal to the courts was also built in the law in line with best practice at the time, though in practice they have proved have been most successfully exploited by the incumbent.

But while such high levels of institutional fragmentation are usually associated with low levels of political centralisation, the formal delegation of decision-making to the sector regulator with its establishment outside of the Department, was controlled through a number of other mechanisms which check the apparent autonomy built into the institutional arrangements. This is reflected in the interplay between a series of different Councils at the regulator and the Ministers in the implementation of the policy. Starting with the claws backs in the 1996 Telecommunications Act undermining the consensus engineered through the consultative policy process that resulted in the White Paper on Telecommunication, seem to demonstrate a lack of understanding or acceptance of the rationale for the establishment of independent regulators. There was never an acknowledgement of the tensions that exist between maintaining certain regulatory powers to negotiate the most effective deal with foreign investors in the incumbent -an entity in which it continues to be the dominant shareholder -and creating credible commitments to other investors required for the broader development of the sector. In the final stages of the Telecommunications Bill, Minister Naidoo, made several attempts to gain control over the appointment process for the Council, the decision-making body of the regulator (See Horwitz 2001). This was repeated in the Telecommunications Amendment Act in 2001 and finally secured in the new convergence legislation in 2006 the Electronic Communications Act. It would seem that the

need for politicians "to commit their power to public policy in order that it not be subjected to short term, possibly private interests, such as election cycles or pressure from allies or party members representing other policy sectors" (Jordana and Sancho) or party political rewards was never fully appreciated (Interview with Markovitz 2006). However, chief economist in the presidency has argued that this appointment by the Minister is not either uncommon or particularly problematic if it is done in a transparent and accountable manner, but is rather the confusion of roles between the Ministry and the regulator that has negatively impacted on implementation (Interview with Hirsch 2006).

But, it was not only role confusion. The conflict of interest arising from the institutional arrangements and spread of responsibilities was very obvious very soon. The co-jurisdiction between the Ministry of Communications and the regulator on key licensing and regulatory issues has created a structural conflict of interest for the Ministry which has sometimes found itself unable to act in the broader interests of the sector, or of the economy as a whole, because of pressure from within government to protect a key state asset such as Telkom, of which the Minister is the state's representative. The refusal by the Ministry to sign off the critical interconnection regime and tariff rate review by the regulator while the IPO was underway is a case in point. The law made provision for the Ministry to control the infrastructure licensing and intervene and regulatory processes in order to fulfil the short-term objective of making the incumbent attractive for investment. Pursuit of this objective has often run directly counter to the Ministry's other stated sector objectives – such as competition and service innovation – with dire consequences for the sector as a whole.

Indeed the control by the state of the partial privatisation of the incumbent through the initial sale to sophisticated and litigious international strategic equity partners brought in a

good price. The fillip to the treasury from the increased value of the state asset however was secured at considerable cost to the overall development of the sector. The post-sale private monopoly period was extended to a possible six years, preventing any competitive improvements on innovative access, pricing or quality and range of service. The value of the asset was further enhanced not only by permitting Telkom to compete in the VANS sector but mandating that its downstream competitors acquire their facilities from the monopoly component on the rationale that additional revenues were required by Telkom to invest in network extension and development. Despite creating a protective policy environment for the incumbent to roll out services, at the end of the five-year monopoly period there were possibly less residential fixed lines than before the reform period¹⁵.

Access

On the other hand, while state formulated 'interventionist' policies to deliver affordable access through a dedicated universal service agency; improving the efficiency of the incumbent through privatisation and introduction of limited competition; and with the eye of the regulator focused on the abuse of the incumbent's dominance of the market and delivery of its public service obligations, and attempting to establish its authority on the sector with its hand tied behind its back by its legal deference to the Minister, market-driven wireless mobile networks responded to the massive pent up demand for telecommunications in the country.

15 Following the steep price hikes in 2000 and 2002 close to 2 million lines were disconnected by Telkom, largely as a result of non-payment. (Gillwald and Kane 2003). Despite the slow down in losses of fixed line subscribers from Telkom's network over the 2003-2004 financial year, Telkom's continued focus prioritization of the more lucrative business segment of the market, together with effort to tie companies into preferential long term contract prior to the introduction of competition, means that residential fixed-line penetration in particular continues to be poor by international standards, at around 25% of households in 2002, compared with an average of nearly 50% of household in other lower middle income countries (ITU in Gillwald and Esselaar, 2004:7)

Despite the high cost of mobile services within five years of operation the number of mobile subscribers had overtaken the 3 wire-line subscribers. By 2006 30 million South Africans have become connected – wireless and mobile. While mobile has passed the critical 40% threshold believed to be necessary for realising network-effect economic benefits, the high cost of mobile services and lack of availability of bandwidth at this stage make the platform a substitution for voice services only. Despite increasingly low ARPUs, pre-paid customers continue to join the networks with super profits for operators¹⁶. While increases in the cost of local fixed telecommunications prices was anticipated with tariff rebalancing and the end of subsidies on them, the benefits associated both with massive efficiencies evident in Telkom's improved number of lines per employee and the international trends of decreasing technology costs, are not evident in Telkom's prices. A recent study found local charges to be significantly above international benchmarks, international charges to around average and the cost of international bandwidth, a critical factor in Internet services, to be amongst the highest in the world and 400% above the international average (South Africa Foundation 2004).

Pricing

Soaring local-call charges have not only impacted negatively on fixed line penetration but also Internet take up and usage. The resulting high prices have caused a lower market saturation level than would otherwise have been the case in South Africa¹⁷. As indicated, due to the lack of institutional capacity wholesale

16 See SA ICT Sector Performance Review 2006 (forthcoming) at <http://link.wits.ac.za> for analysis.

17 While South Africa's Internet penetration has followed the standard path of technological adoption which is weak initially until a critical mass is achieved, followed by subsequent explosion in growth, which then reduces as the market gets saturated, the tapering off coincides precisely with the dramatic increase in tariffs in 2000 and Nielsen NetRatings (2001) attributed the fairly short time spent online relative to countries with similar penetrations to the relatively high Internet access charges even prior to the more dramatic Telkom increases in 2002 and 2003.

pricing has been equally ineffectually regulated. Despite efforts by the regulator to curb Telkom's anti-competitive behaviour, under the stewardship of the litigious US company SBC; Telkom has managed to tie the regulator up in court preventing any negative impact on the increasingly substantial profits.

Table 2 – Service Prices

Residential telephone connection charge	300.26	42.89
Residential monthly telephone subscription	87.65	12.52
Cost of a local 1 minute call (off peak rate)	0.521	0.07
Cost of a local 1 minute call (peak rate)	0.521	0.07
Cost of a national 1 minute call (off peak rate)	0.633	0.09
Cost of a national 1 minute call (peak rate)	0.633	0.09
Cost of a 3 minute call to US (off peak rate)	3.6	0.51
Cost of a 3 minute call to US (peak rate)	4.23	0.60
Cost of internet for 10 hours call (excluding fixed costs) - PEAK	228.2	32.60
Cost of internet for 10 hours call (excluding fixed costs) - OFF-PEAK	96.0	13.72
Leased line 64 k/b/s up to 50km (excl. monthly rental)	176.7	0.00
Fixed charge	12.54	0.00
Per km charge		25.24
		1.79
US\$ rate	R7	

Source: LINK 2006 South Africa ICT Sector Performance Review

Competition

At the same time as South Africa's fixed line growth moved into a negative position toward the end of the monopoly period, the non-monopoly segments of the sector that through the consultative policy formulation process were opened up for competition because of their centrality to the emergent information economy in 1996, shrunk in the face of the incumbent's presence and expanding dominance

of the competitive sector. The regulators limited resources have been dissipated in dealing with the anti-competitive complaints against Telkom around interconnection and facilities provisioning and the relentless review of Telkom of the regulators' rulings, by Telkom in the courts. As a result, with the establishment of the Competition Commission some of these complaints were lodged with the Commission with its perceived greater powers. Following a complaint lodged by the South African Value Added Network Association (SAVA) against Telkom the Competition Commission recommended the Competition Tribunal in 2004 that Telkom pay the maximum penalty of 10% of its annual revenues, a R3.7 billion for its anti-competitive behaviour¹⁸.

Regulation

The anticipated monopolistic outcomes and anti-competitive incentives inherent in this market structure were, according to the reform policy framework, to be regulated by an autonomous regulator which was established in terms of the 1996 Act but merged with the broadcasting regulator which had been established in 1994 to establish a single communications regulator in 2000. This followed accusations of corruption and ineptitude in the agencies, however it was presented as preparing for the convergence of broadcasting and telecommunications that was affecting the industry, but the changes were done mid-term and without changes to the underlying broadcasting and telecommunications legislation it simply placed the regulation of two distinct sectors under one

18 In February 2004, the Competition Commission referred its decision which found Telkom's behaviour towards VANS anti-competitive to the Competition Tribunal for final determination with the proposal that Telkom pay an administrative fine of 10% of its annual turnover, which could amount to more than R3 billion. The matter follows the commission's investigation into complaints lodged in 2002 against Telkom by the SA VANS Association (SAVA) and others. An earlier complaint on a set of similar matters lodged by SAVA and ISPAs with ICASA was taken on review by Telkom, following ICASA's ruling against it. At the time of going to press the courts had not yet ruled on the matter.

roof. Without any prior experience of transparent regulatory process in the country the ineffectualness of the regulatory process has been compounded by the political veto powers of the Ministry imposed on the telecommunications regulatory process by the law. The conflict of interest highlighted above arising from the Ministry being both the formulation of national policy, a dominant shareholder of the incumbent, and the grantor of competitive licences has compromised the governance of the sector. Traditional monopoly regulation through the setting of licensing obligations and the monitoring of compliance; the regulation of retail prices through price-caps; and the regulation of cost-based wholesale and interconnection pricing envisioned in the policy and law, has been haphazard and largely ineffectual.

The negative impact the ineffectualness of the regulator has had on perceptions of South Africa as a desirable investment destination has been compounded by the delays in the licensing of new network entrants, which remains, problematically, the dual function of the Ministry of Communications and the regulator, for network operators. The absence of policy and regulatory certainty provided to international and domestic investors, together with the extensive delays on every major new entrant licence granted has not attracted first tier investors and ultimately has left the country stranded in ameliorating the situation in the sector through competitive solutions (Gillwald, 2005).

An attempt to deal with some of these unintended outcomes of the first phase of reform, in 2001 the law was Amended to open up the market to competition with the introduction of another fixed line operator, a multimedia and carrier of carrier licence for the national signal distributor and the granting of licences in under-serviced areas. Three years after the end of its exclusivity, Telkom remained the de facto monopoly supplier of fixed services and network facilities with the associated negative implications for consumer

welfare and sector competition and innovation. And while the mobile market has connected far more citizens to the communications infrastructure, it continues effectively to operate as a duopoly, with the third entrant's market share and business case marginal. The entrance of a Virtual Mobile Network Operator in the form of Virgin this year together with the review by the regulator of pricing has shaken up the market but essentially with the dominance of the original duopoly operators there appears to be price matching.

New policy developments

Hopes of relief from the doldrums in which telecommunications in South Africa found itself arose first with the initiation of the convergence policy process in 2003, which was ambitiously to have been fast-tracked through Parliament in the same year. But without a guiding policy document and in the absence of a coherent vision of the future of the information communications technology sector and its role in the global network economy, the process was stalled reflecting the lack of capacity within the Department of Communication (Celli interview 2006, Markovitz interview 2006)

With the process stalled and South African indicators reflecting more and more poorly on policy outcomes, interim Ministerial policy directives, aimed at opening up the sector to greater competition, were gazetted in 2004. With opportunities now to acquire facilities from operators other than the incumbents, the legalising of resale and VOIP were all welcomed by the industry, they had severe implications for recent entrants to the market and those still awaiting licences under the previous regime, particularly the underservice area licensees.

The Convergence Bill was finally passed as the Electronic Communications Act in July 2006. The Act seeks to create a regulatory framework and licensing regime better suited

to the convergence of broadcasting and telecommunication infrastructures and to next generation networks and services. Its attempt to shift from the vertically integrated operators that have characterised the market structure to more horizontal service layers is reflected in licensing regime. This framework is likely to be more suited to the IP-based networks that are likely to dominate communication in future and the seamlessly integrated infostructure necessary for a modern economy.

National reform in context of global trends

The latest changes to institutional arrangements take the country full circle a decade on, with a return to greater state control of the regulation of the most liberalised globally of the public utilities. Obviously, the nature of the state now is very different and the government is the legitimate representative of the people with the democratic prerogative to formulate policy and implement it, as it deems fit. The centralisation of power is nevertheless contrary to global governance trends toward increased delegation of powers to specialised agencies to deal with complex areas of the economy, which require insulation from short-term individual, political intervention. The tendency to reassert the role of the government in the governance of the telecommunications sector is however to be more in line with the return to the 'developmental' intentions of government. These include reviewing privatisation and using parastatals as key drivers of national growth and development strategies.

Recently the communications infrastructure of the power company which was to have been included in the new second network operator was retained by the state for leasing the SNO. With the failure of many policies to alleviate poverty or create jobs, despite economic growth and an increasingly wealthy state, since the 2004 national elections references to the 'developmental' and 'interventionist' state have increasing been part government rhetoric. The degree to which this disjuncture between global trends and national developments

impacts on the development of the sector will be considered in this paper with reference to the state.

Why is it that the reform trajectory of competition and independent regulation has been hailed in OECD countries as having resulted in price decreases, improvement in service quality, faster roll-out of infrastructure and new technology and more choice for consumers have not produced the same results in most developing countries. The experience from South Africa suggests that the mechanisms of privatisation, competition, and independent regulation that have accompanied telecommunication reform have not been comprehensively implemented often due to the absence of the necessary institutional arrangements and capacity. Often as a result of a lack of real buy-in by developing country governments responding to tied-aid or some other foreign pressure or, simply as a result of the incapacity to successfully implement resource intensive reform strategies, the outcomes of telecom reform in Africa have had far more mixed outcomes and in some cases have had a negative impact both on affordable access and sector development (Gillwald 2005). A number of authors have raised the importance of sequencing of the different aspects of the reform model such as Stiglitz (1998) and Scott Wallsten's (2002) whose economic modelling provides evidence of a correlation between effective regulation and sector performance in liberalising markets, highlighting the importance of establishing institutional frameworks before privatization on the grounds that those countries where this occurred first saw higher fixed line penetration and investment, and these countries were able to sell their telecom firms for higher prices than countries without a fixed regulatory agency.

Policy formulation in the telecommunications sector in South Africa has been marked by the conflicting needs of the new state to build its credibility internationally through adoption of global reform models which rely on the reform of

markets and regulation, while at the same time as imposing its transformative agenda on the development of the sector, which it believes is only possible through state intervention and control. As a result South Africa has found itself straddling two reform approaches often in tension with one another and unable to deliver on either. The implications of this is that at a time when South Africa most needed to drive growth and development, telecommunications as a potentially key driver of this, are severe. The costs of not developing an appropriate policy and regulatory framework are high and are globally evidenced in what has been termed 'the digital divide'. Countries that are unable to take up the challenges posed by global technological and economic trends are increasingly marginalised, not only from the global network economy, but also in their ability to deliver on their own developmental objectives. The South African government does not deny these consequences. The President's state of the nation address regularly refers to the need to extend participation in the information society to all and to reduce telecommunications as an input cost to business if South Africa's new growth targets of 6% are to be met. He has established a Presidential Commission on the Information Society and has an international commission of ICT experts. The Green and White Paper on telecommunications that produce the 1996 Telecommunications clearly articulated the centrality of developing an extensive information infrastructure with affordable access to services by the citizenry for a modern economies wishing to participate effectively in the global network economy. The purpose of this research is to explain why a relatively resourced, democratic, developing country such as South Africa, has failed to deliver on this primary national policy objective¹⁹. The purpose is to understand what Ellen Immergut calls the "black box between potential

19 The 1996 White Paper, the policy guideline for the reform process, articulates clearly the importance of progress towards affordable universal access, the introduction of effective competition in order to improve the range and price of services, and the need for regulation to achieve these.

political demands and ultimate outcomes" (1998:25). In order to better understand the dynamics between national reform policies and sector outcomes, the paper considers the role of the state, particularly the self-professed development state in South Africa, as the backdrop for sectoral reform.

Significance of ICT for development

Although there is a wealth of literature on the developmental state, specifically as it arose in Asia, (Chalmers Johnston 1982, Peter Evans 1988, Stephen Haggard 2004) and the potential of its application to Africa particularly as an alternative to 'predatory', 'kleptocratic' state analyses (Mkandawire 1998), this paper will primarily focus on the literature which considers the implications of the state for the development of the ICT sector and in particular telecommunications. A range of authors in this field (Castells 1999, Mansell and Wehn 1998 and J P Singh 1999) have highlighted the significance of the state in developing countries if they are to realise the potential of ICTs for development. Both J P Singh and Manual Castells provide a historical institutional analysis of the changing role of the state in a globalised world and explore its ability both to constrain and enable agency. In his seminal three volumes on the *Information Age: Economy, Society and Culture* Castells does this more broadly in relation to technology and innovation, as is the focus of Mansell and Wehn (1998). J P Singh in *Leapfrogging Development?* is more concerned with the role of the state in relation to telecommunications development specifically.

Castell's wide-ranging consideration of the reconfiguring of the nature and role of the state as a result of global pressures from the nation-state in the industrial era to what he calls the 'networked state' in the informational era provides the backdrop for understanding the impact of globalisation on the state and society and the necessity for countries of developing their information infrastructure (and human capital to develop and

optimise the outcomes of it as Mansell and Wehn emphasise) to meeting the challenges arising from this. The unevenness of this global development, he argues, reflects the relative ability of social institutions, such as the state, to enable the mastery of strategic technology, which Castells argues, can propel a society into the new economy.

This is echoed in Credé and Mansell's (1998)²⁰ pragmatic argument for developing countries requiring new models of governance and market development and investment in infrastructure and human capacity if they wish to develop innovative knowledge-based strategies. Realisation of the potential of new technologies for society will require the development of new skills and the reconfiguration of training and employment. It will mean investment in an adequate and widely accessible national infrastructure not only to enjoy the positive externalities associated with network extension but also to connect to and enjoy the benefits of being part of the global information infrastructure (1998: 2-9).

"As knowledge-based development becomes a more important aspect of the global economic and social order, advanced communication networks will become more central to the acquisition of information... Without the appropriate communication infrastructure, ICTs might accentuate, rather than ameliorate, existing parities in income, wealth and opportunity." (1998:19)

Developmental state

²⁰ Mansell and Wehn (1998) and Mansell and Crede (1998) arise out of one of the earliest initiatives to examine the claims and counterclaims about the role of ICTs in development by the UN Commission on Science and Technology for Development between 1995 and 1997. Much of their findings around the importance of combining the deployment of ICTs with human resource development and that investment in both social and technological infrastructure are necessary for developmental benefits to accrue have become conventional wisdom in ICT for Development literature and practice.

The nature of such state intervention is highlighted in Castells' consideration of the state's potential in Asia to accelerate the process of technological modernisation to change the fate of economies and societies within a few years. Castells draws on the now classical concepts of the development state – legitimacy, authoritarianism and the social project – to determine when a state as *developmental*. He says it is so when the state located in a specific historical context, establishes as its principle of legitimacy its ability to promote and sustain development, understanding by development the combination of steady high rates of economic growth and structural change in the economic system, both domestically and in its relationship to the international economy (1999 vol.1:182). While the legitimacy principle, Castells argues may conform to Western democratic notions of the "consensus of civil society" or be "exercised by society-as-it-is", it may also be exercised by the state for the purposes of a social project on the basis of the identified needs of the society as in the Leninist 'vanguardist' tradition either through revolutionary change or within the social order.

"The historical expression of this societal project in East Asia took the form of the affirmation of national identity, and national culture, building or rebuilding the nation as a force in the world, in this case by means of economic competitiveness and socio-economic improvement." (1999 vol. 1: 182)

However, economic development for the developmental state, Castells argues is not an end in itself but a means of overcoming a historical development, whether material, cultural or political.

Meredith Woo-Cumings highlights some of the nuances behind this more strategic view of the Asian developmental state when she describes it as "shorthand for the seamless web of political, bureaucratic and moneyed influences that structure

economic life in capitalist Northeast Asia" (1999:1). It was this web, both inciting and risky, that descended into the political cronyism with which the late stages of the developmental state became associated, she argues.

Predatory State

But, the state is also able to retard such progress and to understand this, Castells juxtaposes the Asian developmental state with his pessimistic consideration of the 'predatory' state in large parts of Africa (1999:182).

Describing the uneven development of globalisation and the social exclusion and economic marginalisation of Africa as a result of its technological dependency and underdevelopment at a time of rapid technological development associated with informational capitalism, Castells paints a bleak picture of Africa.

The disinformation of Africa at the dawn of the Information Age may be the most lasting wound inflicted on this continent by new patterns of dependency, aggravated by the politics of the predatory state. (1991 vol.3: 95)

Castells defines predatory rule "as the concentration of power at the top and the personalization of networks of delegation of this power" which leads to the instability of political institutions and their replacement with exclusive relations based on personal and ethnic loyalties (1999.vol.3: 98)

As he specifically excludes the post-apartheid South African state from this form of state in Africa one can use his analysis to ask why the nation state in South African did not become predatory and whether it has or has the potential to emerge as a developmental agency as in the Asian Pacific, prior to its declines into political cronyism and economic recession. He identifies exploitation of ethnicity and tribalism for capital accumulation as a major difference between many predatory states in Africa and the developmental states in

Asia, in which it is either absent or been managed in Asian states and this is largely true for South Africa too. What allowed for this exploitation in Africa he argues, was the absence of a shared geography, history and culture as a result of arbitrary colonial determination of boundaries and political power unlike many parts of the Asian Pacific, where despite waves of colonialism the nation-state tends to have a sense of common history. Despite historical efforts to assert exclusivist racial and ethnic identities, for a range of reasons, not least of which a common history as colonisers or colonised, by the 21st century South Africans by and large see themselves as South African's first and as part of a common geographical space, rather than coming from an ethnic or cultural group or region, which some South African hold in addition to being South Africa. Although South Africa shares the legacy of colonially determined arbitrary borders it has long been a relatively stable geographic unit. Also, in South Africa the success of the struggle against apartheid depended on the cohesion of a diverse range of cultural and language groups facing common oppression. The instrument of this cohesion was nationalism, which underpinned most of the populist resistance movements, and which focused on a common nationhood. Although he does not go into any depth to explain his exemption of South Africa from the predatory state, this cursory application of the criteria to South Africa upholds his view. South Africa does not share many of the conditions that Castells, drawing on wide body of Africanist literature, suggests explain the predominance of the predatory state in Africa.

Perhaps the most fundamental characteristic of the successful East Asian state was the ability through *authoritarianism* to mobilise their countries on developmental issues on the basis of a strong cultural or national identity and survivalist politics. "The short history of African nation-states, built on historically shaky ground, undermined nation as and nationalism as a basis for legitimacy and as a relevant unit of development" (1999 vol. 3:112).

Catalytic state

J P Singh develops Castells antithetical notions of the developmental and predatory states with his concept of the 'catalytic state', which he develops in relation to telecommunications developments specifically. He contends that it is necessary to move beyond the developmental state, to what he calls the 'catalytic state', if the benefits of the information revolution are to be realised by developing countries. He also argues that instead of prescribing minimal roles for the state in the economy as in neoclassical economics, the focus should rather be the conditions under which state intervention results in predatory behaviour or prosperity (1999:13). He builds on the classical developmental state concepts of *state capacity* and *autonomy* to impose the developmental agenda on the ICT sector in his concept of the 'catalytic' state.

Singh contends that catalytic states supply services in response to demand to areas of high productivity rather than being beholden to any particular group and therefore approach conditions of efficiency. Few developing countries, he argues however, have the resources to affect such developmental agendas and tend rather to be 'dysfunctional' or even 'predatory'. Drawing on developmental state theory, Singh analyses how scope, pace and sequencing of restructuring in telecommunications is affected by three aspects of the state from the historical institutionalist tradition – its *autonomy*, its *capacity* and its *development orientation* (1999:41). He deploys these concepts to underpin two critical determinants of telecommunications outcomes in his view – state '*responsibility*' and '*manoeuvrability*'.

He locates state responsibility in the context of state legitimacy and state capacity and it is this he argues that distinguishes the 'developmentalist state'. The constraint of legitimacy he argues means that sector policy is often subject to the overall political economic climate. The distinguishing characteristic of the development state in the theory is its

autonomy. While understanding the developmental needs of the society (often as an emergent elite or middle class) it is sufficiently autonomous not to represent any particular interests and is able to rise above any special interests in the interests of the national project.

Singh's argument is that a combination of manoeuvrability -which refers to state resources and capacity and relates to "the embeddedness of the state in societal relations" (1999:42)²¹ and responsibility -determine whether states in the developing world are catalytic, dysfunctional or predatory.

Singh argues that the state in most developing countries is dysfunctional in that they have limited manoeuvrability with varying levels of responsibility, and are usually under pressure from special interests. Examples of these include Brazil, China and India. Applying these concepts of responsibility and manoeuvrability to South Africa, would also characterise it as dysfunctional.

Similarly to Castells he argues that a high degree of manoeuvrability combined with an absence of responsibility produces a predatory state which is neither responsive to user demands nor pursues any developmental initiatives. In this category he includes at the turn of the millennium countries such as Congo or Myanmar. The catalytic state, such as South Korea or Singapore, through its manoeuvrability and responsibility can shape developmental agendas and even future preferences, which may include special interests but are not dominated by them. (1999:42-43)

'Dessarolista' state

The comparison between the developmental states of East Asia and Latin America by Ben Ross Schneider also provides insights into the fundamental differences between the Asian developmental state and the South Africa state. He

21 See Evans (1995) on concept of 'embedded autonomy',

characterizes the developmental state or "desarrollista state" in Latin America by: political capitalism, where profits and investment depend on decisions made in the state; the existence of "a dominant developmental discourse on the necessity of industrialisation and of state intervention to promote it" which he calls 'developmentalism'; political exclusion of the popular sector; and "appointive bureaucracy" in which political appointments structure power and representation rather than the professional meritocratic bureaucracy which characterised the North East Asian developmental state (Woo-Cumings 1999:13). He argues that while the first three characteristics are evident in the North East Asian developmental states, the nature of the bureaucracy is the most fundamental difference between those and the Latin American developmental state and indeed as I will argue below, for South Africa.

Developmental state in SA

However, the distinguishing characteristic of the developmental state in Asia and particularly in those countries that have developed their economies through the expansion of their information infrastructures -such as Japan, Singapore, Taiwan and South Korea-and South Africa, is the *autonomy of the state, authoritarianism and the bureaucratic capacity* that underpins their strategic development (Evans, 1995) together with the *national project* also do not seem apposite to the South African state. These are significant differences between the North East Asian developmental state and the South African state and it is these differences that have the potential to explain what can be seen as the inability of the South African state to deliver swiftly on its growth and development mandate.

Although operating in a very different world order from that of East Asia when the developmental state was deployed in the 1970s, 1980s and before the Asian contagion in the 1990s, South Africa has sought to emulate the outcomes of the development of Singh's 'catalytic' states in the ICT sectors of

South Korea, Singapore and Malaysia through various policy interventions²². But, as indicated South Africa has failed to develop a national project, or national ICT project, as was the case in South Korea, Singapore and Malaysia despite the commitment of the state president to this crucial ingredient of the Asian success stories – and a plethora of mechanisms including international advisory bodies and statutory national task teams.²³ In the withering of the national project at the national level, within the sector Government has neither comprehensively or effectively implemented market reform models that have driven economic growth elsewhere in the world nor had the authority or ‘manoeverability’ within the sector to override them with an alternative vision.

Capacity -bureaucracy

The characterisation of the Latin American state offered by Schneider and its inability to fulfill the developmental state goals of economic growth and global competitiveness resonates with the South African experience, particularly with regard to the politicisation of the bureaucracy. Unlike in Japan where power is wielded unequivocally by an autonomous bureaucratic elite, drawn from the most talented at the best universities in the country, who “formulate broad industrial policy, identify the means for implementing it and ensure (highly regulated) competition in designated strategic sectors”, in appointive bureaucracies, the power of bureaucrats in Latin

22 South Korea is often cited by Government in terms of delivery and Malaysian in terms of regulatory and licensing frameworks, see for example the Department of Communications Convergence Colloquium in August 2003 to consult on what became of the Electronic Communications Act.

23 In terms of the Electronic Communications and Transaction Act an E-strategy Task Team was established but failed to report on an integrated ICT plan by the end of its statutory two year reporting period and four years later there has still been no report. The Presidential Commission on the Information Society and Development, was established as the national counterpart to the international ICT advisory group to the President, but neither have had any tangible impact on ICT development within the country.

America is unstable. While they are major political players because of their discretionary power, they lack independent power bases and are not a coherent group with predictable interests. "Rather they are brokers, deal makers and idea peddlars..." (Woo-Cumings 1999: 14).

Although the politicisation of the bureaucracy has been justified on ground of redress and the need for a transformative political will within the public sector, the inability of the public service to deliver has been widely acknowledged within the South African Government prompting various initiatives to build the human capital essential to the delivery on the national project by the developmental state (Administration, 2006; "SAMDI: Strategies, programmes and capacities for building state capacity", 2006). Speaking in 2005 at a trade union conference President Thabo Mbeki said: "Yet, as we improve the capacity of the developmental state to lead the process of economic growth and social development -and as we monitor the implementation of this programme -we need to be paying particular attention to the role, responsibility and tasks of other sectors of society -and, in particular, the tasks of the democratic movement as the leading force for progressive change in the country" (Mbeki 2005).

However, building the national skills base is a long term project and whether those that excel out of this process will proceed into the public sector, which is currently not revered as in the East Asian states, time will tell. For the moment, the lack of expertise and capacity in the 'specialised' institutions responsible for telecommunications in the executive, legislature and regulator have resulted in major delivery shortfalls, with the associated negative impact on the national economy as has been demonstrated.

