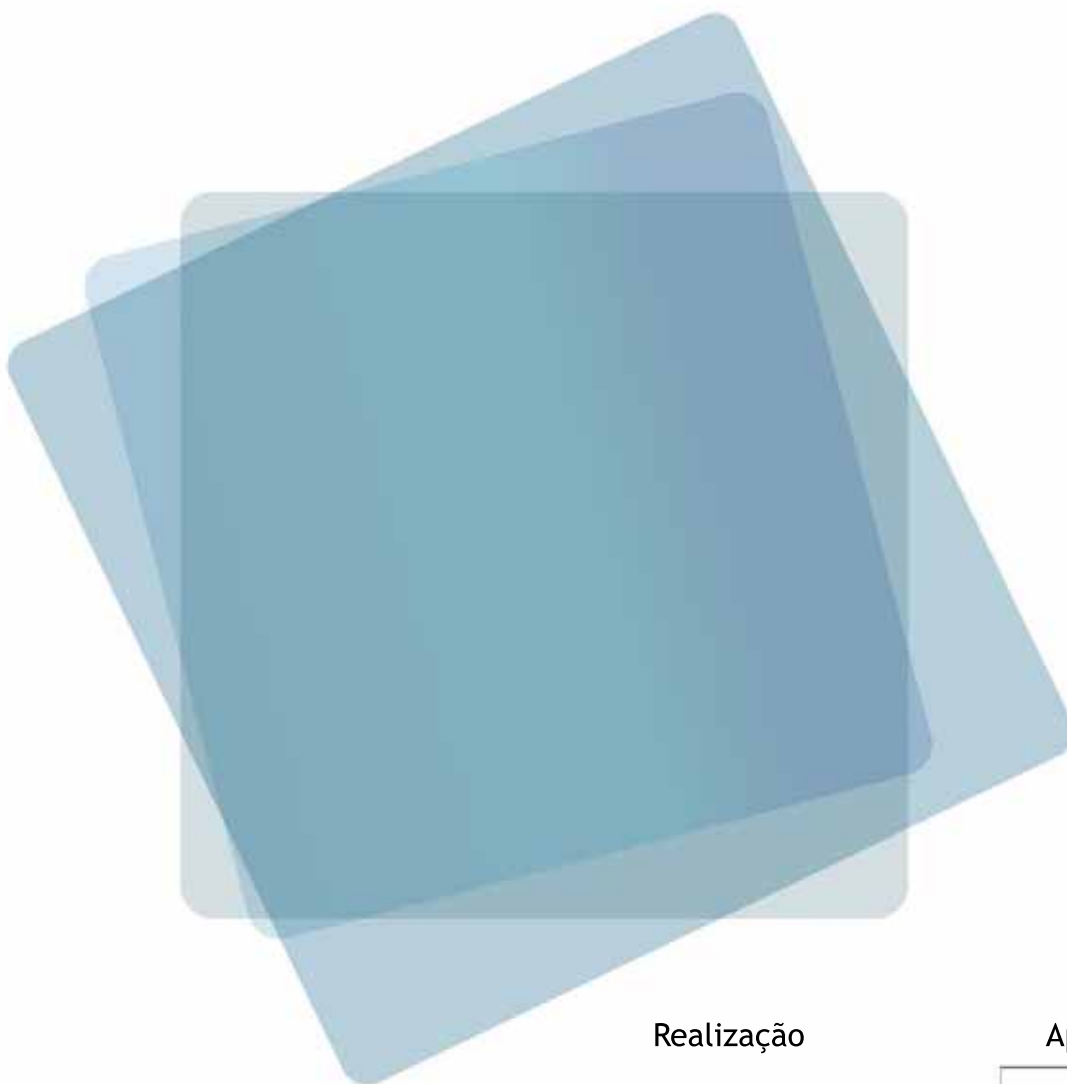


MÍDIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO



Realização

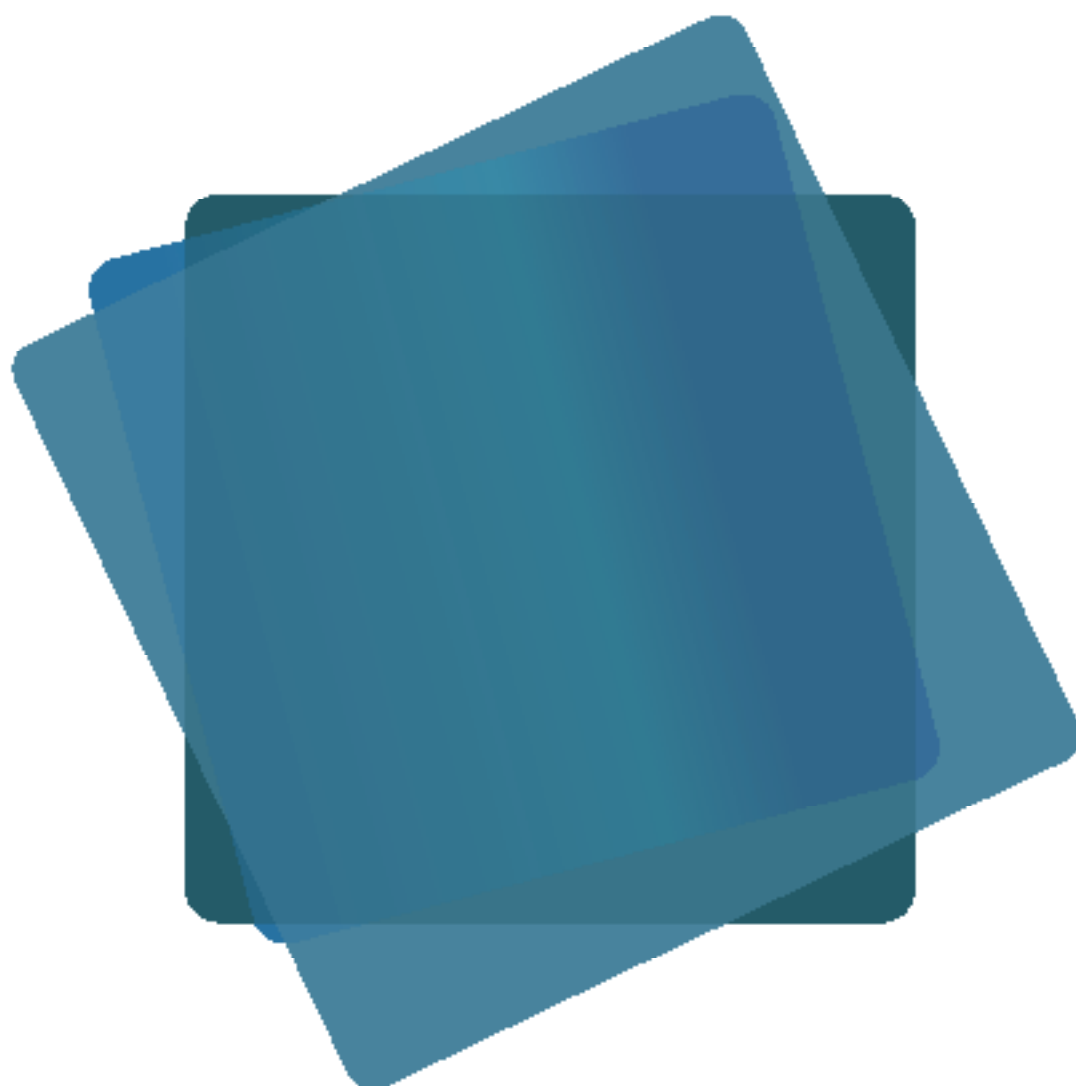


Apoio



FORD FOUNDATION

MÍDIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO



Brasília, Fevereiro 2007

Sumário

<i>Apresentação</i>	003
<i>Introdução</i>	004
<i>Capítulo 1 - Meios para a Democracia</i>	022
<i>Diálogo Relevante</i>	031
<i>Da comunicação à política</i>	048
<i>Capítulo 2 - Suportes para o desenvolvimento</i>	063
<i>Lógicas da regulação</i>	074
<i>Tecnologias e inovações na mídia</i>	093
<i>Regulamentação no Brasil e no mundo</i>	099
<i>A construção do modelo regulatório brasileiro</i>	106
<i>Capítulo 3 - Defesa do interesse público</i>	117
<i>Modelos em Debate</i>	127
<i>Breve panorama das experiências internacionais</i>	151
<i>O diálogo possível</i>	153
<i>Trajetória da regulação no Brasil</i>	168
<i>Capítulo 4 - A mídia em pauta</i>	179
<i>Soluções em potencial</i>	190
<i>Bibliografia</i>	214
<i>Ficha Técnica</i>	225

A MÍDIA COMO ELA É

A partir da compreensão das potencialidades dos meios de comunicação para alavancar a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos, nas últimas décadas diversas instituições – no plano internacional e também no Brasil – passaram a elaborar estratégias de interlocução com a mídia, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento e efetividade do trabalho jornalístico.

É nesse âmbito que se insere a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), organização criada em 1993 e que, entre outras ações, regularmente monitora e analisa a atenção dedicada pelos principais veículos impressos brasileiros às temáticas relevantes para a agenda social – com destaque para aquelas pertinentes ao universo infanto-juvenil. Por meio das diversas análises de conteúdo já produzidas pela organização, torna-se possível perceber alguns dos motivos ou contextos que influenciam as atuais tendências do trabalho jornalístico em nosso País.

Os resultados desse trabalho são centrais também para o desenvolvimento das demais estratégias da ANDI, as quais buscam mobilizar e qualificar a imprensa no que se refere à cobertura das políticas públicas sociais.

Possíveis respostas

Não é difícil elencar algumas hipóteses que contribuem para explicar o cenário da mídia brasileira contemporânea. A formação dos profissionais que atuam na área, o contexto social, político e econômico no qual o setor está inserido e os perfis dos dirigentes das empresas de comunicação – além das políticas públicas que regulam a atividade midiática – são algumas das variáveis que não podem ser desconsideradas.

Seja por interesse teórico-conceitual, seja por razões pragmáticas, portanto, é cada vez mais central compreender as políticas – não somente governamentais, mas também as que envolvem outros setores – formatadas com o objetivo de garantir que a mídia desempenhe, a contento, a função que lhe foi destinada nas atuais democracias.

Essa é uma empreitada que conta com uma importante peculiaridade. Embora muitos estudos, tratados e legislações debatam Políticas Públicas de Comunicação – e a despeito de toda a relevância desses conteúdos, produzidos pelos mais diferentes atores – resta ainda uma enorme lacuna na compreensão sobre o comportamento da imprensa quando o foco noticioso são as comunicações e sua relação com o fortalecimento dos processos democráticos, no âmbito da contemporaneidade.

A ANDI compreende que buscar suprir essa lacuna, assim como debater eventuais respostas às indagações apontadas anteriormente, é um movimento fundamental no âmbito dos estudos sobre as coberturas jornalísticas. E não é por outra razão que, em parceria com a Fundação Ford, coordenou a pesquisa que constitui o pano de fundo para as discussões veiculadas nas próximas páginas.

É importante destacar que o presente documento representa ainda uma versão preliminar e, nesse sentido, está aberto a críticas e sugestões dos leitores. A proposta é que os conteúdos apresentados possam ser ainda mais enriquecidos com possíveis contribuições de cidadãos, cidadãs e instituições interessados em fomentar o debate sobre as Políticas Públicas de Comunicação.

Veet Vivarta

Secretário Executivo - ANDI

Ely Harasawa

Secretária Executiva Adjunta - ANDI

- Introdução -

AUTO-REFLEXÃO

Os meios de comunicação desempenham hoje funções essenciais à consolidação das sociedades democráticas. Diante de tal relevância, torna-se decisivo também o debate sobre os diferentes mecanismos que contribuem para a regulação das atividades da própria mídia. E, ao mesmo tempo, investigar como essa discussão vem sendo tratada pela imprensa. Trazer respostas para esse desafio foi um dos objetivos da pesquisa que apresentamos ao longo das próximas páginas.

Os meios de comunicação comprovadamente têm sido compreendidos como engrenagens centrais no ordenamento do debate público acerca das mais distintas questões. As conquistas tecnológicas dos últimos séculos – principalmente, o advento da radiodifusão – deram ainda mais amplitude a tal percepção. Não é por outra razão que as empresas de comunicação de massa passaram a ser vistas como um “quarto poder” na esfera política.

Tal importância, do ponto de vista do jornalismo, ficou patente quando se compreendeu que à imprensa – em suas diferentes plataformas – caberia desempenhar alguns papéis fundamentais para o pleno desenrolar da Política. Dentre eles, levar informações contextualizadas aos diferentes públicos, agendar o debate em torno dos temas vitais para as sociedades nos quais estão inseridos e garantir que as várias instituições democráticas – especialmente governos – sejam responsivas perante as demais.

Nesse cenário – tão relevante quanto complexo – impõe-se uma interrogação essencial: como a mídia, um dos guardiões da democracia, guarda a si mesma? Desvendar os principais aspectos dessa questão é o objetivo do presente estudo, coordenado pela ANDI, em parceria com a Fundação Ford. Tendo como base uma amostra de textos jornalísticos veiculados ao longo de 2003, 2004 e 2005 acerca das chamadas Políticas Públicas de Comunicação (PPC), o trabalho busca descrever e analisar como 53 jornais de todas as unidades da federação, além de quatro revistas de circulação nacional, se comportam quando os temas em destaque em suas páginas remetem a questões referentes ao próprio universo das comunicações.

Esta Introdução traz o perfil geral da cobertura jornalística sobre o assunto, bem como os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da investigação. Sempre nos valendo, como pano de fundo, dos dados da pesquisa, no primeiro capítulo traçaremos algumas das principais relações entre mídia e democracia. No segundo, são abordadas questões relacionadas à infra-estrutura necessária à operação dos meios de comunicação – pontuando-se temas como regulação, concessões e propriedade. Já no terceiro capítulo, estarão em foco algumas discussões acerca da regulação dos conteúdos. Por fim, voltaremos a apresentar alguns dados mais gerais coletados pelo estudo.

A atuação da imprensa – e dos meios de comunicação de maneira geral – sempre esteve fortemente conectada, ao longo dos últimos séculos, aos processos de consolidação das sociedades democráticas. Exatamente por isso, a existência de meios livres de informação e expressão passou a ser, historicamente, um dos principais fundamentos na quase totalidade das definições de democracia. No início do século XIX, Thomas Jefferson, um dos responsáveis por lançar as bases do modelo democrático nos Estados Unidos, chegou a afirmar que se, em um dado momento, as sociedades tivessem que escolher entre possuir governos ou imprensa, deveriam optar pela última.

A afirmação do líder norte-americano trazia, em suas entrelinhas, a concepção que décadas depois também viria a ser reiterada no Brasil pelo jurista Ruy Barbosa: “de todas as liberdades, é a da imprensa a mais necessária e mais conspícua; sobranceia e reina sobre as demais”. Não por outra razão, ganhou força nos últimos anos, entre diferentes teóricos, a idéia de que a mídia, mais do que um ator relevante da democracia, representaria em tese um “quarto poder”.

Cabe ressaltar que tal dimensão atribuída à mídia tem relação direta com a potencial função social que ela passou a desempenhar nas sociedades contemporâneas. Dentre os diversos e possíveis papéis exercidos pelos meios de comunicação, poderíamos destacar o seu dever de levar informações contextualizadas para a população, a capacidade de influenciar a definição dos temas centrais da agenda pública e a atuação no monitoramento e no controle social dos atores políticos.

Dessa forma, ao constituírem-se nos principais mediadores do debate público, influenciando diretamente a construção do imaginário social sobre as diferentes questões em discussão, os meios de comunicação de massa não podem prescindir de cumprir com responsabilidades que perpassam outras instituições da vida democrática, como atuarem com transparência e serem responsivos perante a sociedade.

A mídia no espelho

Tal princípio se aplica porque a mídia, assim como qualquer outra instituição, nem sempre consegue representar um papel isento no debate público. É por isso que a evolução do projeto democrático, nos últimos séculos, levou ao desenvolvimento uma série de regulamentações, que estabelecem os critérios e os limites legais para a atuação dos meios de comunicação – a exemplo do que também ocorre com o Estado e o Setor Privado. Entre as diferentes políticas de regulação voltadas às empresas de mídia – as quais serão abordadas ao longo da presente publicação – poderíamos citar, a título de ilustração, o controle público das concessões de radiodifusão, a classificação indicativa dos conteúdos de cinema e televisão e o direito de resposta.

Por outro lado, é importante ter em mente que os marcos regulatórios não são estáticos – a própria evolução da sociedade e, no caso específico da comunicação, os acelerados avanços tecnológicos, lavam a uma necessidade de constante atualização/adequação de seus parâmetros. O que envolve, certamente, debates e negociações entre as diversas partes interessadas.

Artigo 19 Declaração Universal dos Direitos Humanos

Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras.

Este processo, inerente ao próprio cenário democrático, vem a colocar, entretanto, um desafio de grandes proporções para a mídia: como cumprir de forma adequada sua função social – reportar, informar, discutir – em situações nas quais os interesses do próprio setor estão em jogo?

Será que a imprensa brasileira, enquanto uma das guardiãs da democracia, vem conseguindo abordar de forma objetiva questões relacionadas aos seus próprios deveres e responsabilidades? De que maneira e em que medida as empresas do setor priorizam informar seus públicos sobre os temas que dizem respeito ao universo das comunicações? Procurando desvendar algumas das possíveis respostas a tais questionamentos, a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e a Fundação Ford elaboraram um estudo inédito, que procura enfocar o tratamento editorial dispensado aos temas das Políticas Públicas de Comunicação por 53 jornais impressos (representando todos os estados brasileiros) e por quatro revistas de circulação nacional. A pesquisa analisou uma amostra de 1.184 textos jornalísticos, publicados entre 2003 e 2005, que traziam conteúdos relacionados ao foco temático principal (*os principais resultados do estudo, bem como informações sobre a metodologia utilizada, estão descritos na página 18*).

Mesmo estando centrado na radiografia da atuação de apenas um dos atores do cenário comunicacional – a imprensa –, o presente trabalho possibilita revelar as diferentes óticas e abordagens construídas pela mídia em relação ao seu próprio campo de atuação. Move esse esforço investigativo a percepção de que as políticas de comunicação somente passarão a fazer parte, de maneira mais ampla e efetiva do jogo político nacional se – e quando – vierem a integrar, com um mínimo de transparência e imparcialidade, a própria agenda jornalística.

AS FUNCIONALIDADES DA MÍDIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A fim de melhor compreender a relevância do debate sobre as Políticas Públicas de Comunicação no atual contexto das sociedades democráticas, é preciso revisar, ainda que brevemente, algumas das principais potencialidades dos meios de comunicação historicamente analisadas pelos cientistas sociais: agendamento e enquadramento do debate público, construção das informações e controle social do Poder Público.

O primeiro aspecto diz respeito ao poder que a mídia possui de interferir – a partir daquilo que veicula ou omite – nos temas que estarão no topo da lista de prioridades dos decisores, formadores de opinião e, muito freqüentemente, da sociedade como um todo.

Com a rápida expansão e diversificação de suas áreas de atuação – em grande parte, em função do processo de reconhecimento dos direitos humanos de cidadãos e cidadãs ocorrido nas últimas décadas – os Estados nacionais se vêem diante da necessidade de definir prioridades de ação, entre os diferentes demandas colocadas cotidianamente na esfera pública. Mesmo os mais desconfiados

analistas do alcance proposto pelas teorias de *agenda setting*, hoje concordam que a focalização mais intensa da mídia em determinados temas colabora para sua inclusão na pauta de decisões¹.

Desse modo, a frequência com que a imprensa reporta os diferentes assuntos impõe-se como um dos fatores de interferência na definição das políticas públicas – apesar de não ser o único e, em muitos casos, estar longe de ser o principal. Questões que afetam de forma direta a vida dos eleitores, por exemplo, acabam por ser pouco influenciadas pelo volume de informações trazido pelo noticiário: por mais que a mídia insistisse em não cobrir o campo da saúde, os eleitores iriam continuar demonstrando aos seus representantes que este é um assunto central em suas vidas².

Recortes da realidade

A influência da mídia no agendamento dos temas públicos não ocorre, entretanto, de maneira homogênea. Os diferentes processos de construção das informações, bem como os diversos tipos de enquadramentos que podem ser dados a um determinado assunto, também interferem diretamente na forma como ele será compreendido pelo público – e, conseqüentemente, na força que ele terá (ou não) nos espaços de debate. Dessa forma, o tipo de abordagem midiática conferido a um tema pode influenciar distintas etapas na construção de significados por parte dos possíveis atores envolvidos na formulação de uma certa política pública.

No caso do jornalismo, isso fica evidente quando analisamos o maior destaque atribuído a certas temáticas, muitas vezes em detrimento de outras mais relevantes para o conjunto da sociedade. No contexto da imprensa brasileira, o foco da cobertura é centralmente dispensado às questões relacionadas à política partidária, legislativa e presidencial – assuntos que, em geral, ocupam espaços exclusivos e permanentes dos jornais. Nesse cenário, fatos como a troca de ministros, as negociações entre parlamentares e os interesses setoriais envolvendo “políticos profissionais”, por exemplo, têm atenção garantida, dado que são entendidos como elementos do que se pode chamar de política. Com isso, via de regra, acaba por receber uma atenção secundária o debate sobre os aspectos mais abrangentes das políticas públicas – como ilustração, poderíamos mencionar o acompanhamento mais sistemático de suas várias etapas (deliberação, formulação, implementação, monitoramento, avaliação).

De outro lado, quando buscamos analisar os focos temáticos, parece bem delimitada a idéia de política econômica, que também conta com destaque garantido e editoriais exclusivas nos principais veículos do País. Entretanto, as demais políticas públicas, não raro, deixam de ser reconhecidas como sendo do universo cognitivo e de significados da própria política. Ou seja, ganham diferentes espaços nos meios e são mais ou menos entendidas como “políticas” a depender do jornalista encarregado da reportagem e das personagens que compõem o fato a ser noticiado.



O estudo conduzido pela ANDI em parceria com a Fundação Ford demonstra que apenas 0,3% dos textos se vale da expressão “Políticas Públicas de Comunicação”, ou similares, na abordagem de temas relevantes para o amplo universo das comunicações. Por outro lado, 11,8% do material traz a expressão “mercado”, sugerindo que o assunto é mais fortemente tratado pela perspectiva do *business*.

1. A teoria do agendamento foi inicialmente desenvolvida por McCombs e Shaw (1990).

2. Para entender as condições que interferem na forma do agendamento, veja artigo de Stuart Soroka (*a referência completa está disponível na Bibliografia, na página 219*).

Assim, a violência só passa a ser entendida como uma questão de política pública na medida em que deixa os cadernos policiais e as personagens da notícia são membros dos executivos estaduais, municipais ou federais diretamente envolvidos nas políticas de segurança pública. Ou ainda, quando são entrevistados especialistas que se dedicam ao tema, tratando-o como um fenômeno social, cultural e político. De resto, o assunto continua sendo explorado fortemente desde um viés factual – um crime que o indivíduo X cometeu contra o indivíduo Y, por exemplo. Mas onde fica a política nessa forma de ofertar a notícia?

Controle social

Diferentes fases no desenvolvimento de uma política pública demandam o conhecimento de variados níveis de informação – estatísticas, legislações, posições de atores diversos, melhores práticas. A mídia é um potencial investigador e fornecedor destas informações, inclusive conferindo voz a fontes alternativas e contestadoras de dados oficiais.

Além disso, em regimes democráticos, toda política pública supõe que os atores por elas responsáveis devem demonstrar algum grau de *accountability*. Entretanto, esta característica é tão mais crível quanto mais externos ao processo forem os atores responsáveis por exercer esse controle. Desde as discussões travadas pelos Federalistas para a constituição da democracia norte-americana, a imprensa é entendida como uma das principais instituições de controle social dos governos eleitos, assim como de outros setores da vida pública que também devem ser “monitorados” (ONGs, empresas, etc.). Nesse sentido, o acompanhamento não apenas do lançamento oficial de projetos, mas de sua continuidade, da idoneidade em sua execução e de seus resultados é – ou deveria ser – tarefa a ser conduzida com afincamento pelos profissionais da notícia.

Políticas Públicas de Comunicação?

Esse longo preâmbulo oferece consistência, essencialmente, a duas premissas. A primeira, de que a mídia – em suas diferentes formas – é um ator relevante para a sociedade contemporânea e, portanto, também deve ser responsável (*accountable*) e passível de controle democrático. A segunda, de que as comunicações são um tema central para os Estados Nacionais e, desta forma, deveriam ser objeto de Políticas Públicas específicas.

A partir dessas reflexões, poderíamos retomar algumas perguntas centrais para a presente publicação: como o mesmo jornalismo que contribui para o controle social das políticas públicas e para o agendamento dos temas que ganharão destaque na esfera pública se comportará quando a mídia passa a ser o centro das atenções? Em outras palavras, como os guardiões guardam a si mesmos?

É na busca de respostas para tais indagações que nos moveremos ao longo das próximas páginas.

PERFIL GERAL DA COBERTURA

De maneira geral, os meios de comunicação brasileiros ainda dedicam uma atenção seletiva e parcial aos temas mais polêmicos das Políticas Públicas de Comunicação – como a regulação de conteúdo e a propriedade cruzada. Reverter essa tendência é um desafio central para a consolidação da democracia no País

Qualquer que seja a organização em foco, certamente não devemos considerar tarefa fácil a produção e publicação de informações transparentes e acuradas acerca de seus próprios temas e atividades. Não é de se estranhar, portanto, que quadro similar venha a ser observado no contexto dos meios de comunicação de massa. Por outro lado, seria ingênuo deixar de reconhecer o claro diferencial presente nas empresas jornalísticas quando comparadas com as de outros segmentos: elas têm como objetivo maior a geração de notícias informativas – e de efetiva credibilidade – sobre os mais diversos aspectos da realidade, o que não ocorre com as demais.

Assim seria de se esperar que a cobertura jornalística dedicada pela imprensa às temáticas de seu próprio campo de interesse contivesse um nível razoável de acuidade e de pulso investigativo.

Os dados que se seguem, entretanto, denotam que a mídia brasileira costuma falar de si mesma de uma maneira seletiva, deixando de lado temas espinhosos, porém de central relevância para o desenvolvimento das democracias contemporâneas. O que nos leva a deduzir que, ao eleger os meios de comunicação como peças centrais do sistema de construção das informações públicas, os regimes democráticos acabaram por moldar um grande desafio: como estimular a reflexão sobre esse importante ator social, se é ele mesmo o responsável por mediar a troca de significados no âmbito da esfera pública?

Veículos pesquisados

A observação atenta dos perfis dos veículos que mais e menos publicaram textos acerca das Políticas Públicas de Comunicação (PPC) – e temas congêneres – apresenta-se como uma primeira medida importante de que os interesses em jogo nesse debate interferem diretamente no desenho das tendências observadas na cobertura jornalística.

A amostra de três anos coletada pela ANDI permite identificar que a cobertura global dos mais diferentes temas associados às comunicações (*ver palavras-chave utilizadas para a seleção dos textos, na página 19*) está muito aquém da relevância da instituição mídia para os regimes democráticos, conforme destacamos anteriormente. O estudo aponta a média de 0,19 textos publicados por cada jornal diariamente – ou seja, somente a cada cinco dias os diários publicaram um artigo, coluna, editorial, entrevista ou matéria sobre o campo temático analisado.

Quando focalizamos as revistas – veículos para os quais estamos trabalhando com o universo total de conteúdos publicados no período – alcançamos a média de 0,43 textos/semana ou praticamente um a cada 15 dias. Se subtrairmos dessa conta o semanário *Carta Capital* – que deu maior destaque à cobertura sobre as políticas de comunicação –, essa média se altera para um texto ao mês.

Diante disso, cabe imaginar um cenário em que qualquer outra instituição central para a democracia – o Executivo, por exemplo – contasse com uma cobertura de proporções similares. Não é difícil deduzir as conseqüências.

Do ponto de vista do debate nacional a situação é, porém, um pouco menos grave. Isto porque, ao contrário do que apontam outras análises conduzidas pela ANDI, os veículos de maior influência – *Correio Braziliense*, *Folha de S. Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Estado de S. Paulo* e *O Globo* – são responsáveis por parcela significativa da cobertura: 22% do total (e 28,3% se consideramos apenas os diários). Em média, cada um destes veículos contribuiu com 4,4% dos textos da amostra, enquanto os jornais regionais ficaram com média de 1,12%. Já as duas publicações especializadas em economia – *Gazeta Mercantil* e *Valor Econômico* – responderam por 2,1% cada, em média. Cabe assinalar que, no recorte referente aos jornais nacionais, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* foram responsáveis por quase 66% do material analisado. Já as revistas representaram 22,4% da mostra total, sendo que uma delas – *Carta Capital* – reuniu mais de 50% desses textos.

Interesses cruzados

Outro dado relevante explicitado pelo estudo diz respeito aos veículos que integram grupos de comunicação detentores de outras mídias – tevês, rádios, jornais, revistas, Internet. Eles tendem a publicar bem menos textos sobre as políticas de comunicação do que os concorrentes com perfil oposto. Vale olhar os números: jornais ou revistas cujas empresas também possuem estações de televisão, respondem por 1,47% do material publicado, em média. Os que estão sob grupos que contam com concessões de rádio são responsáveis cada um por, em média, 1,61%. Já os que não possuem nem rádio nem televisão contribuem, em média, com 6,2% da cobertura.