Embedded Autonomy

Although the legitimacy of the state was crafted around the national project of redress, redistribution and reconstruction

that reflects the identified needs of the country, as in the classical developmental state, its autonomy is fettered -or the citizenry safeguarded depending on your perspective -by formal democratic structures and institutions of the state on which the formal legitimacy of the state rests. Ronald Herring reaches a similar conclusion in his consideration for why the developmental bureaucracy in India, led by a skilled civil service management, also failed to achieve its developmental goals. Following an extensive exploration of the magnitude and particularities on the Indian context he concludes "...Managing a continental political economy, more an empire than a nation... with one arm tied behind its back by commitment to liberal democracy." (Woo-Cumings 1999:14).

It is in the balance then between authoritarianism and legitimacy that appears to have been central to the success of the East Asian developmental state. It is this that Peter Evans seeks to capture in the concept of *embedded autonomy*. He identifies as key to the state being developmental, it's 'embeddness' in society through "a concrete set of connections that link the state intimately and aggressively to particular social groups with whom the state shares a joint project of transformation" (Evans 1995:59 in Woo-Cumings 1999:15) This understanding of the relationship of the state to society in East Asia is a useful concept in understanding the difficulty of the South African state becoming developmental at this historical juncture. As indicated, while the new South Africa state had the legitimacy to act autonomously in the mid-nineties immediately after the first democratic elections, as formal democratic institutions -primarily the progressive Constitution and Bill of Rights, which protects private property and administrative justice - were developed and entrenched, the ability of the state to act autonomously became increasingly constrained. Evans' concept of 'embedded autonomy' is useful also to understand the difficulties of transition from a more classically developmental to a more democratic state. In the early years the new democratic South African state's autonomy was embedded, not in business

as in the Asian state but, because of the legacy of apartheid and the exclusion of black South Africans from business, in the unions and its political ally the SA Communist Party. This informed the developmental agenda of the state and enhanced its legitimacy to act decisively on the national project of transformation.

Several writers on the Asian state, including Stephen Haggard point out that the 'embeddedness' of the state, provides it with legitimacy, but to be effective should not constrain its autonomy. When the state is no longer able to act autonomously but begins to represent particular interest groups as, it no longer serves developmental ends (though it may still result in economic growth). This loss of integrity is what tends to result in the political cronyism associated with the late developmental state in North East Asia.

As Chalmers Johnston points out in relation to the profound structural corruption that characterised the late development of Japan:

There is a powerful argument that can be made against industrial policy...not that it is a displacement of market forces but that it is more commonly used to protect vested interests than to achieve national development. The state *can* structure market incentives to achieve developmental goals...but it can also structure them to enrich itself and friends at the expense of consumers, good jobs and development. (1999:48)

For historical reasons, the new state in South Africa has not enjoyed 'embedded autonomy'. Initially hostile to business which was predominantly white and which was seen by and large as, at best, a tacit partner of the apartheid state, there was never the possibility of partnering "with the business sector in a historical compact of industrial transformation" (Woo-Cumings 1999:16), a key success factor in the developmental East Asian states. With black economic empowerment, particularly within state-led initiatives, of which senior

politicians and bureaucrats have been beneficiaries, the state has unquestionably become increasingly embedded in the new black elite. The question is to what degree the political beneficiaries of processes of redress are viewed as contributing to cross cutting, broad based black economic empowerment and to what degree they are viewed as representing sectional interests or represent the onset of political cronyism. So, while the new black elite potentially provides the state with a new source of legitimacy this tends to be sectional and not always complementary to the legitimacy resulting from the national project, still championed by its Alliance partners.

In addition increasingly, market structuring and industrial policy appears to be prioritise empowerment and safeguard particular interests as Johnston refers to above, to enrich a favoured few.²⁴

National Project

Certainly from the 1990s the national project for the liberation movement and subsequently for the country was the building of a democratic, non-racial state through the transformation of the economy and society. This was built on a long history of nationalist and socialist resistance and was formalised in the African National Congress' manifesto for the 1994 elections, the Reconstruction and Development Programme (RDP). The RDP, geared primarily at alleviation of poverty through the redistribution of wealth, was the national transformation project and in 1994, the South African state under Nelson Mandela had the legitimacy to override other interests. Officially endorsed as the national economic policy of the government the RDP

24 In the case of the DG of Communications he safeguard the incumbent as a state asset for years and then left office to join the private sector having initiated a major policy review that would improve business conditions for service providers within the sector. Within weeks he took the chairmanship of the largest value added network and internet service provider in the country. Shortly thereafter, he led a consortium that bought up the 15% share made available by the departure of SBC from Telkom when the monopoly in which they invested as strategic partners as part of the partial privatisation of the incumbent in 2006, ended.

prioritized the modernization and expansion of infrastructure together with issues of communications redress. It was in this context that the telecommunications policy reform got underway in 1995.

The RDP in the welfarist and socialist tradition within the ANC focused on redistribution of wealth as a political and economic solution to the structural economic downturn in the country. Despite these tendencies, Alan Hirsch, now chief economist in Presidency, argues that:

The RDP was clearly an attempt to set out an Asian-type heterodox policy that combined investment driven hard by the public sector with institutional reform and orthodox macro-economic stability (2005: 61).

The RDP Office was established in the Presidency to co-ordinate and monitor government programmes. Although the Office had a sizable budget its function to coordinate policy meant it tread on the toes of line departments, particularly finance, inhibiting implementation (Hirsch 2005: 60). In addition it focused primarily on social programmes such as nutrition schemes and construction programmes such as sanitation and urban renewal rather than economic reconstruction (Cosatu 2005: 11). As the limitations of the programme became evident, the office was closed two years later and in the absence of significant economic growth and growing unemployment and a recurring currency crisis, the government shifted to a more pragmatic and orthodox macro-economic framework, Growth Employment And Redistribution strategy (GEAR). Besides the more fundamental elements of faster fiscal deficit reduction, budget reform to enable greater redistribution, continued inflation control and policies to stabilise the exchange rate, GEAR emphasized the need for a reduction in tariffs to contain input prices and facilitate industrial restructuring, an expansionary infrastructure programme to address deficiencies and backlogs and tax incentives to stimulate new investment in competitive and labour absorbing projects (Hirsch 2005:99).

Despite the derision from the ANC's alliance partners in the Communist Party and Congress of South African Trade Union, GEAR instilled confidence in local and international business and, according to Alan Hirsch, (2005) created the conditions for the economic upturn in the early 2000s.

But as far as the national transformation project was concerned, by the second democratic elections in 2004 there no longer really was one. While issues of redistribution, poverty alleviation continued to dominate the political agenda and significant gains were made in extending the welfare net of the state, the national project of nation-building and transformation had given way to more pragmatic issues of government and the rise of sectional issues of economic empowerment and political succession.

With the transition in political leadership from President Mandela to President Mbeki, the tensions within the Alliance began to unfold around GEAR. The realities of structural unemployment and poor delivery in a range of areas began to bite, and civil society tested the limits of state power on major social issues, such as AIDS, eroding the ability of the state to forge a national project.

Despite this the ANC was returned to power in 2004 with a significant majority but the party was forced to confront the reality that a decade after it came to power, inequalities may have become increasing deracialised they had been far from removed. Despite the significant growth in the economy under ANC leadership, South Africa continued to operate as a dual economy, one enjoying the conditions of developed economies and the other characterised by poverty, structural unemployment, and poor service delivery. The state responded with the Accelerated Shared Growth Initiative for South Africa (ASGISA). The discourse of the developmental state has again been deployed. Speaking at a function recently the Minister of Public Service Administration described the developmental state as 'state led development'. But in a sense all development is state led, what distinguished the developmental state is use

of public resources or the direction of private resources towards the achievement of a national project.

The effect of this is that sectoral projects that sought to build on and contribute to the national transformation project have been left stranded. In the ICT sector the state has served neither as a developmental agent or catalyst in its more Africanist and socialist traditions nor enabled more market driven growth as deployed by the Asian developmental state.

The reform of the telecommunications sector in South Africa highlights the impossibility of viewing the contemporary developmental state in isolation from the world economy. Pempel and Cumings argue that it is in "this relational context that one comes to appreciate the structural weakness of the developmental state in the world system" (Woo-Cumings 1999:21). South Africa's telecom reform got underway at the time of the ascent of the World Trade Organisation and South Africa's of the signing of the Basic Agreement on Telecommunications in 1997 assumed a far more regulatory than developmental state with commitments to open market and institutional arrangements to which the developmental states of East Asia had never been subjected.²⁵

25 See Tracy Cohen (2001) for a detailed account of South Africa's commitments.

Table 3 – Mapping sector policy against state policy shifts

	RDP	GEAR & BEE	ASGISA	Developmental state
Authoritarianism	Low	Constitutionally constrained	No embedded autonomy	
National project	Highly legitimate	Successful but contested growth strategy (mixed legitimacy)	No overarching, non-sectional national project	
Legitimacy	Government of National Unity (Madiba govt)	International credibility (Mbeki govt)	Developmental state (Mbeki govt)	Overall democratic legitimacy but interventionist developmental state vision constitutionally constrained
S T A T E	Imbedded autonomy	Tripartite Alliance	BEE (sectional interests)	Unable to rise above sectional interests
Bureaucratic capacity	Old guard dominance, problems of political will		Politicisation of bureaucracy + technical expertise vacuum	High politicised, low technical expertise, non-meritocratic (Dessarollist state)
T E L E C O M	Responsibility (Legitimacy & imbedded autonomy)	Universal service (USA) (Participatory) 1996 Telecom Act	Accelerated network development & UA Privatisation + independent regulation (Political/state capitalism) 2001 Amendment	Liberalisation Ministerial appointment of ICASA Council 2006 Electronic Communications Act.
Manoeuvrability (Capacity & resources)	Absence of resources and capacity	Strategic equity partner commitments	Infrastructure competition -3 state owned entities	Poor and unintended policy outcomes = Dysfunctional

Regulatory state

While the literature on the 'developmental state' and Singh's 'catalytic state', particularly within the context of development theory, is advocacy, the literature on the regulatory state seeks rather to explain what might appear to be the paradox of the modern state. This is that despite the rhetoric of deregulation associated with the liberalisation of markets and privatisation of traditionally state functions over the last two to three decades, globally we have witnessed an increase in regulation, not only of our economic activities, some would argue, but social and political activities as well. (Jordana & Levi-Faur, 2004). In fact the assumption by neo-liberal theories underpinning the WTO and other Bretton Woods Institutions -and indeed by strands with the social movement -that assenting to the WTO would result in the demise of the state as it was rolled back to unleash market forces -appear unfounded.

Rather we have seen an expansion of regulatory modes of governance as the distinctive characteristic of the modern state. This phenomenon is conceptualised by Jacinot Jordana and David Levi-Faur, in the *Politics of Regulation in the Age of Governance* (2004) as the regulatory state. Guarding against what they regard as an over-ambitious perspective of the regulatory state which views it as the major aspect in the transformation of the governance of capitalist economies since the 1980s, they see the emergence of the regulatory state in the emphasis by modern states on "the use of authority, rules and standard-setting, partially displacing an earlier emphasis on public ownership, public subsidies and directly provided services."(2004:8-9).

They ascribe the rise of the regulatory state less to being a by product of neoliberalism than to a decline in public trust in political and social institutions – and the need to independently monitor and audit social and economic activities (2004:4). This echoes Anthony Giddens notion of a complex series of trust relations between the political leaders

and the populace and the changing nature of this in the period of high modernity characterised by globalisation and complexity. "Respect for technical knowledge usually exists in conjunction with a pragmatic attitude towards abstract systems, based on attitudes of scepticism or reserve" (2000:91). Associated with this is the notion of credibility, which arises in Douglass North's (1991) explanation as a key to explaining why governments delegate powers to those they have limited control over. "Intimate knowledge of the regulated activity is continuously raised as a reason for autonomous regulatory agencies and for granting wide discretion to regulators. At the same time it challenges the idea of democratic governance by elected officials by introducing an additional layer of decision-making, which is only indirectly accountable to the electorate." This delegation of powers serves primarily to enhance the credibility of their policies to potential investors in the face of unpredictable electoral cycles and increasing international interdependence (1991:12)

The need for expertise and credibility in governance is a thread that runs through much of the contemporary regulatory literature and a central strand within this research. An increasingly complex world has driven the opening up of the policy formulation process from a traditionally opaque, bureaucratic process. The rise of complex, international, technologically dynamic communications systems, with extensive developmental potential, means that the destiny of the sector can no longer be the preserve of state alone. To be globally competitive all available intellectual resources within a country are required to arrive at the best results.

The locus of the regulatory state in the literature as Jordana and Levi-Faur point out is also contested. In the multilateral organisation literature the regulatory state is often an inexplicit global phenomenon resulting from a diffusion of best practice of economic regulation (See for example, the Global Knowledge Partnership, (GK2, 2000). For others, such

as Malone (1994), it a technocratic response to liberalisation at the regional level as a result of efforts at establishing legitimacy for integration such as in European Union. In yet other research regulation is located at the national level and is primarily an administrative and political process such as in the various national case studies on the regulatory state (Moran 2003). Further studies view the regulatory state as a sectoral phenomenon. But as Jordana and Levi-Faur point out, there is a need for research that can "capture the 'multilevelness' of regulations and regulatory politics (2004:9).

While the regulatory state may not characterise the dominant state formation in many developing countries, even the nations most resistant to political and economic reform have come under pressure to move from more vertical, centralized systems of government associated with command and control to more horizontal, participatory systems of governance, more suited the engaging with a network economy. New forms of governance imply interaction with partners so that policy formulation and regulation becomes part of a joint effort that takes place in the public sphere. The constitution, the administrative justice legal framework and the sectoral law for telecommunications in South Africa reflect and promote such principles and values, though in practice they may be wanting.

Strategically adopting this form of state would enable the state to develop appropriate institutional arrangements to meet the needs of a dynamic and global sector and to enable the technical regulation of the sector in ways in which it is not capable.

Conclusions

While some of the negative policy outcomes in the South Africa's telecommunications sector have been viewed as the inevitable birth pangs of institutional and market reform, the negative impact on the performance of this critical sector

should be of serious concern to national strategists and those responsible for ensuring the national developmental benefits associated with effective participation in the global information economy.

The contention of this paper has been that the tendency to reassert the role of the government in the governance of the telecommunications sector derives from the adoption of a 'developmental state' by national government in order to achieve the reconstruction and development of the country and to integrate it competitively into the global economy. Less has been achieved through state intervention or reluctance to reform the sector in the name of affordable access and network development, than through the private initiatives responding to massively pent-up demand for ICT services. State intervention has resulted in a litany of unintended and sub-optimal outcomes. The extended monopoly attached to the partial privatisation of the incumbent negatively impacted on the competitiveness of the sector both in terms of price and innovation. This protected incumbent contributed far less to extending affordable access to basic services than the relatively unfettered competitive mobile market, which in the belief that it would only be serving high end customers was not subject to government attention initially. But even in this market segment government intervention has been marked by incompetence and negative outcomes. The controlled entry of a third cellular licence by the Ministry, overriding outcome of a statutory investigation by the regulator indicating that the market could sustain a further two, together with the subsequent delays caused by the politically induced crisis in regulator inhibited the new operators entrance into the market. This at a critical time when the incumbents, seeing the promise of prepaid services by potential competitors in the third licence application process, began introducing these service, doubling their customer base while the granting of the licence was held up by legal review result from the messy licensing process.

This is in contrast to the potentially far more controversial broadcasting licences granted by the constitutionally protected broadcasting regulator, independently of the Ministry.

Unwilling to analyse the reasons for these outcomes and not using the first amendment process to resolve the issues of co-jurisdiction of the Ministry and regulator, the licensing of the competitor PSTN licence to the fixed line incumbent following the same trouble route. With the regulatory risk associated with the environment in South Africa, together with the set aside in the licence for power and transport communication networks in the licence and a mandatory selected empowerment partner and compounded by a downturn in global telecom markets, the process did not attract any first tier bidders. After two application rounds the Regulator could not select anyone on the terms set by the Ministry, leaving the incumbent as a de facto monopoly for three years while the Ministry seized hold of the process, appointing its own competitor and instructing the regulator to issue a licence.

These negative outcomes of these well-intentioned political interventions replicate themselves throughout the institutional arrangements and policy development of the sector. From the manipulation of the Universal Service Agency, the merger of the broadcasting regulator with the telecommunications regulator for political reason and the seizure of its appointment process by the Ministry; to the prioritisation of the value of public assets in the sector over private assets, questionable black economic empowerment strategies – the interventions reflect the politicisation of the bureaucracy, compounding often, the lack of technical expertise in order to regulate the sector effectively and sewing political and regulatory risk into the fabric of the sector.

Straddled between two reform processes, the sector has developed despite the interventions of the developmental state not because of it. The structural conflict of interests

inherent in the institutional arrangements demonstrate reflect the uncertainty by the state of their reform strategy and distrust of the reform elements – the market and independent regulatory agencies necessary to counter market failure. On the other hand the lack of capacity within the Department of Communications, and other overlapping presidential appointed agencies has not allowed it to provide the leadership necessary for a developmental state to be effective within the sector. This lack of capacity and leadership runs through out the institutional arrangements explaining the empty claims of a developmental state. The oversight by parliament through the parliamentary committee, controlled by the ANC reflects the same ambiguities around reform and not since first post democratic parliament has had the necessary expertise and understanding of the sector existed within the committee to imprint its developmental agenda on the reform process. With the dominance of the ANC in Parliament and the members of the Communications Committee the political juniors of the Minister, they have operate as functionaries rather than providing any institutional oversight of the Department or the regulator. Despite as informally controlling the process to appoint regulators, the Department still built in veto power over the regulation of sector, which it has resorted to safeguard the interests of Telkom, particularly during the IPO, at the expense of the sector.

The formal institutional constraints have combined with the perceptions of the lack of independence and absence of capacity to regulate effectively to the undermining of the authority and dissuading participation in the regulator by those with technical experience and political gravitas. This has compounded the legitimacy and leadership crisis faced by the regulator and reinforced arguments that in the light of policy outcomes the state is not at this historical juncture in this sector, best placed to pick winners and losers.

Adoption of the framework of a regulatory state with appropriate institutional arrangements to ensure achievement of the social and economic mandate of the democratic government, would achieve more in developmental terms than the demonstrably unsuccessful retreat into the 'developmental state' in the absence of a non-market reform alternative to a regulated market solution.

On the other hand the regulation needs to be adjusted to the conditions in developing countries. While the rationale for the use of autonomous regulatory agencies remains the capacity required to operate these using classical reform mechanisms presents serious challenges as it does for the developmental state. Two strategies are required here. Firstly, as mentioned above, provided with the necessary autonomy from the state and industry to operate efficiently and independently is likely to enhance the legitimacy of the regulator, attracting better staff and decision-makers who currently reside in the private and NGO sector in turn addressing issue of capacity and leadership. This will also require additional resources for the regulator who generates hundred of millions of dollars each year in licensing fees but which the treasury has been ambivalent about putting back into an inefficient, low-credibility institution.

Secondly, the uncritical adoption of 'best practice' policy and regulation will need to be pragmatically assessed in terms of the resources and capacity to make them work in developing country contexts. As indicated the sequencing of reform processes of privatisation and liberalisation needs to be reviewed and their legacies critically assessed. Privileges and preferences for state owned entities associated with the public good in another era need to be assessed in terms of the current contributions. 'Managed liberalisation' has changed ownership but not the structure of the market, which remains structured around vertically integrated incumbents. From a regulatory perspective this requires resources intensive access regulation

to constantly adjust the system induced anti-competitive behaviour of incumbents. Due to asymmetries of resources and information, a challenge even for highly capacitated regulators in developed economies, access regulation associated with this market structure is unlikely to be effective. Countries need to rise above the short-term gains associated with the sale of national rights and opportunities to anticipate longer terms benefits of an accessible and affordable seamless national information infrastructure. Where possible structural separation of markets before commercial interests get too vested (in those countries that have not privatised, prior to privatisation) should be investigated. Moving from more commandist and centralised conceptions of delivery associated with the developmental state to new open access type regimes and the use of rapidly deployable new low cost technologies that enable communities to access communications, communally or commercially, would go a long way to meeting the national objective of, and demand for, affordable access while enabling modernisation and innovation necessary for economic growth and development. Rather than the energies and resources of the regulator be focused on prohibition of entry into the market and the prevention of unlicensed services, regulating should encourage it focusing on the bottlenecks that are inevitable in infrastructure industries and the delivery of services to uneconomic areas and communities, which even with an anticipated reduction of costs arising from competition and innovation, will also be inevitable for some time to come in most developing countries.

References

- CASTELLS, M. (1999). *The Information Age: Economy Society and Culture*, vol.I, II, III, Oxford University Press, Oxford.
- CHALMERS, J. (1999). The Development State: Odyssey of a Concept in Woo-Cumings, M *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca.

- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.. Princeton: Princeton University Press..
- GILLWALD A. (2005) Good Intentions, Poor Outcomes: Telecom reform in South Africa, *Telecommunication Policy*, vol. 29, Elsevier
- GILLWALD, A. (2005). Stimulating Investment in Network Development: The case of South Africa. In A. Mahan & W. Melody (Eds.), *Stimulating Investment in Network Extention: Role for Regulators* (Vol. vol.3). Montevideo: World Dialogue on Regulation.
- GILLWALD, A., & Esselaar, S. (2004). *South African 2004 ICT Sector Performance Review*. Johannesburg: LINK Centre.
- GK2. (2000). *Transforming Governance*. Paper presented at the Global Knowledge 2, Kuala Lumpur, Malaysia.
- HAGGARD, S. (2004). Institutions and Growth in East Asia Studies Comparative International Development, Vol.38. no.4. pp. 53-81. (Winter), pp. 53-81.
- HORWITZ, R. (2001). *Communication and Democratic Reform in South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JORDANA, J., & Levi-Faur, D. (Eds.). (2000). The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Cheltonham: Edward Elgar.
- LINK (2006) South African ICT Sector Performance Review available at <http://link.wits.ac.za> (forthcoming)
- MANSELL, R and When, U (1998). *Knowledge Societies: Information Technologies for Development*, Oxford University Press, Oxford.
- NORTH, D. (1991). Institutions, Institutional Change and Economic Performance.
Cambridge: Cambridge Univcrsity Press.
- Ministry of Public Service and Administration. (2006) SAMDI: Strategies, programmes and capacibilities for building state capacity.
- RSA (1996) White Paper on Telecommunications Policy, Government Gazette,Pretoria.
- RSA (1996) Telecommunications Act, Government Gazette, Pretoria.

- RSA (2000) Independent Communications Act, Government Gazette, Pretoria.
- RSA (2001) Telecommunications Amendment Act, Government Gazette, Pretoria.
- RSA (2004) Ministerial Policy Determination, Government Gazette, Pretoria.
- RSA (2006) Electronic Communications Transactions Act, Government Gazette, Pretoria.
- SCIADAS, G. (Ed.). (2005). From Digital Divide to Digital Opportunities: Measuring Infostates for Development. Montreal: MRC CNRC.
- SINGH, J. P. (1999) Leapfrogging Development: The Political Economy of Telecommunications, State University of New York Press, New York.
- WOO-CUMINGS,M. (1999) *The Developmental State*, Cornell University Press, Ithaca.

L'Etat et la communication en France

Jean François Tétu

Institut d'Etudes Politiques de Lyon - França

Depuis un peu plus de 20 ans, 1982 exactement si on prend comme point de départ la libéralisation de l'audiovisuel, la France a clairement fait le choix d'une libéralisation de la communication. 1982, c'est aussi un siècle après la loi qui garantit la liberté de la presse. C'est dire si le poids de l'état a pesé, pendant tout le XX^e siècle, sur les nouveaux médias du XX^e siècle, téléphone, radio, télévision, puis télématique. Ce renversement de perspective a constitué le point de départ de toute une série de changements qui affectent, en gros, les médias audiovisuels, les télécommunications, et, bien sûr, Internet et la circulation électronique des informations. Deux raisons majeures expliquent ce changement : le progrès accéléré des techniques, notamment numériques, et l'ouverture à l'économie mondiale qui rendent désormais quasiment impossible la situation de quasi-monopole de l'Etat sur la communication, malgré la volonté française de soustraire les biens culturels à la réglementation mondiale sur le commerce et les services²⁶.

Pour comprendre à la fois la situation française actuelle, et les contradictions qui subsistent entre l'intervention de l'Etat et le libéralisme économique récent, mais aussi la contradiction dans la politique publique entre d'une part la presse, et de l'autre tous les autres moyens de communication, il est nécessaire d'examiner dans un premier temps les fondements historiques de la politique française avant d'aborder les grandes questions des 20 ou 30 dernières années.

26 C'est la fameuse « exception culturelle » revendiquée par la France dans les négociations du GATT.

Les fondements de la politique française

Il existe en effet une tradition française, issue du siècle des Lumières, qui donne une grande continuité à la France, depuis la Déclaration des droits de l'homme. Ce fondement commun, c'est le droit d'utiliser le media de son choix pour s'exprimer soi-même ou pour accéder à l'expression de la pensée d'autrui. Ce droit repose sur un idéal, l'idéal de la liberté de pensée d'où provient la doctrine libérale de la liberté de l'information. Et cela justifie la concurrence, perçue comme seul moyen d'accès à la vérité qui garantisse la liberté de penser et de s'exprimer. Au départ donc, pour la France, la Révolution de 1789 consacre la liberté d'opinion, qui se trouve posée en termes universels, ce qui en fait la nouveauté²⁷. Le droit, pour les français de 1789, reposait sur l'universalité de la Raison, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La doctrine libérale contemporaine ne fonde plus la liberté sur Dieu comme dans l'Angleterre des XVII^e et XVIII^e siècles, ni sur la raison universelle comme en 1789, mais sur le fait que personne ne saurait avoir le monopole de la vérité. Ainsi, ce n'est plus une autorité transcendantale (Dieu ou la Raison), mais la concurrence sur le « marché » des idées qui fonde cette liberté. A cet égard, « l'espace public » idéal proposé par Jurgen Habermas après l'idéal kantien de la liberté absolue du public éclairé a bel et bien disparu.

Il faut souligner le fait qu'historiquement, la liberté de penser et de s'exprimer est liée à la presse et au livre²⁸. Si bien que le statut de la presse, où la concurrence a été l'incarnation même de la liberté, a eu une histoire très différente de celle des

27 Ce n'est pourtant pas la France qui, la première, l'a mise en avant, Ainsi, John Milton, a défendu la liberté d'imprimer dès 1644 (*« For the liberty of unlicensed printing »*), puis la Suède a interdit la censure dès 1766, puis le jeune Etat de Virginie, aux USA a adopté une déclaration des droits reprise par le premier amendement de la Constitution des Etats Unis ; mais J. Milton visait explicitement la vérité chrétienne, la Suède interdisait la censure pour se libérer de l'autorité du Prince, alors que la France en fait un Droit de l'Homme.

28 cf. chez Kant, l'idée du public « qui lit » dans *Réponse à la question : qu'est ce que Les Lumières ?*

médias apparus postérieurement (télégraphe, téléphone, radio et télévision). En France, au moins, pour des raisons à la fois techniques (rareté des fréquences), financières (le financement par les usagers n'est pas suffisant, malgré la redevance), et politiques (rôle de l'Etat dans l'éducation et la culture), l'intervention de l'Etat est omniprésente, dans la construction du réseau comme dans les programmes.

Il y a donc en France une double tradition, de libre concurrence en matière de journaux, d'intervention forte de l'Etat, partout ailleurs.

Pour la presse²⁹, c'est donc le libéralisme qui l'emporte, comme en témoigne la loi de 1881 sur la liberté de la presse, encore en vigueur.. On s'est interrogé à l'époque sur l'opportunité de légiférer aussi sur l'entreprise de presse et sur la profession de journaliste, mais en vain.³⁰. Il fallut donc attendre encore une cinquantaine d'années, (jusqu'en 1935) pour qu'apparaisse un statut du journaliste, reconnu par la loi³¹.

Ce n'est qu'à la fin de la seconde guerre mondiale, en 1944, que, du fait de la collaboration de la presse française avec l'occupant allemand, le gouvernement provisoire du général de Gaulle entreprit de faire table rase du passé et de réorganiser la presse sur de nouveaux fondements qui lui assureraien de nouveau une totale indépendance, tant à l'égard du pouvoir politique (suite de la loi de 1981), qu'à l'égard des puissances économiques qui, pensait-on, avaient corrompu la presse. Cela supposait une intervention très forte de l'Etat dont je retiendrai deux aspects. Le premier, dès 1944, interdit à quiconque de posséder plus d'un journal d'informations

29 Je fais une parenthèse sur le strict contrôle de la presse pendant une bonne partie du XIX^e siècle, comme partout en Europe.

30 En effet, le culte de la libre entreprise interdisait de légiférer sur l'entreprise, et la liberté du contrat de travail sur la profession.

31 Cette loi accorde des droits, notamment en matière de licenciement, et des avantages notamment fiscaux, qui auront sans doute bientôt totalement disparu.

politiques et générales. Cette disposition³², voulue pour assurer l'indépendance des journaux, est à coup sûr à l'origine de leur très faible capitalisation et d'une faible concentration dans la presse quotidienne nationale, contrairement à ce qui s'est passé pour la presse magazine, qui n'a pas cette contrainte : la difficulté très importante des quotidiens de la presse nationale en France aujourd'hui, ne vient pas seulement de la baisse du nombre de lecteurs, mais du très faible appui sur de grands groupes³³.

Ces mesures, dont l'origine est liée à la reconstruction de la France après la guerre, montrent bien une intervention de l'Etat, mais cette intervention est légère et se traduit surtout aujourd'hui par les allégements de charges financières assumées par l'Etat. Ces aides de l'Etat sont très élevées puisqu'elles atteignent environ 15% du chiffre d'affaire de ce secteur³⁴.