Os veículos cujos grupos não detêm concessões de radiodifusão são os que, proporcionalmente, menos atrelaram suas coberturas – em 70,4% dos casos – a fatos específicos ocorridos no período, como a discussão sobre o Conselho Federal de Jornalismo (CFJ), a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav) e a expulsão do jornalista Larry Rother. Esta postura denota uma cobertura mais sólida e constante sobre as PPC, menos reativa ao factual. Já nos veículos pertencentes a grupos de radiodifusores, a percentagem de textos que não remetem aos casos mais marcantes ocorridos no período cai para 56%. Além disso, a proporção da presença de opiniões divergentes (19,7%) nos textos dos não-radiodifusores também é superior à média geral da pesquisa (15,7%). Além disso, esses veículos cobrem duas vezes mais questões ligadas à infra-estrutura das comunicações e 2,75 mais vezes as relações entre mídia e política.

Tomemos alguns exemplos ilustrativos. Dentre os grandes jornais, *O Estado de S. Paulo* (com 7,8%) publicou 2,6 vezes mais conteúdos que *O Globo* – membro de uma *holding* com um leque de negócios comunicacionais bastante mais significativo do que os do Grupo Estado. Na comparação envolvendo as revistas, a publicação *Carta Capital* também veiculou 2,6 vezes mais textos do que a *Época*. Fora do eixo Rio-São Paulo a situação é ainda mais complexa, pois as históricas conexões entre representantes políticos e a propriedade dos meios de comunicação acabam por reduzir o foco das coberturas jornalísticas sobre as

PPCs. Enquanto o jornal *A Tarde*, de Salvador, foi responsável por 2,7% do total de textos pesquisados, o concorrente próximo, *Correio da Bahia* – pertencente a um grupo político local, bem como a uma *holding* comunicacional – contribuiu com somente 0,8%.

Assim, os dados parecem apontar para o fato de que veículos não envolvidos diretamente com grupos políticos e/ou não pertencentes a *holdings* que detém propriedade cruzada de outras mídias acabam por publicar mais sobre as políticas de comunicação. Mas quais seriam os possíveis motivos para esse cenário? Os interesses imediatamente envolvidos e, logo, a dificuldade de enveredar jornalisticamente por assuntos que frequentemente contrariam as práticas adotadas por suas empresas parecem ser algumas das hipóteses com maior probabilidade de serem verificadas empiricamente, no que se refere ao comportamento dos jornais e revistas que integram as *holdings* ou mantêm relação estreita com grupos políticos.

VEÍCULOS POR CATEGORIA

	N°	%
Jornais de Influência Nacional	260	22,0
Jornais Regionais	609	51,4
Jornais Econômicos	50	4,2
Revistas	265	22,4
Total	1.184	100,0

VEÍCULOS PESQUISADOS

Veículos por Categoria	Veículos	% dentro da categoria específica	% no total de textos analisados
Jornais de Influência Nacional	O Estado de S. Paulo - São Paulo	35,4	7,8
	Folha de S. Paulo - São Paulo	30,8	6,8
	O Globo - Rio de Janeiro	13,5	3
	Jornal do Brasil - Rio de Janeiro	10,4	2,3
	Correio Braziliense - Distrito Federal	10	2,2
	Total	100	22
Jornais Regionais	A Gazeta - Mato Grosso	5,9	3
	Hoje em Dia - Minas Gerais	5,6	2,9
	Jornal do Commercio – Pernambuco	5,4	2,8
	A Tarde - Bahia	5,3	2,7
	Estado de Minas - Minas Gerais	4,9	2,5
	O Liberal - Pará	4,8	2,4



O Liberal - Pará	4,8	2,4
Diário Catarinense - Santa Catarina	4,3	2,2
Diário do Nordeste - Ceará	3,9	2
O Povo - Ceará	3,9	2
Zero Hora - Rio Grande do Sul	3,4	1,8
A Notícia - Santa Catarina	3,4	1,8
O Estado do Maranhão - Maranhão	3	1,5
Diário do Amazonas - Amazonas	2,6	1,4
Diário da Manhã - Goiás	2,6	1,4
O Popular - Goiás	2,6	1,4
Diário de Pernambuco - Pernambuco	2,6	1,4
Jornal de Brasília - Distrito Federal	2,5	1,3
Diário de Cuiabá - Mato Grosso	2,3	1,2
Folha de Londrina - Paraná	2,3	1,2
A Gazeta - Espírito Santo	2,1	1,1
O Norte - Paraíba	2,1	1,1
Correio da Bahia - Bahia	1,6	0,8
Meio Norte - Piauí	1,6	0,8
Jornal da Tarde - São Paulo	1,5	0,8
A Gazeta - Acre	1,3	0,7
Diário do Pará - Pará	1,3	0,7
O Dia - Rio de Janeiro	1,3	0,7
Correio do Povo - Rio Grande do Sul	1,3	0,7
Tribuna do Norte - Rio Grande do Norte	1,1	0,6
Jornal do Tocantins - Tocantins	1,1	0,6
Gazeta de Alagoas - Alagoas	0,8	0,4
A Crítica - Amazonas	0,8	0,4
Diário do Amapá - Amapá	0,8	0,4
Correio da Paraíba - Paraíba	0,8	0,4
O Dia - Piauí	0,8	0,4
O Rio Branco - Acre	0,7	0,3
Diário da Tarde - Minas Gerais	0,7	0,3
Correio do Estado - Mato Grosso do Sul	0,5	0,3
Diário de Natal - Rio Grande do Norte	0,5	0,3
Diário da Amazônia - Rondônia	0,7	0,3
O Estadão do Norte - Rondônia	0,5	0,3
Folha de Boa Vista - Roraima	0,7	0,3
Correio de Sergipe - Sergipe	0,3	0,2
Tribuna de Alagoas - Alagoas	0,2	0,1
Brasil Norte - Roraima	0,2	0,1
Total	100	51,4

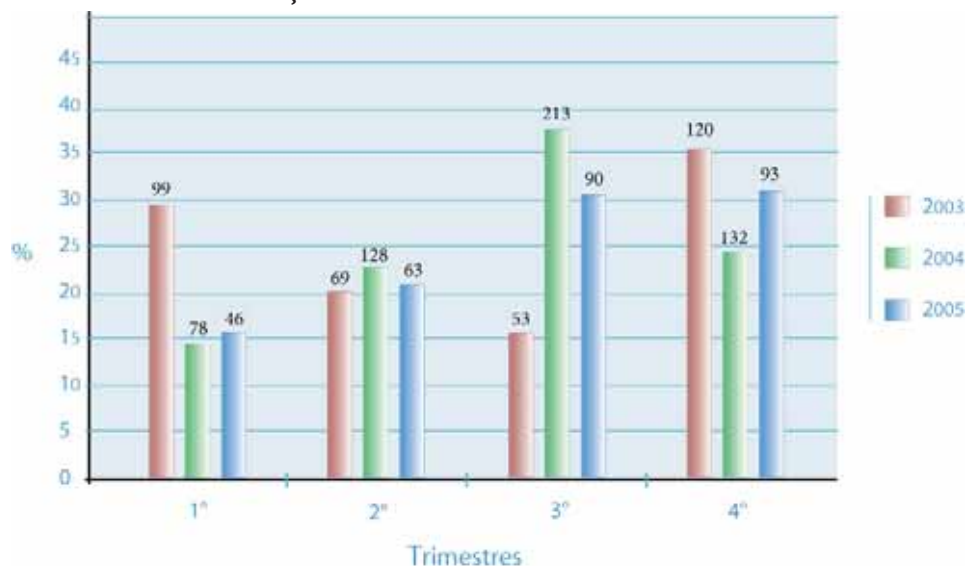
Jornais Econômicos	Gazeta Mercantil - São Paulo	54	2,3
	Valor Econômico - São Paulo	46	1,9
	Total	100	4,2
Revistas	Carta Capital	49,7	11,1
	Veja	19,6	4,4
	Época	19,2	4,3
	IstoÉ	11,7	2,6
	Total	100	22,4

Períodos analisados

O gráfico abaixo permite afirmar que não há regularidade temporal na cobertura da imprensa sobre as Políticas Públicas de Comunicação. Ou seja, falta dedicação cotidiana ao tema. Assim, boa parte do material pesquisado resulta de momentos especiais, quando casos sintomáticos conseguiram mobilizar a atenção das redações. O último trimestre de 2003 foi povoado pela denúncia de que o apresentador do programa Domingo Legal, do SBT, levava ao ar dois supostos membros da entidade criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), em uma falsa entrevista; a farsa foi desmascarada dias depois. O terceiro trimestre de 2004 contou com duas relevantes discussões: o debate dos projetos de criação da Ancinav e do CFJ – ambos floresceram e foram enterrados no mesmo período. Já o terceiro e o quarto trimestre de 2005 foram perpassados pela discussão do sistema de Televisão Digital a ser implantado no Brasil (*outras informações sobre estes casos serão apresentadas nos próximos capítulos da presente publicação*).

Nenhuma dessas pautas, por mais relevantes que sejam, podem ser identificadas como debates gerais acerca do universo comunicacional – caso, por exemplo, da regulação de conteúdos ou de propriedade. Nesse sentido, os fatos excepcionais destacados ao longo do período analisado não só acabaram correspondendo por parte significativa da cobertura, mas também imprimiram uma certa lógica à mesma. Temas como renovação de concessões, o cumprimento das regras das concessões pelas emissoras de rádio e televisão, a situação da radiodifusão comunitária, dentre tantos outros que poderiam povoar o cotidiano do noticiário, se fizeram bem menos presentes.

DISTRIBUIÇÃO DOS TEXTOS POR TRIMESTRE



Distribuição geográfica da amostra

Uma outra forma de verificar o equilíbrio ou desequilíbrio da cobertura sobre as Políticas Públicas de Comunicação é a análise da distribuição dos textos segundo a localidade sede dos veículos pesquisados. Os dados denotam uma forte concentração – a maior já verificada em pesquisas realizadas pela ANDI – em São Paulo. Os diários paulistas reúnem um volume de textos desproporcional ao restante da amostra quando comparado aos demais estados – ali, a relação entre o número de diários e de material publicado é quase sete vezes superior à média geral por unidade da federação.

Nesse sentido, ainda que a região Nordeste conte com mais jornais pesquisados, por abrigar um número maior de estados, acabou por ficar sub-representada. Um dos fatores que possivelmente explicam este cenário diz respeito à elevada vinculação dos diários da região com grupos políticos locais – limitando, assim, o interesse dos proprietários por esse tipo de discussão.

Uma outra forma de verificar a distribuição geográfica da amostra reside na análise de quais localidades são reportadas pelos textos pesquisados. Esse tipo de leitura dos dados trouxe resultados igualmente relevantes e, em certo sentido, indicadores de desequilíbrio: 82,8% do material focalizam uma determinada localidade geográfica – ou seja, reportam fatos que se passam em algum lugar específico. O restante (17,2%) trouxe conteúdos relacionados a temas mais conceituais vinculados às Políticas Públicas de Comunicação.

Dentre os que se centram em alguma localidade, 79% se detêm exclusivamente na realidade brasileira, 7,2% focam o cenário internacional e 13,8% relacionam os dois universos. Faz sentido supor que a experiência internacional foi pouco aproveitada pela mídia nacional ao discutir as PPC – a quase totalidade das democracias mais avançadas apresenta desenhos regulatórios para as comunicações bastantes mais consolidados do que o nosso, o que poderia se converter em rica fonte de experiências (e pautas) para as discussões sobre esse assunto.

Por outro lado, quando a mídia se centra na realidade brasileira, na maioria das vezes (80%) fala do país como um todo, sendo os 20% restantes destinados a cobrir o contexto das regiões, estados e municípios. Tal panorama denota uma desvinculação da discussão da comunicação com as questões locais e, portanto, com a vida cotidiana dos cidadãos e cidadãs.

Comunicação por quem e para quem?

Essa perspectiva é reforçada, de forma preocupante, por outros dados: em 82,2% dos textos analisados não há a mais remota menção aos cidadãos e cidadãs, que cotidianamente se relacionam com a mídia.

Quando observamos os tímidos 17,8% de artigos, editoriais, colunas, entrevistas e reportagens em que a população é mencionada de alguma forma, descobrimos que, na maioria dos casos (56,4%), ela aparece como “consumidora”. Em 28%, é identificada com expressões como telespectador, ouvinte, assinante, leitor, internauta – ângulos diferenciados da idéia de consumidores. Apenas em 15,6% dos textos pesquisados a população recebe seu título republicano, de cidadãos e cidadãs – e em nenhum caso lhe é conferida a categoria de “sujeitos de direitos e deveres”. Essa postura acaba por reforçar a perspectiva do negócio e de uma relação empresa-cliente, semelhante às demais encontradas nos mais variados

TEXTOS POR UF DO VEÍCULO	
UF	%
AC	1,0
AL	0,5
AM	1,8
AP	0,4
BA	3,5
CE	4,1
DF	3,5
ES	1,1
GO	2,7
MA	1,5
MG	5,7
MS	0,3
MT	4,1
PA	3,1
PB	1,5
PE	4,1
PI	1,3
PR	2,8
RJ	5,9
RN	0,8
RO	0,6
RR	0,4
RS	2,4
SC	4,0
SE	0,2
SP	19,5
TO	0,6
NACIONAL(Revista)	22,4
Total	100

TEXTOS POR REGIÃO DO VEÍCULO	
Região	%
S	9,2
SE	32,3
NE	17,6
N	7,9
CO	10,6
NACIONAL(Revista)	22,4
Total	100

mercados. Entretanto, é central lembrar que estamos trabalhando com um bem bastante diferenciado – a informação – e, em muitos casos, com empresas concessionárias de um bem público, o espectro eletromagnético. Nesse sentido, a negação de uma terminologia vinculada aos direitos e à cidadania deve ser observada com redobrada atenção.

Como conseqüência dessa postura, temas relevantes para populações específicas – como as relações entre mídia e infância (8,4%), questões de gênero (1,6%), raça/etnia (1,9%), pessoas com deficiência (0,6%) e direitos humanos em geral (4,6%) – foram agendados em um volume aquém do que seria de esperar-se em um País com as características do nosso.

Televisão comercial: o centro das atenções

As Políticas Públicas de Comunicação englobam setores tão amplos como os da televisão e do rádio, os quais podem, adicionalmente, ser comunitários, estatais ou privados. A clara determinação da Constituição de 1988 para que fossem estruturados três sistemas de comunicação – o público, o estatal e o privado –, bem como as diferenças não desprezíveis entre tevê comercial e tevê educativa, por exemplo, indicam a pertinência de se oferecer espaços específicos para reflexões sobre esses distintos formatos de mídia.

A despeito desse contexto complexo, o tratamento dispensado pelas redações às PPC focaliza, sobretudo, a televisão comercial. Importantes setores, como jornal, rádio e cabo, são objeto de cobertura jornalística em uma proporção bastante menos significativa. Já em relação às diferentes formas de propriedade dos sistemas, as mídias educativas, comunitárias e institucionais recebem pouca atenção, se comparadas ao sistema privado/comercial.