La situation est tout à fait différente en matière de communication par réseaux où la tradition française est marquée par l'omniprésence de l'Etat, comme si l'Etat, très méfiant à l'égard des journaux, voulait absolument contrôler tous les autres supports³⁵.

Bref, tous les réseaux, en France, ont toujours été considérés comme du ressort de l'Etat. Il y a plus de 500 ans, ce fut d'abord

32 Un peu assouplie par deux autres lois en 1984 et 86 qui définissent le seuil maximal de concentration des journaux acceptable.

33 A l'exemple du groupe Lagardère, dont la filiale *Hachette Filipacchi Médias* domine en France le marché des magazines, la filiale *Hachette livre* le marché de l'édition, la filiale *Hachette distribution services* qui est premier distributeur de presse dans le monde, et la filiale *Lagardère active*, les médias audiovisuels et le multimédia.

34 Ces aides concernent d'abord le transport postal des journaux pour lequel l'aide est partagée entre l'Etat (290 millions d'euros par an depuis 2000) et la Poste elle-même (environ 200 millions d'euros), ensuite par le chemin de fer (depuis 2001, l'Etat prend en charge 60% du coût du transport des quotidiens et 19% du coût du transport des autres publications), par un faible régime de Taxe sur la Valeur Ajoutée (2,10% sur les recettes des ventes au lieu du tarif normal de 20,6%, et 5,5% sur les travaux de composition et d'impression) et un régime spécial d'impôt sur les bénéfices.

35 Je pense au général de Gaulle qui affirmait que la télévision doit être « la voix de la France » ou au président Pompidou pour qui « les journalistes de radio-télévision ne sont pas des journalistes comme les autres ».

la Poste qui fut un monopole royal et dont le statut de service public dure encore³⁶. Ce monopole de transmission fut ensuite celui du télégraphe, télégraphe optique puis électrique, qui ne fut ouvert à des usages privés qu'après 1851. Le téléphone a suivi le même chemin, notamment parce qu'il s'appuyait sur le réseau très serré de la poste, et n'a été ouvert à la concurrence, du fait de l'union européenne, là encore, que depuis 1998, il y a 8 ans. Deux remarques sur les particularités françaises :

- a. la première est celle du retard français en matière de téléphone tout au long du XX^e siècle³⁷; ce n'est qu'au prix d'un programme très ambitieux que la France rattrape son retard dans les années 70, et poursuit son effort avec le plan Minitel,
- b. la seconde est que la libéralisation du téléphone depuis 1998 est très variable selon qu'on examine la téléphonie mobile ou fixe : la téléphonie mobile est marquée par une forte concurrence entre les trois grands opérateurs, France Telecom, Cegetel et Bouygues, alors que pour la téléphonie fixe, l'opérateur historique France Telecom est très largement en tête devant ses concurrents, mais on voit poindre un changement important lié à l'offre commerciale qui offre gratuitement le téléphone fixe avec la connexion à haut débit à Internet. France Telecom, qui n'a pas d'offre concurrente, devrait donc voir sa part de marché diminuer rapidement.

En matière de radio et de télévision, la France a connu deux régimes, avant et après la seconde guerre mondiale. Avant la guerre, la radio connaît un double régime, public et privé, et la télévision est inexistante. Après la guerre, la radio est exclusivement du ressort du service public, tout comme

36 Bien que La Poste soit devenue un établissement autonome en 1991. C'est le plus ancien service public de France, bien que la concurrence, exigée par l'Union Européenne, porte désormais sur tous les plis de plus de 50 grammes, et bientôt 30 grammes.

37 On a tendance à oublier que la France fut encore massivement rurale jusque vers 1950, et que les agriculteurs, écoulant leur production sur un marché très proche, n'avaient pas besoin du téléphone. Le manque de téléphone devint criant à partir des années 50, époque d'une urbanisation rapide et de l'exode rural, or, grâce au vélomoteur, la France choisit alors le transport physique avant les télécommunications : il faut près de deux ans pour obtenir le téléphone à la fin des années 60.

la télévision qui démarre très lentement³⁸. La libération des ondes ne viendra qu'avec l'arrivée au pouvoir de F. Mitterrand, qui me permet d'aborder le second point de cet exposé.

L'audiovisuel

En France, l'audiovisuel a été totalement contrôlé par l'Etat de 1945 à 1982, mais l'évolution de la radio et de la TV n'ont pas été totalement parallèles.

Côté radio, il n'y avait, du moins théoriquement, qu'une seule société nationale³⁹.. Mais en fait, depuis 1949, il y avait aussi trois stations privées dites « périphériques » puisque ne pouvant pas émettre depuis le sol français⁴⁰. Ces radios furent à l'origine du renouveau des genres radiophoniques⁴¹, mais ne pouvaient rendre compte des changements de société survenus après 1968, d'où la multiplication de radios interdites, dites « pirates », émanant de groupes très divers depuis un pôle très politique comme les ouvriers sidérurgistes de *Lorraine Cœur d'Acier* jusqu'à des opérateurs purement commerciaux comme *8 Montblanc*. Bref, il y avait un grand désordre dont F. Mitterrand allait profiter en faisant de la libéralisation des ondes un élément de son programme et un motif de sa propagande.

38 Le premier faisceau hertzien, entre Paris et Lille, n'est construit qu'en 1951, et il faut attendre l'extraordinaire engouement pour le couronnement de la reine Elizabeth d'Angleterre pour que la France, frustrée de n'avoir pu le voir, se dote d'un vrai plan de construction de son réseau hertzien.

39 La télévision fut rattachée au service radiophonique pour constituer la RTF, devenue ORTF en 1966, puis intégrée dans un regroupement de 7 sociétés sous le nom de *Radio France* en 1974.

40 RTL depuis le Luxembourg, *Europe 1* depuis la Sarre, et *Sud Radio* depuis Andorre.

41 notamment *Europe 1*, radio des jeunes par excellence avec son émission phare *Salut les copains*.

La télévision présentait alors un autre profil avec deux chaînes généralistes et une chaîne régionale⁴², toutes 3 dépendant de l'Etat qui en nommait les directeurs. Cette TV connaissait une double crise:

- crise financière, car la redevance ne couvrait plus l'extension des programmes;
- crise idéologique, car plus personne ne supportait la mainmise de l'Etat.

D'où la libéralisation de 1982, qui concernait à la fois la radio et la TV, suivie d'une période d'hésitations, de transformations incessantes, et de beaucoup d'incohérences. Le gouvernement avait assez vite instauré une autorité de régulation des fréquences, mais le marché, devenu déchaîné du fait de l'explosion des ressources publicitaires, ne cessait de pousser à enfreindre les règles, au départ assez strictes, de contrôle des ressources et de puissance des émetteurs, si bien que, alors que la loi fondamentale sur la presse était vieille de 125 ans, il y eut dans les années 80 une législation nouvelle environ tous les 2 ans et trois autorités administratives successives en cinq ans⁴³. Cette période fut troublée par l'explosion radiophonique, tout à fait imprévue par le gouvernement. En peu d'années; le modèle commercial s'est imposé, avant même que la loi ne le reconnaisse : les acteurs de ces radios, au mépris de toutes les règles et sans aucun respect pour ce à quoi elles

42 La seconde chaîne fut créée en 1966, mais n'eut un bulletin d'information autonome qu'en 1971. Quant à la chaîne régionale, elle est due au rapport Paye sur la télévision, rapport commandé par J. Chaban Delmas, alors président de l'Assemblée Nationale. Dans les années 60, l'ORTF avait ouvert 26 Bureaux régionaux d'information, pour alimenter l'information nationale.

43 La Haute Autorité en 84, la CNCL en 86, et le CSA en, 89, qui existe encore. Ses 9 membres sont nommés par tiers par le président de la République, le président de l'Assemblée et celui du Sénat, ce qui, actuellement, ne garantit guère son indépendance.

s'étaient engagé, se livraient à une guerre des puissances⁴⁴ et à des rachats frénétiques, d'où ont émergé les 4 groupes qui dominent actuellement le marché. En 1989, le CSA a défini cinq catégories de radio dont une seule correspond à peu près à ce qui avait été imaginé en 82: les radios locales sans but lucratif⁴⁵. Les 4 autres catégories, toutes commerciales, sont différencierées selon qu'elles sont locales ou sous franchise d'un réseau national, généralistes ou thématiques. Elles ont donné lieu à la naissance de 4 grands réseaux⁴⁶ qui dominent très largement le marché. Bref, avant l'explosion des chaînes thématiques à la TV, c'est la radio qui indiquait le mouvement majeur des 20 dernières années: d'un côté des stations généralistes, de l'autre des stations thématiques issues des grands groupes de communication.

La télévision, parce qu'elle suppose des moyens financiers plus importants, a connu une évolution un peu différente. La situation actuelle repose sur la distinction entre chaînes généralistes et chaînes thématiques, gratuites ou payantes, diffusées sur un mode analogique ou numérique, sous un triple support hertzien, câblé ou par satellite..

La politique française n'a jamais été vraiment claire, conduisant à des projets contradictoires et coûteux. Il n'est donc pas facile d'être clair parce que la politique française ne l'est pas. Je vais cependant tenter d'éclairer la situation à partir de 4 questions:

44 Le cas le plus net est celui d'NRJ qui avait, en 1984, une puissance 20 fois supérieure à ce qui était autorisé.

45 Dont la plus importante aujourd'hui est *Radios Chrétiennes de France*.

46 Ce sont les suivants :

- Europe 1 : Europe 2, RFM, Skyrock, BFM (Hachette)
- RTL (Compagnie Luxembourgeoise de Télévision) : RTL2, Fun-radio
- Radio Monte Carlo
- NRJ (Chérie FM, Rire et Chansons, Nostalgie).

- a. l'ouverture au secteur privé;
- b. les chaînes thématiques et la télévision locale;
- c. le choix du support de diffusions;
- d. la montée du numérique;

L'ouverture au secteur privé a pris deux formes :

- a. la privatisation de la chaîne la plus importante, TF1, attribuée à l'opérateur de travaux publics Bouygues⁴⁷;
- b. la concession de service public à plusieurs opérateurs privés, d'abord Canal +, première chaîne cryptée payante en France, fleuron de l'ancien groupe Vivendi, dont la croissance fut soutenue par ses deux spécialités, le cinéma et le sport. Son rôle en matière de cinéma est décisif, car elle doit consacrer 20% de son CA à l'achat de films français : elle est ainsi le principal financeur du cinéma français. En matière de sport, elle a bénéficié de l'engouement des français pour le football, mais le coût d'achat des droits de retransmission la met actuellement dans une situation difficile. D'autres chaînes ont obtenu une concession, et d'abord le tandem Hachette et Berlusconi qui a tenté une aventure qui a échoué, remplacée par une double nouveauté sur le même canal : une chaîne culturelle de service public, la 5, et une chaîne culturelle franco-allemande, ARTE. Enfin une chaîne plutôt réservée à la musique et au public jeune, la 6;
- c. le développement des chaînes thématiques reposait sur un plan de câblage de la France lié à la décentralisation, confié au service public pour la construction des câbles, et à des sociétés d'économie mixte locales pour l'exploitation. Ce fut assez largement un échec, j'y reviens tout de suite. Le gouvernement avait misé sur le développement de chaînes d'information locales, et ce fut un autre très grand échec. Il n'y a guère aujourd'hui que trois villes (Lyon, Toulouse et Bordeaux) qui aient une vraie TV d'information locale;
- d. le choix du support a été le lieu des plus grandes contradictions de la France, car la France, au lieu de choisir, a voulu développer en même temps les trois modes de diffusion, par voie hertzienne pour les chaînes nationales, gratuites ; par le câble, pour les chaînes thématiques et locales, par le satellite enfin, pour maîtriser cette technologie;

47 A la surprise générale car le gouvernement semblait souhaiter que ce fut l'éditeur Hachette, leader du marché de l'édition.

e. le passage au numérique enfin est ce qui domine l'évolution actuelle. La télévision numérique par voie hertzienne, a été lancée l'an passé, seulement, et remplacera totalement l'analogique en 2015. La retransmission par satellite, coûteuse, a poussé au regroupement de tous les opérateurs publics et privés, d'un côté TPS, et de l'autre Canal satellite. C'est elle qui ouvre la voie à la TVHD.

Je voudrais faire ici deux gros plans, l'un sur le câblage de la France, l'autre sur la TV numérique terrestre.

Le plan câble. Au départ du plan câble, en 1982, l'Etat avait un triple objectif : la libéralisation de l'audio-visuel, la volonté de développer l'emploi et la croissance à partir d'une autonomie technologique, enfin la décentralisation. Cela a coûté très cher : 30 milliards d'euros, pour un succès très médiocre : 3 millions d'abonnés seulement aujourd'hui, soit un coût de 30.000 euros par abonné pour l'Etat, ou le contribuable, ce qui est énorme. Comment comprendre ce gâchis ?

Il y a plusieurs ordres de raisons. Le premier est la volonté française d'assurer son autonomie technologique dans un domaine nouveau. C'est une vieille tradition en France, presque un sport national, qui réussit parfois, comme pour l'énergie d'origine nucléaire, et qui trop souvent échoue, comme pour l'avion Concorde ou pour ce plan câble. Pourquoi ? D'abord parce qu'on ne poursuit pas là un objectif de réussite économique, mais la réussite d'une entreprise technologique censée assurer l'indépendance et le progrès de la France : aussi a-t-on choisi d'abord un câblage en fibre optique dont la technologie n'était pas encore maîtrisée. Ensuite on veut favoriser des « champions » nationaux par l'effet de commandes publiques, et non par le marché, donc sans souci de rentabilité⁴⁸. Enfin parce que ce plan, imité du plan téléphone qui venait de réussir, oubliait qu'au téléphone, ce sont les usagers qui font les

48 Déjà, en matière de communication, la France avait fait un mauvais choix initial dans les années 40 en choisissant une télévision de grande qualité certes, mais qu'on ne pouvait pas produire industriellement à faible coût, d'où le long retard de la télévision en France, ou plus tard le procédé SECAM.

contenus, alors que le câble exigeait des programmes dont les concepteurs échappent à l'autorité publique.

Et c'est à peu près exactement ce qui est en train de se reproduire avec la télévision numérique terrestre? Nous avons un câble souffreteux, faute de programmes attrayants, une chaîne cryptée de qualité, mais écrasée par le coût des droits du sport, des satellites qui ont grand peine à atteindre l'équilibre, et on constraint les acteurs à s'affaiblir encore avec la TNT.

On peut aussi voir les choses autrement. Considérer par exemple que ce plan a permis la construction d'une industrie française des télécommunications modernes, et de développer des firmes comme Alcatel qui est devenu le premier équipementier mondial : les 30 milliards d'euros dépensés par les contribuables ont fini dans la poche des industriels⁴⁹.

J'ajoute que les opérateurs du câble qui se sont précipités sur cette nouvelle manne étaient à peu près tous des distributeurs d'eau⁵⁰ qui pensaient que, comme pour l'eau, le public se précipiterait et qu'il n'y aurait qu'à gérer les abonnements et l'entretien, mais c'était faux : il n'y avait pas de programmes attrayants. On est là devant un bel exemple de ce que nous appelons en France le « colbertisme high tech »⁵¹. On a oublié des facteurs essentiels comme la multiplication d'acteurs ayant des intérêts contradictoires et une absence de politique cohérente en développant à la fois les chaînes hertziennes et les réseaux. On avait oublié qu'un distributeur d'eau cherche d'abord à abaisser ses coûts alors qu'un opérateur des télécommunications cherche à multiplier les prises. Pour faire décoller le câble, il aurait fallu du cinéma et du sport, ce qu'on venait de confier à Canal+ ; mais le poids politique du cinéma

49 Cela n'est pas spécifique à la communication : à la fin des années 70, l'Etat a dépensé des sommes colossales pour maintenir une activité sidérurgique qui vient d'être cédée à la firme indienne Mittal Steel.

50 La Générale des eaux, future Vivendi, la Lyonnaise des eaux, et la SAUR, filiale de Bouygues

51 Du nom d'un ministre de Louis XIV, et du rôle des ingénieurs grands commis de l'Etat.

en France est considérable et le cinéma refusait de donner un avantage au câble.

Le câblage de la France est donc un échec, et sa seule chance de survie est dans sa réutilisation comme support de l'Internet à haut débit qui seul aujourd'hui peut relancer les usages du câble.

Pourquoi, alors, se précipiter aujourd'hui sur la TNT ? C'est mon second gros plan.

D'abord parce que la France se sentait en retard, notamment par rapport aux îles britanniques, parce qu'on avait atteint des limites en matière de fréquences pour la TV analogique, et aussi parce la France, en poursuivant trop longtemps le système D2 Mac, avait raté le passage à la TVHD. Donc le gouvernement de M. Raffarin a-t-il décidé de rattraper rapidement ce retard, mais là encore avec de grandes incohérences dans les choix technologiques⁵². Pourquoi, là encore ? Parce que les principaux opérateurs de la TV analogique, dont TF1 (32% de part d'audience) en avaient fait une condition de leur soutien à ce projet, dès lors que le gouvernement leur garantissait une large place dans le nouveau support. La TNT a donc commencé en septembre 2005 pour les chaînes payantes, déjà présentes sur le câble et le satellite, précédées, en mars 2005 par les 14 premières chaînes gratuites, les 7 premières confiées aux opérateurs « historiques » dont le service public, les 7 suivantes à de nouveaux opérateurs, en général déjà présents dans la télévision câblée, la radio ou le cinéma⁵³.

Aujourd'hui, 65% des français ont accès à la TNT, et 87% l'an prochain, mais les français ne s'y précipitent pas, attendant semble t-il le moment de remplacer leur téléviseur qui sera alors équipé d'un décodeur intégré. Mais le gouvernement a un moyen décisif de les y contraindre, il vient de décider d'arrêter

52 Ainsi, M. Raffarin a-t-il choisi le modèle de compression MPEG 2 pour les chaînes gratuites et MPEG 4 pour les chaînes payantes (en mars 2005), soit deux décodeurs différents pour les usagers.

53 Bolloré, TMC, groupe AB, NRJ notamment. Le projet initial prévoyait 33 chaînes.

la transmission des chaînes analogiques hertziennes en 2015. Il n'y aura plus alors qu'une télévision numérique en France. La grande inconnue est le succès à venir de la réception de la TV par les téléphones mobiles.

La France et la société de l'information

Il y a un peu plus de 20 ans, la France a connu le très grand succès de son système nommé Minitel, qui l'a dotée du plus grand réseau d'informatique domestique au monde. Grâce à deux moyens très efficaces, la distribution gratuite du terminal, et une grande simplicité de facturation des services, les français ont appris, longtemps avant l'ouverture d'Internet au grand public, à faire leurs achats en ligne, à réserver leurs places de train, d'avion ou de théâtre, à faire leurs opérations bancaires depuis leur domicile. Si bien que les français ont tardé à se mettre à l'heure d'Internet. Au fond, la France avait son propre système domestique, certes bien moins performant qu'Internet, mais se coupait du reste du monde, ce qui explique que, là encore, l'Etat soit intervenu pour stimuler ce rattrapage, maintenant réalisé.

C'est ce que je voudrais expliquer rapidement, mais en prenant un point de vue très caractéristique de l'approche française des réseaux. En effet, comme vous le savez, les français sont extrêmement attachés à l'exercice de leurs libertés, tant individuelles que publiques, et le premier réflexe français fut de se méfier de ce qui pouvait apparaître comme Big Brother, avant de se convertir massivement à l'Internet, mais en modifiant leur perspective : l'informatisation de la société est désormais perçue moins comme ce qui menace nos libertés que le moyen idéal d'utiliser la liberté de s'informer et de communiquer, en même temps qu'elle est le moyen de relancer la croissance économique.

Donc d'abord, un réflexe de défense des libertés individuelles.

Tout commence en 1974 lorsque la presse révèle un projet de grande ampleur, le Système Automatisé pour les Fichiers administratifs et le Répertoire des Individus, dont les initiales semblent empruntées au répertoire de la chasse : SAFARI. Il ne s'agissait de rien moins que l'interconnexion de tous les fichiers administratifs : police, justice, santé, impôts, etc, tout cela regroupé sous un identifiant unique pour chaque individu, son numéro de sécurité sociale⁵⁴. Devant les protestations indignées, le premier ministre a reculé aussitôt et le président de la République a nommé une commission d'études qui a remis un rapport remarquable (qui est la source de notre droit actuel, c'est à dire de la loi dite « informatique et libertés »⁵⁵, et de notre première autorité administrative indépendante, la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) qui a remarquablement travaillé depuis sa fondation. Véritablement indépendante, et soucieuse de clarté, elle a eu un rôle essentiel et remarquable d'information des acteurs sur leurs droits et leurs obligations, et de contrôle des fichiers concernant les individus. Cette commission, qui a examiné plus de un million de fichiers, a émis des recommandations généralement suivies d'effet si bien qu'il n'y a qu'un nombre très faible de poursuites judiciaires, et un très petit nombre de personnes qui sollicitent l'accès aux données qui les concernent. Sans doute y a-t-il beaucoup de fichiers qui échappent à ce contrôle, et de plus en plus car le nombre de données personnelles en circulation ne cesse de croître, mais le bilan semble très satisfaisant et les français sont aujourd'hui tout à fait rassurés sur la défense de leurs libertés. Il faut dire aussi que l'Europe, fortement inspirée par l'exemple français s'est munie de dispositifs qui garantissent ces libertés, y compris le fichier policier de l'espace de libre circulation en Europe ouvert par les accords de Schengen.

54 Qui indique notamment son sexe, sa date et son lieu de naissance.

55 Ce rapport a été remis en septembre 1975, mais la loi ne fut votée que le 6 janvier 1978.

L'activité de la CNIL porte sur à peu près tous les domaines, les entreprises comme les services publics, mais on peut relever des secteurs plus sensibles que d'autres.

Le premier est la santé. Depuis août 2004, il existe un dossier médical personnel (DMP), qui ne sera généralisé que l'an prochain, entièrement informatisé, que les patients peuvent consulter directement. Ce dossier est hébergé sur Internet par un serveur particulièrement sûr, et chaque assuré social détient une carte électronique nommée carte Vitale, qui ne sert encore qu'au remboursement des soins, et qui permettra bientôt l'accès à tout le dossier médical ; c'est l'individu qui détient cette carte, et peut la donner ou la refuser au médecin⁵⁶. Cet accès est totalement confidentiel, c'est à dire que ne peuvent y accéder par exemple ni les employeurs, qui pourraient en faire un mauvais usage, ni les assurances, qui pourraient augmenter leurs tarifs. Cela est un très bon exemple. De la même façon, différents problèmes actuels semblent réglés par la CNIL de façon très satisfaisante : celui des enfants à risque, celui des populations immigrées, celui des personnes très endettées, etc.

En fait il y a deux types de risques sur les libertés individuelles :

- a. risque que les données individuelles ne soient qu'une marchandise en libre circulation;
- b. risque que la multiplication des supports électroniques (cartes bancaires, téléphones mobiles, etc.) ne permette de suivre à la trace le parcours des individus. Il faut donc exercer une vigilance constante, rendue plus difficile par la montée d'impératifs sécuritaires, notamment depuis les attentats du 11 septembre.

Il y a donc un certain nombre de secteurs qui échappent, partiellement, au contrôle rigoureux des libertés ou sont contestés. C'est par exemple le secteur de la vidéosurveillance qui est placée sous l'autorité directe de l'Etat, ou encore la

⁵⁶ Mais il faut la donner pour pouvoir être remboursé.

nécessité pour les fournisseurs d'accès à Internet, de conserver un an la trace des connexions. Mais c'est bien davantage tous les services de police qui disposent d'une foule de fichiers peu contrôlés : depuis le fichier des personnes recherchées jusqu'au fichier des empreintes génétiques, les demandeurs de visas, etc. et surtout le Système de Traitement des Infractions Constatées qui concerne plusieurs millions de personnes et dont on sait qu'il comporte des erreurs assez nombreuses. Deux autres secteurs enfin soulèvent des questions, le contrôle fiscal, pour déetecter les fraudes, et le secteur bancaire, notamment pour la gestions des prêts.

La grande peur de *Big Brother* a cependant disparu, parce qu'elle était liée à une informatique très lourde, remplacée depuis longtemps par l'accès de tous aux réseaux. C'est donc une autre figure de l'informatique qui a émergé, celle qui modifie les conditions du progrès social en donnant à tous l'accès au savoir et qui fait de l'informatique un moteur de la croissance économique. C'est, depuis 8 ans maintenant, cela qui est au coeur de l'action de l'Etat.

En 1998, ce fut d'abord le lancement par M. Jospin du Plan d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI), qui avait 4 grandes missions :

- a. bâtir un cadre protecteur des échanges et de la vie privée (cryptologie, protection des données personnelles, signature électronique);
- b. développer la culture, les contenus et la présence de la France sur Internet;
- c. aller vers l'administration électronique;
- d. faire de la Société de l'information une société solidaire, dont l'enjeu est à la fois social et territorial.

En novembre 2002, le nouveau premier ministre M. Raffarin, a abandonné ce plan pour lui ne substituer un autre nommé RE/SO2007 (Pour une République numérique dans la Société de l'information, qui comprend 3 volets :

- a. une action sur l'offre (mesures en faveur de la création d'entreprises, protection des consommateurs, soutien à la recherche et au développement);
- b. une action sur la demande (formation des individus, aménagement numérique du territoire);
- c. une intervention directe de l'Etat : éducation, culture, santé, mais surtout administration électronique (dématérialisation des procédures, téléchargement des formulaires, etc.), notamment en matière de fiscalité.

Après un démarrage assez lent dans les années 90, la France vient de connaître des progrès considérables dans tous ces domaines.

Je conclurai d'un mot: en France, la liberté de s'exprimer et d'accéder à l'opinion d'autrui est quasiment sacrée, comme celle des libertés individuelles, mais au lieu d'en conclure, comme traditionnellement aux USA, que l'Etat ne doit pas s'en mêler, la tradition française veut que l'Etat s'en mêle directement, ce qui donne à notre culture et à notre économie une forme où l'interventionnisme de l'Etat n'est jamais loin, et où une grande culture administrative l'emporte, et de très loin, sur la culture de la libre entreprise.

México: ausencia estatal y concentración en los medios - Política comunicacional en manos de dos consorcios

Raúl Trejo Delarbre
Universidade Nacional Autônoma do México

En México, la única política nacional de comunicación que puede ser denominada de esa manera es la que despliega Televisa. La empresa privada que reúne la gran mayoría de las frecuencias comerciales, las audiencias y la publicidad de la televisión mexicana, ha desarrollado al menos desde la última década del siglo XX una agresiva estrategia de expansión y también, cada vez de manera más enfática, una influencia política que llega a rivalizar con las instituciones del Estado.

El poder de Televisa y junto con ella el poder de las empresas de radiodifusión más importantes, ha crecido de manera proporcional a la declinación en el poder del Estado mexicano sobre los medios de comunicación. Durante el largo periodo de suave pero insoslayable autoritarismo que el país experimentó bajo los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional⁵⁷, la política imperante para los medios de comunicación establecía un tácito pero eficiente pacto: las empresas privadas podían crecer y dominar el mercado de los medios siempre y cuando respaldaran a ese partido. En tanto el PRI ejercía el monopolio de la política, Televisa encabezaba el monopolio de los medios de comunicación.

A comienzos de los años setenta el propietario de esa empresa, Emilio Azcárraga Milmo, decía: "Televisa se considera parte del sistema gubernamental y, como tal, apoya

57 El PRI ocupó el gobierno del país desde 1929 hasta que, en 2000, perdió la Presidencia de la República. Hoy en día, a fines de 2006, ese partido sigue al frente de la mitad de los 32 gobiernos en los estados que conforman la República Mexicana.

las campañas de los candidatos del PRI⁵⁸. Pero los tiempos del monopartidismo se acabaron, el PRI comenzó a perder las elecciones y los dueños de Televisa entendieron que debían diversificar sus preferencias. La información política, anteriormente acaparada por el partido en el gobierno, tuvo que reconocer la existencia de otras opciones.

En las campañas para las elecciones presidenciales de 1988, la televisión privada le dio al PRI el 92% de todo el espacio que destinó, en sus principales noticieros, a la cobertura de las actividades de los partidos. En cambio en las elecciones presidenciales de 2000 y en 2006 ese partido recibió únicamente el 28% de dicha cobertura⁵⁹.

El viejo Azcárraga murió en 1997. Un año más tarde su heredero, Emilio Azcárraga Jean, aseguraba "la política no es un negocio que nos interese en Televisa"⁶⁰. Eso significa que la empresa más importante en la comunicación hispanoamericana no tiene partidos ni candidatos políticos por sí misma. Pero a Televisa la política le interesa tanto que se ha convertido en el principal factor de presión sobre el gobierno, los partidos y el Congreso en México.

Los intereses de esa empresa para afianzar y expandir sus negocios se han convertido en proyectos de reformas legales

58 Claudia Fernández y Andrew Paxman, *El Tigre. Emilio Azcárraga y su imperio Televisa*. Grijalbo, México, 2000, p. 323.

59 En las campañas electorales de 2006 Felipe Calderón, el candidato del Partido Acción Nacional (el partido que se encuentra en el gobierno) recibió el 28.5% de la información política transmitida entre enero y junio por los dos noticieros más importantes de la televisión mexicana (el noticiero "Hechos" de Televisión Azteca y "El Noticiero de Joaquín López Dóriga" en Televisa). El candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo, recibió el 28.1% de esa cobertura. Y el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, tuvo el 33.4% de toda la información sobre campañas electorales en esos espacios. Estos datos los hemos calculado, para una investigación sobre el papel de los medios en las elecciones mexicanas de 2006, a partir del monitoreo de medios de comunicación patrocinado por el Instituto Federal Electoral. Se esperaba que en la primera semana de septiembre el Tribunal Electoral, que hace la calificación final de la elección, confirmara el triunfo de Calderón.

60 Rocío Macías, nota en *La Crónica de Hoy*. México, 2 de abril de 1998.

y en decisiones gubernamentales que tanto el Congreso como el presidente de la República admitieron con perturbadora docilidad. El gran cambio en la relación entre el gobierno y los medios de comunicación en México ha significado un desplazamiento del poder y las decisiones de uno, a los otros. En épocas anteriores, la fuerza del presidencialismo mexicano era tan intensa que todas las empresas mediáticas tenían que difundir y con frecuencia aplaudir los contenidos y los intereses políticos que les imponía el gobierno. En el transcurso de los primeros seis años de este siglo, el gobierno del presidente Vicente Fox no sólo demolió aquel autoritarismo sino que, además, aceptó que esa relación diera un giro de 180 grados. Ahora es el gobierno el que se subordina a las decisiones e intereses de los medios de comunicación. Por eso no es aventurado decir que si en México hay una política nacional de comunicación no es la del Estado sino aquella que imponen Televisa y otros consorcios mediáticos.

Televisión acaparada por dos consorcios

En México hay únicamente dos grandes cadenas de televisión. Televisa tiene tres canales nacionales, una veintena de canales locales y, en total, 257 estaciones en todo el país. Esa cantidad significa el 56% de las 461 frecuencias de televisión comercial que funcionan en toda la República. Televisión Azteca tiene dos cadenas nacionales, entre las cuales suman 179 frecuencias (el 39% del total).

Los canales de Televisa alcanzan aproximadamente el 70% de la audiencia nacional de la televisión mexicana y el 66% de la inversión publicitaria. Los canales de TV Azteca tienen el 28% de la audiencia en todo el país y el 31% del mercado publicitario.

En otros términos, esas dos empresas controlan el 95% de las frecuencias para televisión comercial, el 98% de la audiencia y el 97% del gasto publicitario. Las televisoras de carácter cultural, como el canal 11 que tiene repetidoras en una docena

de sitios del país y el 22 con cobertura fundamentalmente en la ciudad de México —ambos canales son propiedad del gobierno federal— tienen audiencias tan pequeñas que no significan competencia alguna frente a las dos cadenas comerciales.

El predominio de Televisa y Azteca se ha mantenido gracias a la inexistencia otras opciones en la televisión abierta. Las peticiones de distintos grupos de empresarios para crear una tercera cadena nacional de televisión fueron desatendidos durante todo el gobierno del presidente Fox⁶¹. Y los escasos contrapesos que podían significar pequeñas televisoras locales reacias a formar parte de alguna de los dos cadenas nacionales han ido desapareciendo: el caso más dramático fue el del canal 40, acosado por Televisión Azteca hasta que finalmente lo absorbió según comentaremos más adelante.

La capacidad de influencia de ese poder mediático sobre los poderes institucionales se puso de manifiesto durante los primeros meses de 2006, con la aprobación de la llamada “Ley Televisa”. Con esa denominación fueron conocidas las reformas a las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión que la mencionada empresa, a través de legisladores de varios partidos, impulsó hasta lograr su aprobación en la primavera de este año.

Ley Televisa, respaldada por todos los partidos

El más importante de los cambios que implica la *Ley Televisa* es la autorización a las empresas de radiodifusión que ya tienen concesiones de televisión o radio para que en tales frecuencias, además de señales de esa índole, pudieran transmitir servicios de telefonía, datos o Internet. La tecnología digital permite que en el mismo ancho de banda en donde hasta ahora se

61 A mediados de 2006 el empresario Olegario Vázquez Raña compró la franquicia del Canal 28 en la ciudad de México. Esa frecuencia había estado abandonada debido a un litigio judicial en torno a ella. Para tener una cadena nacional y no solamente un canal en la principal ciudad del país ese empresario, de conocida cercanía con el presidente Fox y su familia, requeriría que el gobierno pusiera a licitación varias docenas de frecuencias.

habían difundido solamente señales de radiodifusión, se puedan conducir además otros servicios.

En muchos países el empleo de las frecuencias para además de señales de radiodifusión difundir servicios de telecomunicaciones –telefonía celular o conexiones a Internet por ejemplo– implica el desembolso de altas sumas de dinero y se resuelve mediante licitaciones. El espectro radioeléctrico es un recurso limitado y por ello especialmente costoso. En México la Ley Televisa estableció que a los radiodifusores ese beneficio adicional les podría resultar gratis. Una de las reformas indicaba que el Ministerio de Comunicaciones “podrá requerir” una contraprestación por esa utilización adicional de las frecuencias. Al dejar a juicio de la autoridad no sólo el monto sino antes que nada la decisión misma de cobrar una participación específica por esa explotación, la Ley Televisa propició una nueva y arriesgada discrecionalidad por parte del gobierno.

La Ley Televisa asignó la regulación de la radiodifusión a la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuyos cinco integrantes, designados por el Presidente de la República, podrían ser objetados por el Senado. Ese organismo tiene entre otras tareas la organización de licitaciones para asignar nuevas frecuencias de radiodifusión. Sin embargo cada una de sus principales atribuciones quedó supeditada a la autoridad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Es decir, la Comisión de Telecomunicaciones así diseñada no contaría con verdadera autonomía para tomar decisiones.

La licitación de concesiones tomará como elemento principal la capacidad económica de los solicitantes: más dinero, más frecuencias fue la fórmula detrás de esas modificaciones. Y a los medios de carácter estatal o social se les margina al no reconocer sus necesidades y condiciones específicas, así como al impedirles que puedan aprovechar sus frecuencias de radiodifusión para conducir otros servicios de telecomunicaciones –a diferencia de las emisoras comerciales a

las cuales se les dio carta blanca para emprender esos negocios adicionales.

En la Cámara de Diputados, el 1 de diciembre de 2005, esas propuestas fueron tramitadas tan rápido que se les conoció como *la reforma de los siete minutos* porque ese fue el tiempo que requirieron los diputados de todos los partidos para votarla por unanimidad. Luego el Senado organizó audiencias cuyos participantes, en una significativa mayoría, se expresaron de manera adversa a dicha reforma. Durante los primeros meses de 2006 el rechazo a esa iniciativa cohesionó a centenares de escritores, productores, artistas y periodistas así como a legisladores que mantenían posiciones de minoría en sus partidos. El 30 de marzo, después de una discusión inusitada por los variados foros en donde se expresó y el espíritu crítico que orientaba aquellas deliberaciones, el Senado la aprobó con 81 votos a favor y 40 en contra. Los argumentos desfavorables a esa propuesta fueron menospreciados por la mayoría senatorial. Los dirigentes nacionales y los candidatos presidenciales del PRI y del PAN habían promovido el voto favorable de sus senadores para, así, congraciarse con Televisa especialmente en la temporada de campañas que estaba desarrollándose en aquellas fechas⁶². No obstante ese compromiso político la tercera parte del Senado, con legisladores de todos los partidos nacionales, votó contra esas reformas.

Ante la Ley Televisa, el presidente Fox mantuvo un disciplinado silencio. Aunque dentro de su gobierno hubo posiciones en contra de esa reforma –durante varios meses el Ministerio de Comunicaciones entregó a diversos medios documentos en los que se demostraban riesgos y contradicciones de esas modificaciones legales – el Presidente la promulgó el 11 de abril. 47 senadores presentaron ante la Suprema Corte un recurso para que esa reforma fuera declarada inconstitucional.

62 El PRD votó en contra de la Ley Televisa en el Senado, aunque los legisladores de ese partido la habían aprobado en la Cámara de Diputados.

Dos episodios, tres años antes, habían anticipado la capacidad de presión de los consorcios que acaparan la televisión en México. A fines de 2003, Televisión Azteca emprendió contra el Canal 40 –una pequeña televisora con la que tenía un litigio de negocios– una acción violenta e ilegal que fue permitida por el gobierno. Y pocos meses antes el presidente Fox había expedido un decreto para abolir el 90% del tiempo del cual desde 1970 disponía el Estado en los medios de radiodifusión privados.

¿Yo? ¿Por qué?: Fox ante el despojo del Canal 40

En un panorama dominado por los dos consorcios de la televisión mexicana la existencia del Canal 40 constituía un contrapunto a menudo saludable, especialmente en el terreno de las noticias. Desde que comenzó a transmitir en junio de 1995 y con especial pujanza en los primeros años del gobierno de Fox, el Canal 40 se había convertido en una alternativa para los televidentes interesados en tener ángulo informativo distinto al de las grandes televisoras. Con pocos recursos financieros y técnicos pero con imaginación y libertad, su noticiero nocturno recogía voces e imágenes de actores sociales habitualmente segregados en los medios nacionales.

La influencia pública del Canal 40, que era propiedad de la empresa Corporación de Noticias e Información, CNI, resultaba superior a su cobertura, fundamentalmente acotada al Valle de México. Quizá por eso suscitó la codicia o la rivalidad de las grandes televisoras. Cuando en 2002 CNI contrató los derechos para transmitir 40 partidos del Mundial de Fútbol que se realizaría en Japón y Corea, Televisa emprendió una campaña de presiones entre las que estuvo la exclusión de ese canal del sistema satelital Sky, el único que hay en México y que es propiedad de dicho consorcio. Pero el conflicto más difícil, que terminaría por abatirlo como una opción distinta en el dial de la televisión, fue el que Canal 40 tuvo con Televisión Azteca.

Necesitado de capital el propietario de CNI, Javier Moreno Valle, pactó en julio de 1998 una alianza con Azteca. Esa televisora se encargaría de comercializar y en parte de programar los horarios no preferentes de Canal 40 a cambio de comprar el 10% de las acciones de CNI. El acuerdo incluía un préstamo de 25 millones de dólares que Ricardo Salinas Pliego, propietario de TV Azteca, le hacía al Canal 40.

El trato no funcionó y el dueño del 40 lo dio por terminado dos años más tarde. Televisión Azteca anunció, entonces, que ejercería el derecho de compra que le otorgaba el contrato suscrito con Moreno Valle. Con tal propósito, entabló contra ese empresario una demanda por 100 millones de dólares. El litigio siguió un tortuoso desarrollo en tribunales nacionales e internacionales y en diciembre de 2002 una Corte de Arbitraje en París expidió un fallo tan confuso que las dos empresas anunciaron que habían ganado la querella.

Después de dos años de pleito legal, el dueño de Televisión Azteca quiso suplantar a la justicia. Con aquella resolución como coartada, la madrugada del viernes 27 de diciembre de 2002 un grupo de hombres armados enviados por Salinas Pliego asaltó las instalaciones desde donde transmitía el Canal 40 en el cerro del Chiquihuite, al norte de la ciudad de México. Cerca de 30 elementos de seguridad, con los rostros cubiertos y armas de fuego, llegaron hasta la caseta bajo la antena transmisora, amordazaron a los siete trabajadores del Canal 40 que la tenían a su cargo y les obligaron a firmar un documento en donde se decía que entregaban esas instalaciones sin violencia. Luego les dieron fajos con dinero.

Los trabajadores presentaron una denuncia en la Procuraduría General de la República. Canal 40 hizo lo propio en vista de que se trataba del despojo a una instalación que funciona en virtud de una concesión federal.

El diferendo de carácter financiero motivado por un adeudo que CNI siempre reconoció, fue resuelto por Salinas Pliego con una medida de fuerza y al margen de la ley. La Corte

de París había dictaminado que ese empresario podía ejercer su derecho a comprar otra porción de las acciones de CNI pero de ninguna manera dijo que la empresa ya era suya. Sin embargo el dueño de Azteca consideró que con eso bastaba para apropiarse de la frecuencia. La acción que emprendió para ello se perpetró de madrugada y en los últimos días del año para evitar reacciones desfavorables en la prensa.

Aunque se trataba de los últimos días del año, el gobierno federal no actuó para evitar ese despojo. En los ministerios de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación nadie reaccionó durante más de una semana porque los principales funcionarios estaban de vacaciones. El 6 de enero de 2003 por la mañana, cuando el presidente Fox recorría la sala de prensa en Los Pinos, un periodista de Canal 40 le pidió que interviniere para resolver el litigio contra ese medio. Fox siguió de largo sin hacerle caso pero otros reporteros insistieron para que expresara su posición sobre tal asunto. El presidente respondió entonces: "¿Yo? ¿Por qué?".

Esa frase sintetizó la actitud del gobierno de Fox en numerosos terrenos de la vida pública, incluyendo su política mediática. Diez días después de la ocupación ilegal, el presidente consideraba que su intervención no hacía falta. Televisión Azteca inició en la señal del 40 una nueva programación que solamente duró un día. El gobierno federal, a pesar de la reticencia del presidente, intervino las instalaciones y suspendió toda transmisión. Esa, igual que otras medidas que la administración de Fox tomó durante el conflicto, perjudicaban fundamentalmente a CNI porque al privarlo de la posibilidad de transmitir el canal perdía recursos financieros. El 27 de enero, un mes después de la ilegal ocupación, el Canal 40 recuperó su antena y pudo reanudar transmisiones gracias a la decisión de un juez. El gobierno se abstuvo de tomar medidas para que se cumpliera la ley: simplemente se replegó hasta que el Poder Judicial reconoció el derecho de CNI a transmitir en la frecuencia que tenía concesionada.

El desacuerdo entre esa empresa y Televisión Azteca prosiguió en los tribunales. El ahogo financiero colocaba a CNI en una situación cada vez más difícil. Moreno Valle tenía un proceso judicial abierto por adeudos fiscales. El 40 estaba proscrito para recibir publicidad gubernamental. A sus trabajadores la empresa les debía varios meses de salarios.

El 19 de mayo de 2005 el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radio y la Televisión, STIRT, del cual formaban parte los trabajadores del 40, estalló una huelga y el canal quedó otra vez fuera del aire. La demanda por el pago de salarios era justa pero fue aprovechada para precipitar la crisis de CNI. Dos meses más tarde Moreno Valle consiguió que la empresa estadounidense General Electric le hiciera un préstamo de 5 millones de dólares con el cual esperaba saldar sus adeudos con los trabajadores y lograr la reanudación de actividades. Aunque no era ilegal, el gobierno se opuso a que el mencionado consorcio le prestara ese dinero a Moreno Valle. La legislación mexicana prohíbe la participación de extranjeros en la propiedad de empresas concesionarias de radio o televisión pero el crédito no era a cambio de acciones sino, aparentemente, del compromiso para difundir en la frecuencia del Canal 40 parte de la programación de la cadena estadounidense Telemundo, filial de General Electric. La Confederación de Trabajadores de México, a la que está adherida el STIRT, anunció que la huelga no se levantaría si el gobierno no garantizaba que el dinero de General Electric con que se pagaría los salarios atrasados no ponía en riesgo la concesión del Canal 40. Esos subterfugios buscaban mantener la crisis de CNI.

El gobierno tardó medio año para responder que no contaba con información suficiente que le permitiera emitir una opinión al respecto. Unos días más tarde TV Azteca anunció que pagaría los salarios caídos de los trabajadores del 40. El 21 de febrero de 2006 esa frecuencia, operada por Azteca, reinició sus transmisiones. El diferendo legal no había concluido pero

el consorcio de Salinas Pliego se había apoderado nuevamente de la señal del 40 aunque la titularidad de la concesión seguía siendo de CNI. En la nueva programación participaron algunos periodistas que habían colaborado con la anterior etapa del Canal y algunas series fueron coproducidas por Azteca y el diario *El Universal*. Aunque la rehabilitación de la señal se realizó transgrediendo la ley, el lema que TV Azteca acuñó para la nueva etapa del canal era *Proyecto 40, por un México libre*.

Decretazo presidencial, propicio a las televisoras

Unas semanas antes del asalto de TV Azteca al Chiquihuite, el presidente Fox había ofrecido una todavía más palmaria expresión de sujeción al interés privado en el campo de los medios. La tarde del 10 de octubre de 2002 el *Diario Oficial de la Federación* publicó un decreto presidencial en donde reducía al 10% el tiempo del cual dispone el Estado en las estaciones concesionadas de televisión y radio. De manera simultánea expedía un nuevo reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión.

Ambos ordenamientos fueron elaborados y promulgados de acuerdo con el interés de los radiodifusores privados. El "tiempo fiscal" que debían pagar a consecuencia de una disposición aprobada a fines de 1968 y que ascendía al 12.5% del total de sus espacios había constituido, desde tiempo atrás, una de las principales molestias de las empresas de radio y televisión. Sus dirigentes, hicieron de ese asunto un tema álgido que cohesionaba y le daba una bandera al organismo que los reúne, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

Durante años esos empresarios dijeron que la obligación para entregarle al Estado el 12.5% del tiempo de transmisiones de sus emisoras los empobrecía y les limitaba la posibilidad de vender espacios publicitarios aunque, en realidad, las estaciones más importantes ya vendían todo el tiempo de publicidad –y

a menudo más— que les permitía difundir la legislación en esa materia. Además una porción importante del “tiempo fiscal” se encontraba en horarios de baja audiencia, por las tardes e incluso en las madrugadas. Por otra parte en diversas ocasiones, cuando alguna institución gubernamental o estatal decidía hacer uso de esa prerrogativa, los radiodifusores regateaban e incluso negaban ese tiempo. Durante las campañas electorales de 2000, durante varias semanas la CIRT se rehusó a transmitir los mensajes que la legislación electoral le da derecho a difundir al Instituto Federal Electoral para promover el voto entre los ciudadanos.

Así que aun cuando no tenía un valor financiero especialmente significativo, el “tiempo fiscal” era una bandera ideológica y política que los radiodifusores más poderosos esgrimían como parte de su relación con el gobierno. Por eso a la directiva que estaba a punto de dejar la conducción de la CIRT encabezada por Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, le interesaba que el 12.5% despareciera o al menos quedase sustancialmente cancelado para, con ello, obtener un triunfo que los reivindicara ante los agremiados de esa Cámara.

El propio Gómez, de acuerdo con testimonios publicados y que nunca fueron desmentidos, propició la redacción y cabildeó la aprobación del decreto que modificó aquel 12.5% y del reglamento de la Ley Federal. Algunas versiones aseguraron que esos documentos fueron discutidos y afinados por funcionarios de Televisa y por Marta Sahagún, la esposa del presidente, en la residencia oficial de Los Pinos donde vivían los Fox. El presidente o su esposa tenían prisa para que esos ordenamientos fueran aprobados porque querían entregárselos como regalo a Gómez, que el 10 de octubre concluiría su gestión como directorio de la CIRT. Por eso de manera inusitada el *Diario Oficial*, que suele aparecer por las mañanas, publicó una edición vespertina que estuvo impresa a tiempo para la asamblea de esa Cámara.

En el Decreto presidencial de esa fecha el 12.5%, que equivalía a 180 minutos diarios en las emisoras que transmiten de manera continua, quedó disminuido a 18 minutos diarios en las televisoras y a 35 minutos diarios en las estaciones de radio. Gracias a ese decreto del presidente Fox el Estado perdió el 90% y más del 80%, respectivamente, del tiempo que tenía derecho a utilizar en tales medios. El Decreto, además, asignaba el tiempo fiscal únicamente para beneficio del gobierno federal excluyendo, así, a numerosas instituciones del Estado –el Poder Judicial y el Congreso, gobiernos estatales y municipales, partidos políticos, universidades públicas entre otras–.

El Reglamento cambió, siempre en beneficio de los radiodifusores privados, algunas normas para aplicar la Ley Federal que había sido promulgada en 1960. Los tiempos autorizados para difundir publicidad serían más flexibles, se disminuyó (del 10% al 5%) el tiempo que del total de su programación cada estación debe dedicar a emisiones en vivo y se estableció un aparente derecho de réplica que no fue tal porque sólo podría ejercerse cuando un material difundido en televisión o radio y que fuese considerado falso no citara la fuente (es decir, si se transmite una calumnia o una mentira pero se menciona de dónde se tomó esa información el afectado no tendría derecho a responder a tales imputaciones).

El *decretazo* del 10 de octubre, que fue como sus impugnadores en distintos medios y el Poder Legislativo denominaron a los documentos expedidos ese día por el Presidente de la República, resultaba más ominoso debido a que desde marzo de 2001, a instancias del ministerio de Gobernación, se había mantenido una “Mesa de Diálogo” que discutía una reforma legal para la radiodifusión. Durante más de año y medio, reunidos en ocho grupos de trabajo que en total sostuvieron 57 sesiones, representantes de docenas de organismos profesionales, empresariales, gremiales, políticos y académicos habían llegado a significativos acuerdos para reformar la Ley

de Radio y Televisión⁶³. La inopinada expedición del Decreto y el Reglamento del 10 de octubre terminaron con esa construcción de consensos. A la mayoría de los participantes en esas reuniones les pareció que el gobierno federal se había burlado de ellos cuando, al mismo tiempo que los convocaba para discutir modificaciones legales, expedía una normatividad en beneficio de los radiodifusores privados. Esos grupos y los senadores que se oponían a la concentración mediática y otros privilegios que han tenido las grandes empresas de televisión prepararon una reforma legislativa para la radiodifusión que fue muy publicitada pero que no prosperó.

Más de lo mismo con la convergencia tecnológica

Durante los años recientes, las televisoras lograron más garantías, espacios y decisiones para consolidar la presencia que ya tenían en el campo de la televisión de carácter convencional. Pero además, han obtenido condiciones muy favorables para que el desarrollo tecnológico les permita mantener esas posiciones monopólicas en la comunicación mexicana. Al procurar que no haya regulaciones estatales significativas en la convergencia digital, Televisa ha buscado una más expedita acumulación financiera y, también, el establecimiento de un modelo tecnológico dominado por esa y otras empresas.

En todo el mundo el Estado y las corporaciones mediáticas se encuentran en litigio por la regulación de las comunicaciones. Los países con democracias consolidadas han reconocido que dejar el desarrollo de los medios y las telecomunicaciones al garete del mercado implicaría que las instituciones políticas renunciaran a responsabilidades fundamentales y abandonaría a los ciudadanos a condiciones de singular inermidad frente a las corporaciones mediáticas. Un documento difundido

63 Un detallado recuento de esos trabajos fue realizado por Irma Ávila Pietrasanta, Aleida Calleja Gutiérrez y Beatriz Solís Lerec en *No más medios a medias. Participación ciudadana en la revisión integral de la legislación de los medios electrónicos*. Senado de la República y Fundación Ebert, México, 2002.

recientemente por la UNESCO identifica algunos de los motivos para que el Estado asuma la regulación de los medios: “¿Por qué se debe regular la radiodifusión? En parte porque los medios de radiodifusión pueden afectar la manera de pensar y el comportamiento de la gente de una forma muy marcada, tanto para bien como para mal. Poner riendas a su poder para que esté al servicio del proceso democrático es uno de los propósitos claves de la regulación para la radiodifusión”⁶⁴.

El mismo documento recuerda que la regulación de los medios es necesaria para promover la cultura, defender el interés nacional, establecer normas para la publicidad y tutelar a las audiencias más desprotegidas entre otros motivos. Y más adelante precisa: “la radiodifusión utiliza el espectro y éste es un recurso público, que se asigna a los países de acuerdo con complejos acuerdos internacionales. Así, es un recurso escaso: solamente hay una cantidad limitada de espectro disponible para la radiodifusión en cada país. Y en consecuencia, como es un recurso escaso, es valioso. Incluso pensando que la radiodifusión digital está incrementando la cantidad de canales de radio y televisión que están disponibles, aún así no hay un suministro ilimitado. En consecuencia es razonable que el Estado, como propietario del espectro, establezca obligaciones para los radiodifusores que utilizan ese recurso”⁶⁵.

Las formas de regulación en este campo son muy variadas pero en la gran mayoría de los casos, tanto en Europa como en Norteamérica, existen autoridades autónomas con capacidades para otorgar y denegar licencias de radiodifusión y telefonía, imponer sanciones cuando se infringen los lineamientos básicos y auspiciar la emisión de contenidos así como propiciar coberturas que tomen en cuenta a los grupos más desfavorecidos en cada sociedad.

64 Eve Salomon, *Guidelines for Broadcasting Regulation*. UNESCO y Commonwealth Broadcasting Association, 2006.

65 Ibid.

Nada de eso está garantizado en México. La Ley Televisa tuvo un carácter regresivo porque significó más privilegios y concentración de recursos comunicacionales para los consorcios que ya disfrutaban de una situación ventajosa en el manejo de los medios en este país.

La incorporación de las nuevas tecnologías que gracias a la digitalización de los contenidos y a su imbricación con las telecomunicaciones hacen más veloz, versátil, extensa y barata la propagación de mensajes de toda índole, en México ha ocurrido de manera irregular, desconcertada y supeditada única o fundamentalmente a la lógica de las grandes empresas mediáticas.

Las reglas para la televisión digital, que significa emisiones de mayor calidad pero también la ampliación hasta en cuatro o cinco veces de los canales disponibles para ese medio en el espectro radioeléctrico, fueron establecidas de manera casuística y arbitraria, en 2004, por el ministerio de Comunicaciones y Transportes. El gobierno acordó que a las empresas de televisión, por cada frecuencia que ya tuvieran, se les asignara otra más para que en ese espacio adicional difundieran televisión de formato digital mientras que en el que ya utilizaban deberán seguir transmitiendo señales de carácter análogo. Ese mecanismo para asignar las frecuencias digitales supone —o implica— que las únicas empresas interesadas en difundir televisión digital son aquellas que ya transmiten de manera analógica. Es decir, deja fuera a cualquier otro aspirante a incursionar en esa nueva modalidad de televisión.

Así es como se han otorgado las frecuencias de TV digital en Estados Unidos, pero en aquel país está prohibida la concentración de muchas estaciones en pocas empresas tal y como se ha conocido en México. Las cadenas nacionales de televisión estadounidenses son cinco (y no dos como en México) y cada una de ellas afilia a centenares de estaciones que son propiedad de numerosos concesionarios locales. En

México, como hemos apuntado, el 95% de las frecuencias de televisión comercial son manejadas por Televisa o Azteca.

El gobierno mexicano pudo haber utilizado otros criterios para asignar las concesiones de televisión digital. En la Gran Bretaña por ejemplo, a las empresas que ya tenían frecuencias para TV analógica se les entregó solamente una parte de los nuevos espacios; el resto se distribuyó entre empresas que hasta ahora no habían tenido oportunidad de incursionar en ese medio. Esquemas similares se han puesto en práctica en otras naciones europeas y se han discutido, a lo largo de 2006, en varias naciones de América Latina⁶⁶.

Las reglas para la televisión digital en México imponen la permanencia de un mercado cerrado y excluyente. Las empresas que ya difunden televisión serán aquellas que incursionen, al menos en una primera etapa, en el desarrollo de ese medio. Además se trata de un modelo de digitalización que privilegia la propagación de los contenidos que ya existen en la televisión mexicana pero transmitidos con una imagen de mejor definición, y no la diversidad y ampliación de opciones. En el espacio en donde hoy en día se difunde una señal de carácter analógico (por ejemplo las frecuencias de los canales 2, 4, 5, 7, 9, 11, 13, 22 y 40 en la ciudad de México) la digitalización permitirá dos opciones. La primera de ellas es la transmisión de una señal de alta definición para televisores como los que recientemente han comenzado a ser comercializados en diversos países. Pero en ese mismo espacio o ancho de banda se pueden difundir varios canales (tres, cuatro o quizás cinco, de acuerdo con la potencia o el alcance que tengan) que, siendo digitales, no tendrían una imagen de alta definición.

Las decisiones que el gobierno mexicano adoptó en 2004 y que han sido ratificadas a cada paso en el plan de digitalización de las señales de televisión implican que en ese medio haya,

66 Hernan Galperin, *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. Cambridge University Press, 2004.

simplemente, más de lo mismo. En vez de elegir un sistema de televisión que permita difundir por lo menos el triple de los canales de los que se dispone ahora, aunque no todos ellos sean de alta definición, las autoridades mexicanas optaron por el modelo que antepone la comercialización de las mismas señales y contenidos que han predominado en la televisión mexicana.

Consumidores, atrapados en las redes de Televisa

Nos hemos detenido en el caso de la televisión digital porque muestra de forma clara los criterios que han prevalecido en la definición de las políticas públicas –o, en ausencia de ellas, en las políticas establecidas por el gobierno– para los medios de comunicación en México. Esos criterios no han contemplado la promoción de nuevos competidores en el campo de los medios electrónicos, no estimulan la innovación ni la creatividad en el diseño de contenidos, suponen que la sociedad se encuentra fundamentalmente complacida con la comunicación que ahora recibe y entienden a los medios como negocio que la estruja y casi nunca como servicio a esa misma sociedad.

La convergencia tecnológica, que en otras naciones está ofreciendo mayores y mejores capacidades para difundir mensajes en mayor cantidad y en ocasiones también calidad, en México ha sido solamente motivo para incrementar la presencia social y el negocio de las corporaciones que ya acaparaban la comunicación tradicional, de carácter analógico. Además del campo de la televisión, las políticas gubernamentales han seguido el mismo rumbo en otras áreas del entramado comunicacional.

En la radio existen varias opciones para la digitalización. Las más relevantes son la que se ha desarrollado en Estados Unidos y la que ha prevalecido en Europa. También hay tecnologías de digitalización de las frecuencias de radio que se han puesto en práctica en Brasil y Japón. México debía elegir entre tales opciones que tienen diferentes niveles de calidad

en la recepción de las señales pero que, sobre todo, implican la compra de equipos de distinta índole tanto para la transmisión por parte de las radiodifusoras como para la recepción por parte del público. Esa decisión fue postergada durante varios años y todavía estaba pendiente en septiembre 2006.

Las diversas modalidades de televisión de paga, por otra parte, se encuentran dominadas por una sola empresa. La televisión por cable está dispersa en docenas de pequeños proveedores que sólo pueden retransmitir las señales de la televisión abierta cuando los grandes consorcios se los permiten. En muchos países la incorporación a las redes de cable de las señales de TV abierta no sólo es posible sino que constituye una obligación para los proveedores de ese servicio. En México, en cambio, los empresarios de la televisión por cable tienen que pagar por ello. En la ciudad de México y sus suburbios sólamente existe una empresa de televisión de esa índole que es, a su vez, propiedad del consorcio Televisa.