De um lado, a imprensa escrita se coloca em uma posição cômoda de atribuir relevância jornalística a um veículo “concorrente”: a televisão. Nesse sentido, não nos soa como mera coincidência a constatação de que jornais pertencentes a grupos que também detém concessões de televisão cobrem significativamente menos a temática. De outro, a pouca pluralidade da reflexão travada quanto aos sistemas comunicacionais possíveis impede a formação de uma agenda mais ampla: a discussão acerca da potencialização do acesso e do alcance de sistemas comunitários, universitários, institucionais e educativos é central para a chamada democratização das comunicações – tema que parece caminhar na contramão dos interesses privados que dominam o setor.

Vale ressaltar, finalmente, que as variáveis criadas para contabilizar os segmentos e sistemas mencionados eram de múltipla escolha, ou seja, mesmo quando os textos se valiam da menção a duas ou mais categorias, tal fato era capturado pela pesquisa.

SEGMENTOS OU SETORES MENCIONADOS

Segmento	%
Televisão	59,0
Jornal	18,6
Rádio	18,6
Internet	14,5
Cinema	13,9
Publicidade/Propaganda	9,0
Outros segmentos de telecomunicações (celulares, etc)	7,6
Cabo	5,0
DTH	1,9
MMDS	0,8
Outros	4,4
Mídia e/ou comunicação em geral	17,5

* Variável de múltipla escolha, logo os resultados podem somar mais de 100%

SUBDIVISÕES DOS SISTEMAS PÚBLICO, ESTATAL E PRIVADO

Sistema	%
Privado/Comercial	59,0
Estatual	7,5
Educativo	3,7
Comunitário	2,9
Institucional (Tvs legislativas, Tvs governamentais, TeleSur, etc.)	1,8
Cultural	1,2
Universitário	0,6
Segmentada: Religiosas	0,5
Segmentada: Sindicais	0,3
Outros	0,3
Não foi possível identificar	20,7
Não se aplica	12,1

* Variável de múltipla escolha, logo os resultados podem somar mais de 100%

O que se vê na TV?

Como observamos, a cobertura sobre o universo das comunicações ainda é fortemente concentrada na televisão. Essa constatação, entretanto, não revela aspectos relacionados aos temas centralmente abordados pelos textos jornalísticos. Assim, de quais assuntos os diários e revistas estão tratando quando priorizam questões sobre a Televisão e sobre o sistema privado de comunicação?

Novamente, estamos diante de uma expressiva limitação nos debates conduzidos pela imprensa: as questões de conteúdo – qualidade, por exemplo – são responsáveis por mais de 50% da cobertura. Por certo, os temas aí encontrados são altamente relevantes para o espaço público brasileiro. Entretanto, são também a ponta de um *iceberg* bastante mais profundo e complexo. Questões de fundo, como as relações com a política (4,6%), a democracia (1,8%) e o poder (0,3%), são amplamente negligenciadas pelo noticiário. O mesmo acontece com aspectos estruturais e regulatórios – concentração da propriedade, sistema de concessões, dentre outros – que também aparecem com percentuais bastante inferiores (11,7%). Em síntese, há um forte desequilíbrio na composição dos conteúdos jornalísticos sobre as PPC e os temas relevantes da comunicação. Desequilíbrio, não é demais lembrar, verificado no âmbito de uma atenção editorial já reduzida, em comparação à relevância da temática. Se quisermos fazer uma analogia com a cobertura de violência, seria possível afirmar que os textos analisados trazem o factual (o crime), mas avançam pouco na análise do contexto, dos fenômenos, das causas, das Políticas.

Em um cenário como esse, terminamos diante de uma baixíssima capacidade de agendamento de temas absolutamente centrais para uma discussão sobre o perfil do sistema midiático brasileiro e para subsidiar as eventuais mudanças que se façam necessárias. Não se fala de educação para a mídia (0,4%), de lei geral da comunicação de massa (0,3%), da propriedade dos meios de comunicação por políticos e familiares (0,4%), da configuração da propriedade do setor (0,3%). Estará o jornalismo desempenhando o seu papel de *watchdog* das Políticas Públicas – nesse caso as de Comunicação – em uma cobertura com tais características?

QUAL DOS SEQUITES GRANDES TEMAS É, CENTRALMENTE, MENCIONADO

Foco Central	N°	%
Questões de conteúdo (de entretenimento, jornalístico e publicitário)	594	50,2
Questões estruturais, de mercado e regulatórias (exceto regulação do conteúdo)	139	11,7
Questões tecnológicas	139	11,7
Horário Eleitoral	71	6,0
Mídia e Política	54	4,6
Propriedade intelectual	36	3,0
Direitos e liberdades	23	1,9
Mídia e Democracia	21	1,8
Questões gerais da comunicação	19	1,6
História da comunicação e/ou de um dos setores/segmentos/sistemas	18	1,5
Discussão geral de um dos setores/segmentos/sistemas	16	1,4
Questões da burocracia estatal relacionada às comunicações	16	1,4
Questões profissionais e sindicais	9	0,8
Educação e comunicação	5	0,4
Lei geral de comunicação	6	0,3
Mídia e Poder	3	0,3
Outros	17	1,4
Total	1.184	100,0

PARA ENTENDER A PESQUISA

O objetivo final desta análise estava em compreender como a imprensa escrita trabalha temas que são relativos à própria atividade midiática, em diversas esferas – do jornalismo, do negócio da comunicação, da tecnologia, das relações com o Estado, das políticas públicas, do entretenimento, dentre outros. Para isso, nossa primeira tarefa foi definir um conjunto de palavras-chave que nos permitissem obter a amostra – ou o universo, para o caso das revistas – mais fidedigna possível de textos jornalísticos sobre a temática publicados no período em foco, que cobriu de 2003 a 2005 (*veja a lista de palavras-chave no quadro da próxima página*).

Qualquer conteúdo que contasse com, pelo menos, uma das palavras definidas foi selecionado pelo sistema de buscas utilizado. Além disso, a identificação de um texto pelo sistema não implicava que ele fosse necessariamente considerado pela presente pesquisa. Foram eliminados materiais com o seguinte perfil:

- Cartas de leitores.
- Textos com menos de 500 caracteres.
- Textos que mesmo contendo uma das palavras-chave não estivessem versando sobre um dos assuntos de interesse da investigação. Por exemplo, muitos conteúdos traziam o termo “censura”, mas utilizado em um outro contexto temático. Neste caso, eram desconsiderados através de nosso processo de triagem do material.

A maioria das expressões-chave definida foi considerada *ipsis literis* pelo sistema de buscas. Já expressões acompanhadas do sinal (+) indicavam que o texto deveria conter as duas palavras, mesmo que não lado a lado. Expressões acompanhadas do sinal (-), por sua vez, indicavam que deveriam ser capturados todos os textos exceto aqueles que contivessem a palavra identificada com essa marcação.

Além disso, vale ressaltar, a despeito de sua importância – dado o foco central da presente análise – não se tratou de assuntos como “novas tecnologias” e todo o amplo universo das telecomunicações e da Internet, a não ser que os mesmos estivessem correlacionados com as questões que abordamos aqui. Por exemplo: quando focalizada a propriedade cruzada de empresas de telefonia e radiodifusão, o texto foi considerado em nossa amostra; entretanto, se a atenção estivesse exclusivamente na relação de uma empresa de telefonia com seus clientes, o material seria descartado.

Método de análise

No caso dos jornais, para a definição de uma amostra passível de análise, trabalhou-se com o método de seleção de conteúdos conhecido como Mês Composto: para cada um dos anos considerados – 2003, 2004 e 2005 – foram sorteados 31 dias aleatoriamente, observando-se a representatividade dos meses do ano (meses com 31 dias contavam com mais unidades na amostra do que aqueles com 28 ou 30 dias) e dos dias da semana (buscou-se obter um volume semelhante de segundas, terças, quartas, quintas, sextas, sábados e domingos). Assim, nosso quadro amostral contou com 93 dias. Já para as revistas, em função do volume mais reduzido de conteúdos a serem analisados, foi considerada a totalidade dos textos.

Os veículos foram escolhidos com o objetivo de permitir comparação com outras análises conduzidas anteriormente pela ANDI. Nesse sentido, elegeram-se quatro revistas semanais de circulação nacional e dois dos principais veículos de cada unidade da federação – sendo que estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais acabaram contando com mais de dois representantes, dada a importância dessas localidades para o debate nacional.

Palavras-chave selecionadas pela pesquisa

Expressões gerais

1. comunicação de massa
2. comunicação e desenvolvimento
3. comunicação para o desenvolvimento
4. comunicação pelo desenvolvimento
5. comunicação social
6. concentração da propriedade
7. concessionários de rádio
8. concessionários de TV
9. conglomerados de comunicação
10. conglomerados de mídia
11. controle do conteúdo
12. democratização da comunicação
13. democratização da mídia
14. empresa jornalística
15. empresas de comunicação
16. empresas de mídia
17. espectro eletromagnético
18. grupos de mídia
19. horário eleitoral
20. horário partidário
21. indústria cultural
22. mídia e democracia
23. mídia e política
24. MMDS
25. padrão brasileiro + HDTV
26. padrão brasileiro + televisão digital
27. políticas de comunicação
28. políticas públicas de comunicação
29. proer da mídia
30. propaganda eleitoral na TV
31. propaganda eleitoral no rádio e TV
32. propriedade cruzada
33. propriedade da mídia
34. propriedade dos meios de comunicação
35. propriedade horizontal
36. propriedade vertical
37. rádio comunitária
38. rádio digital
39. rádio pirata
40. radiodifusão
41. rádios comunitárias
42. rádios piratas
43. televisão comunitária
44. televisões comunitárias

45. concessão + conquista
46. concessão + outorga
47. regulação + conteúdo
48. regulação + mídia
49. regulação + televisão
50. renovação + concessão
51. sistema brasileiro + HDTV
52. sistema brasileiro + televisão digital
53. sbtvd
54. TV digital
55. TV educativa
56. TV pública

Direitos e liberdades

57. direito a voz
58. direito de antena
59. direito a comunicação
60. direito a expressão
61. direito de comunicação
62. direito de informação
63. direito do autor
64. direito humano à comunicação
65. liberdade de expressão
66. liberdade de informação
67. liberdade de opinião
68. propriedade intelectual
69. censura

Legislação

70. art. 220
71. art. 221
72. art. 222
73. art. 223
74. art. 224
75. código brasileiro de telecomunicações
76. lei 10359
77. lei 10597
78. lei 4117
79. lei 8977
80. lei 9472
81. lei 9612
82. lei de comunicação eletrônica de massa

- 83. lei de imprensa
- 84. lei do cabo
- 85. lei da TV a cabo
- 86. lei geral de telecomunicações

Questões de conteúdo

- 87. baixaria + televisão
- 88. código de conduta + TV
- 89. classificação indicativa
- 90. padrão globo de qualidade
- 91. produção independente – (menos) grávida
- 92. produção regional
- 93. proibição da propaganda
- 94. proibição da publicidade
- 95. propaganda dirigida às crianças
- 96. publicidade destinada às crianças
- 97. publicidade dirigida às crianças
- 98. publicidade infantil
- 99. qualidade da programação televisiva
- 100. regionalização da produção
- 101. regionalização da programação
- 102. restrição da publicidade
- 103. restrição da propaganda

Organizações

- 104. Agência Nacional de Telecomunicações
- 105. Agência Nacional do Cinema e do Audio-visual
- 106. Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
- 107. Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- 108. Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão

- 109. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
- 110. Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações
- 111. Associação Brasileira de Radiodifusores
- 112. Associação Brasileira de Televisão Universitária
- 113. Associação Brasileira de TV por Assinatura
- 114. Comitê Gestor da Internet
- 115. Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária
- 116. Conselho de Comunicação Social
- 117. Conselho Federal de Jornalismo
- 118. Ética na TV
- 119. Fórum do Audiovisual e do Cinema
- 120. Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- 121. Ministério das Comunicações
- 122. Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania
- 123. ABEPEC
- 124. ABERT
- 125. ABPI
- 126. ABRA
- 127. ABRATEL
- 128. ABTA
- 129. ABTU
- 130. Anatel
- 131. ANCINAV
- 132. CJF
- 133. CONAR
- 134. Federação Nacional dos Jornalistas
- 135. FENAJ
- 136. FNDC
- 137. Intervezes

Com palavras-chave, dias e veículos definidos, um processo de busca eletrônica selecionou um conjunto de textos que, após um processo de triagem manual, resultou nos 1.184 que foram efetivamente analisados pelo presente estudo.

Com o universo delineado, um instrumento de pesquisa, contendo as principais categorias a serem investigadas, foi construído. Um grupo de classificadores foi treinado em seu manuseio, viabilizando a aplicação a cada um dos textos. O instrumento estava estruturado, em linhas gerais, da seguinte forma:

1. *Identificação do material*: variáveis que permitiam extrair informações básicas de cada um dos textos (veículo, cidade, data, título).
2. *Segmentos e sistemas*: nesse momento, buscou-se verificar a quais segmentos (televisão, rádio, etc.) e setores (privado, estatal, educativo) os textos se remetiam.
3. *Foco geográfico*: esta seção do instrumento teve por objetivo capturar as localidades retratadas pelo material analisado.

4. *Foco central*: o principal tema discutido pelo texto pesquisado era identificado nesta seção do formulário de análise de conteúdo. Posteriormente, alguns temas contavam com um segundo nível de detalhamento. Eram eles: horário eleitoral, mídia e democracia, mídia e política, mídia e poder, questões de conteúdo, questões de infra-estrutura e questões tecnológicas. As questões de conteúdo e as tecnológicas ainda passavam por um nível adicional de análise.
5. *Enquadramento do foco*: com o foco central delimitado, os classificadores passaram a identificar a principal perspectiva sob a qual esse determinado assunto foi reportado pelos textos (individual, governamental, da sociedade civil ou temático eram algumas das possibilidades).
6. *Perspectiva governamental*: esse enquadramento passava por uma análise mais detalhada.
7. *Casos específicos*: 12 casos ocorridos no período analisado mereceram uma atenção particular da ficha de classificação. Foram eles:
 - a. Adoção de um padrão brasileiro de TV digital
 - b. Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav)
 - c. Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania
 - d. Conselho Federal dos Jornalistas (CFJ)
 - e. Classificação indicativa
 - f. Empréstimos à mídia pelo BNDES
 - g. Expulsão do jornalista Larry Rother
 - h. Fechamento de rádios comunitárias
 - i. Gugu Liberato (caso PCC)
 - j. Lei da mordaza
 - k. Projeto de regionalização da programação
 - l. Regulamentação/proibição da publicidade de bebidas alcoólicas
8. *Censura e liberdade de expressão e de imprensa*: um detalhamento da cobertura que mencionava ao menos um desses conceitos também foi possível a partir da ficha de classificação elaborada.
9. *Questões gerais*: uma série de aspectos binários (presença ou ausência) era checada pelos classificadores através do formulário desenhado (gênero, raça/etnia, responsabilidade social empresarial, eleições ou tratamento dispensado à população eram algumas das categorias presentes).
10. *Questões jornalísticas*: atores mencionados nos textos; fontes de informação; formas de inclusão na pauta; nível de contextualização; menção a causas, soluções e conseqüências e os tipos de texto jornalístico fecham o instrumento de pesquisa.