El círculo monopólico se cierra en la televisión satelital. La única empresa que ofrece ese servicio es Sky, que en México también es propiedad de Televisa. Así que el consumidor, si quiere ver televisión, se encuentra atrapado en las redes de dicho consorcio. Tanto para contratar señal de cable como para recibirla en una antena satelital, está obligado a hacerlo con una filial de Televisa. Y si únicamente quiere recibir televisión abierta de transmisión terrestre encontrará que la mayoría de los canales (en la ciudad de México cuatro de nueve que transmiten en las bandas de VHF y UHF) son de la misma empresa. Hay servicios de televisión de paga por otros sistemas, como el de transmisión en antenas de baja frecuencia, que han perdido mercado y ofrecen menús de programación muy limitados.

Aproximadamente el 25% de los hogares en México cuentan con televisión de paga —por cable, satélite o transmisión aérea codificada—. Es decir, menos de una cuarta parte de los mexicanos tiene el privilegio de acceder a contenidos distintos

de los que transmite la televisión convencional. Los canales estatales y/o culturales mantienen una tarea útil, e incluso abnegada, frente a las dos cadenas nacionales de la televisión abierta. Pero siguen constreñidos por los exiguos recursos financieros y técnicos de los que pueden disponer y, por lo tanto, mantienen audiencias acotadas por esas restricciones y por el insuficiente alcance de sus transmisiones.

Las redes de Telmex, de la telefonía a la televisión

En el terreno de la transmisión de datos, que se encuentra crecientemente entrelazado con los medios de comunicación tradicionales, las definiciones de la autoridad también han sido más parsimoniosas de lo que requieren la realidad tecnológica y el desarrollo cultural y social. Concentrados por la empresa Teléfonos de México, los servicios de telefonía no han tenido contrapesos capaces de mejorar sus precios. La única competencia en esa área sigue siendo en las telefonías celular y de larga distancia. Pero aún allí, la escasa o nula exigencia de las autoridades y la inexistencia de organismos de consumidores de telefonía siguen significando tarifas altas y servicios que con frecuencia son de mala calidad. La ausencia de una política nacional para extender los servicios de telefonía ha reproducido, en este rubro, la desigualdad social que escinde al país. En 2005, mientras que en el Distrito Federal existían 27 líneas telefónicas por cada cien hogares, en Chiapas —que, al sur del país, es uno de los estados mexicanos más pobres— solamente había 4⁶⁷.

Igual que en el caso de la televisión digital, la convergencia del teléfono con la comunicación binaria no ha sido aprovechada para desarrollar nuevos contenidos sino, exclusivamente, para propagar por nuevas vías los mismos programas y mensajes que ya conoce la sociedad mexicana. El envío de señales de televisión directamente al teléfono celular podría ser un recurso para crear

67 Enrique Quibrera, *De coberturas y servicios: función y discurso de la infraestructura telefónica en México en 2005*. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005, fotocopia.

opciones de comunicación distintas a las ya conocidas pero, al menos hasta 2006, esos nuevos servicios solamente habían sido planteados como espejos de las empresas de televisión abierta. El Estado no se había propuesto aprovechar esos recursos comunicacionales que podrían servir, entre otros usos, como nuevas opciones de servicio y orientación.

De manera natural aunque inconstante y desordenada –es decir, sin un proyecto estatal que hubiera podido impulsar y extender su crecimiento– Internet se ha desarrollado hasta llegar, a mediados del mismo año, a aproximadamente el 20% de la sociedad mexicana. Sin una política nacional como las que han existido en otros países, la Red se ha extendido en México impulsada casi exclusivamente por el interés de las empresas privadas que venden conexiones y otros servicios. También en ese plano, ha ocurrido un proceso de concentración empresarial: cada vez hay menos proveedores de servicios de enlace a la Red en tanto que los pocos que existen con presencia nacional acaparan cada vez más cuentas de conexión. Teléfonos de México, a través de su filial Prodigy, proporciona alrededor del 70% de los aproximadamente 2 millones y medio de enlaces a Internet que hay en hogares en México.

El precio de las conexiones de banda ancha a la Internet –es decir, de las conexiones por cableado o señal digital distintas a las que pasan por un módem telefónico– es en México varias veces mayor a lo que cuestan en la mayor parte de los países desarrollados. Mientras que en México el usuario de una conexión de velocidad media (512 kilobytes por segundo) tiene que pagar 105 dólares mensuales por ese servicio, en Bélgica una conexión similar cuesta 32 dólares. En Canadá, una conexión a velocidad seis veces mayor cuesta solamente 40 dólares⁶⁸. Esa constituye apenas una de las varias facetas que asume en México la brecha digital.

68 Datos a partir de información de la OCDE y presentados en nuestro libro *Viviendo en El Aleph. La Sociedad de la Información y sus laberintos*. Gedisa, Barcelona, 2006, pp. 53 y ss.

Brecha tecnológica, factor de exclusión y escisión

El México del 25% que tiene acceso a docenas de canales de televisión y al ilimitado universo de contenidos, información e interactividad que hay en Internet se aparta cada vez más del México del 75% que, para entretenerte y enterarse, solamente cuenta con los medios convencionales y de difusión abierta. El México del 25% puede, si quiere, mirar noticieros de otros países, navegar por sitios de la más diversa índole y consumir películas que elige en un menú con varias docenas o centenares de opciones. El México del 75% solamente dispone de los noticieros de Televisa y Azteca, o de las emisoras nacionales y locales de radiodifusión, así como del manido entretenimiento que difunden esas empresas. El primero, suele ser el México que además lee periódicos y compra revistas. El otro está poco identificado con la comunicación impresa.

Seguramente esa cuarta parte crecerá en 5 o 10 puntos porcentuales más durante los siguientes años. Pero no hay elementos que permitan anticipar un mayor incremento de los mexicanos con acceso a la información y el entretenimiento de paga. Por mucho que aumenten, los mexicanos con acceso a Internet y a la televisión de paga no se duplicarán en el mediano plazo y, aún así, seguirían siendo menos que aquellos cuyo consumo cultural es más limitado.

No es exagerado considerar que esa fisura en las opciones de información, entretenimiento e intercambio de experiencias tiende a solidificar la existencia de dos segmentos que mantendrán concepciones del país y del mundo diferentes. El México del acceso a las redes informáticas y a los recursos digitales será más contemporáneo de su propio tiempo, con una visión inevitablemente más global y menos ensimismada. El México de Televisa –así lo podemos llamar puesto que esa ha sido y es previsible que siga siendo su principal fuente de insumos culturales en el sentido más amplio del término– tendrá concepciones más pobres de la información, la diversión, la educación y la vida mismas.

La brecha entre unos mexicanos y otros no depende únicamente de su capacidad financiera. Aquellos que cuentan con canales y conexiones no necesariamente se apartan de los modelos culturales e ideológicos que tienden a propagar las televisoras mexicanas. No basta con estar suscrito a Sky o tener Internet de banda ancha para ejercer un consumo culturalmente pleno. Y por otra parte no hay que desestimar los esfuerzos de quienes, sin contar con equipamiento o conexiones suficientes, son cibernautas frecuentes porque asisten a los cibercafés o en sus lugares de trabajo o estudio.

Hegemonía mediática, contra el espacio público

En todo el mundo las corporaciones mediáticas alcanzan mayor poder y controlan cada vez más recursos comunicacionales. Uno de los más destacados especialistas españoles en el estudio de los medios ha explicado que entre los rasgos recientes en las industrias culturales se encuentra: "Un avance rápido de la concentración no sólo en torno a los grupos multinacionales sino también a las mayores empresas de cada mercado nacional (con frecuentes alianzas entre ambos), que se ha verificado en todas las vías posibles (integración vertical, diversificación horizontal y multimedia) y en todos los mercados desarrollados hasta tamaños que multiplican por muchas veces a los detectados (con alarma) en los años setenta. Aunque ese crecimiento aventurero no ha dejado de mostrar los pies de barro de muchos gigantes, con derrumbamientos en bolsa, endeudamientos desmesurados e incluso apresurados desmantelamientos (como Vivendi)"⁶⁹.

El profesor Enrique Bustamante se refiere a la crisis que en 2002 se desenvolvió en el conglomerado mediático Vivendi, de origen francés que había crecido desmesuradamente a fuerza de comprar empresas de ese ramo a precios superiores a su

69 Enrique Bustamante, "Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas", en César Bolaño, Guillermo Mastrini y Francisco Sierra, editores, *Economía política, comunicación y conocimiento. Una perspectiva crítica latinoamericana*. Junta de Andalucía y La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2005, pp. 259-260.

valor real. Junto con tales tropiezos, la concentración de medios prosigue con tendencias como las que también señala ese autor. En México, Televisa tiene presencia en los más diversos espectáculos y no solamente en la televisión. Pero quizás su capacidad de influencia mediática, cultural y política llegue a confrontarse con Teléfonos de México y otras firmas del Grupo Carso, propiedad del empresario Carlos Slim.

Durante largo tiempo Televisa y Telmex-Carso han podido avanzar por cauces diferentes e incluso han compartido la propiedad de algunas empresas. Televisa se ha dedicado al entretenimiento y Telmex a la telefonía. Sin embargo la convergencia tecnológica propicia la amalgama de ambos tipos de negocio. Como apuntamos antes las televisoras obtienen la posibilidad de difundir, además de los contenidos que tradicionalmente han transmitido, señales de telefonía e Internet. Y las compañías telefónicas, que cuentan con extensas redes de cableado en fibra óptica, están en capacidad no sólo de conducir servicios telefónicos sino, junto con ello, canales de televisión.

Así que la digitalización tendrá, entre otras consecuencias, una nueva combinación de opciones para dichas empresas. Telmex-Carso adquirirá una nueva centralidad, ahora en el terreno de los medios de comunicación. De las decisiones corporativas (alianzas, división de tareas, escisiones o reencuentros, etcétera) que tomen esas firmas dependerán, en importante medida, las opciones de comunicación en México⁷⁰.

Los efectos que la ausencia de políticas nacionales orientadas por el interés de la sociedad y no de las empresas así como la concentración mediática alcanzan en la vida pública, han sido advertidos en numerosas circunstancias. Por

70 Al terminar el verano (boreal) de 2006, el grupo Telmex - Carso se planteaba la posibilidad de establecer convenios con Televisa para nutrir la programación de un nuevo sistema de televisión por cable que se difundiría a través de las líneas telefónicas que ya tiene instalado ese consorcio. Hasta entonces Telmex tenía prohibido emplear esas líneas para difundir servicios de televisión, pero una decisión reciente de las autoridades modificó esa taxativa y le abrió a la empresa del multimillonario Carlos Slim las puertas del negocio audiovisual.

eso una de las constantes en la legislación para los medios y las telecomunicaciones, en prácticamente todos los países desarrollados, es el establecimiento de límites a la propiedad de empresas de ese ramo. La profesora argentina Ana Fiol, con razón, ha subrayado: "es innegable la relación entre **hegemonía cultural** (reproducida/fortalecida por la concentración de medios en pocas manos y estas manos además vinculadas a los grandes negocios nacionales y a la economía global, es decir, menos voces y más vinculadas al poder hegemónico) y la **contracción de la esfera pública**. Eso significa menos espacios para buscar y discutir problemas comunes, supone la invisibilización, banalización u hostigamiento de grupos sociales enteros y de sus problemas (negación de derechos básicos, pobreza, marginalidad), tanto como la alienación de las clases populares de decisiones que les conciernen"⁷¹

El predominio de políticas comunicacionales dictadas por el interés de los consorcios y la consiguiente concentración de los medios tiene implicaciones directamente proporcionales al estrechamiento del espacio público. Mientras mayor es el acaparamiento de muchos medios en pocas manos, menor resulta la flexibilidad, la hospitalidad y desde luego la amplitud de la esfera pública. Por eso la acumulación mediática hace necesarias las regulaciones por parte del Estado y, por parte de la sociedad, contrapesos y contextos de apreciación crítica. Los medios de carácter público pueden contribuir a equilibrar, o al menos mitigar, el poder de las corporaciones privadas en el campo de la comunicación pero no bastan para ello. Para contrapesar la presencia —que en México a menudo se ha traducido en definitoria influencia política— de las corporaciones mediáticas, hacen falta decisión de legisladores y partidos, auténtica vocación de gobierno por parte de los encargados de la administración pública y sobre todo, que en la sociedad se desarrolle una actitud escrupulosa y exigente respecto de los medios.

71 Ana Fiol, "Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo", *Chasqui* 74, Quito, junio de 2001. Negritas en el original.



Claves para el mapa de una comunicación plural y democrática Las políticas públicas de comunicación

Aimée Vega Montiel

Universidad Nacional Autónoma de México

Cuando las y los organizadores del XXIX Congresso Brasileiro de Ciencias de la Comunicación, Intercom 2006, me honraron con la invitación a participar en esta mesa, algunas preguntas saltaron a mi mente: ¿Qué discutir, o cómo discutir acerca de las políticas públicas de comunicación en un momento de la historia en el que los sistemas de gobierno latinoamericanos parecen ya no cristalizar las necesidades de pertenencia y de arraigo social?, ¿en el que la concepción de la democracia como un destino unívoco y como lugar de llegada se difumina al mismo tiempo que los sujetos estamos requiriendo, anhelando y demandando con urgencia aquellas instituciones que en otros tiempos dirigían -como lo afirmaba Norbert Lechner- la brújula de nuestro mapa?, ¿cuando lo que priva ya no son más las certezas sino, volviendo al maestro Lechner, una "angustiante orfandad de códigos interpretativos?

Y sostengo mis preguntas en los propios hechos, es decir, en el debilitamiento de las instituciones políticas que, frente al poder de los empresarios de la comunicación (léanse Televisa, O Globo, Telmex, Telefónica), parecen abandonar sistemáticamente su razón de ser: la de colocarse en el centro de la acción para garantizar sistemas comunicativos democráticos; y no insatisfactorios y hasta perversos (por cuanto la voracidad del mercado no encuentra límites) como los que hoy existen.

Por otro lado, no está de más afirmar que la discusión sobre las políticas públicas de comunicación es pertinente y también primordial, puesto que partimos de la base de que la comunicación es un asunto de interés público, y en este

sentido y como afirma Antonio Pasquali (2005), uno de los derechos humanos fundamentales, pendiente a ser signado en el contrato social.

Por ello, mi participación en esta mesa se encuentra motivada por el deseo de proponer algunas CLAVES -claves a las que entiendo como la base metodológica para conocer, pensar, imaginar y crear acciones concretas que contribuyan en la democratización de nuestros sistemas comunicativos- que ayuden a devolver las discusiones sobre comunicación en nuestra región al mundo de lo social, de lo político y de lo cultural, es decir, al mundo mismo de la vida. De esta manera, la primera clave que aquí les propongo es la de que reflexionemos y discutamos acerca de las políticas públicas de comunicación, no como la sustitución de tareas que no asume el Estado, ni tampoco como parches ni maquillajes que arreglan superficies pero que no procuran transformaciones de fondo, ni como las "buenas notas" que los organismos globales exigen a los gobiernos de cumplir con acciones políticamente correctas para que puedan ser calificados como democráticos, sino como una oportunidad, histórica sí, que tenemos los ciudadanos de participar en el diseño de estrategias en las que cristalicemos el anhelo, o utopía – según lo diría el maestro Pasquali (2005)-, de unas políticas de comunicación viables y certeras, estratégicas y contundentes, particulares y plurales, justas y equitativas.

El largo y sinuoso camino de las políticas de comunicación en América Latina. Fueron las políticas nacionales de comunicación de los años 70 (denominadas por José Luis Exeni como PNC) las que iniciaron este largo y cada vez más complejo proceso de democratización de los sistemas comunicativos en América Latina, en respuesta y oposición a las *Mass Communication Research* que, contrariamente, proponía límites al poder del Estado y la liberalización del sistema.

En aquellos tiempos las políticas de comunicación en nuestra región debían construirse sobre la confluencia de tres

actores: los académicos y los analistas críticos, los políticos y los empresarios de la comunicación. Dicho esto, observamos que, en sí mismo, este trinomio anuncia la divergencia de perspectivas. Mientras que la preocupación central de los comunicólogos estaba en la reformulación del sistema político y económico de los medios de comunicación como garantía para un acceso plural y equitativo de los ciudadanos a los medios, la de los gobiernos se hallaba en que esas reformas les garantizaran una presencia permanente en el espacio mediático. ¿Y la del sector privado? pues no debemos ser muy imaginativos para dar con ella: como hoy, estaba caracterizada por su cerrada oposición a reformas que afectaran sus intereses y poder (Martín-Barbero, 2002).

El resultado lo conocemos: también como hoy, fue la resistencia de los empresarios de la comunicación una de las principales responsables en frustrar las reformas, pero también, la falta de voluntad política de los Estados para sostenerlas y la escasa pluralidad y participación de la sociedad civil.

Y si bien esta labor no fue abandonada completamente por parte de los investigadores, quienes en los últimos treinta años han desarrollado una consistente reflexión teórica y epistemológica, sí disminuyó su (o nuestro) interés en trabajar y elaborar estrategias y tácticas, es decir, en realizar una investigación orientada a la acción (Pasquali, 2005).

Es así que a principios de este nuevo siglo, y después del estado de congelamiento en el que las discusiones y las estrategias entraron, el tema vuelve a colocarse en el centro del debate de cara al desarrollo tecnológico propiciado por la revolución digital que, en el contexto de la llamada Sociedad de la Información y del Conocimiento, urge a estos actores a colocarse en el centro de la acción con políticas que promuevan el desarrollo educativo a la par del tecnológico.

De esta manera, en el centro del debate actual sobre las políticas públicas de comunicación, hallamos como principales preocupaciones:

- a. El acceso a la infraestructura, tema relacionado con el equipamiento tecnológico que garantice el acceso de todos.
- b. Acceso a bienes y servicios culturales, tema relacionado con la alfabetización tecnológica de las personas que les permita utilizar las tecnologías de la comunicación y la información como herramientas para potenciar sus identidades.
- c. La propiedad de los medios, que garantice sistemas de propiedad plurales y no oligopólicos.
- d. La diversidad y pluralidad de los contenidos mediáticos, imposible en el sistema de concentración que priva en la actualidad.
- e. La representación de la diversidad social y la visibilización de las, erróneamente, llamadas "minorías" (es decir, de las mujeres, los jóvenes, los ecologistas, los homosexuales), tanto en la propiedad de los medios como en los contenidos (Casas, 2005).

Éstos los temas centrales que, según observamos, son relativos en su mayoría a los efectos de la transformación tecnológica. Por eso, considero que más allá de ellos, es preciso que pensemos a las políticas públicas no sólo en términos de la tecnicidad y el equipamiento, que es el punto en el que los gobiernos han centrado sus esfuerzos, pensando que con llenar las escuelas de computadoras se resolverá el problema de la desigualdad y la inequidad. Es preciso entenderlas como la vía para tejer una sociedad más justa, equitativa y pacífica.

En este sentido, el espectro de responsabilidades y acciones se abre pues las políticas de comunicación, hoy políticas públicas, urgen transformaciones en lo económico y en lo tecnológico, y en lo político y en lo social.

A diferencia de las circunstancias que rodeaban la generación de políticas de comunicación en los años 70, debemos reconocer que en el contexto actual las condiciones son aún menos favorables pues las políticas públicas se ven condicionadas por la hegemonía del mercado que pesa sobre el Estado, lo que poco permite que la intervención y la participación del servicio público sea real y efectiva.

En esta línea, y siguiendo a Antonio Pasquali (2005), tres de las condiciones particulares generadas por el mercado contra

las que debemos batallar para lograr una reforma efectiva, se sintetizan en:

- a. La hiperconcentración. En este punto, la fusión de los grandes medios en empresas multimedia como uno de los principios de la política neoliberal, ha propiciado que once empresas de la información y el entretenimiento controlen el mercado global, y con ello, la difusión de un pensamiento único vía los contenidos.
- b. El gasto publicitario. En este rubro, el desmedido gasto por concepto de publicidad alcanza en la televisión de América Latina cifras exorbitantes, las más elevadas en el mundo: México, que llegó en 1990 a un 75 por ciento de publicidad televisada, mientras que Brasil lo hizo al 57.7 por ciento, por citar dos ejemplos. Ello al mismo tiempo que la recesión económica y la pobreza de la sociedad se agudizan cada vez más.
- c. El control de Internet por los grandes consorcios norteamericanos, lo que dificulta la realización democrática de este medio.

Acompañando estos procesos, nos encontramos con marcos regulatorios que favorecen las concentraciones monopólicas; con empresas voraces que no ceden absolutamente nada y que, por el contrario, cuando han sido enfrentadas por actores (léase sociedad civil, académicos y algunos legisladores) que han intentado transformaciones dirigidas a procurar la pluralidad y la diversidad, por ejemplo en el tema de los contenidos, entonces los industriales de los medios han apelado a la libertad de expresión para acusar lo que han llamado como una intromisión y una violación de sus derechos; y frente a todo ello, nos encontramos con Estados que, al menos hasta el día de hoy, se muestran paralizados y poco conscientes de la importancia que representa no sólo la preservación sino la promoción de sistemas comunicativos plurales y equitativos, en una palabra, democráticos. En esta línea, debo decir que un triste ejemplo de todo ello lo constituye la reciente experiencia que en México nos heredó la aprobación de la llamada "Ley Televisa".

También y al mismo tiempo, paradójicamente (y aquí me permito exclamar: "Oh, benditas paradojas!") mientras las

empresas mediáticas se entrelazan y producen contenidos uniformes y baratos, los grupos sociales se diversifican, lo cual hace visibles demandas de mayor acceso y responsabilidad, y de una participación plural y efectiva de todos los sectores sociales involucrados.

Sin embargo, y ante esas demandas, los gobiernos por un lado y las empresas por el otro, parecen no continuar interesados en mirar lo que sucede en el mundo de la vida. Y es que el pensamiento que priva, no sólo en esas entidades, sino también en nuestra teoría política y social, mutiló la diversidad social, anulando por varias décadas la posibilidad de existencia de otras maneras de ser social y de manifestarse. Pero sucede que eso que durante muchas décadas hemos designado como sociedad y que hemos definido como un espacio o unidad con una identidad clara y unívoca, no es tal, y que precisa ser reconocido, como afirma Benjamín Ardití, como una suerte de ciudad poblada por un plural de esferas especiales de actividad, que pueden estar ligadas entre sí pero que no están contenidas por un centro controlador. Así, no contemplar a los grupos sociales ni la diversidad que existe en el interior de cada uno, ha constituido el principal déficit cuando se ha pensado en el desarrollo de políticas públicas de comunicación. En este tenor, y volviendo a los temas centrales sobre los cuales se discute el diseño de las políticas, el relacionado con las personas tiene que ver con “educarlas”. En esta línea, se inscriben las demandas de una alfabetización digital, o lo que es lo mismo, de que estas políticas contemplen la gestión de condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan utilizar las TIC's. Así, desde esta perspectiva, la dotación de las herramientas al tiempo que de los conocimientos, las competencias y la educación para administrar la información, sería la condición para que los sujetos pudieran integrarse y participar de manera activa en la SIC.

Y si bien y por supuesto que es necesario no excluir a los grupos sociales, me pregunto si no es probablemente esta idea

de "culturizar" a las personas la que ha equivocado nuestra estrategia. Pienso que desde este lugar, continuaríamos colocando en el centro a la tecnicidad, y por lo tanto, haciendo de ésta el modelo y la forma de las políticas.

Expreso mi preocupación porque sucede que esos sujetos se apropián cotidianamente de las herramientas tecnológicas y descubren, al tiempo que nos hacen evidente, que "la competencia comunicativa de un medio se halla menos ligada a la potencia del mismo que a su capacidad de resonancia" (Martín-Barbero), es decir, que como lo afirmaba hace unos momentos, en esta labor precisamos ir más allá de las discusiones sobre tecnicidades y equipamientos, y principalmente y como propone el maestro Jesús Martín-Barbero, sobre el papel de los medios como la vía para construir y reconstruir las identidades, es decir, como herramientas que potencien la creatividad y la visibilidad de los grupos sociales.

Por ello, considero que otra clave en el diseño de las políticas, consiste en mirar a la tecnología como herramienta, mas no como fin.

De esta manera, las claves que desde mi perspectiva debemos garantizar en la construcción de dichas políticas, son la pluralidad, la diversidad cultural, la transparencia, la equidad, la creatividad, o lo que es lo mismo, la participación activa de la sociedad, así como el desarrollo económico y tecnológico y el bienestar social. Todo ello a condición de que el Estado se coloque en el centro de la generación de estas propuestas, garantizando la participación de todos los actores involucrados y conduciendo la discusión para arribar a políticas consensuadas y que, como lo recupera Alma Rosa Alva (2006), tengan un fundamento legal y político, así como viabilidad administrativa y racionalidad económica.

En relación a las claves particulares, cito aquí sobre las que se ha venido discutiendo en torno a las políticas de comunicación, no en el último quinquenio, sino en los últimos treinta años:

- a. El desarrollo pleno del sistema público que garantice y promueva la participación de todos los grupos sociales en la propiedad y la producción de contenidos.
- b. Marcos regulatorios que procuren y garanticen la existencia y el desarrollo de sistemas de comunicación equitativos e integrales, en los que participen sistemas públicos y privados.
- c. Organismos reguladores democráticos.
- d. Órganos sociales de usuarios de medios.
- e. La participación del Estado estableciendo reglas mínimas que exijan la transparencia, la pluralidad, la equidad y la justicia.
- f. Y la más importante: colocar en el centro a los sujetos y a los grupos sociales en los que participan activamente.

Apuntes finales

Para cerrar mi reflexión, reproduczo aquí una pregunta de Jesús Martín-Barbero que me parece que sintetiza el centro de nuestras preocupaciones y al mismo tiempo de nuestra acción: ¿Pueden llamarse entonces políticas de comunicación aquellas limitadas a reglamentar los medios y controlar sus efectos sin que nada de ellas apunte a enfrentar la atomización ciudadana, a contrarrestar la desagregación y el empobrecimiento del tejido social, a estimular las experiencias colectivas?". Entiendo que a la respuesta no debemos buscarla, sino realizarla. La tenemos nosotros y observo que este encuentro tiene ese propósito, por ello, espero contribuir en algún sentido en esta acción colectiva.

Sistemas governamentais de comunicação: o caso português e a lógica do serviço público

Jorge Pedro Sousa

Universidade Fernando Pessoa, Portugal

Os estados democráticos modernos têm de ser máquinas de comunicação e o Estado Português não foge à regra. A nível do estado, e em especial no espaço do poder político e político-administrativo, comunica-se, organizadamente, com vários fins:

- a. Informar e obter informação, indispensável ao funcionamento do próprio estado e à acção dos poderes;
- b. Assegurar o princípio da publicitação dos actos do poder político;
- c. Agir pro-activamente, antecipando-se aos adversários políticos ou aos críticos de vária ordem;
- d. Reagir a críticas, desafios e solicitações informativas dos adversários políticos e dos cidadãos em geral e controlar os danos causados pelas fugas de informação;
- e. Emitir, controladamente, mensagens com enquadramentos pré-definidos e favoráveis, capazes de favorecerem a imagem dos emissores e, se possível, desfavorecerem a imagem dos adversários e críticos;
- f. Ao nível do jogo político, tentar orientar o voto do eleitorado.

Existem, assim, assessores de comunicação junto da Presidência da República, vértice da organização do Estado, na Presidência do Conselho de Ministros, nos ministérios e secretarias de Estado, nas câmaras municipais e nas freguesias, na Assembleia da República, nas direcções-gerais, nas fundações públicas, nas empresas públicas, nas empresas municipais, nas embaixadas e consulados, em alguns tribunais e num sem número de outros organismos mais ou menos dependentes do

Estado. Os partidos políticos também têm os seus assessores, posicionados a nível nacional, regional ou local. Quando essas entidades não têm assessores, contratam, frequentemente, uma das muitas empresas que se dedicam a esse tipo de assessoria, incluindo aquelas que prestam especificamente serviços de marketing político. Também se contratam, amiúde, serviços de pesquisa de opinião, contando-se os partidos políticos entre aqueles que mais o fazem. É todo um incomensurável dispositivo de comunicação, onde se integram um sem número de gabinetes de comunicação e onde prestam serviços empresas e profissionais por conta própria, que empreendem milhentas políticas e acções, sistemáticas ou pontuais, de marketing, relações públicas, publicidade e propaganda. O caso específico da assessoria de imprensa é de relevar, já que são muitos os organismos estatais, ou participados pelo Estado, que lançam os seus próprios jornais, revistas, boletins e sites informativos.

A Assembleia da República (Parlamento), por seu turno, criou um canal de televisão que emite exclusivamente para as redes por cabo e na Web: o Canal Parlamento (ARTv).

Finalmente, o Estado português conta ainda no seu dispositivo comunicacional com uma participação paritária na principal agência noticiosa portuguesa, a Agência Lusa, bem como com o controle total da empresa Rádio e Televisão de Portugal, que presta aquilo que se define como o *serviço público* de rádio e televisão.