As fichas de classificação preenchidas foram transpostas para uma base de dados que permitiu a emissão de freqüências consolidadas e cruzamentos fundamentados em hipóteses prévias. Este material é o objeto de nossa avaliação, a partir da metodologia de Análise de Conteúdo.

A definição das palavras-chave e do questionário foi acompanhada por quatro consultores contratados pela ANDI especialmente para colaborar com a presente investigação (*veja seus perfis na pág. 221*)¹. Adicionalmente, de posse dos dados, eles prepararam três *papers*. Estes materiais serviram de referência para a presente publicação, trazendo informações teórico-conceituais e análises dos dados acerca dos seguintes eixos de discussão: “Mídia e Democracia”, “Mídia e Regulação da Infra-estrutura” e “Mídia e Regulação do Conteúdo”.

Análise de conteúdo

A ANDI utiliza o método de análise de conteúdo para avaliar distintos aspectos da cobertura jornalística. Essa metodologia busca quantificar as características de determinados conteúdos de forma objetiva e sistemática – no caso desta pesquisa, os textos jornalísticos. Ou seja, em seu dia-a-dia, a agência traça a radiografia de cada notícia publicada sobre Infância e Adolescência, a partir dos elementos visivelmente presentes na sua construção. Esse tipo de análise não se preocupa em identificar a intenção de quem envia a mensagem, a forma como cada pessoa recebe essa mensagem, ou ainda o que essa mensagem possa significar (tais questões exigem outros métodos de pesquisa para a sua compreensão). Por meio desse instrumento, isto sim, é possível traduzir os diferentes elementos presentes no texto em dados numéricos, viabilizando que sejam medidos e comparados.

Repercussão

A pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* buscou repercutir, junto a especialistas e a profissionais de alguns dos principais veículos de comunicação do País, os dados gerados pela investigação realizada. Nesse sentido, é importante esclarecer que, por representarem um dos maiores conglomerados de comunicação no Brasil, a ANDI procurou ouvir também a opinião das Organizações Globo em relação aos resultados da pesquisa, mas, no entanto, a empresa preferiu não se manifestar.

1. Agradecemos ao jornalista Mauro Malin, do Observatório da Imprensa, pelos seus perspicazes e frutíferos alertas sobre algumas possibilidades de análise dos dados dessa investigação. Lembrando, como de praxe, que quaisquer equívocos são de nossa inteira responsabilidade.

- Capítulo 1 -

MEIOS PARA A DEMOCRACIA

Muito se fala sobre o papel dos meios de comunicação de massa como instrumentos para a garantia da Democracia e para o aperfeiçoamento das instituições típicas do Estado de Direito. Mas será mesmo que eles têm cumprido essa função?

Para responder a essa pergunta, que norteia a presente publicação, é preciso, em um primeiro momento, colocar em discussão as diversas concepções de “democracia” e suas interfaces com a mídia. É isso o que se buscou construir neste capítulo. Inicialmente, serão analisadas interpretações de diferentes autores no que se refere à democracia. Esse conceito, como se verá, adquiriu natureza e amplitude distintas e, por vezes, opostas, dependendo de quem o interpretou.

A seguir, buscamos focalizar o debate nos meios de comunicação de massa e em sua relação com o cenário democrático, priorizando alguns de seus componentes mais imediatos – como a discussão sobre as liberdades de expressão e de imprensa. Tal conexão diz respeito não apenas ao papel de fiscalização que a mídia assume – ou deveria assumir – no contexto das democracias contemporâneas, como também ao uso que dela buscam fazer distintos atores sociais, principalmente aqueles ligados ao espaço político.

A relação entre meios de comunicação e democracia, espera-se, acontece, também no âmbito das empresas jornalísticas e no conteúdo de suas programações e publicações. Assim, será analisado, neste e nos próximos capítulos, como a discussão democrática se reflete no material veiculado pela mídia.

Poucas palavras no contexto político parecem ter tantos significados e representar tantos cenários quanto “democracia” e suas derivações (democrático, democratizar etc.). Presente nos discursos de agentes das mais diversas posições ideológicas, o conceito adquire contornos distintos a depender da linha de pensamento de quem o defende.

É importante assinalar, de início, que a idéia de uma sociedade democrática nem sempre teve valor positivo. Na Grécia Antiga, havia quase um consenso contrário à democracia entre os pensadores políticos, fato sinalizado na obra de Platão. Assim como na Antiguidade, em outros momentos históricos os governos que eram legitimados, ao menos em tese, pela maioria da população adulta continuaram sendo objeto de oposição das elites. Na Europa, até o final do século XIX, o sufrágio universal – então tido como símbolo máximo do triunfo da democracia¹ – chegou a ser entendido como uma ameaça às liberdades civis, em especial ao direito à propriedade, que a tradição liberal acreditava ser a base de todos os outros direitos e liberdades. Na primeira metade do século XX, quem estivesse à esquerda clamava pela “ditadura do proletariado”, enquanto a direita temia a incorporação das massas à política e articulava a alternativa fascista. Entre esses dois extremos, experiências mais ou menos autoritárias ou democráticas, normalmente instáveis, revezavam-se no Ocidente.

Primazia do modelo democrático

Após a Segunda Guerra Mundial, a idéia de democracia passou a conduzir diferentes modelos de organização política ao redor do mundo. Esse tipo de regime político alcançou tal grau de consenso – ao menos no plano discursivo –, que não seria exagerado dizer que ele venceu a “batalha das idéias” ou, como defendido pelo cientista político norte-americano Francis Fukuyama, com a efetiva expansão das democracias em todo o mundo, teríamos chegado, já na década de 1990, ao “fim da história”.

Nesse contexto, ser reconhecido como democrático passou a ser uma preocupação de diferentes países, mesmo que o adjetivo não se refletisse na realidade. Pelo rótulo de “democracias populares” passaram a ser intitulados os regimes comunistas, liderados pela União Soviética, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos apoiavam ditaduras em diversos continentes sob a alegação de uma necessária “defesa da democracia”. O coronel Muamar al-Gadafi referiu-se ao regime líbio como “democracia islâmica”. Já o general e presidente da República Ernesto Geisel chegou a afirmar que o Brasil viveu, sob a égide do regime militar, uma “democracia relativa”.

Os exemplos deixam claro como o conceito vem, ao longo dos últimos anos, agregando valor a discursos muitas vezes contraditórios aos próprios princípios da democracia. Em face de tantas versões do termo, não há possibilidade no cenário político contemporâneo de não ser democrata – tal posição seria, conforme já ressaltamos, suicida para qualquer ator político. Uma das possíveis perguntas



A pesquisa realizada pela ANDI com apoio da Fundação Ford aponta que 1,8% do material analisado enfoca temas que dizem respeito à relação entre Mídia e Democracia – tais como controle social dos meios, democratização da comunicação e regulação. Adicionalmente, 9,7% dos textos mencionam a expressão democracia – ainda que sem trazer, necessariamente, uma abordagem conceitual. No caso das revistas, uma única publicação – *Carta Capital* – reuniu todos os textos que traziam como enfoque a discussão sobre a relação entre os meios de comunicação e o regime democrático de governo. Já entre os jornais, apesar de não haver essa concentração do debate em um único veículo, o destaque ficou por conta do diário carioca *O Globo*, responsável por 1/5 dos textos. Vale destacar que o tema Mídia e Democracia compõe 1,5% da cobertura dos jornais e 2,6% das revistas.

1. Vale lembrar que, à época, o sufrágio universal era, na verdade, restrito. Estariam habilitados para votar apenas os homens alfabetizados, considerando-se limites específicos de idade.

a serem feitas diante dessa falta de rigor seria: de qual democracia estamos falando? Em *paper* preparado especialmente para esta pesquisa, o doutor em ciências sociais e professor da Universidade de Brasília (UnB) Luis Felipe Miguel resume esse impasse:

Democracia é um conceito em disputa. Com a vigência do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, com pleno funcionamento de instituições que lhe são características (como é o caso do processo eleitoral), há uma ampla percepção de que a democracia está funcionando, e todo o restante se torna acessório. Quando se entende a democracia como algo mais, é preciso romper com essa visão minimalista da democracia, tanto no jornalismo, quanto nas ciências sociais.

Democracia na prática

Independentemente das inúmeras nuances que caracterizam esse debate – as quais estarão sendo, em maior ou menor medida, apontadas nas próximas páginas –, é inegável que os acontecimentos políticos, sociais, econômicos e culturais que tiveram lugar nos séculos XIX e XX, tanto no contexto interno das diferentes nações, como no seio da comunidade internacional, solidificaram a presença de regimes democráticos no mundo. Da mesma forma, passou a ganhar força entre os países o conjunto de elementos institucionais que caracterizam esses mesmos regimes, a despeito de todas as discordâncias no campo conceitual e das disputas ideológicas.

Parâmetros como a divisão de poderes, a afirmação de direitos civis – entre eles a liberdade de imprensa e expressão – e políticos, a realização de eleições regulares, o fortalecimento dos mecanismos de controle (*accountability*) do próprio Estado e, para não sermos exaustivos, a garantia da atuação plena de algumas instituições não estatais, sendo a mídia talvez uma das mais centrais, acabaram por compor um conjunto de elementos bastante comum na constituição das democracias contemporâneas, especialmente as ocidentais.

Certamente, dada a distância não desprezível entre os anseios ideais dos pais da democracia (o que deveria ser) e as formas que esses regimes adquiriram na prática (o que é), não cessaram – e dificilmente cessarão – as preocupações com o aperfeiçoamento dos modelos existentes. Não por outra razão, ao longo dos últimos dois séculos, por exemplo, as mulheres passaram a votar, os mecanismos de controle sobre os governos se multiplicaram, os direitos foram ampliados e os sistemas de votação modificados – fatos que apontam para o movimento contínuo de aprimoramento das formas democráticas de governo.

Tal contexto não mostra-se diferente quando é a mídia que está no centro desse debate. A importância histórica da imprensa na consolidação das democracias ocidentais, assim como os contornos que o sistema midiático foi ganhando ao longo do tempo – uma de suas características atuais é a concentração de poder nas mãos de pouquíssimas corporações transnacionais de comunicação –, surgem como foco recorrente dos estudos sobre o tema. Não são poucos os teóricos da democracia – embora tenhamos ainda um número deles aquém do desejável – que passaram a manifestar a preocupação em entender a centralidade do papel desempenhado pela mídia no jogo democrático.

Terceira onda

No livro *A terceira onda*, o cientista político Samuel Huntington define o surgimento de um novo ambiente no qual a democracia expande sua presença. Identificando etapas específicas de crescimento da democracia ao longo da história, o autor defende que a queda do regime salazarista em Portugal, no ano de 1974, marca o início do terceiro grande ciclo de democratização – a terceira onda. Segundo Huntington, o movimento em direção à democracia foi global, atingindo o sul da Europa, a América Latina, a Ásia e o bloco soviético. A título de exemplo, em 1974 de dez nações sul-americanas, oito tinham governos considerados não-democráticos. Já em 1990, nove destes países escolhiam democraticamente seus governos.

Fim da história

O cientista político Francis Fukuyama defendeu, nos anos 1990, a tese de que a história caracterizada pela luta entre regimes políticos defensores de distintas formas de organização da sociedade – como o socialismo e o comunismo – teria chegado ao fim com a hegemonia do modelo democrático. Ainda segundo Fukuyama, a constatação empírica de que as democracias não entram em guerra entre si seria uma comprovação da prevalência de tais regimes, o que, dentre outros motivos, explicaria o modelo a ser inevitavelmente adotado pelas diferentes nações. Por certo, o Choque das Civilizações – para utilizarmos o termo cunhado pelo também cientista político norte-americano Samuel Huntington –, evidenciado pelos acontecimentos posteriores aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, veio a enfraquecer o argumento de Fukuyama.

De fato, em outros regimes políticos, acabam sendo altamente restritas as possibilidades comunicativas. Por outro lado, não há democracia sem comunicação, característica que, hoje, está fortemente atrelada ao contexto das empresas de mídia. Diante de tal constatação, é importante reconhecer que o desenvolvimento de um processo de reflexão sobre Políticas Públicas de Comunicação implica compreender as interfaces desse debate com a discussão sobre a democracia – precisamente as questão que iremos abordar no presente capítulo.

A democracia segundo Norberto Bobbio

No livro *Dicionário de Política*, publicado em 1983, os autores Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino buscam definições acerca de diversos conceitos ligados ao Estado.

O próprio Bobbio foi o responsável pelo verbete “democracia”, reconhecendo nele a confluência de três teorias:

- “a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos;
- b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma

concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior;

c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno no contexto das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república [...] e o governo genuinamente popular era chamado, em vez de Democracia, de República.”

Conclui Bobbio: “O problema da democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo. Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas.”

TEORIA CONTEMPORÂNEA

Segundo o assinalado no quadro anterior por Norberto Bobbio e os demais organizadores do *Dicionário de Política*, a construção e a problematização da ideia de democracia são tão longevas quanto as formulações sobre cidadania e política estruturadas pelos gregos. No entanto, conforme anuncia o título desta seção, buscaremos enfocar nossa abordagem sobre tais conceitos às reflexões que foram desenvolvidas a partir do século XX. Tal reducionismo histórico tem uma razão de ser: é exatamente nesse período que os meios de comunicação de massa passam a mostrar-se, inequivocamente, centrais para o debate democrático.

Um dos pontos de partida para o melhor entendimento da discussão contemporânea sobre democracia pode ser o livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, publicado em 1942 pelo economista austríaco Joseph Schumpeter. Em três breves

capítulos, ele revisa diferentes concepções da teoria democrática e uma de suas principais conclusões acaba por apontar para uma contradição possivelmente existente nesse tipo de regime político: a suposta incapacidade das massas para o autogoverno e, mesmo, para o acompanhamento sistemático dos governantes eleitos. Na opinião do economista, a percepção tradicional da democracia falha ao sugerir que as pessoas comuns estão interessadas nas questões públicas. Ao contrário, defende Schumpeter, o processo eleitoral ocorre, essencialmente, de maneira irracional, fruto da apatia e da desinformação.