É de realçar que no passado recente o Estado Português já teve uma situação de omnipresença nos media. No período subsequente a 1974, no calor da Revolução, os meios de grande difusão foram quase todos estatizados. A Rádio Televisão Portuguesa (também designada RTP), mantendo uma situação que já provinha do regime corporativista, era a única empresa de televisão autorizada, detendo dois canais. Obviamente, os sucessivos governos, de diferentes partidos, foram todos acusados de controlar a informação para se manterem no poder. Mas a partir dos anos Oitenta, o Estado

foi reprivatizando os meios jornalísticos. Os jornais detidos pelo Estado, por exemplo, passaram gradualmente para as mãos dos privados. O movimento das rádios livres, nos anos Oitenta, obrigou também o Estado a permitir a aparição de dezenas de novas emissoras de rádio, predominantemente regionais e locais. No início dos anos Noventa, o Governo de então abriu a televisão à iniciativa privada, tendo surgido dois novos canais (SIC e TVI). Com isso, o espaço público democratizou-se e tornou-se mais polifónico. No entanto, o Estado manteve o controlo total da RTP e de uma emissora de rádio com vários canais – a RDP, que foram fundidas na empresa Rádio e Televisão de Portugal já no novo milénio. A RTP e a RDP gastavam rios de dinheiro, acumulavam défices e ao mesmo tempo, ironicamente, perdiam audiência⁷². Além disso, a RTP e a RDP, sustentadas impunemente pelo Orçamento de Estado, perturbavam o mercado, contratando vedetas com salários incomportáveis, impossíveis de seguir pelo sector privado, e adquiriam programas a preços com que os operadores privados não conseguiam competir. Os vários governos, de diferentes partidos, por seu turno, foram acusados de governamentalização da informação da RTP, em particular durante os anos Noventa (anedoticamente, conta-se o caso de um ministro que telefonava para a RTP ditando o alinhamento do telejornal), mas com as reconversões que a empresa sofreu, em 2002, o inquietante fantasma que pairava sobre ela foi gradualmente sendo afastado, embora não por completo, como veremos mais à frente.

72 Os prejuízos acumulados desde 1990 até 2002 ascendiam a 1200 milhões de euros; a situação líquida negativa em 2002 ascendia a 900 milhões de euros; o passivo financeiro era de 1003 milhões de euros. As empresas participadas somavam prejuízos de 16 milhões de euros. Havia vários casos de ordenados mensais de 40 mil euros (e ainda hoje há salários de 15 mil euros, inclusivamente entre os jornalistas de topo, o que é cerca de três vezes mais do que o usual no mercado). A audiência somada da RTP 1 e da RTP 2 atingia somente 26% e a da RDP apenas 10%. Juntas tinham mais de três mil trabalhadores (quando as restantes televisões e rádios de expressão nacional tinham, em conjunto, cerca de metade).

Entre 2000 e 2005, o Estado Português, através da sua participação na PT Comunicações (*golden share*), teve, novamente, participações indirectas noutros meios de comunicação social. De facto, a PT controlava, então, o grupo Lusomundo Media, que detinha jornais como o *Jornal de Notícias* e o *Diário de Notícias*. Assim, o Governo chegou, novamente, a ser acusado de politização das decisões na área dos media. Com a venda, em 2005, da Lusomundo Media à Controlinveste, do empresário Joaquim Oliveira, essa acusação cessou.

Maioritariamente, o dispositivo comunicacional do Estado, incluindo o chamado “serviço público” de rádio e televisão, é pago com o dinheiro dos contribuintes, apesar do Orçamento de Estado ser deficitário (cerca de 6% de défice em 2005) e dos contribuintes portugueses se contarem entre aqueles que mais impostos pagam, proporcionalmente ao seu rendimento absoluto, entre os cidadãos dos países da União Europeia. Quanto custa o dispositivo comunicacional ao contribuinte? Qual a eficácia e qual a utilidade cívica deste omnipresente e gigantesco sistema comunicacional, especialmente em tempos de Internet? É necessário manter o alegado serviço público de rádio e televisão, nos moldes em que está desenhado? Vale a pena os contribuintes sustentarem todos os serviços de comunicação feitos em nome dos cidadãos e (teoricamente) para os cidadãos? Há um real usufruto dessas actividades de comunicação por parte dos contribuintes e dos cidadãos em geral? Estarão os contribuintes essencialmente a financiar actividades políticas com dinheiro dos seus impostos? Estarão os contribuintes portugueses dispostos a pagar salários de 15 mil euros a jornalistas e outros profissionais de empresas públicas de televisão e rádio, mais do dobro do que é habitual na iniciativa privada e num período em que são enormes as possibilidades de recrutamento de profissionais qualificados no desemprego e de aproveitamento dos estudantes de comunicação que saem das universidades?

O autor procura, neste texto, descrever o aparelho comunicacional do Estado Português e reflectir sobre as questões atrás equacionadas, interrogando-se, nomeadamente, sobre a noção de serviço público de comunicação. O registo e o julgamento são pessoais e inserem-se, predominantemente, numa perspectiva de participação cidadã e crítica no debate público e político.

O dispositivo burocrático-comunicacional e o Estado Português

O Estado Português, tal como qualquer outro estado moderno, montou um gigantesco dispositivo comunicacional que acompanha toda a administração pública e se estende por todos os órgãos de soberania. Como dissemos, existem assessores de comunicação (incluindo assessores de imprensa) nos vários patamares administrativos do estado, da Presidência da República a várias juntas de freguesia, no Parlamento, junto de alguns tribunais e noutras instâncias do Poder Judicial e em múltiplos organismos estatais ou em que o Estado participa, incluindo empresas públicas e municipais. Os políticos têm ainda conselheiros de comunicação que providenciam aconselhamento mediático, instruindo, em particular, os políticos de maior projecção sobre prestação comunicacional em televisão e outros meios.

Estruturado em nome do princípio da publicitação dos actos políticos, essencial na democracia, o dispositivo comunicacional do Estado resulta em pouco mais do que uma série de máquinas falantes que debitam mensagens. Essas mensagens são dirigidas aos cidadãos, mas estes raramente estão interessados nelas. São mensagens deixadas no ar, pois não vão ao encontro das expectativas da generalidade dos receptores e não os motivam a envolver-se nos actos comunicativos desencadeados pelo poder político. Aliás, os cidadãos, mesmo quando não identificam tão bem a propaganda insidiosa, classificam rápida e facilmente como propaganda as

mensagens directa, clara e assumidamente provenientes do poder político. Assim, o dispositivo comunicacional do Estado Português, como de qualquer outro estado, é essencialmente um dispositivo em que se comunica, ou tenta comunicar, por rotina. A comunicação ganha finalidade e legitimidade em si mesma. Por isso, podemos classificar o dispositivo comunicacional do estado como um *dispositivo burocrático-comunicativo*.

O aparecimento dos estados modernos fundou-se na burocratização da administração estatal, na sociedade contratual e no Estado de Direito, no progresso técnico e científico, na economia de mercado e na massificação da educação. A vida quotidiana dessacralizou-se ao mesmo tempo que se divinizou a razão, em particular uma espécie de *razão técnica*, baseada na *performatividade*. Mas a burocacia estatal ancora-se, muitas vezes, em práticas desprovidas de qualquer racionalidade e eficácia e que valem unicamente por existirem. As práticas de comunicação burocrática, administrativa, empreendidas em nome da publicitação dos actos do poder político, podem, em vários casos, ser vistas como exemplos dessa extrema burocratização dos estados. A maioria das vezes elas são inconsequentes, esbarrando na indiferença geral, nessa mesma indiferença que leva a enormes taxas de abstenção nos actos eleitorais. A burocacia comunicacional dos estados contemporâneos acaba por não se dirigir ao cidadão pensante, racional, autónomo e livre, mas sim às massas homogéneas que só existem na imaginação dos políticos e governantes (pois os receptores são pessoas individuais que percepionam, apreendem e reagem de forma diferente às mensagens). Às vezes, as mensagens e meios da comunicação burocrática, ainda constituirão um foco de entretenimento, de projecção de afectos ou de ira, quiçá até mesmo de informação de interesse geral, mas geralmente pouco mais serão do que um dos muitos instrumentos de aborrecimento e indiferença face à política. Por exemplo, num

breve inquérito telefónico à comunicação municipal, o autor deste texto descobriu que 82% de cem Câmaras Municipais contactadas arbitrariamente têm, já tiveram ou pelo menos lançam ocasionalmente revistas municipais. Essas revistas, normalmente luxuosas, com edições de dezenas de milhar de exemplares, pagas pelos contribuintes, trazem essencialmente informação (propaganda?) sobre o que fazem os dirigentes políticos que detêm o poder autárquico, normalmente ilustradas com dezenas de fotografias de alta qualidade desses mesmos dirigentes, num registo propagandístico que frequentemente roça o culto da personalidade. São revistas que custam fortunas aos contribuintes, sem lhes ser perguntado se eles as lêem, se querem pagar por elas (e pagam-nas através dos impostos e taxas municipais) e se a informação que lá está lhes interessa. Curiosamente, ou talvez não, algumas dessas revistas saem perto das campanhas eleitorais. Por exemplo, a Assembleia Municipal da Maia, cidade onde habita o autor deste texto, lançou antes das últimas eleições autárquicas (2005) uma luxuosa revista propagandística do órgão e do seu presidente, que concorria para a reeleição, distribuída gratuitamente pelas casas de todo o conselho. Registe-se, porém, que as autarquias não fazem mais do que repetir as manobras comunicativas do Governo (de *todos* os governos), havendo ministros que não se coibem de mandar fazer dispendiosos suplementos para a imprensa. Claro que a Oposição critica essas iniciativas... até ser ela o Governo...

Quer isso dizer que a comunicação do estado para os cidadãos não é necessária? Não. A comunicação do estado para os cidadãos é necessária, tal como é necessária a comunicação no sentido inverso, em nome da transparência e da democracia. É preciso haver feedback recíproco. Os cidadãos necessitam de saber o que fazem, o que pensam e o que pensam fazer os políticos e governantes e os governantes devem auscultar os governados sobre as suas necessidades. Mas parece menos necessária uma comunicação por rotina e que se alimenta da

rotina e muito menos uma comunicação sustentada pelos contribuintes mas que se destina essencialmente a sustentar a participação dos políticos na luta pelo poder. Aliás, é bom que se diga, no meio de tanta comunicação, a informação que mais interessaria aos cidadãos dificilmente lhes chega e muito mais dificilmente lhes é dada. A comunicação rotineira, burocrática, e a comunicação propagandística transformam-se no ruído que obscurece a ausência da informação necessária. A atmosfera de segredo é tanta que a informação que os cidadãos efectivamente querem obter e necessitam é-lhes negada ou só lhes é disponibilizada, quando é, depois de múltiplos procedimentos burocráticos. São muitos os exemplos pessoais e outros que se poderiam dar. Apenas dois casos recentes. Em Lisboa, o vereador José Sá Fernandes, reagindo a uma tentativa de corrupção por parte de uma empresa privada, pediu à Câmara Municipal informações sobre os negócios entre o município e essa empresa: a informação foi-lhe negada, embora o vereador tenha sido louvado por ter resistido a uma tentativa de corrupção, igual, certamente, a milhares de outras que se fazem, de forma bem sucedida, em Portugal. Num segundo exemplo, eu precisei de uma cópia de uma planta da minha casa. Fui à Câmara Municipal (da Maia) e pedi-a. Pois bem, tive de fazer um requerimento *justificando para que queria a cópia* e só a deram passada uma semana, como se um cidadão não devesse ter acesso à informação que lhe diz respeito sem necessidade de qualquer justificação.

Percebe-se que a atmosfera de segredo e de resistência à disponibilização de informação se instalou para proteger políticos e funcionários pelos actos administrativos e políticos de mau governo e de cedência a pressões indevidas. Nas autarquias, provavelmente, as coisas são mesmo mais graves no que noutros centros de poder. Muitos Planos Directores Municipais, por exemplo, são alterados ou desrespeitados para permitir empreendimentos de suspeitoso interesse e que agravam os problemas ambientais do país.

A oposição entre o território do segredo e o território da transparência levou a Assembleia da República a promulgar, em 1993, uma lei para regular o acesso aos documentos da Administração Pública (Lei 65/93, de 26 de Agosto), "de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade". Para isso, a Lei garante direitos de acesso aos documentos detidos pela Administração Pública e instituiu mecanismos de recurso, para o caso de o acesso a esses documentos ser negado pelos organismos da Administração Pública. Porém, essa Lei é imperfeita. Não é o equivalente português do Freedom of Information Act norte-americano. A Administração pode negar o acesso aos documentos baseada em razões como a segurança do Estado, o segredo de justiça, os segredos comerciais, industriais e sobre a vida interna das empresas, etc. e tem havido, de facto, interpretações da Lei que parecem abusivas. Além disso, a resposta da Administração pode ser retardada até 35 dias, prazo que inclusivamente pode ser ultrapassado se o organismo da Administração Pública responder com evasivas do tipo "a informação não se encontra neste serviço", pelo que só depois desse prazo é possível recorrer ao organismo de recurso em primeira instância e, se a Administração Pública continuar inflexível, recorrer aos tribunais, em segunda instância. Como a Justiça é morosa, isso significa que se a Administração Pública não quiser facultar o acesso a determinados documentos, o cidadão requerente (por exemplo, um jornalista) ficará indefinidamente (ou quase) sem lhes aceder.

Há soluções para diminuir a intensidade de ruído comunicacional em favor de uma informação rigorosa e transparente? Sim, há, mas seria necessário que os políticos agissem com mais sentido ético e os cidadãos abandonassem a relativa indiferença com que vão dando cobertura aos actos políticos e aos responsáveis políticos, bons e maus, o que contribui para a sensação de impunidade, para a

desresponsabilização dos titulares de cargos políticos e para a deterioração do sistema. O Estado deve ser transparente e deve abrir-se às solicitações de informação dos cidadãos, mas não deve gastar o dinheiro dos contribuintes numa comunicação ruidosa, burocrática, ou ainda meramente propagandística, ao serviço dos políticos e não dos cidadãos em geral.

O que pode, então, ser feito pelas instituições da Administração Pública?

- a. Evitar o despesismo e o desperdício de recursos em comunicação inconsequente ou propagandística;
- b. Separar do poder político os órgãos de comunicação social para-jornalísticos criados nos organismos do estado em nome dos cidadãos. Se, por exemplo, uma autarquia quer criar uma revista para os cidadãos, deveria ser obrigada a constituir uma equipa de jornalistas independentes para o fazer. Se o que os detentores do poder político querem é propaganda, então que a paguem eles, com dinheiro próprio ou dos partidos.
- c. Apostar nas novas tecnologias da informação, em particular na Internet, cujas potencialidades são ampliadas pelas telecomunicações digitais móveis, para disponibilizar informação, auscultar os cidadãos e responder com rapidez às solicitações informativas destes últimos. A Internet tem já uma considerável penetração em Portugal (cerca de 35% dos domicílios têm ligação à Internet, a que se pode acrescentar os pontos de acesso nas escolas e nas empresas), havendo, inclusivamente, postos de acesso público gratuito à Rede.

Apesar de tudo, insista-se: sem princípios éticos de parte a parte não haverá opção que resulte.

A RTP e o serviço público de rádio e televisão

Em Portugal, o serviço público televisivo do Estado é prestado pela ArTv (Canal Parlamento), que emite exclusivamente por cabo e na Internet (webTV), e pela empresa Rádio e Televisão de Portugal, que tem vários canais de rádio e televisão, hertzianos, por cabo e satélite, emitindo, igualmente, na Internet (webTV).

A ArTV (Canal Parlamento) emite em directo e em diferido as sessões plenárias parlamentares (por vezes em compactos), as sessões das comissões especializadas e alguns programas relacionados com a vida parlamentar, como o documentário *Casa da Democracia*, entre outros exemplos. É administrada por uma comissão de vários deputados. Tem uma audiência residual, mas o seu orçamento é muito contido. Sendo o Parlamento a sede da democracia, é um canal que tem justificação e que sai barato aos contribuintes portugueses. Deveria, no entanto, emitir também em sinal hertziano aberto, para chegar a mais portugueses.

Se para mim o Canal Parlamento tem justificação, pois é supletivo em relação ao que existe e preenche um espaço onde se faz sentir a acção do Estado, penso que é mais difícil justificar as emissões dos canais estatais de rádio e televisão, em especial de um canal generalista como a RTP 1, à luz de um conceito tão dúbio como o de "serviço público". De facto, o sector da televisão e, por extensão, o da rádio, não são análogos a sectores onde se tem necessidade de fazer sentir a acção do Estado por manifesta insuficiência da iniciativa privada, como a educação e a saúde, nem é análogo a sectores estratégicos como a defesa nacional e a segurança interna, que devem ser estar sobre controlo do Estado, que deve ter um braço armado para impor a sua Autoridade Democrática e defender os seus cidadãos de ameaças à sua vida, integridade física e propriedade.

Vamos por partes. O Estado Português controla monopolisticamente a Rádio e Televisão de Portugal (RTP), empresa que detém a concessão daquilo a que se convencionou chamar o "serviço público de rádio e televisão".

A RTP detém os seguintes canais de televisão: RTP1, A Dois, RTPN (canal especializado em informação), RTP Internacional, RTP África, RTP Memória (programas de arquivo), RTP Madeira e RTP Açores. Detém também os seguintes canais de rádio: Antena 1, Antena 2, Antena 3, RDP

Internacional, RDP África, RDP Madeira – Antena 1 e RDP Açores – Antena 1.

A RTP1 e A Dois são generalistas e emitidos quer por ondas hertzianas, em canal aberto, quer por cabo e na Web. A RTP1 teve cerca de 25% do *share* em Fevereiro de 2006, enquanto A Dois fica-se pelos 4% de *share*. Os restantes canais televisivos da RTP são difundidos por cabo, por satélite e na Web. Os canais de rádio principais são difundidos em Onda Média e Frequência Modulada, e ainda na Internet e por satélite. A RDP Internacional é difundida em Onda Curta, na Web e por satélite, com retransmissão em FM em Timor-Leste. A RDP África é difundida em Onda Curta, na Web e por satélite.

Não é fácil e muito menos consensual definir o que é um “serviço público” de televisão, mas as definições tendem a centrar-se nas características da programação oferecida, a saber:

- a. Programas “de qualidade”, incluindo documentários, séries, concertos, etc.;
- b. Programação infantil cuidadosa, de qualidade, adequada às idades dos telespectadores e não violenta;
- c. Independência informativa;
- d. Diversidade informativa, dando atenção a assuntos pouco abordados nos restantes canais;
- e. Profundidade e sobriedade informativas;
- f. Programação educativa (ciência, tecnologia...);
- g. Universalidade, ou seja, orientação para todos os públicos, incluindo as minorias;
- h. Contribuição para as grandes e mais consensuais orientações estratégicas do Estado Português na cena nacional e na cena internacional.

Apesar das características atrás definidas, para mim um serviço público de televisão e de rádio deve ser essencialmente sinónimo de acesso público. É um pouco aquilo em que o canal televisivo A Dois se transformou, um canal ao qual organismos da sociedade civil se podem candidatar para a realização de

programas e que presta atenção (supletiva) ao que os restantes canais não prestam: a programação para as minorias, a informação sobre desporto amador, os programas de qualidade e não violentos para crianças, etc. Tem uma audiência residual, mas simboliza aquilo que eu penso que deve ser uma televisão pública, ou seja, *uma televisão de acesso público*.

Do meu ponto de vista, o Estado deve criar infra-estruturas, à semelhança do que fez com as estradas, a rede eléctrica, etc., de que os cidadãos possam beneficiar. O Estado deve intervir onde haja falta de alguma coisa, não onde já existe essa coisa por acção da sociedade civil e da iniciativa privada. Nesse contexto, parece-me bem, em parte, o espírito de A Dois. Mas não comprehendo por que é que o Estado procura ocupar espaços onde a iniciativa privada actua e onde não se faz sentir a falta dele e ainda comprehendo menos por que é que o Estado deve competir com a iniciativa privada (por exemplo, a RTP reformulou a RTPN, um canal por cabo com audiência residual orientado para o Norte do país, para a tornar num canal de notícias 24 horas capaz de competir com a SIC Notícias, canal privado, fundado em 2000).

Discordo também da associação confusa entre *empresa estatal* e *serviço público de televisão*. Não é necessário que o Estado tenha uma empresa de televisão para assegurar uma programação que cumpra as características atrás equacionadas. Os operadores privados oferecem e podem oferecer programas que satisfaçam os requisitos atrás enunciados, com vantagens para o erário público, contratados ou não pelo Estado. O que não é serviço público, certamente, é aquilo que faz em Portugal a RTP 1, um canal generalista com profissionais pagos muito acima dos valores de mercado, com custos de funcionamento astronómicos (e que já foram maiores), sustentado pelo erário público, que tem programas que prestam atenção à astrologia e nula atenção à astronomia e outras ciências, concursos em que nem sequer é necessário *saber e conhecer* para acertar (basta ter sorte) e que propagam a ideia de que a vida pode mudar pela

sorte e não pelo esforço, e séries banais entre outros conteúdos que mimetizam a televisão comercial privada.

Estruturas de televisão de acesso público merecem financiamento público. Programas de qualidade, independentemente de serem emitidos por um empresa estatal ou por uma empresa privada, podem merecer financiamento público. Canais internacionais, públicos ou privados, adequados aos objectivos estratégicos de Portugal na cena internacional e que assegurem a estrangeiros e a portugueses que estão no estrangeiro informação de qualidade sobre o que se passa no país devem ter financiamento público. Mas programas que exploram a credulidade das pessoas (de que é exemplo a inclusão da astrologia no programa da manhã da RTP 1), que concorram com a iniciativa privada, que não obedeçam a padrões de qualidade mais elevados do que os da concorrência não têm cabimento na minha definição de serviço público. Mimetizar a iniciativa privada, contribuir para a uniformização da oferta, só para se ter *público, audiência*, não têm sentido numa televisão que se propõe prestar um serviço público. Esta questão adquire particular importância num contexto de mutação da produção e consumo de conteúdos televisivos. Mesmo quando o telespectador possa escolher num menu os conteúdos audiovisuais que quer consumir em cada momento, será sempre necessário alguém que fabrique esses conteúdos. Portanto, o Estado deve promover, dentro do possível, a produção e disponibilização de conteúdos audiovisuais alternativos e supletivos àqueles que possam ser produzidos e oferecidos pela iniciativa privada, desde que satisfeitas as características atrás equacionadas, que são aquelas que mais consensualmente poderão definir o que se pode considerar um serviço público de televisão.

Em jeito de conclusão

Em jeito de conclusão, podemos dizer que o Estado Português actua comunicacionalmente em duas dimensões: a comunicação administrativa e política; e a comunicação social, através da Rádio e Televisão de Portugal, do Canal Parlamento e da participação na agência de notícias Lusa. Muita da comunicação administrativa e política que se faz gera pouca informação útil e frequentemente pouco mais é do que ruído de fundo. A participação estatal no sector da comunicação social sai cara aos contribuintes, que a pagam muito acima do que certamente cobrariam operadores privados, e é questionável, já que tende, muitas vezes, a mimetizar a oferta da iniciativa privada e a concorrer com esta. Serviço público não é sinónimo de empresa pública, qualidade não é sinónimo de Estado... e aliás frequentemente até é o contrário...

Portanto, o Estado e os políticos exercendo funções governativas e administrativas devem conter-se quando comunicam. Podem usar as novas tecnologias para uma comunicação mais interactiva e útil com os cidadãos e acima de tudo devem zelar para que os comportamentos institucionais não contribuam para agudizar a crise de confiança nos políticos e nas instituições políticas e político-administrativas do Estado. Devem também ter uma postura eminentemente ética, avaliando responsávelmente as exigências funcionais das suas entidades e as necessidades reais de contratação de funcionários, incluindo comunicólogos, para que o erário público não seja desbaratado e os contribuintes não fiquem cada vez mais pobres à custa de políticas que em vez de diminuírem a despesa pública esvaziam os bolsos da população, que se vê coagida a custear os gastos megalómanos e sempre crescentes do Estado.

No que respeita à participação do Estado no sector da comunicação social, há que definir o mais consensualmente possível o que deve ser um serviço público de comunicação social, neste período de radicais transformações na produção e

no consumo mediáticos, para só depois se escolher a forma de cumprir esse serviço público, nomeadamente os meios a usar, com contenção financeira e salarial e sem causar perturbações e anomalias no mercado. No entanto, adiantando já o meu ponto de vista inicial, penso que o Estado deve ser proprietário directo de uma empresa (ou outra estrutura) que faça a gestão de infra-estruturas de acesso público de rádio e televisão, para emissão hertziana, por cabo, satélite e na Web. Essa empresa também poderia produzir conteúdos e adquirir conteúdos à iniciativa privada, desde que satisfizesse os requisitos já enunciados que permitissem a classificação desses conteúdos como *conteúdos de interesse público notório* e, consequentemente, como conteúdos de *serviço público*. Esses conteúdos poderiam ser disponibilizados para selecção num menu ou ser emitidos em canais como A Dois e canais internacionais que tornem positivamente presente Portugal na cena internacional. Neste quadro, a RTP 1 é excedentária, pois não presta aquilo que eu considero ser um serviço público de televisão. Do meu ponto de vista, deveria ser concessionada urgentemente a operadores privados. O mesmo se passaria com a Antena 1 e a Antena 3, no caso das rádios. Obviamente, isso implicaria a reconversão ou extinção da RTP, para dar origem a uma estrutura mais leve e flexível, com poucos trabalhadores e sem salários milionários.

Finalmente, o Estado deve continuar a ser legislador, regulador e fiscalizador do sector da comunicação social, função prioritária numa democracia. Mas para o ser com propriedade, tem primeiro de se fiscalizar e regular a si mesmo.

Do funcionamento dos *media* à crise da modernidade: o espaço público e os seus simulacros

Moisés de Lemos Martins
Universidade do Minho - Portugal

A minha proposta associa o actual funcionamento dos *media* à ideia de crise da modernidade. No seguimento da ideia de Tocqueville, que via como irreversível o divórcio entre crítica e opinião, e de Karl Krauss, que garantia que o jornalismo comia o pensamento, proponho que a actual utopia tecnológica de um *agora* virtual não passa de uma sobrevivência simulacral do Espaço Público.

A idéia de controlo da cultura e informação em que insisto é interior à própria cultura. Por injecção e mobilização tecnológicas, é meu entendimento que o nosso tempo acelerou e que a nossa modernidade entrou em crise. Ao interrogar os mecanismos de controlo da cultura e da informação, vou interrogar, pois, sobretudo, os efeitos na cultura das tecnologias da informação, que incluem os *media*. Vou interrogar, designadamente, a actual fusão da *teckné* com a *bios*, ou seja, a actual ligação da *técnica* com a *estética*. Proponho que esta ligação está na origem da actual estetização da política e do espaço público, convertidos num espaço agitado, excitado, sobreaquecido, que se esgota em emoção.

Estando nós privados de normas universais que nos destinem, é meu entendimento, no entanto, que os *media* não podem deixar de dizer a crise desta época, o seu mal-estar, a sua melancolia, embora também não possam deixar de figurar o horizonte de uma comunidade partilhada, sonhando com a redenção do humano, no combate por uma democracia a vir.

Introdução

A minha proposta sobre mecanismos de controlo da cultura e da informação associa o actual funcionamento dos *media* à ideia de crise da modernidade. E por modernidade entendo a projecção no futuro de um propósito de emancipação humana. Karl Löwith (1991) fez remontar ao surgimento do cristianismo este propósito de emancipação histórica. Mas há quem veja o advento da modernidade apenas no dealbar do século XVIII, com o iluminismo.

Ao dizer que associo o actual funcionamento dos *media* à ideia de crise de modernidade, quero dizer também, em grande parte, crise dos Estados nacionais, ou seja, crise da sua soberania, em favor de estruturas políticas e económicas supranacionais, como o são, exemplo, a Organização Mundial do Comércio e o Fundo Monetário Internacional, e também, a Comunidade Europeia, no caso europeu, e o Mercosul, no caso dos países da América Latina.

Não vou, pois, ocupar-me dos mecanismos de controlo da cultura e da informação ditados pelos Estados. Interessam-me antes os mecanismos de controlo transnacionais, que dizem respeito a todas as sociedades abertas. Deste modo, o meu propósito não se cinge a interrogar um Estado em crise. O que eu vou interrogar é a nossa modernidade, que é a de uma cultura em crise.

A ideia de controlo que proponho é, com efeito, interior à própria cultura. Por injecção e mobilização tecnológicas, o nosso tempo acelerou e a nossa modernidade entrou em crise. Em consequência, ao interrogar os mecanismos de controlo da cultura e da informação, vou interrogar, sobretudo, os efeitos na cultura das tecnologias da informação, que incluem os *media*. Vou interrogar, designadamente, a actual fusão da *tecné* com a *bios*, ou seja, a actual ligação da *técnica* com a *estética*.

O tema da crise da modernidade não é novo. Por meados do século XIX, Tocqueville via como irreversível o divórcio entre crítica e opinião. E na Viena do princípio do século XX,

à frente de *Die Fackel*, Karl Kraus garantia que o jornalismo comia o pensamento (Bouveresse: 2001).

Fazendo hoje uma analítica da actualidade ciberespacial, Bragança de Miranda (1995: 129-148), considera a actual utopia tecnológica de uma *ágora* virtual como a forma final da sobrevivência simulacral do Espaço Público. É denunciado o velho esquema mítico, que do Jardim do Éden à Torre de Babel, e à sua actual translação na ideologia da cibercultura, fantasia uma sociedade de conhecimento total e de comunicação universal.

Quando nos anos setenta do século passado Pierre Bourdieu (1973) escreveu “L'opinion publique n'existe pas”, o que aí se jogava, a meu ver, era já a denúncia de uma ficção idealista e universalista de Espaço Público, uma ficção de que se alimentam os *media*, eles que, aliás, a criaram. Na mesma ordem de idéias, de uma ficção idealista e universalista de Espaço Público, como espaço do consenso social, Daniel Bougnoux (2002: 277) fala hoje da convivência fatal entre *media*, empresas de sondagens e políticos.

Espectáculo e emoção

A actual lógica mediática inscreve-se na concepção clássica do espectáculo, teorizada nos anos sessenta por Guy Debord, e exprime o princípio da estetização do mundo, ao administrar-nos, a todo o tempo, “terror sem horror, comoção sem emoção, compaixão sem paixão” (Cruz, s.d.:112).