No início da década de 1940, a visão do autor havia sido alimentada por uma pesquisa empírica do também austríaco Paul Lazarsfeld e sua equipe. Depois de realizar entrevistas com eleitores de uma pequena cidade de Ohio, Estados Unidos, sobre a decisão de voto nas eleições presidenciais de 1940 – que deram o terceiro mandato a Franklin D. Roosevelt –, Lazarsfeld e seus colaboradores concluíram que poucos cidadãos envolviam-se efetivamente com a política. A grande maioria dos votantes não conhecia suficientemente, nem pretendia conhecer, os programas dos candidatos ou os problemas nacionais para fazer uma escolha consciente.

Em paralelo às conclusões publicadas por Lazarsfeld, Schumpeter passa a imaginar outra doutrina da democracia, que seria empírica, realista e adequada à situação dos países ditos democráticos. Neles, os cidadãos ativos e o “governo do povo” são substituídos pelo processo eleitoral competitivo. Com isso, para o economista austríaco, a democracia deve ser vista como um regime em que os governantes são escolhidos por meio da concorrência pelos votos dos cidadãos. Contudo, ele conclui que a eleição tem um caráter meramente ritual, já que não é decidida por eleitores preocupados – eles votam de forma aleatória e, por isso, ao votar, não estão indicando que tipo de governo, de leis ou de políticas almejam, pois não possuem preferências em relação às questões públicas. Em outras palavras, a obra de Schumpeter pavimenta definitivamente um entendimento formal ou procedimental da democracia, não mais fundamentado no alcance do bem comum rousseauiano, mas calcado em um mecanismo institucional de escolha de representantes.

A partir da obra de Schumpeter, emergem várias correntes teóricas que se propõem a discutir a democracia tomando como linha de base os referenciais por ele inaugurados. Para o cientista político italiano Giovanni Sartori, essas novas visões passam a estabelecer uma divisão entre as teorias “prescritivas” da democracia – coloridas de utopia e, no limite, irrelevantes para o debate político efetivo – e as “empíricas” ou “realistas”, herdeiras de Schumpeter e que acreditam retratar o mundo tal como ele é.

Soberania da vontade popular?

Ainda que as observações de Schumpeter respaldem-se em dados empíricos e análises cotidianas, avaliar sua teoria, de forma ampla, é aceitar a redução da democracia a esse arranjo institucional, assim como o processo de naturalização do comportamento mecânico dos cidadãos na política e a pretensa neutralidade de suas decisões. O professor da UnB Luis Felipe Miguel reflete sobre essa contraposição:



Não é desprezível o percentual de textos (11,1%) que estabelecem uma relação entre a discussão acerca das comunicações e o tema mais amplo das eleições, destaca o estudo *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Entretanto, a maioria (50%) dos conteúdos analisados sobre essas questões está associada ao horário eleitoral gratuito e um volume praticamente inexpressivo tem por objetivo discutir propostas dos candidatos para as Políticas Públicas de Comunicação.

O bem comum

Segundo o economista austríaco Joseph Schumpeter, a filosofia da democracia do século XVIII – altamente influenciada pelo pensador iluminista Jean-Jacques Rousseau – sustentava que o objetivo último dos regimes democráticos era constituir um sistema decisório capaz de alcançar o bem comum. Este bem comum, segundo Schumpeter, consistia em algo indecifrável, “aprovado” pela vontade comum ou vontade geral e correspondia, grosso modo, “ao interesse, bem-estar ou felicidade comuns”, tal como foi enunciado séculos antes pelo próprio Rousseau. Para ele, esta chamada doutrina clássica da democracia, é absolutamente falha, dentre outros motivos porque não existiria algo como o bem comum de todos: “para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas”, destaca o pensador.

Quando Schumpeter diz que a democracia é isso, ele nega liminarmente a possibilidade de aproximação da democracia real com o ideal democrático, seja pela ampliação da autonomia coletiva na vida cotidiana, seja por meio de instrumentos que qualificam os eleitores a uma melhor interlocução com seus representantes, garantindo que as decisões dos últimos respondam com mais eficácia aos interesses dos primeiros. No entanto, é possível pensar que os ‘desvios’ no comportamento do cidadão comum em relação àquilo que a teoria democrática tradicional preconiza – sua apatia, desinteresse e desinformação – são efeito (e não causa) de uma estrutura política que desestimula a participação popular. Se minha participação carece de efetividade, se não posso intervir a não ser com um voto que se perde entre milhões de outros, então é lógico que meu investimento pessoal na atividade política será pequeno, se não inexistente.

De acordo com Schumpeter, assim como outros autores que compartilham das idéias do austríaco, o problema da ampliação da participação popular na política não está em questão, porque a ausência dos cidadãos e cidadãs comuns é um benefício a ser preservado. Ele acredita que a atividade de governo demanda competências próprias e deve ser de responsabilidade exclusiva dos que estão preparados para ela. A “interferência externa” atrapalha. Assim, a democracia teria um valor puramente instrumental: ela serve para gerar um governo legítimo. Haveria um *trade-off* – constatado também por outros cientistas políticos, como Giovanni Sartori, Samuel Huntington e Robert Dahl – entre o aumento da participação popular e a eficiência da ação de governar. De maneira geral, mais participação redundaria em menos governabilidade.

É central ter em conta que esse entendimento da democracia como um método de seleção de representantes legítimos – em geral, por meio de eleições periódicas, livres e justas (com todas as ressalvas que estes conceitos necessitam) – ainda compõe o principal elemento da teoria democrática contemporânea. É o que fica claro na breve ilustração da teoria schumpeteriana que vimos anteriormente e também é reforçado por dois outros importantes pensadores do século passado: o já mencionado cientista político Robert Dahl e o economista Antony Downs. A despeito dos pontos-fracos que essa percepção dominante tenha, vale sublinhar que, mesmo aí, como veremos, a mídia desempenha – positiva ou negativamente – um papel central. Compreender, portanto, os parâmetros que constituem essas visões acerca da democracia passa a ser condição indispensável para entender como os meios de comunicação interferem nesse processo.

Fator informação

Para o cientista político norte-americano Robert Dahl, “uma das dificuldades que todos devem enfrentar é que não existe uma teoria democrática – existem apenas teorias democráticas”. Este é um de seus principais alertas antes de apresentar um conjunto de considerações acerca do significado da democracia em dois trabalhos bastante conhecidos: *Um Prefácio à Teoria Democrática* e, posteriormente, *Poliarquia*.

Se na teoria construída por Schumpeter fica claramente de fora do debate a possibilidade de qualquer tipo de controle dos cidadãos sobre os seus líderes, para Dahl – no que poderíamos considerar um aprimoramento das teses schumpe-

terianas – a prestação de contas ao eleitorado seria uma característica central das eleições periódicas. Tal concepção, entretanto, acabaria por perder espaço, mais tarde, em uma nova leitura de seu modelo, realizada no livro *Poliarquia*.

Assim como Schumpeter, o pensador norte-americano também afirma que o processo inicial da vida democrática segue sendo a disputa eleitoral. Ao refletir sobre essa questão, o autor insere uma outra discussão: a idéia de que, para fazerem suas escolhas, todos os indivíduos devem possuir informações idênticas acerca das forças políticas que se apresentam para o pleito. E mesmo reconhecendo que a potencial existência de um monopólio nos processos informativos acaba por ser um fator de limitação de seu modelo, Dahl insiste na existência de uma simetria no acesso de todos à informação como condição essencial.

Além disso, ainda que o próprio autor saliente a dificuldade em se atingir tal situação – e em verificar-se objetivamente como ela foi alcançada –, essa reflexão aparece em sua obra de maneira completamente abstrata e distante de suas implicações práticas. Ou seja, não há menção acerca de como essa informação é produzida, quem a produz ou como a opinião pública (o eleitorado) se informa.

Diante dessa lacuna, mesmo reconhecendo a relevância central do problema da informação e da liberdade de expressão para a democracia, a teoria de Dahl acaba por não avançar na análise de como a operacionalização dessas condições pode ser alcançada. Aparentemente, o cientista político tende a assumir a tese de que por meio da livre concorrência, como também assinalou Schumpeter ao comentar o papel da propaganda, garantir-se-ia um regime democrático tal como concebido por ele. Não há, em momento algum, a discussão sobre como os meios de comunicação podem interferir (positiva ou negativamente) nessa equalização das informações e na efetiva garantia da liberdade de expressão. Apenas se menciona que não pode existir monopólio na emissão da mensagem, sequer havendo uma referência explícita à mídia.

Conceito de incerteza e relevância dos meios

Contemporâneo de Dahl, o economista norte-americano Anthony Downs também trouxe importantes contribuições para o pensamento sobre a democracia, entre as quais podemos ressaltar o detalhamento mais abrangente que construiu sobre o papel desempenhado pela informação nas democracias contemporâneas. Mesmo reforçando basicamente a mesma premissa analisada pelos teóricos citados anteriormente – ou seja, a centralidade e as condições do processo eleitoral –, Downs acabou por agregar às reflexões sobre os sistemas políticos conceitos relacionados à teoria da escolha racional formulada pelos pensadores da micro-economia.

Nesse sentido, a discussão quanto ao conceito de incerteza defendido pelo autor – ou seja, o nível de confiança, razão, conhecimento contextual e informação dos cidadãos e cidadãs ao fazerem suas escolhas políticas – pode nos levar, ainda que implicitamente, a uma argumentação quanto à possível influência dos disseminadores de informação (incluindo a mídia) no processo político. Logo, a incerteza e a possibilidade de persuasão do eleitorado, por meio de diferentes graus de distribuição de informação, pode alterar os resultados do processo eleitoral – e, portanto, do jogo democrático. No entanto, ao contrário de Dahl, Downs parece acreditar que isso não seja um problema, mas sim parte do sistema.

Poliarquia

Em livro publicado originalmente em 1971, Robert A. Dahl apresenta o conceito de “poliarquia”, termo que viria a se incorporar no jargão da ciência política e exercer enorme influência sobre as análises posteriores. Por entender que os regimes existentes no “mundo real” encontram-se muito distantes de estarem plenamente democratizados, o autor opta por não os classificar como democracias, mas sim como poliarquias. “As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados”, ressalta Dahl. Para tanto, dois fatores fundamentais são considerados sobre tais formas de governo: 1) são regimes que foram substancialmente popularizados (elemento medido pela oportunidade de cidadãos adultos votarem em eleições) e 2) liberalizados (fator avaliado a partir do grau de oportunidades disponíveis para a oposição política competir na disputa por apoio popular e cargos públicos). Quanto mais presentes forem esses dois parâmetros, mais próximas do ideal democrático estarão as poliarquias.

Em sua reflexão acerca dos sistemas de informação e dos custos que eles implicam, por exemplo, Downs apresenta análises relevantes para o entendimento do papel dos meios de comunicação – e da própria informação – para a democracia. Para o autor, um sistema racional de informações exige que os meios de comunicação sejam plurais e, mais do que isso, que os conteúdos por eles distribuídos também sejam diversificados. Aliás, este seria um dos maiores problemas das democracias contemporâneas, visto que há uma concentração sem precedentes dos meios de comunicação de massa e, portanto, da mensagem que é transmitida à opinião pública.

Por fim, vale ressaltar que um elemento central perpassa a argumentação de Schumpeter, Dahl e Downs: a democracia é vista como um método de seleção de representantes, mais ou menos complexo a depender do autor. Ao mesmo tempo, a informação é tratada a partir de uma perspectiva altamente abstrata e, logo, desvinculada dos pontos que dizem respeito à sua produção, no âmbito das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, nos influentes modelos de democracia cunhados por esses pensadores, a mídia ainda desempenha, se tanto, um mero papel coadjuvante.

Outros olhares

Na linha oposta a Schumpeter, diversos pensadores imaginam uma teoria da democracia que preserve seus valores originais: igualdade, participação e, sobretudo, “autonomia coletiva”, ou seja, o envolvimento de todos e todas na geração das normas que regem a vida em comum. Tais propostas, via de regra, abarcam a ampliação dos espaços de participação na vida cotidiana e a expansão da democracia para além do voto.

Segundo classificação sugerida pelo cientista político norueguês Jon Elster, a concepção dominante da democracia seria a das “teorias da escolha racional”, que teria Schumpeter como um de seus mais significativos expoentes. Nesse modelo, como já discutimos anteriormente, o processo político é instrumental, restringindo-se a uma forma de definição das escolhas individuais na esfera privada. Por essa ótica, o exercício da política se resumiria, portanto, a encontrar a melhor maneira de canalizar os diferentes interesses em jogo.

Em oposição a essa linha de pensamento, haveria, ainda segundo Elster, duas grandes alternativas contestadoras: a democracia deliberativa e a democracia participacionista.

Democracia deliberativa

Para os defensores da corrente deliberativa – como os pensadores Jürgen Habermas e Joshua Cohen –, a democracia é um processo de escolhas políticas que se dá por meio da deliberação de todos aqueles que serão afetados por essas decisões. As preferências políticas dos indivíduos, portanto, não seriam definidas privadamente, nem antecipadamente, mas sim por meio da interação ocorrida no âmbito do espaço público. Partindo dessa lógica, o conceito de democracia deliberativa toma como referência um parâmetro ideal – a existência de uma esfera pública na qual se dariam a comunicação face-a-face e o “livre debate entre iguais”.

As críticas a esse modelo apontam, por um lado, para a impossibilidade prática da existência de tal forma de debate público em sociedades extensas e populosas como as contemporâneas. Por outro, ainda que fosse realizável, o modelo conteria nuances relacionadas às desigualdades existentes entre os diferentes atores participantes. O cientista político Luis Felipe Miguel aponta:

Da mesma maneira que a igualdade formal nas eleições, proclamada pela máxima liberal ‘um homem (ou uma mulher), um voto’, não garante paridade de influência política, o mero acesso de todos à discussão é insuficiente para neutralizar a maior capacidade que os poderosos têm de promoverem seus próprios interesses.

Por fim, como lembra Elster, freqüentemente o tipo de consenso defendido é impossível de ser atingido: “mesmo assumindo-se um tempo ilimitado para a discussão, acordos unânimes e racionais não necessariamente serão alcançados”.

A despeito das críticas e limitações desse modelo, a questão de fundo que ele coloca – a importância da deliberação de todos e todas para a tomada de decisões – não é desprovida de relevância; ao contrário. Adicionalmente, ainda que os autores identificados com esse modelo tendam para níveis de abstração teóricos muito elevados, a interação dos meios de comunicação com tal forma de definir a democracia é praticamente imediata. Não é possível deliberar sem comunicar. Entretanto, como alcançar a cooperação de meios de comunicação privados para um tal processo deliberativo passa a ser parte do enigma não decifrado pelos defensores dessa proposta.

Democracia participativa

Já para os “participacionistas” – como a inglesa Carole Pateman e o canadense C. B. Macpherson –, o *modus operandi* democrático conta com a possibilidade de crescimento humano dos partícipes. Isto é, a inclusão de todos nos processos decisórios permitiria o desenvolvimento individual e, por conseguinte, coletivo.

Os autores enfocam a baixa participação nos regimes eleitorais como um problema a ser enfrentado, sinalizando para a possibilidade de aprimoramento da representação por meio da qualificação política dos cidadãos comuns. Assim, como reforça Elster, para os participacionistas a meta da política é a transformação e educação de seus participantes. Ou seja, o processo político é compreendido como um fim em si mesmo, pois acarretaria na formação cidadã daqueles que dele tomam parte e não como um método para alcançar outros objetivos.

A democracia participacionista se insurge contra a rígida separação entre Estado e sociedade civil e defende a implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias. Os participacionistas não contestam o fato de que a maioria das pessoas, na maior parte do tempo, são apáticas, desinformadas e desinteressadas – como pressupõe Shumpeter –, mas ressaltam que há condições em potencial de que todos exerçam um papel ativo na discussão e gestão dos negócios públicos. Segundo Carole Pateman:

Uma vez estabelecido o sistema participativo (e é este um ponto da maior importância), ele se torna auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo.

Ao contrário dos defensores da democracia deliberativa, os participacionistas avançam rumo à definição de um modelo institucional que seja efetivamente implementado. Contudo, são recorrentes as críticas que incidem sobre a dificuldade de aplicação de um sistema no qual as decisões mais importantes seriam tomadas em pequenos fóruns próximos aos cidadãos. Os processos de tomada de decisão em nível local revelaram historicamente diversas dificuldades, como a influência das relações interpessoais, o poder dos definidores da agenda de discussões e a inibição na expressão das divergências.

A participação popular, no entanto, pode ser positiva, visto que amplia a igualdade política, tende a impedir a dominação de certos grupos sociais, fortalece o sentimento de cidadania, produz solidariedade e desenvolve, nos indivíduos, competências que eles aplicarão para além da própria política. Ela implica, principalmente, dar voz e poder às maiorias hoje alijadas – exceto no momento eleitoral – do processo político. Vale assinalar que também essa defesa dos participacionistas – ainda que muitos deles não incluam uma visão particular do segmento midiático – demanda compreender as maneiras de se garantir mecanismos de envolvimento e direito à voz, considerando a atual configuração dos meios de comunicação. Como se pode imaginar, a comunicação comunitária e os diferentes usos da Internet – as mobilizações contra a reunião da Organização Mundial do Comércio em 1999 e as novas formas de jornalismo cidadão são alguns exemplos – podem ser úteis a esses propósitos, ainda que não suficientes para transformações em larga escala.

DIÁLOGO RELEVANTE

Independentemente da definição que se adota para o conceito de democracia, um fator central não deve ser relegado: a relação entre os diferentes sistemas democráticos de governo e o papel dos meios de comunicação. Compreender as nuances dessa interface é elemento central de nossas reflexões

Como vimos, muitas são as teorias e modelos que buscam explicar o que seja “democracia” e “ser democrático”. O professor do departamento de Governo da London School of Economics, David Held, em seu livro *Models of Democracy* sugere a existência de 12 diferentes modelos de democracia, os quais permitem que esse tema seja abordado de forma razoavelmente distinta e até mesmo antagônica, a depender da maneira de estruturação do conceito adotada.

Por isso mesmo, nosso objetivo não é tecer uma extensa revisão dos entendimentos antigos e novos acerca dessa discussão tão importante para as sociedades humanas. Segundo o que relatamos, a apresentação de algumas das principais



Conceitos importantes no debate sobre a democracia, a deliberação e a participação ainda encontram pouco reflexo na discussão que os veículos brasileiros promovem sobre as Políticas de Comunicação. O estudo realizado pela ANDI com apoio da Fundação Ford aponta que 4,6% dos textos trazem menção a esses termos.

perspectivas sobre a democracia tem por objetivo maior pavimentar caminho para estabelecer relações entre esta idéia e o papel dos meios de comunicação de massa.

As seções anteriores já adiantaram um elemento central na percepção das relações entre mídia e processo democrático, ao menos quando estamos nos referindo às construções conceituais existentes: os teóricos da democracia, não raro, ignoram – ou remetem para um plano absolutamente lateral – as correlações entre este sistema e os meios de comunicação. Esta, em si, já é uma constatação de elevada relevância, quando levamos em conta que a ausência de uma problematização do tema pode redundar em subestimá-lo ou, no limite, alijá-lo dos espaços de debate acerca da questão mais ampla da democracia.

A despeito da baixa presença da mídia como uma variável relevante em muitos dos modelos de democracia analisados, o que estamos defendendo na presente publicação é que as conexões entre esses dois elementos existem e, mais do que isso, não são laterais.

A força dos “novos” meios

Foi principalmente com o fortalecimento da imprensa, a partir dos séculos XVIII e XIX, que a mídia começou a ser observada – ainda que não sistematicamente – como protagonista do processo democrático. Com o advento do rádio e da televisão, já em períodos mais recentes da história, os meios de comunicação passaram a ter maior amplitude na análise de diferentes estudiosos da democracia. Isso não significa, contudo, que reflexões sobre tais aspectos já não estivessem de alguma forma presentes nesse debate. A importância da opinião pública, da liberdade de expressão – e, de maneira mais abrangente, das comunicações – é tão antiga quanto a própria discussão acerca da democracia, ainda que nesses outros tempos a mídia não contasse com a mesma relevância de hoje.

O professor britânico David Held fala, por exemplo, de como a facilidade de circulação de notícias nas comunidades gregas clássicas contribuiu para a solidificação da democracia direta. Platão, em *A República*, ressalta a importância da opinião pública. No entanto, podemos afirmar que o discurso que inaugura, como marco histórico, a defesa da liberdade de expressão e imprensa é, como veremos adiante, a *Areopagítica*, publicado em 1644 por John Milton.

É significativo notar, portanto, que mesmo tendo sido objeto de atenção dos pensadores da política ao longo dos tempos, é somente com a possibilidade da comunicação de massa que as sociedades passam a, efetivamente, considerar a influência desse ator em sua organização política, social e cultural. Como afirma uma parte significativa das teorias sobre a mídia, um “Quarto Poder” surge na equação tradicional de poderes e forças políticas. A liberdade de imprensa torna-se então vital para a sustentabilidade da democracia – como afirma o pensador Stuart Mill, no seu livro *Sobre a Liberdade*, este é um assunto que não precisa mais ser discutido, pois já é um dado, uma pré-condição.

Assim, embora possa ser vista como um elemento abstrato das diferentes teorias sobre o modelo democrático, a liberdade de expressão acaba por se materializar em seu beneficiário mais visível: os meios de comunicação. Nesse sentido, as

diversas questões relativas ao triângulo democracia, liberdade de expressão e imprensa/mídia passam a se configurar como um dos principais focos da reflexão acerca da relação entre comunicação e os processos democráticos.

Visão instrumental

Apesar das claras deficiências existentes no debate intelectual e político sobre a relação entre os meios de comunicação e a democracia, essa é uma tendência que vem se transformando nos últimos anos. Exemplo disso é que importantes instituições de avaliação dos rumos de regimes democráticos no mundo já consideram hoje, em suas metodologias, o grau de pluralidade e liberdade dos meios de comunicação como uma das variáveis para avaliar se determinada nação é mais ou menos democrática. Caminham nesta direção, organizações como a Freedom House², adeptas de uma formulação de democracia que poderia ser considerada como uma expansão do conceito mínimo adotado pelos pensadores do *mainstream*.

No campo do debate teórico, um dos pensadores que avançou em relação às análises construídas por estudiosos como Schumpeter, Dahl e Downs, foi o cientista político italiano, radicado nos Estados Unidos, Giovanni Sartori. Ainda que acredite – como seus antecessores – que a competição natural do mercado por si só já seria suficiente para assegurar a manutenção do pluralismo de opiniões e a liberdade de expressão nas democracias, Sartori é o único a explicitar o quanto os meios de comunicação são importantes na construção da opinião pública, elemento que por sua vez é fundamental na condução do processo democrático. Um problema inerente a essa corrente, no entanto, como ressalta o professor de ciência política da UnB, Luis Felipe Miguel, no artigo “Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação”, é o tratamento da mídia – quando ocorre – como simples provedora de informação. Não há aí, segundo Miguel, uma análise do sistema midiático como efetivo construtor de realidades.

Da mesma forma, defensores dos modelos deliberativos e participacionistas – descritos anteriormente – também acabam por subestimar o peso dos meios de comunicação no contexto das democracias contemporâneas. Para os defensores do modelo deliberativo, mais do que os meios de massa, a comunicação face-a-face acaba sendo defendida como principal modo de acesso à informação. Já no caso dos que preconizam o conceito de uma democracia participativa, a acentuação do sentimento de comunidade e da educação pela participação acaba também por negligenciar a importância de intermediários, como os meios de comunicação e os próprios representantes políticos.

As duas correntes revelam, portanto, lacunas no mesmo ponto: o de desconsiderarem um dado irrefutável da realidade – de que a mídia existe e é por meio dela que uma parcela significativa da interação comunicativa das sociedades contemporâneas acontece.

2. Organização não governamental sediada nos Estados Unidos que há vários anos elabora um *ranking* internacional, com todos os países independentes do globo. Este *ranking* indica como está o grau de liberdade (democracia) nessas nações, classificando-as em livres, parcialmente livres e não-livres.

Estabelecendo as interconexões

Há autores, entretanto, que dedicam especial atenção às relações entre a mídia e a democracia. O professor de política da Universidade de Westminster, em Londres, John Keane, por exemplo, dedicou-se a escrever um livro com foco exclusivo no tema: *Media and democracy*. Para ele:

O assunto da democracia e da mídia deverá sempre permanecer em aberto e controverso. A luta por uma mídia democrática é um projeto em curso sem soluções definitivas.

Por sua vez, em seu livro *Sobre a televisão*, o sociólogo francês Pierre Bourdieu utiliza fartos exemplos para analisar – a partir da estrutura do processo de produção televisiva, dos mecanismos de mercado e das características dos jornalistas – o “perigo” ao qual a mídia expõe a “vida política e a democracia”. Um de seus argumentos centrais está relacionado ao que seria uma necessidade inerente à consolidação de uma democracia efetiva: o espaço conferido pela mídia aos diferentes atores sociais deveria ser equânime, o que hoje não se verifica.

O cientista político Giovanni Sartori, já numa fase de crítica mais contundente, desenvolve a hipótese de que a exposição constante à televisão e, portanto, a uma comunicação centralmente realizada por meio da imagem, poderia provocar – e estaria, efetivamente, provocando – uma transformação na própria natureza do *homo sapiens*. Uma educação pela imagem televisiva diminuiria a capacidade de compreensão e, por conseguinte, de discussão de conceitos abstratos (como democracia), em muitos casos centrais à atividade política.

A essas argumentações específicas somam-se outras possibilidades de interação dos meios de comunicação com a democracia: o grau de proximidade com os políticos profissionais, o poder de interferência no processo eleitoral, a imprensa como garantidora da *accountability* dos governos e, também, como definidora da agenda pública. Tais temas serão tratados de maneira mais aprofundada nas próximas seções do presente capítulo.

Por certo, um conjunto de outras discussões deriva do reconhecimento de que a comunicação social assume especial relevância nos regimes democráticos. Assim, por exemplo, a garantia de uma mídia mais plural pela regulação da propriedade no setor é objeto de discussão no *Capítulo 2* e as formas de assegurar a *accountability* da própria mídia são debatidas no *Capítulo 3*.

Nesse sentido, não se deve ter a falsa impressão de que é limitado o conjunto de autores e abordagens teóricas que defendem as profundas relações entre a mídia e a democracia. Como veremos nas próximas páginas e capítulos, todos os estudiosos, pensadores, ativistas e instituições que serão mencionados paritem, grosso modo, dessa premissa. Entretanto, o que se buscou sublinhar até o momento é que parte significativa dos responsáveis pela edificação da idéia contemporânea de democracia – e mesmo os seus críticos – acabam por colocar os meios de comunicação em segundo plano e, às vezes, em plano algum.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: MÍDIA E DEMOCRACIA

As relações entre mídia e democracia – aspecto central para a compreensão das Políticas Públicas de Comunicação – receberam reduzido espaço na cobertura dedicada pela imprensa escrita entre 2003 e 2005. Apenas 1,8% da amostra trouxe a abordagem dessas questões.

Ao analisarmos esse pequeno volume de artigos, editoriais, colunas e matérias, é possível perceber uma maior preocupação dos veículos com a necessidade de democratização dos meios de comunicação – cerca de metade dos poucos textos que enfocaram a relação entre mídia e democracia aborda essa questão. A importância dos meios para a democracia e as discussões em torno do controle social da mídia, conforme indica a tabela abaixo, também tiveram destaque.

Vale chamar a atenção para o fato de que temas de fundamental relevância para os debates na área foram totalmente negligenciados: *accountability* e

controle democrático dos meios, instituições que atuam em defesa da democratização da comunicação, pluralização dos meios, pluralização das vozes e regulação como risco à democracia não tiveram uma única menção. Já a discussão sobre a necessidade de regulação como instrumento para garantia da democracia contou com um único texto.

Diante desse cenário, vale lembrar o fato de que a centralidade da mídia no contexto dos regimes democráticos funciona como uma via de mão dupla: os meios podem contribuir seja para o avanço, seja para o retrocesso do estado de direito. Daí a necessidade de que a imprensa, conforme já ressaltamos, não se furte a incluir, no rol de suas preocupações cotidianas, a discussão sobre aspectos relacionados ao próprio papel que desempenham no âmbito das modernas democracias ocidentais – tal como o faz em relação ao Estado, à escola ou à Igreja.

SOBRE MÍDIA E DEMOCRACIA, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A*

Democratização dos meios de comunicação	42,9%
Importância dos meios de comunicação para a democracia	28,6%
Controle social dos meios de comunicação	23,8%
Necessidade de regulação dos meios para a garantia da democracia	4,8%
<i>Accountability</i> dos meios de comunicação	0,0%
Controle democrático dos meios de comunicação	0,0%
Instituições que atuam em defesa da democratização dos meios de comunicação	0,0%
Pluralização dos meios de comunicação	0,0%
Pluralização das vozes nos meios de comunicação	0,0%
Regulação dos meios como risco à democracia	0,0%

Características editoriais

Essa escassa cobertura, restrita a 1,8% dos 1.184 textos analisados, a rigor forçaria uma única conclusão acerca do tratamento dispensado ao tema mídia e democracia: a pauta é totalmente ignorada, isto é, não constitui foco de interesse para a imprensa. Não obstante, investigar alguns dados internos a esse recorte temático, com todas as ressalvas necessárias,

permite traçar a seguinte especulação: supondo que o espaço dedicado à questão crescesse, porém mantendo o perfil que hoje possui, quais seriam os principais elementos levados em conta pela imprensa na construção desse debate?