O horror, a emoção e a paixão são sentimentos dinâmicos, são sobressaltos, desassossegos da alma, que conduzem à ação. São a antecâmara da ação crítica e da ação política. Em contrapartida, o terror, a comoção e a compaixão são sentimentos passivos e extáticos. Paralisam-nos, o que significa que correspondem a uma adesão ao estado do mundo.

Com terror, comoção e compaixão, os *media* exacerbam a nossa sensibilidade, travestindo de uma euforia puxada à manivela a aventura humana. Por exemplo, a exposição

pública da dor privada, seja consentida, ou seja feita à revelia dos direitos individuais, assim como o recurso frequente a formas de discurso intimistas e a estímulos de presentismo e comoção, configuram uma espécie de exacerbação do emotivo, própria de um tempo que sentimos como melancólico, um tempo que já nenhum sentido histórico destina, por não ser já comandado pelo princípio escatológico, que lhe garanta uma emancipação final (Martins, 2002 b: 75).

Submetidos à lógica do espectáculo, ou seja, empolgados pela excitação e pela euforia, os *media* constituem o reverso, todavia, de uma sociedade apática, adesivista e capitulacionista. Nas palavras de Debord (1991: 16), “a sociedade moderna acorrentada [...] não exprime senão o seu desejo de dormir”. E o espectáculo “é o guardião deste sono” (*ibidem*).

A emoção, até há pouco erradicada do discurso jornalístico pelo desejo de objectividade, regressa agora em frenesim, numa intimação da sensibilidade exacerbada, e regressa tanto na imprensa tablóide, como também na imprensa dita de referência. Mais do que fazer “l'éloge de la raison sensible” (Maffesoli, 1996), a informação é hoje agitada pelo *pathos*, ou seja, pela intensidade, pela euforia, pela excitação e pela efervescência, a ponto de o jornalismo se estar a refundar como uma profissão quase irreconhecível. Ao discurso distante, racional, objectivo, referencial, opõe-se hoje um discurso sensível, comovido e efervescente, um discurso exacerbado emocionalmente. E é a três níveis que a narrativa jornalística euforiza a experiência humana: por um lado, exprime a exacerbação dos próprios actores da notícia; por outro lado, declina uma agitação efervescente dos jornalistas, justificada pela impossibilidade de resistirem ao apelo sensível da condição humana; finalmente, intensifica a emoção no público, seja ele leitor, ouvinte ou telespectador.

Há, porém, neste “fazer-se sentir” dos *media*, nesta “experiência do presente”, nesta experiência da flagrância do permanente nascimento do mundo, como podemos dizer numa

glosa a Mário Perniola (1993: 104), uma espécie de desespero, uma avidez e voracidade, que resultam numa “confusão entre informação e sensacionalismo” (Oliveira, 2005). Estimular sentidos com o fervor da actualidade é, todavia, um sortilégio que, no início do século XX, Karl Kraus reconheceria à imprensa, dada a sua vocação para transformar “emoções e paixões moderadas em histeria e folia, [...] o orgulho nacional em delírio nacionalista e em xenofobia e [...] o medo em pânico” (Bouveresse, 2001: 51).

Dado este enquadramento, a questão que eu gostaria de colocar é a seguinte: fazendo-se sentir, os *media* não querem que pensemos. Por exemplo, quando estão em causa tragédias e catástrofes, acidentes mortais, actos tresloucados que semeiam sofrimento e morte, crimes hediondos que desafiam qualquer racionalidade, e também, efeitos de uma qualquer catástrofe natural, seja temporal, terramoto ou ciclone, o ângulo de observação, ou seja, a perspectiva escolhida, é o de um delírio de emoções e o efeito que se segue é o de um fascínio paralisante.

Nestas circunstâncias, não existe lugar para o menor questionamento. Esta é, todavia, uma dimensão de análise que se situa ao nível daquilo que é dito e mostrado pelos *media*. Mas importa ir mais além, nomeadamente quando falamos de uma realidade tão sensível como a da mediatização de actos tresloucados, que semeiam sofrimento e morte, ou de crimes hediondos, que desafiam qualquer racionalidade.

As propostas de Elisabeth Noelle-Neumann (1984) na sua “teoria da espiral do silêncio” ajudam-nos, entretanto, a considerar essas dimensões. A teoria de Noelle-Neumann insiste sobretudo num aspecto particular. Refiro-me ao facto de os meios de comunicação social poderem operar em espiral. Dada a natureza gregária do homem, propõe Noelle-Neumann que cada um de nós tende a aproximar-se daquilo que pensa ser a opinião maioritária em determinado momento. Nestas circunstâncias, ao reproduzirem a ordem dominante, os *media*

contribuiriam para impedir o isolamento social do indivíduo. Todavia, ao centrarem-se nas opiniões dominantes, os *media* deixam de fora do *plateau* da notícia não apenas fenómenos sociais importantes, como também muitos dos seus actores, condenando-os desse modo ao silêncio.

Neste entendimento, é tão importante interrogar os actos tresloucados, que semeiam sofrimento e morte, ou os crimes hediondos, que desafiam qualquer racionalidade, como discutir aquilo que os jornais deixam de fora das suas páginas e os jornais radiofónicos e televisivos não inserem nos seus alinhamentos. Estou a pensar nas fontes que não são ouvidas, nos ângulos de observação que não são tidos em conta e, sobretudo, tenho em atenção o desenvolvimento de casos que, de um momento para o outro, saem da agenda mediática sem chegarem a ter qualquer desenlace no espaço público.

Fechamento e abertura do espaço público

Na perspectiva em que me coloco, pode dizer-se que é indiscutível a responsabilidade dos *media*, tanto pelas suas encenações, simulacros e euforias, como pelos seus silêncios, truncagens e evasivas, num fechamento da democracia. É sem dúvida de uma grande equivocidade o papel que os *media* hoje desempenham nas nossas sociedades, com o país real e os seus problemas a não terem correspondência com a encenação mediática que deles é feita. E os reguladores dos *media*, assinalados por alguns autores, por um lado o dinheiro (ou seja, o Mercado), por outro lado a política (isto é, o Estado), não estão à altura de explicar a actual estetização da política e do Espaço Público, ambos convertidos, por este meio, num espaço agitado, excitado, sobreaquecido, que se esgota em sensação e emoção (Martins, 2005).

Por sua vez, a técnica, designadamente as novas tecnologias da informação, do multimédia às redes cibernéticas e aos ambientes virtuais, permite que se formule a questão estética, dada a ligação que a *tékné* estabelece hoje com a *bios*, mas não

permite resolvê-la. A ideologia estética corresponde à proposta de um pensamento ontológico e despolitizado, configurando uma espécie de "situacionismo, disposto a fruir daquilo que se apresenta, daquilo que se dá à ver, daquilo que se dá a viver" (Maffesoli, 2000: 100). Diante do mundo, pois, nenhuma luta e nenhum protesto; apenas acomodação, aceitação e adesão. A ideologia estética significa, com efeito, o abandono do registo crítico, epistemológico e político. E a necessidade da sua dissolução obriga a que se considere, num primeiro momento, o "bloco alucinatório" (Miranda, s. d.:101) que na actualidade a técnica compõe com a estética.

A conjunção da metáfora tecnológica com a metáfora biológica, que faz funcionar num mesmo plano razão e emoção, técnica e estética, é pelo menos desde os anos sessenta, o objecto de uma radical interrogação feita por vários autores à cultura. Neste entendimento, os *media*, e fundamentalmente as novas tecnologias da informação, não apenas realizam a razão como controlo, como simultaneamente modelam a nossa sensibilidade e emotividade, produzindo o efeito alargado de uma estetização do quotidiano (Miranda, 1998).

Mas não é apenas a técnica que concorre para um fechamento da democracia. Também a profissionalização da opinião e a vedetização dos opinionistas vão nesse sentido, ao produzirem o efeito conjunto de rarefação, vampirização e invertebralização do pensamento. Rarefazem o pensamento, pelo facto de os opinionistas serem sempre os mesmos, além de cada vez menos opinionistas falarem de cada vez mais assuntos. Vampirizam o pensamento, uma vez que os opinionistas glosam, a todo o tempo, um reduzido número de opinionistas, de um igualmente reduzido número de meios de comunicação, influentes no panorama mundial. Invertebralizam o pensamento, dado os *media* criarem consensos forçados. Mudos diante do curso do mundo, não exercem o pensamento crítico e não concorrem para nobilitar a diferença e o dissenso (Perniola, 2005).

Notas finais

Concluo o meu ponto de vista, com uma palavra final sobre os efeitos emancipadores, que também residem nos *media* como possibilidades. Estando nós hoje privados de normas universais que nos destinem, e com o Mercado e o Estado num torvelinho vão para as substituírem, vivemos um tempo em que os *media* não podem deixar de dizer a crise desta época, o seu mal-estar e a sua melancolia, embora também não possam deixar de figurar o horizonte de uma comunidade partilhada, que sonhe com a redenção do humano, no combate por uma "democracia a vir".

Remontando a Aristóteles, gostaria de glosar a sua ideia de equilíbrio, decorrente da conjugação dos conceitos de *logos*, *ethos* e *pathos*. Argumentei que os *media* se esgotam hoje, cada vez mais, em *pathos* (emoção). Mas o *pathos* não é razão suficiente para a construção de uma sociedade democrática. O *logos*, no sentido de uma razão crítica, e o *ethos*, no sentido de um caminho para a acção, são condições necessárias ao exercício da cidadania. Nestas circunstâncias, apenas no respeito pelo *logos* e pela *ethos*, os *media* poderão realizar-se como instrumentos essenciais da democracia.

Referências

- BOUGNOUX, Daniel, 2002, "Comunicação e informação na modernidade" (entrevista feita por M. Martins, M. Pinto e F. Lopes), in *Comunicação e Sociedade*, n. 4, pp. 275-284.
- BOURDIEU, Pierre, 1980 [1973], "L'opinion publique n'existe pas", in *Questions de Sociologie*, Paris, Minuit, pp. 222-235.
- BOUVERESSE, Jacques, 2001, *Schmock ou le triomphe du journalisme – La grande bataille de Karl Kraus*, Paris, Seuil.
- CERTEAU, Michel de, 1980, *L'invention du quotidien*, Vol. I, *Arts de faire*, Paris, Union Générale d'Éditions.

CRUZ, Maria Teresa, s. d., "Da nova sensibilidade artificial", in *Imagens e reflexões. Actas da 2.ª semana Internacional do Audiovisual e Multimédia*, Lisboa, Ed. Universitárias Lusófonas, pp. 111-116.

DEBORD, Guy, 1991 [1967] *A sociedade do espectáculo*, Lisboa, Mobilis in Mobile.

LÖVITH, Karl, 1991, *O sentido da história*, Lisboa, Edições 70.

MAFFESOLI, Michel, 1996, *Eloge de la raison sensible*, Paris, Grasset.

MAFFESOLI, Michel, 2000, *L'instant éternel. Le retour du tragique dans les sociétés postmodernes*, Paris, Denoël.

MARTINS, Moisés de Lemos, 2002 a, *A linguagem, a verdade e o poder. Ensaio de semiótica social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

MARTINS, Moisés de Lemos, 2002 b, "O trágico como imaginário da era mediática", in *Comunicação e Sociedade*, n. 4, Braga, Universidade do Minho, pp. 73-79.

MARTINS, Moisés de Lemos, 2005, "Espaço público e vida privada", in *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 27, pp. 157-172.

MIRANDA, J. Bragança de, 1995, "Espaço público, política e mediação", in *Revista de Comunicação e Linguagens*, n. 21-22, Lisboa, pp. 129-148.

MIRANDA, J. Bragança de, 1998, *Política e modernidade. Linguagem e violência na cultura contemporânea*, Lisboa, Colibri.

MIRANDA, J. Bragança de, s. d., "Crítica da estetização moderna", in *Imagens e reflexões. Actas da 2.ª semana Internacional do Audiovisual e Multimédia*, Lisboa, Ed. Universitárias Lusófonas, pp. 92-105.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth, 1984, *The spiral of silence: public opinion – our social skin*, Chicago, The University of Chicago Press.

OLIVEIRA, Madalena, 2005, "Olhando a morte dos outros", comunicação apresentada ao IV Congresso da Sopcom (Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação), Universidade de Aveiro (polycopiado).

- PERNIOLA, Mario, 1993, *Do sentir*, Lisboa, Editorial Presença.
- PERNIOLA, Mario, 2005, *Contra a comunicação*, Lisboa, Teorema.
- PONTE, Cristina, 2004, *Leituras das notícias: contributos para uma análise do discurso jornalístico*, Lisboa, Col. Media e Jornalismo, Livros Horizonte.

Um balanço sobre os mecanismos de censura no Brasil

*Sérgio Mattos
Universidade Federal da Bahia*

Desde o seu início a imprensa brasileira sempre teve duas opções: fazer o jogo dos poderosos e prosperar sob a proteção dos governos constituídos ou se expor, quando independente, e tentar sobreviver a todos os perigos e ameaças. Foi assim no período colonial, durante o Império e na república. Todos os períodos governamentais da história brasileira têm sido marcados por atentados contra a liberdade de expressão e tentativas de se controlar a distribuição da informação na produção dos conteúdos.

O objetivo deste trabalho é identificar alguns dos mecanismos por meio dos quais tem sido exercido o controle sobre o sistema brasileiro de comunicações desde a sua implantação no país, descrever a atuação do Estado como entidade reguladora dos fluxos informativos e da difusão cultural na sociedade, por meio da legislação, dos subsídios e da seleção e ou indução de conteúdos, apresentando um balanço dos instrumentos utilizados pela censura no Brasil.

Este trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, identificamos alguns dos instrumentos de controle utilizados pelos regimes constituídos e considerando que as ferramentas para o exercício da censura são praticamente as mesmas, maior atenção será dada aos exemplos ocorridos a partir da segunda metade do século XX. Na segunda parte, procuramos identificar as novas formas de censura praticadas no dia-a-dia, tanto pelo cidadão como pelo governo e até mesmo pela mídia contra a liberdade de expressão, tentando identificar as formas mais sutis de censura utilizadas hoje no país.

Os instrumentos de controle

A partir das relações entre o Estado e os veículos de comunicação, podemos dizer que, no Brasil, os instrumentos de controle pelos quais o Estado pode exercer sua influência na mídia impressa ou na mídia eletrônica incluem todas as técnicas e procedimentos baseados em leis draconianas e imorais. Dentre as principais formas de censura e pressão já utilizadas estão: legislação, ações judiciais, ameaças oficiais, pressões políticas e econômicas, perseguição, intimidação, multas pecuniárias e prisões, além da censura policial.

No período que antecedeu o surgimento da imprensa, ainda na época do Brasil - colônia, a censura era exercida principalmente pelas autoridades religiosas que usavam o *Índex português* para impedir a circulação de livros não autorizados. Para tanto utilizavam o *nihil obstat eclesiástico*, a autorização do Desembargo do Paço e da Inquisição. Essas três formas de censura foram fundidas numa única pelo marquês de Pombal, em 1768, por meio de uma junta, denominada Real Mesa Censória. O primeiro ato oficial sobre a censura no Brasil foi estabelecido em 27 de setembro de 1808, quando dom João nomeou os primeiros censores régios com o objetivo de impedir qualquer publicação com a religião, o governo e os bons costumes. Para fugir da censura, o jornalista Hipólito da Costa, que fundou e dirigiu o *Correio Brasiliense*, tinha que imprimi-lo em Londres. Como consequência dessa ousadia, no dia 27 de março de 1809, foi implantado no Brasil o primeiro ato de proibição de circulação e apreensão de jornais no país. A primeira determinação legal sobre a liberdade de imprensa e, consequentemente, direito à crítica foi um decreto datado de 18 de junho de 1822. No dia 2 de outubro de 1823 foi publicado um decreto que visava o controle da liberdade de imprensa. Em 25 de março de 1824, ao outorgar a Constituição dom Pedro I acabou com a censura prévia. Essa liberdade só durou enquanto durou o Império, pois logo após a proclamação da República e da promulgação de sua

Constituição, a de 1891, o governo baixou o decreto 557 de 21 de julho de 1897, instituindo a censura (Mattos, 2005).

Desde o começo da imprensa no país, em 1808, o Estado sempre exerceu um papel ativo no desenvolvimento e regulamentação dos meios de comunicação de massa e, como resultado desta ação, o que existe hoje, ou o que deixou de existir, no terreno da política de comunicação, praticamente foi desenvolvido, implantado e sistematizado durante o século XX, quando o país esteve por dois longos períodos subordinado a regimes ditoriais. A Revolução de 1930 impôs a mordaça ao direito da liberdade de expressão. A Constituição de 16 de julho de 1934 instituiu o direito de resposta e vedava o anonimato. No mesmo ano, entretanto, Getúlio Vargas promulgou o decreto 24.776, instituindo a Nova Lei de Imprensa, por meio do qual (artigo 6º, parágrafo 6º) a polícia poderia apreender veículos de comunicação, independente de mandado judicial. Durante o Estado Novo (1937-1945), a Constituição de 1937, promulgada em 10 de novembro, estabelecia, no artigo 122, a censura prévia aos veículos de comunicação. Durante a ditadura Vargas a censura ficou mais forte ainda com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) por meio do Decreto-Lei 1.915, de 27 de dezembro de 1949.

Sob o comando do DIP, jornais e revistas foram impedidos de circular, alguns tiveram várias de suas edições apreendidas; jornais foram empastelados, desapropriados ou sofreram intervenções; o papel de imprensa era controlado; inúmeros jornalistas e intelectuais foram presos. As verbas publicitárias também foram usadas como elemento de pressão econômica, corrompendo jornalistas e proprietários de veículos. Algumas dessas práticas continuaram mesmo após a ditadura Vargas, pois os jornais continuaram sendo invadidos, empastelados e jornalistas sendo presos pela polícia em várias cidades brasileiras.

Em 12 de novembro de 1953 Getúlio Vargas, que havia retornado à presidência pelo voto direto – assinou a Lei de

Imprensa elaborada pelo Congresso Nacional. Até o Golpe de 1964, mesmo durante o período do governo de Juscelino Kubitscheck, considerado como um dos mais liberais até aquela data, por meio de portarias se praticava também a censura, cassando licenças e aplicando suspensão a emissoras de rádio que ousassem desafiar as ordens do governo, como ocorreu com a rádio Liberdade de Guaratinguetá, que foi punida por ter divulgado discursos de Carlos Lacerda que fazia oposição ao governo.

Durante o regime de exceção pós-1964, os instrumentos de censura usados foram semelhantes aos do período da Ditadura Vargas: estabelecimento da censura prévia, pressões políticas e econômicas, autocensura, empastelamento de jornais, apreensão de edições de jornais, livros e revistas, subsídios e patrocínios direcionados àqueles que lhe davam suporte, ações judiciais e ameaças oficiais. Vale destacar que, no período entre 1964 e 1978, a censura policial foi exercida também por meio de bilhetes e telefonemas dirigidos às redações.

Durante o período compreendido entre 1964 e 1988, o Estado criou várias agências reguladoras, destacando-se o Ministério das Comunicações. Este Ministério, criado em 1967, foi responsável pela implantação de mudanças estruturais no setor das telecomunicações, ajudou a reduzir a interferência de organizações privadas sobre agências reguladoras e contribuiu para aumentar a ingerência política nos veículos, interferindo até mesmo no conteúdo das informações transmitidas.

A partir de 1967, quando também foi sancionada a nova Lei de Imprensa, Lei 5.250, permitindo a apreensão de jornais e revistas, o governo brasileiro ficou cada vez mais envolvido com os meios de comunicação: exercendo o controle sobre os mesmos e aumentando seus investimentos no setor. Exemplo deste envolvimento é a constatação de que enquanto a produção dos veículos de massa permanece como uma responsabilidade das empresas privadas, o Estado assumiu a responsabilidade

de estabelecer a infra-estrutura necessária para prover o País com um sistema nacional de telecomunicações.

O envolvimento oficial no setor cresceu quando o governo anunciou um plano para estabelecer sua própria rede de rádio e de televisão (Radiobrás). Esta rede visava eliminar a problemática do suprimento dos serviços de transmissão para todas as regiões do País e ainda coordenar as emissoras educativas. A Radiobrás (estabelecida pela Lei 6.301 de 15 de dezembro de 1975) foi criada pelo presidente Ernesto Geisel com o objetivo de promover melhor utilização das empresas de transmissão operadas pelo governo. A Radiobrás poderia criar e instalar estações em pontos estratégicos do território nacional, a fim de facilitar a integração nacional. Observe-se que, quando a Radiobrás foi criada, o governo já operava cinqüenta e quatro emissoras de rádio e quatro de televisão (Mattos, 2002, 2005).

Em maio de 1977, Fernando Ernesto Correa, então vice-presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), denunciou a política expansionista da Radiobrás. Ele também denunciou, já àquela época, que as emissoras da Radiobrás, além de receberem subsídios oficiais diretos (como empresas estatais que eram), também se beneficiavam com as receitas provenientes da publicidade, fato por ele identificado como sendo outro ato de competição desleal contra as empresas privadas que dependiam exclusivamente do suporte publicitário para sobreviver (Jornal do Brasil, 1º de maio de 1977). Destaque-se que apesar de toda a propaganda sobre a política "liberalizante" do governo Collor de Mello, que iniciou um processo para privatizar algumas empresas estatais, ninguém ouviu qualquer insinuação, pronunciamento ou conhece qualquer plano de sua administração no sentido de privatizar a rede de emissoras de rádio e televisão oficiais.

Durante os governos militares, os atos institucionais foram utilizados como instrumento de controle dos veículos de comunicação de massa pelo Estado. O art. 16 do Ato

Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, baixado pelo general Castello Branco, facultava ao presidente além de outros poderes, o de violar a liberdade de imprensa. Com o Ato Institucional nº 2 retirou-se da justiça a competência de julgar os abusos cometidos pela imprensa. No dia 24 de janeiro de 1967 foi promulgada uma nova Constituição, que começou a vigorar a partir de 15 de março do mesmo ano, que se referia explicitamente à liberdade de expressão. No parágrafo 2º do Artigo 166 fazia a seguinte ressalva: "Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e funcionamento das empresas jornalísticas ou de radiodifusão é de televisão no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção".

Durante o período compreendido entre 1968 e 1979, os veículos brasileiros operavam sob as restrições do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o qual concedia ao Poder Executivo Federal o direito de censurá-los e estimulá-los à prática da autocensura, evitando assim qualquer publicação ou transmissão que pudesse ser enquadrada na Lei de Segurança Nacional. O AI-5 foi revogado pelo presidente Ernesto Geisel em 1978.

As empresas de transmissão, no Brasil, operam através da concessão de licenças e exatamente por isso, até a promulgação da Constituição de 1988 estiveram diretamente sob controle do governo, que detinha o direito de conceder e cassar licença e permissão para uso de freqüências de rádio ou televisão. O processo de concessão da televisão brasileira, inicialmente, foi efetivado a partir do favoritismo político. A proliferação de estações de TV começou durante a administração do presidente Juscelino Kubitschek, passou pelos governos militares e prolongou-se até o governo da Nova República, de José Sarney.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 estabeleceu normas e diretrizes que anulam o critério casuístico utilizado até então. A partir da sua promulgação, o ato de outorga ou

renovação da concessão de uma emissora passou a depender da aprovação do Congresso Nacional e não apenas da decisão pessoal do presidente ou do ministro das Comunicações. O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo de dez anos para emissora de rádio e de quinze para emissoras de televisão, passou a depender de decisão judicial (Mattos, 2000, 2002 e 2005).

Com relação à censura, a Carta de 1988, que apresenta texto específico sobre comunicação social (Capítulo V), em seu artigo 220 afirma que a manifestação do pensamento não sofrerá qualquer restrição e, nos parágrafos 1º e 2º, veda, totalmente, a censura, impedindo, inclusive, a existência de qualquer dispositivo legal que “possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística, em qualquer veículo de comunicação social”.

Apesar destas garantias, o ministro Nelson Jobim, no exercício da presidência do Supremo Tribunal Federal, disse, em palestra no 5º Congresso Brasileiro de Jornais, realizado em setembro de 2004, em São Paulo, que a Constituição brasileira é de “absoluta obscuridade” no que se refere a conflitos entre direitos individuais e ao direito à informação. Segundo Jobim, esses dois itens são incompatíveis porque são opostos. “Nossa constituição não esclarece como tratar os dois quando eles estiverem lado a lado no mesmo processo e, portanto, torna-se difícil lidar com esta questão no âmbito da lei”. (Jornal ANJ, out.2004, p.11).

Nelson Jobim explicou que a Constituição prevê um conjunto de direitos individuais, como o segredo de Justiça ou a preservação da imagem, que implica o direito de não informar, prerrogativa do Judiciário e da sociedade civil – para garantir a intimidade, a honra, a vida privada e a imagem das pessoas, por exemplo. O segundo implica só direito de informar, faculdade legal exercida pela imprensa. A liberdade de expressão sobrepõe-se aos direitos individuais? É possível compatibilizar os dois? Se não, algum deles sobrepõe-se ao

outro? Essas foram perguntas que o ministro colocou para a platéia e que, na sua opinião, devem ser pensadas pelos interessados na discussão sobre liberdade de imprensa.

Segundo Jobim deve-se “promover uma reflexão nacional para resolver essa incompatibilidade, ou uma hierarquização desses dois direitos, e isso deve ser promovido pelos jornais, pois quem não cuida de si mesmo deixa os outros cuidarem. É necessária uma reflexão. Procurar, em uma escala de zero a dez, afastar a objetividade jornalística do nível zero. A discussão sobre liberdade de imprensa também tem um movimento de causa e efeito. Quanto mais degradada estiver a objetividade no jornalismo, mais aguçadas serão às tentativas de restringir a liberdade. (...) Existe uma necessidade de haver um tipo de limitação à liberdade de expressão porque ela não é absoluta e tem suas restrições. Quais são esses limites? Na minha opinião, é processo histórico que vai criá-los”, disse o ministro Jobim.(Jornal ANJ, out.2004, p.11).

Complementando as opiniões do ministro Nelson Jobim, o secretário de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, Alexandre de Moraes, propôs uma hierarquização dos dois direitos, o individual e o da informação: “É preciso que se coloque em discussão qual dos dois direitos é passível de reparação. Na minha opinião, os direitos individuais têm como ser reparados, mas não há qualquer reparação a qualquer forma de restrição à liberdade de imprensa porque isso fere de morte a Constituição” (Jornal ANJ, out.2004, p.11).

Enquanto estes debates e reflexões sobre o conflito entre o direito à informação e a privacidade tomava corpo em todo o País, alguns advogados encontraram um caminho jurídico que passou a oferecer riscos cada vez maiores à liberdade de imprensa. Utilizando uma combinação do inciso X do art. 5º da Constituição com os artigos 20 e 21 do novo Código Civil, eles estão conseguindo impor censura prévia aos meios de comunicação. Observe-se nos textos dos artigos citados a

brecha encontrada para que a censura seja imposta apesar da Constituição garantir a plena liberdade:

A Constituição diz que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente da sua violação”.

O Código Civil, no art. 20, diz que:

“salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escririos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização de imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se destinarem a fins comerciais”.

O art.21 completa a possibilidade da censura por intermédio da Justiça: “a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”.

Devido a esta brecha jurídica foi que os participantes do I Encontro Regional de Liberdade de Imprensa, realizado em São Paulo, em fevereiro de 2005, que teve como tema principal “Direito à Informação X Privacidade”, concluíram que “os meios de comunicação devem estar permanentemente atentos para que a busca da notícia nos casos que envolvam a privacidade das pessoas não desqualifique o direito à informação. É preciso respeitar os limites do bom senso, mas esses limites devem ser definidos pela própria mídia” (Jornal da ANJ, mar.2005, p.11). Foi recomendado também que os veículos de comunicação precisam estar atentos aos artigos do Código Civil que permitem, na prática, a censura prévia.

Após a Constituição de 1988, várias foram as tentativas de se encontrar meios para fazer calar a imprensa que passou a ter um papel fundamental no processo de redemocratização

do país, com as publicações de denúncias de corrupção e falcatrus políticas e administrativas. Tais denúncias passaram a incomodar a tal ponto que a liberdade de imprensa passou a ser ameaçada de várias maneiras.

Entre 1997 e o ano 2004 projetos restritivos à Liberdade de Imprensa e que se caracterizam como censura passaram a tramitar no Congresso Nacional: a Reforma do Judiciário, a Lei Mordaça, e o projeto de nº 536/99 do Senado de autoria do senador Jorge Bornhausen (PFL-SC) e que foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado em dezembro de 1999 e que precisa ser aprovado na Câmara. Além destes, encontra-se também na Câmara desde 1992, o projeto de lei nº 3232-A, de 1992, que pretende substituir a atual Lei de Imprensa, nos termos do parecer elaborado pelo deputado Vilmar Rocha (PFL-GO), cuja proposta “é considerada demasiadamente restritiva à liberdade de informação” (Jornal ANJ, mar. 2000).

A Lei Mordaça (em suas duas versões, a da Câmara e a do Senado) atenta contra a liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa à medida que proíbe magistrados, membros do Ministério Público, do Tribunal de Contas, autoridades policial ou administrativa de revelarem aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham conhecimento em razão do cargo que ocupam. A Lei Mordaça, em qualquer dos textos em tramitação, tem o objetivo de impedir que os meios de comunicação tenham acesso a informações constantes nos processos em andamento em repartições públicas. O Projeto de Lei nº 536/97, aprovado no Senado, trata especificamente dos crimes de abuso de autoridade, estabelecendo penas que vão de sanções administrativas à prisão.

De nº 2.961-b, de 1997, a proposta de modificação da Lei 4.898/65, apelidada de Lei Mordaça, aprovada pela Câmara dos Deputados, em 17 de dezembro de 1999, é um projeto de iniciativa do governo federal, enviado ao Legislativo em

1997. Seu inspirador foi o então ministro-chefe do Gabinete Civil, Clóvis Carvalho, com apoio do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O objetivo do projeto, Reforma do Judiciário, é proibir que membros do Ministério Público (MP), juízes, autoridades, policiais e conselheiros dos Tribunais de Contas se manifestem e “prestem informações, por qualquer meio de comunicação, sobre investigação, inquérito ou processo ou revelar ou permitir que cheguem a conhecimento de terceiros tais informações”. Com isso, os meios de comunicação só poderiam divulgar os fatos após decisão judicial e os chamados crimes do colarinho branco, de que são personagens membros do governo, políticos e seus protegidos, ficariam acobertados até que os processos chegassesem ao fim sem que a sociedade tivesse acesso às informações, pois a imprensa estaria proibida de divulgar tais fatos.

O projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados depende ainda da aprovação pelo Senado e de sanção pelo presidente da República. Durante o período de tramitação no Senado, a Lei Mordaça recebeu críticas de todos os segmentos da sociedade. Comentando o projeto aprovado pela Câmara o então senador Paulo Souto (PFL-BA) afirmou que “o texto aprovado na Câmara não é bom”. No Senado, o debate sobre a nova lei foi transformado em audiência pública com a participação da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (Abert), da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), da Associação Nacional dos Procuradores da República e da Ordem dos Advogados do Brasil (Pacheco, 2000).

Por sua vez, o vice-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Marco Aurélio Mello, afirmou, em março de 2000, que a aprovação, pela Câmara, da Lei Mordaça, se caracteriza como sendo “censura prévia”. Para ele “nós estaremos adotando uma ótica que ficaria bem para um Estado em regime de exceção e não num Estado democrático” (*A Tarde*,

17 mar.2000). Também em março de 2000, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, repudiou a Lei Mordaça em nota oficial veiculada pela imprensa (Folha de S. Paulo, 9 mar. 2000).

Em abril de 2004, segundo notícia veiculada pela Folha Online, o ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, depois de classificar as ações de procuradores da República como uma “conspiração” contra o governo Lula, defendeu o controle externo do Ministério Público e do Judiciário. Bastos defendeu ainda a Lei Mordaça para juízes, integrantes do Ministério Público e autoridades policiais com o objetivo de evitar excessos durante investigações, apesar de apontar que a lei necessitaria ainda de alguns ajustes (Toscano, 2004).

Em agosto de 2004, depois de anunciado e ter sido recebido com críticas, o ministro da Justiça, o presidente do PT e o presidente do STJ descartaram o projeto que proibiria servidores de dar informações sobre investigações à imprensa. O ministro Márcio Thomas Bastos atacou a iniciativa durante o lançamento do Sistema de Acompanhamento do Legislativo: “Nada de Mordaça. Eu tenho compromisso de uma vida inteira com a liberdade de imprensa e não aceito a carapuça de censor nem de inimigo da liberdade de informação”(O Estado de S. Paulo, 13 agos. 2004).

Outro projeto do governo Lula que tem provocado muitos protestos, principalmente dos setores das comunicações, devido à velada ameaça à liberdade de informação, é o de transformar a ANCINE em ANCINAV, que teria poderes de regular e fiscalizar o setor de radiodifusão e telecomunicações, incluindo-se aqui a linha editorial e a programação das emissoras de rádio e televisão.

Depois de muitas reações dos grupos envolvidos, o governo Lula decidiu em 13 de janeiro de 2005 esvaziar o projeto da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – ANCINAV, retirando o polêmico texto sobre o poder que a agência teria de regular o setor, substituindo-o por outra proposta da nova

agência, que focará sua atuação no fomento e fiscalização. Justificando sua atitude em reunião com ministros, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse que a ANCINAV não poderia preceder a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, um marco regulatório. Com esta decisão o governo eliminou do projeto os detalhes que geraram críticas de artistas e uma oposição cerrada dos meios de comunicação.

Na mesma reunião com os ministros, realizada em janeiro de 2005, Lula autorizou o Ministério das Comunicações a, juntamente com outros ministérios, iniciar a elaboração da Lei Geral das Comunicações. Nessa lei deverão ser estabelecidos as normas e identificados os agentes reguladores que atuarão sobre o setor de radiodifusão e telecomunicações, não apenas no que se refere à sua dinâmica econômica, mas também sobre aspectos típicos de comunicação social e seu conteúdo (Alencar, 2005). Vale ressaltar que a necessidade de uma Lei Geral de Comunicação foi manifestada pelo presidente da República e pelo Ministério da Fazenda, que pretende tratar o setor das comunicações como um setor econômico estratégico.

Historicamente, a Lei Geral de Comunicações para o país vem sendo elaborada e discutida desde Fernando Henrique Cardoso, cujo governo, entre as administrações dos ministros das Comunicações Sérgio Motta (o primeiro) e Juarez Quadros (o último), apresentou sete tentativas de implantar um marco regulatório para a área das comunicações. Em um ato simbólico, o ministro das Comunicações, Juarez Quadros, do governo FHC, entregou a seu sucessor na pasta, Miro Teixeira, no dia 27 de dezembro de 2002, duas minutáias contendo propostas para um projeto de Lei das Comunicações.

As duas versões incorporam o conteúdo de dez leis. Entre outras legislações, a proposta revoga a Lei Geral das Telecomunicações (4.117 de 27/8/1962), o Decreto 236 (28/2/1967), a Lei do Cabo (8.977 de 6/1/1995) e a Lei da Radiodifusão Comunitária (9.612 de 19/2/1998). Em uma das propostas, mantém-se a autonomia do Poder Executivo sobre

a exploração e concessão dos serviços de rádio e TV aberta, TV a cabo, MMDS e DTH. Na outra, que não foi divulgado publicamente pelo governo FHC, a maioria das funções no sentido de impor "limites, encargos ou sujeições" são delegadas à atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Em síntese, as propostas deixadas por FHC para o governo Lula envolvem a TV paga e a radiodifusão, além de incorporar as mais recentes mudanças na regulamentação, incluindo a lei que permite a entrada de capital estrangeiro em veículos de comunicação de massa e os fundamentos do projeto de regionalização da deputada Jandira Feghali.

"Entre outras mudanças, os textos de Quadros limitam a propriedade de emissoras de TV a uma por município, acabam com a exclusividade de programação da TV aberta nos serviços de TV por assinatura, impõem restrição à produção e distribuição de conteúdo pela TV aberta, exigem licitação para concessão de outorgas de emissoras educativas e criam duas novas modalidades de serviços: a radiodifusão institucional e para segurança em rodovias. Em compensação, as duas versões se mostram omissas em áreas e conceitos que estão a exigir definições legais da União. Entre elas estão a inexistência de uma política para a implementação da tecnologia digital, a falta de um percentual para a programação em língua estrangeira, limites para o capital estrangeiro nas empresas de TV a cabo e a redução das regras para normatizar a relação entre as 'cabeças-de-rede' e suas emissoras afiliadas" (Acessocom, 2002).

A censura a qualquer meio de comunicação de massa é uma violação ao direito que o cidadão tem de procurar, receber e publicar informações, garantido pelo artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Constituição brasileira de 1988 também assegura esse direito, conforme o disposto no inciso IX do artigo 5º: "É livre a expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença", e mais

especificamente no parágrafo 1 do artigo 220: "Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no artigo 5º, incisos IV,V,X, XIII e XIV", nenhum dos quais prevê a proibição de edição ou circulação de livros, jornais e revistas.

A política de comunicação do Brasil é regida por algumas poucas leis básicas: a Lei de Imprensa (Lei 5.250, de 9 de fevereiro de 1967), o Código Nacional de Telecomunicações (Lei 4.117, de 27 agosto de 1962) e a Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei 314, de 13 de março de 1967). Duas novas leis, surgidas na última década do século passado, passaram também a interferir no segmento da comunicação: a Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991, que regulamenta o Conselho de Comunicação Social, e a Lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que regulamenta o serviço de TV a Cabo. Acrescente-se a estas o novo Código Civil, Lei nº 10.406/02, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2003. Além das leis existe uma série de decretos, portarias, recomendações e sugestões oficiais, que são responsáveis pela estrutura político-econômica do sistema brasileiro de mass media. No que diz respeito à legislação censória brasileira, pode-se afirmar que além de vasta, ela é dispersa e desatualizada.

Novas formas de censura: omissão e indiferença

Apesar de a censura oficial, formal e regimental, ter acabado com a promulgação da Constituição de 1988, continuam a existir variadas e novas formas que visam o controle do fluxo da informação e ou do seu conteúdo por meio da manipulação sutil da informação, quando a imprensa perde a capacidade de estabelecer diferenças e passa a trabalhar os fatos baseando-se em generalizações: por meio do constrangimento, da omissão (autocensura) e da indiferença. Essas formas são variadas e algumas podem ser detectadas com facilidade, outras são mais sutis. Às vezes é o fluxo da informação que é controlado; outras

vezes, o conteúdo. O fluxo também pode ser constrangido ou todo o processo da informação, inibido. Entre as formas de controle, Alberto Dines caracteriza também novos tipos de censura: primeiro, a censura da manipulação (que é mais sutil); segundo, "quando a imprensa perde a capacidade de estabelecer diferenças e trabalha com fatos na base da tábua rasa, de generalizações, de totalitarismos"; e a terceira maneira de controle, de constrangimento, é a omissão.

Alberto Dines explica que omissão também faz parte da atividade censória, pois quando o jornalista omite uma notícia ele pratica a censura: "Quando os militares diziam 'não pode colocar', eles estavam pedindo que nós omitíssemos e muito jornal concordou em não publicar. Era um crime de omissão. Este crime continua ocorrendo pela incapacidade de a imprensa realmente se renovar e se apresentar como intermediária entre governantes e governados" (Medina, 1987, Mattos 2005).

A censura é um instrumento por meio do qual se pode manipular a realidade. Sendo assim, o comprometimento político e econômico também podem levar um veículo, ou profissional, a adotar certas práticas de manipulação da informação para tirar proveitos escusos delas. O sociólogo e jornalista Perseu Abramo analisou as distorções que a mídia pode promover na realidade (apresentando o irreal como se fosse real) por meio da manipulação das informações. Segundo ele, a manipulação e ou distorção da realidade filtrada pelos veículos de comunicação podem ser detectados na cadeia de produção e transmissão da informação em pelo menos quatro itens:

- a. Pela **ocultação ou omissão** de informações não transmitidas ao público;
- b. Pela **fragmentação da realidade**, quando o profissional ou veículo divulga apenas alguns aspectos ou declarações de um fato, ou realidade, de fora de seu contexto histórico;

- c. Pela **inversão dos valores** dos aspectos da realidade selecionados, valorizando o secundário, o superficial e o lado fútil, como se fossem o essencial, transmitindo muitas vezes opinião em lugar de informação;
- d. Pela **indução**, quando se tenta impingir ao público, com argumentos e fotografias e/ou imagens, uma significação diferente do contexto real ou uma interpretação fora do contexto da informação transmitida.

Omissão é autocensura, que por sua vez se caracteriza como extensão da própria censura. Explicando o que vem a ser autocensura, o jornalista Juarez Bahia definiu-a de maneira prática e concreta:

Da mesma forma que o Estado policial concentra sua capacidade na geração do medo, o poder que o detém se sente gratificado quando a autocensura dispensa determinados embaraços à censura. Afinal, veículos confiáveis ocasionalmente dispensados de controle são mais eficientes que veículos impertinentes submetidos a controle constante. A autocensura, ao contrário do medo, não é imanente. A autocensura é uma extensão da censura e quase sempre pode atuar no jornalismo como parte invisível do corpo censorial ostensivo (Bahia, 1990).

Entretanto, deve-se registrar que apesar das crises e tentativas de controlar a mídia por meios econômicos ou policiais, ou pela falta de ética tanto profissional como do veículo, nunca conseguiram impedir a existência de profissionais que conseguem resistir às pressões, revitalizando a função social e crítica da imprensa, que contribui diretamente para a conscientização da população e para o livre exercício da cidadania.

No dia 28 de abril de 2005, o radialista Jorge Reis da Costa, conhecido nacionalmente como Jorge kajuru, foi condenado pela Justiça de Goiás a 18 meses de detenção em regime aberto e ao pagamento de 200 dias-multa (equivalente a seis

salários míнимos e meio) pelo crime de difamação. Segundo avaliação de Alberto Dines, em artigo divulgado no sítio do *Observatório da Imprensa*, “ao que consta [esta] é a primeira prisão de jornalista no Brasil desde o fim da ditadura”. A acusação contra Kajuru partiu das Organizações Jaime Câmara, afiliada à Rede Globo, porque, em seu programa esportivo na Rádio K, que mantinha em Goiânia, no dia 24 de janeiro de 2001, o apresentador classificou a emissora de televisão de “oportunista” pela forma com que teria obtido os direitos de transmissão do campeonato goiano de futebol. Kajuru foi condenado a nove meses por difamar as Organizações Jaime Câmara e os outros nove meses por atingir o presidente das organizações (Chaves, 2005).

Analisando a condenação de Kajuru em artigo publicado no sítio do *Observatório da Imprensa*, o jornalista Alberto Dines diz não acreditar que a Associação Nacional dos Jornais venha a repudiar essa violência contra a liberdade de expressão porque o autor da ação contra Kajuru é um dos seus associados e acrescenta:

“Tudo indica que o empresariado da mídia brasileira engolirá esta violência contra um jornalista da mesma forma plácida com que engoliu outras violações que favorecem os seus interesses. [...] Em plena vigência do regime democrático, na qualidade de impassível testemunha e silenciosa cúmplice, a mídia brasileira assiste à incrível proeza de um dono de jornal que manda prender um jornalista” (Dines, 2005).

É por causa de situações semelhantes que a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) afirma que no Brasil se confunde liberdade de imprensa com liberdade de empresa e alerta que para existir “liberdade de imprensa é preciso, também, que o jornalista possa, no exercício diário de sua profissão, ter autonomia e condições dignas de trabalho, que incluem entre outras, emprego, salários decentes, proteção à saúde e relações trabalhistas respeitosas” (Fenaj, 2005).

Com o objetivo de denunciar e fazer levantamentos sobre casos de ameaças à liberdade de informação e à atividade jornalística foi criada, em 2004, a Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa, como parte do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação da Unesco. A Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa, uma parceria entre a Unesco e a ANJ – Associação nacional dos Jornais –, pretende, entre outros itens, apoiar ações e agir contra a impunidade nos casos de crimes praticados contra profissionais no exercício da profissão e veículos de comunicação no Brasil. Justificando a criação da rede, o diretor da ANJ, Fernando Martins, afirmou que é “é preciso bloquear a escalada de ameaças e agressões aos profissionais da informação e combater a impunidade que multiplica casos graves que atingem toda a sociedade brasileira e nos colocam em uma posição de país violento e sem defesas” (Jornal ANJ, junho de 2004).

Em 2005, no dia 3 de maio, Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, o Instituto Internacional para a Segurança da Imprensa (INSI) lançou um inquérito global sobre o aumento da mortalidade entre jornalistas. Segundo o INSI, “nos últimos 15 anos, o número de jornalistas e trabalhadores da imprensa mortos em serviço superou os 1.300, a maioria dos quais assassinados nos seu próprio país devido à cobertura de assuntos como corrupção e crime”. No mesmo dia, a organização Repórteres sem Fronteiras, por meio da Agência de Notícias Adital, divulgou um relatório no qual denuncia ameaças à imprensa. Segundo o documento:

“A violência contra jornalistas recrudesceu em 2004 na América Latina, onde 14 repórteres ou colaboradores dos meios foram assassinados, o dobro do ano anterior, enquanto em nível mundial, foram assassinados 56 repórteres, 19 dos quais no Iraque. Outros 19 estão desaparecidos e se teme que tenham morrido, e mais 124 foram encarcerados, segundo o Comitê para a Proteção dos Jornalistas. A Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) emitiu um comunicado em que

assegura que, na América Latina, atualmente, se está pagando um alto preço para manter a liberdade de imprensa. Desde 3 de maio do ano passado [2004], 16 jornalistas foram assassinados em países tais como Brasil, Colômbia, Equador e, recentemente, no México" (Notícias Adital, 2005).

O romancista francês Michel Tournier, por exemplo, além de identificar algumas das novas formas de censura, acusa os intelectuais ocidentais de se terem tornado "menos honestos e fiéis em seus esforços para retratar o mundo" do que seriam se não existem tantos prêmios e recompensas. Tournier afirma que "os prêmios literários, as academias, os cargos oficiais e, ainda mais significativas, a confiança e a lealdade de um público leitor específico" são elementos de pressão que podem funcionar para cercear a liberdade de pensamento (Bernstein, 1984).

Com base nesta denúncia, podemos inferir que na busca de sucesso na vida social normal artistas, escritores e jornalistas, sob as mais variadas formas de pressões, podem ser levados a praticar a autocensura ou assumir o silêncio (forma de omissão) a fim de atender às regras ditadas pelas normas políticas, econômicas e sociais do momento, seja num país democrático ou num sob regime totalitário. A omissão pelo silêncio é, portanto, uma das mais praticadas formas de autocensura.

No Brasil, o silêncio e o comprometimento dos veículos e dos profissionais de imprensa também foi registrado pela historiadora Beatriz Kushnir em livro publicado em 2004: *Cães de guarda – Jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*. Na introdução, a autora diz que o objetivo do livro foi "iluminar um território sombrio e desconfortável: a existência de jornalistas que foram censores federais e que também foram policiais enquanto exerciam a função de jornalistas nas redações". Ela aborda a relação do regime militar de 1964 com os veículos de comunicação, a censura e a colaboração dos jornalistas. A cumplicidade da imprensa, especificamente do jornal *Folha da*

Tarde, cujos diretores eram também funcionários da polícia. O livro explora a formação, as bases jurídicas e as diretrizes que orientavam o trabalho da censura, tendo por base documentos e entrevistas com 11 censores que tinham o objetivo de filtrar tudo o que pudesse incomodar o regime.

As formas de censura e pressão são tantas que se torna quase impossível enumerá-las. Além de todas as que abordamos ao longo deste trabalho, existem outras, muito mais disfarçadas, que podem ser exercidas isoladamente por qualquer cidadão contra o direito de outros. Atitudes individuais de censurar obras, de cercear a liberdade de expressão apenas por não concordar com o conteúdo delas tem sido uma prática permanente que independe de época, de grupos políticos, religiosos ou ideológicos. Uma atitude estúpida é a destruição de obras de que não gostamos, e queimar livros em fogueiras, como ocorria na Idade Média e ainda sucede em regimes ditatoriais, é também uma forma brutal de censura.

Aliás, questionando se a censura realmente prejudicou ou não a literatura brasileira, o crítico literário Wilson Martins chegou à conclusão de que “a maior censura, em qualquer país do mundo, ao contrário do que se pensa, não é a do poder público, mas a dos grupos de opinião, os católicos, os feministas, os anti-racistas, os anti-semitas, que promovem eles próprios a perseguição aos escritores de opinião oposta”. Explicando ainda mais o que disse, em entrevista concedida a Felipe Araújo (2000), Wilson Martins acrescentou: “Um grupo de uma determinada ideologia simplesmente ignora o que é produzido por outra ideologia. Isso é um erro muito grande porque, considerando tudo friamente, um escritor esquerdista pode escrever um bom romance ou um mau romance, e um direitista também. Porque não depende de sua ideologia a qualidade do livro que ele escrever”.

Com base nas observações de Wilson Martins é que classificamos o ato do Vaticano, que em março de 2005 censurou o livro *O Código Da Vinci*, exortando os católicos a

não ler, nem comprar o romance da Dan Brown. “O cardeal de Gênova, Tarcisio Bertone, anteriormente um destacado oficial no escritório para a ortodoxia da fé do Vaticano, afirmou à Rádio do Vaticano que o tremendo sucesso do romance de Dan Brown é uma prova do preconceito ‘anticatólico’” (A Tarde, 16 de março de 2005).

Em maio de 2005, a Justiça de Goiânia determinou a busca e apreensão de edições do livro intitulado *Na Toca dos leões*, de Fernando Moraes, por conter “ofensa ao deputado Ronaldo Caiado”. O escritor foi proibido também de falar sobre o assunto sob ameaça de pagar cinco mil reais de multa cada vez que o fizer. De acordo com a sentença da ação cautelar deferida em 13 de abril de 2005 e assinada pelo juiz Jeová Sardinha Moraes, foi determinada “a busca e apreensão de todos os exemplares do referido livro que forem encontrados [...], autorizando, desde já, o arrombamento de prédios e o reforço policial, caso necessário, entregando-os ao depositário público da comarca de São Paulo-SP”⁷³.

A decisão do juiz de Goiás de mandar apreender todos os exemplares do livro de Fernando Moraes foi criticada por vários escritores, jornalistas e entidades como FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas, e ABRAJ – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. Vale ressaltar que a censura na área cultural continua forte em todos os cantos do mundo, inclusive no Brasil. Os atos de censura de livros, filmes e músicas continuam sendo decididos casuisticamente com base em valores religiosos e culturais ou em interesse direto de determinados grupos religiosos, culturais e outros.

Considerações finais

Apesar de não estarmos vivendo em regime de exceção, com atitudes e posições definidas, o governo tem demonstrado que pode decidir o futuro no que diz respeito aos meios de comunicação de massa, adaptando-se às novas regras do

⁷³ O texto completo da sentença está disponível no sitio <http://www.conjur.com.br>

mercado, articulando politicamente a limitação da participação do capital estrangeiro no setor. Com isso, apesar da atuação das forças do processo de globalização, pode-se identificar em vários itens a maneira como, no Brasil, o estado ainda exerce papel fundamental na escolha do caminho a seguir.

Apesar de a censura oficial, formal e regimental ter acabado com a promulgação da Constituição de 1988, continuam a existir variadas e novas formas de controle que visam o controle do fluxo de informação e ou do seu conteúdo, por meio da manipulação sutil da informação, enquanto a imprensa perde a capacidade de estabelecer diferenças e passa a trabalhar os fatos baseando-se em generalizações; por meio de constrangimento, da omissão (autocensura) e da indiferença.

É preocupante, portanto, o ressurgimento da censura prévia no Brasil, incluídos aqui as tentativas de aprovação da Lei Mordaça e o uso de outras ferramentas econômicas, jurídicas e policiais para intimidar a imprensa e os jornalistas. Estamos nos referindo também a uma nova forma de censura, de aspecto hipócrita, que, sem contar com a repressão policial, envolve todos os tipos de pressões e constrangimentos possíveis, além de condenações e prisões de jornalistas em todo o mundo.

Em síntese, após todas as evidências apresentadas ao longo deste trabalho, pode-se concluir que os velhos e brutais métodos de perseguição, intimidação, multas pecuniárias e prisões, ainda são praticadas no Brasil e no resto do mundo para eliminar aqueles que importunam ou pensam de modo diferente. O fechar as portas de acesso aos financiamentos públicos para órgãos de imprensa, para artistas e escritores que assumem postura crítica e diferenciada da oficial, é um meio de censura muito em voga. Como alternativa às ameaças de censura, um novo veículo, a internet, parece resistir a todas as tentativas de controle, pois a cada barreira levantada a *web* (*world wide web*), com dinamismo diferente, acaba encontrando saídas e as informações continuam circulando.

Acredita-se que nenhum outro veículo de comunicação permite um fluxo de informação tão livre, tão amplo, tão barato e tão democrático quanto a Internet. Assim, a Internet passou a ser, desde os finais do século XX, a esperança de liberdade total de opinião em todo o mundo, sem limitações de fronteiras nacionais e de valores culturais.

Apesar de a Internet favorecer o fortalecimento do que poderíamos considerar como a era de liberdade de expressão quase absoluta e em escala global, muitos governos autoritários já estão lançando mão de todo tipo de tentativas para censurar e-mails e sítios na *web*. A justiça brasileira também já começou a descobrir a Internet e tem tentado censura-la, bloqueando o acesso a páginas e exigindo sua retirada da web.

O desenvolvimento tecnológico e o fortalecimento das estruturas burocráticas governamentais poderão contribuir para o surgimento de novos métodos de controle dos meios de comunicação de massa. Métodos muito mais eficazes, pois a tendência que se pode observar é que a censura está se tornando cada vez mais sutil e complexa, desde que Herbert Marcuse desenvolveu a tese que ele denominou de “tolerância repressiva”. Segundo Marcuse, qualquer idéia perturbadora pode ser simplesmente ignorada ou, quando tolerada, ela é sobrelevada e obscurecida, gerando com a permissividade “uma espécie de censura ao contrário (Bernstein, 1984). A indiferença é, portanto, uma forma de censura tão eficaz quanto o assassinato, que, na visão de George Bernard Shaw, “é a forma extrema de censura”.

Referências

- ABRAMO, Perseu. “Significado político da manipulação na grande imprensa”. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/perseu/manipulacao.html>
- ACESSOCOM. “Duas propostas para 2003”, 2002. Disponível em <http://www.acessocom.com.br>. Acesso em 14/01/2003.

ALENCAR, Kennedy. "Após polêmica, governo esvazia a Ancinav". Folha de S. Paulo, 14/01/2005.

ARAÚJO, Felipe. Entrevista de Wilson Martins concedida a Felipe Araújo, 2000. Disponível em www.secret.com.br/poesia/entrevista.html

ATARDE. "Lei Mordaça é condenada no Supremo", Salvador, 17/03/2000, p.14.

A TARDE. "Vaticano censura O Código Da Vinci", Salvador, 16/02/2005.

BAHIA, Juarez. *Jornal, história e técnica: História da imprensa brasileira*. 4^a ed. São Paulo, Ática, 1990.

BERNSTEIN, Richard. "500 anos de censura". *O Estado de S. Paulo*, 16/09/1984. Suplemento Cultura.

CHAVES, Adriana. "Kajuru é condenado a prisão em regime aberto por 18 meses". *Folha de S. Paulo*, 29/04/2005.

DINES, Alberto. "Dono de jornal manda prender jornalista". *Observatório da Imprensa*, mai., 2005. Disponível em www.observatorio.ultimosegundo.ig.com.br

FENAJ. "Em defesa da democracia: Liberdade de imprensa e jornalistas respeitados". Brasília, Federação Nacional dos Jornalistas, 03/05/2005. Nota Oficial.

FOLHA DE S. PAULO. "CNBB repudia em nota Lei Mordaça". São Paulo, 09/03/2000.

INSI. "Inquérito global irá investigar mortes de jornalistas". Disponível em www.ojornalista.com.br

JORNAL ANJ. "Rede da liberdade". Brasília, Associação Nacional dos Jornais, jun. 2004, p.12

JORNAL ANJ. "Constituição é obscura, diz presidente do STF". Brasília, Associação Nacional dos Jornais, out., 2004, p. 11.

JORNAL ANJ. Liberdade de imprensa: rede revela pressões e ameaças". Brasília, Associação Nacional dos Jornais, mar., 2005, p.11.

JORNAL ANJ. "Lei Mordaça: Entidades se mobilizam contra aprovação no Senado". Brasília, Associação Nacional dos Jornais, mar., 2000, p.4.

JUSTIÇA DE GOIÂNIA. "Auto nº377/2005 – 7ª Vara Cível. Natureza: Ação cautelar de busca e apreensão", 13/04/2005. Disponível em <http://www.conjur.com.br>

KUSHNIR, Beatriz. *Cães de guarda: jornalista e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*. São Paulo, Boitempo, 2004.

MATTOS, Sérgio. *A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000)*. Salvador, PAS/Ianamá, 2000.

MATTOS, Sérgio. *História da televisão brasileira: Uma visão econômica, social e política*. Petrópolis, Vozes, 2002.

MATTOS, Sérgio. *Mídia Controlada: A história da censura no Brasil e no mundo*. São Paulo: Paulus, 2005.

MEDINA, Cremilda (org.) *O jornalismo na Nova República*. São Paulo, Summus, 1987.

NOTÍCIAS ADITAL. "Ameaças à imprensa". Agência de Notícias Adital, 04/05/2005.

PACHECO, Lenilde. "Souto defende aperfeiçoamento no texto da chamada Lei Mordaça". Salvador, *A Tarde*, 11/03/2000.

TOSCANO, Camilo. "Ministro da Justiça defende controle externo do Ministério Público". *Folha Online*, 01/01/2004.

Estado e Comunicação reúne alguns dos principais textos e palestras proferidas no Colóquio Internacional e no Ciclo de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, eventos que integraram o XXIX do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação realizado em 2006 na capital do país. O mérito dessa coletânea está em trazer o debate do tema a partir do olhar de pesquisadores renomados de diferentes países: França, Espanha, Portugal e México, África do Sul e Brasil. A diversidade dos autores favoreceu a construção de um panorama atualizado da discussão sobre aspectos cruciais como a construção de políticas públicas democráticas em tempos de liberalismo, a atuação de entidades reguladoras, o funcionamento de sistemas comunicacionais dos poderes instituídos e dos processos de controle dos fluxos informativos e de difusão cultural.

Coleção Intercom de Comunicação

1. Comunicação e educação: caminhos cruzados
2. Comunicação, democracia e cultura
3. Comunicação rural: discurso e prática
4. A universidade fora de si: a Intercom e a organização dos estudos de Comunicação no Brasil
5. Indústrias culturais e os desafios da integração latino-americana
6. Transformações da Comunicação: ética e técnica
7. Fontes para o estudo da Comunicação
8. Comunicação e meio ambiente
9. Comunicação e mudanças sociais
10. Políticas regionais de Comunicação: o desafio do Mercosul
11. Globalização e regionalização das Comunicações
12. Vinte anos de ciências da Comunicação no Brasil:
tendências e perspectivas
13. Comunicação e multiculturalismo
14. Sociedade da Informação e novas mídias: participação ou exclusão?
15. A mídia impressa, o livro e as novas tecnologias
16. Retrato do ensino em Comunicação no Brasil – Análises e tendências
17. Comunicação para a cidadania
18. Mídia, ética e sociedade
19. Comunicação, acontecimento e memória
20. Ensino, pesquisa em Comunicação
21. Mercado e Comunicação na Sociedade Digital