Tal exercício permite reconhecer que, embora diminuta a cobertura das relações entre mídia e demo-



cracia apresenta um perfil editorial bastante diferenciado do restante da amostra. Enquanto 75,6% do material analisado é composto por reportagens – os demais 24,4% são artigos, colunas, editoriais e entrevistas –, os textos específicos sobre mídia e democracia trazem uma distribuição diferenciada: nada menos de 47,6% refere-se a conteúdo opinativo.

Numa leitura mais aprofundada, é possível detectar que tal configuração editorial contribui para uma maior qualificação na abordagem do tema. Enquanto na amostra geral 76,1% dos textos não avançam além de uma simples contextualização do fato ou

questão em foco, no caso do material sobre mídia e democracia esse percentual reduz-se para 57,1%.

Estes conteúdos também destoam das médias gerais quanto à principal perspectiva atribuída ao tema coberto. Na análise global, 4,5% do material traz como destaque a ótica da sociedade civil organizada e, em 17,2%, um enquadramento temático-conceitual. Já no recorte mídia e democracia, os percentuais sobem, respectivamente, para 28,6% e 38,1% – dado que permite apontar uma maior participação de atores sociais no debate.

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES³

Como contraposição aos regimes autoritários de diversos matizes, as primeiras experiências de democracia, ainda em Atenas, já se preocupavam com a liberdade de expressão dos indivíduos, segundo apontado anteriormente. Entendia-se, já naquele período, que o livre pensar e, mais do que isso, a manifestação dessas idéias, não deveria ser cerceada. Essa compreensão encaixa-se no rol de condições fundamentais para a garantia de um regime que se diferenciava das monarquias, autocracias e oligarquias.

Na democracia ateniense, todos os cidadãos da pólis podiam debater e votar qualquer assunto de interesse geral: guerra e paz, impostos, cultos ou obras públicas. A democracia grega promoveu o uso da palavra como fundamento da política. “O ser político, o viver numa pólis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência”, afirmou a teórica política Hannah Arendt. A própria definição aristotélica do humano como “ser vivo dotado de palavra” expressa a importância primordial do discurso na Grécia Antiga.

No fim da Idade Média, a transmissão de informação e de conteúdos simbólicos ampliou-se de modo estrondoso, revolucionando a organização da vida cotidiana. Essa transformação foi possível graças à invenção da imprensa de tipos móveis, em meados do século XV. A máquina de Johann Gutenberg marcou uma nova era – textos e livros puderam se espalhar e se multiplicar por toda a Europa. E não só livros: no século XVII, começaram a surgir os primeiros jornais regulares de notícias.

3. As discussões sobre liberdade de expressão e de imprensa aqui travadas foram retiradas, em grande medida, dos livros *Mídia e Direitos Humanos*, produzido em 2006 pela ANDI, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Unesco; e *Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê*, publicado também em 2006 pela ANDI e pela Secretaria Nacional de Justiça / Ministério da Justiça, com apoio da Fundação Avina e da Save the Children Suécia.

Nesse contexto, um grande marco na afirmação da liberdade de expressão e imprensa se deu a partir do pensador inglês John Milton. Em discurso célebre, o político britânico sintetizou uma das defesas mais contundentes desse direito civil, que, depois, estaria presente, de forma semelhante, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, instituída com a Revolução Francesa: “Dai-me a liberdade para saber, para falar e para discutir livremente, de acordo com a consciência, acima de todas as liberdades”.

Com o aparecimento das primeiras publicações periódicas, o debate sobre a liberdade de imprensa se amplia. Em meados do século XVIII, o pensador escocês David Hume defendia que uma imprensa livre poderia despertar o espírito do povo e refrear as ambições da Corte. Para ele, a tentativa de restringir a liberdade de imprensa impõe custos tão grandes e uma “violação tão descarada” da liberdade, que seria o último esforço de um governo despótico: “A liberdade da Bretanha terá desaparecido inteiramente quando tais tentativas forem coroadas com êxito”.

John Stuart Mill, importante pensador do século XIX, também ressaltou a relevância da liberdade de imprensa para as sociedades, em manifestação que se tornaria famosa: “É de se esperar que tenha chegado o tempo em que não se faz necessária defesa alguma da ‘liberdade de imprensa’ como uma das garantias contra os governos tirânicos e corruptos”. Assim, a construção dos Estados liberais – ainda que não necessariamente democráticos – passou a estar intimamente conectada à capacidade de assegurar os direitos civis, dentre os quais destacava-se a liberdade de expressão e também de religião. O pensador, adicionalmente, propôs um avanço para a idéia de tolerância às posições políticas divergentes ao propor o combate à opressão pela maioria, que pode impor uma “tirania da opinião e do sentimento predominantes”.

Princípio básico da democracia

Com a invenção dos sistemas eleitorais, além de uma nova perspectiva para os problemas de escala da democracia direta, também se conseguiu trazer mais concretude ao debate acerca da liberdade de expressão e imprensa que, conforme vimos até aqui, eram abordados muito amplamente. Os regimes democráticos passaram, paulatinamente, a ser o sistema adotado pelos Estados liberais. Nesse contexto, a liberdade de expressão e de imprensa eram vistas como fundamentais para a garantia da democracia eleitoral (ou indireta).

São várias as funções da liberdade de expressão para a garantia de uma democracia indireta mais vigorosa. Uma delas é permitir que o eleitor tenha acesso a informações relevantes para tomar sua decisão sobre quem ocupará os postos de representação popular. Em outras palavras, a liberdade de expressão é fundamental para que os conflitos políticos se apresentem ao eleitorado.

Outra função está relacionada com o fato de a imprensa ser vista como parte do sistema de freios e contrapesos inerente à experiência democrática – como defendiam, em especial, os federalistas norte-americanos. Disto resulta que não há *accountability* (responsabilização) efetiva por parte dos governantes eleitos sem liberdade de expressão e sem uma imprensa livre. Em outros ter-

Areopagítica

Em 1644, o parlamentar inglês John Milton profere diante do Parlamento da Inglaterra o primeiro discurso moderno acerca da liberdade de imprensa. O conteúdo, considerado obra seminal sobre o assunto, tem sido, segundo a introdução feita pelo poeta e diplomata Felipe Fortuna à edição brasileira do livro, “exaltado como o texto mais radical sobre a inutilidade da censura, a defesa apaixonada da circulação de todas as idéias e a necessidade de tolerância religiosa”. O nome “Areopagítica” é uma referência direta ao Areópago grego, já que o parlamentar se dirige a sua própria assembléia.

mos, esse tipo de liberdade contribui para que um mau governo não consiga ser tão mau assim. É o chamado controle social dos governos pelas mãos da imprensa (*veja discussão sobre o papel de watchdog da mídia, na página 54*).

Um terceiro aspecto, conforme nos alerta o filósofo alemão Jürgen Habermas, é que a construção de uma esfera pública de discussões, elemento central para o aprimoramento da democracia, só é possível em um ambiente de liberdade de expressão e de imprensa. Ou seja, segundo esta perspectiva, teremos uma democracia tão mais consolidada quanto mais freqüentes, densos e plurais forem os debates acerca dos temas de interesse público.

Direito à voz

Contudo, por mais que a liberdade de expressão seja crucial à democracia, é preciso questionar o que de fato representa esse conceito. A crença na censura estatal como a principal inimiga da liberdade de expressão é natural à ascensão da ordem liberal, exemplificada pela *Areopagítica*, de John Milton. A censura governamental nunca é uma ameaça definitivamente vencida, mas, nas democracias liberais, ela encontra fortes empecilhos para se estabelecer – seja eles dispositivos legais, seja a resistência quase unânime da opinião pública.

Assim, se de um lado são necessários mecanismos regulatórios para varrer a censura dos regimes constitucionais adotados pelas democracias contemporâneas – a fim exatamente de se garantir a liberdade de expressão e de imprensa –, de outro, cada vez mais, torna-se evidente a necessidade de se estabelecer marcos legais que regulamentem o exercício dessas liberdades. Isso significaria, em linhas gerais, a existência de modelos regulatórios voltados para a atuação dos meios de comunicação de massa. Tais questões, no entanto, não são foco do presente capítulo e serão aprofundadas na discussão sobre regulação apresentada ao longo dos *Capítulos 2 e 3* desta publicação.

Por ora, cabe destacar que nos contextos em que o exercício das liberdades de expressão e imprensa ocorre em um cenário no qual prevalecem os meios de comunicação de massa, um dos potenciais problemas que podem surgir passa a ser a ausência, no debate público, de uma maior diversidade de vozes. Isso porque diversos atores importantes terminam encontrando sérias dificuldades em ganhar visibilidade nos espaços midiáticos. Da mesma forma, o direito humano à comunicação acaba se tornando restrito em função da limitada pluralidade dos próprios meios – limitação essa que, note-se bem, não deriva, necessariamente, de uma decisão política dos controladores das empresas de mídia, mas é resultante de uma falha inerente do sistema. Até o advento e amplo uso das tecnologias digitais, eram poucos, tecnicamente falando, os que poderiam operar uma mídia massiva.

Tendo em mente esses limites, não se pode deixar de afirmar que, na democracia, a liberdade de expressão não pode ser entendida como mera

liberdade negativa (“ninguém me proíbe de falar”); ela se fortalece apenas quando associada ao direito positivo de participação na esfera pública, questão na qual a mídia ocupa um papel central. Segundo afirma a jornalista Bia Barbosa, do Coletivo Intervezes, no artigo “Sociedade e comunicação democráticas”, não basta contarmos com liberdade de expressão, nem com o acesso a uma vasta gama de fontes de informações, é preciso atuar contra as diferenças econômicas, sociais e políticas – e, acrescentamos, técnicas – que fazem tão poucos terem condições de serem produtores e difusores de informação. Desse modo, aumentar significativamente os pólos de produção e difusão da informação, elevando a diversidade de discursos na esfera pública, é um importante caminho para a democratização das comunicações.

A partir dessa perspectiva, portanto, fenômenos como a concentração da capacidade de difundir informações devem ser encarados como uma ameaça tão importante à liberdade de expressão quanto a censura governamental. A situação é particularmente crítica no rádio e na televisão (leia mais sobre essa questão no *Capítulo 2*). Diversos autores compartilham deste ponto de vista. André de Godoy Fernandes, em sua dissertação de mestrado *Televisão no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o controle da programação televisiva*, cita uma análise do jurista Fábio Konder Comparato sobre a questão: “nesses [meios], apenas os detentores das licenças para exploração dos canais de radiodifusão possuem plena liberdade de manifestação do pensamento e de opiniões; os demais membros da coletividade, não”. Resta-nos perguntar: será que o cerceamento do direito de voz não é uma forma muito mais agressiva de “censura” do que a regulação democrática do conteúdo?

Liberdade para poucos

Por um lado, pode-se dizer, como vimos acima, que a liberdade de expressão no Brasil hoje, grosso modo, é a liberdade das empresas de comunicação. Ou seja, os únicos atores na sociedade brasileira que não têm impedimentos para expor seus interesses no horário nobre são os proprietários de empresas de radiodifusão e empresas de mídia em geral (*leia mais sobre essa discussão no Capítulo 2*).

Por outro lado, se um dos objetivos do controle da propriedade e do conteúdo dos meios de comunicação é garantir que a sua função primordial – a consolidação do sistema democrático – se dê da melhor forma imaginável, a regulação desses meios pode e deve incluir instrumentos que permitam uma maior pluralidade de vozes. O que poderia ser assegurado por meio da desconcentração da propriedade, da implementação do direito de antena (garantia a grupos sociais e políticos significativos do acesso aos meios de comunicação social, constituindo-se efetivamente em meio legítimo de representação pública na mídia), do fortalecimento dos meios de comunicação comunitários, da produção independente, da regionalização dos conteúdos – todas essas, exemplos de ações regulatórias que assegurariam tal pluralidade e, por conseguinte, uma liberdade de expressão mais ampla.

Como afirma o filósofo Renato Janine Ribeiro no artigo “O poder público ausente: a TV nas mãos do mercado”, não se trata de reduzir ou coibir a liberdade.



Os dados da pesquisa realizada pela ANDI e Fundação Ford demonstram que, a despeito da sua relevância, a democratização da comunicação ainda não consegue se tornar tema da pauta política. Em reunião para a análise dos resultados do estudo, Luiz Egypto, editor do site Observatório de Imprensa, afirma:

O que me chama a atenção é o descompromisso das empresas ao tratarem da desconcentração da propriedade e do papel que elas exercem no contexto das liberdades e da democracia. No caso da radiodifusão, por exemplo, o fato de a atividade acontecer a partir de uma concessão pública – sujeita a normas constitucionais – não é apresentado como informação pela cobertura jornalística. Faz-se necessário colocar mais luz nessas questões, pois é fundamental para a sociedade discutir políticas públicas de comunicação.

Trata-se, isto sim, de notar que tal liberdade é exercida por poucos – basicamente em função do capital de que dispõem – e que ela constitui um dispositivo de controle destes poucos sobre o grande público.

Regulação democrática

Em contraponto a esse acesso por poucos aos meios de informação, um controle democrático do sistema de radiodifusão incluiria, por exemplo, mecanismos de proteção dos direitos de minorias políticas (inclusive crianças e adolescentes) e, vale reiterar, de promoção da manifestação do maior número de vozes possível. Tal desenho regulatório traria desde ações efetivas por parte do Estado (regulamentos, sanções, aparatos institucionais) até a formação de grupos institucionalizados para atuar junto aos veículos de comunicação em iniciativas de *advocacy*.

A Constituição Federal de 1988, porém, é dúbia no que se refere à liberdade de expressão e à possibilidade de democratização da comunicação. De um lado, explicita a proibição a qualquer forma de restrição a esse tipo de liberdade; de outro, proíbe monopólios e oligopólios no setor, abrindo espaço para o pluralismo. Sobre essa questão, é necessário ressaltar que monopólios e oligopólios, em tese, não representam automaticamente uma obstrução da liberdade de expressão. Contudo, podem contribuir para restringi-la, na medida em que dificultam o acesso de outros atores ao mercado da radiodifusão. Assim, a Constituição Federal avança pouco no que se refere a esse ponto, como fica claro no quadro abaixo.



A pesquisa coordenada pela ANDI revela que os movimentos que lutam pela democratização das comunicações têm encontrado dificuldade em tornar públicas as suas reivindicações. No Brasil, esse é o caso, por exemplo, do Fórum Nacional de Democratização da Comunicação (FNDC) que, nas 1.184 matérias analisadas pelo estudo, aparece como protagonista apenas duas vezes – ambas notas curtas em jornais de expressão local. Além disso, é citado nove vezes de maneira lateral. Vale assinalar que na maior parte dos casos o Fórum aparece associado não à discussão sobre a democratização do acesso à mídia (seu foco central de atuação), mas à campanha contra a “baixaria” na televisão, iniciativa da qual é integrante.

As determinações da Constituição Federal de 1988

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Art. 220. 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.

§ 1º - Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Além disso, como aponta a jornalista Bia Barbosa, os principais artigos da Constituição Federal relativos à Comunicação Social permanecem sem regulamentação – entre eles, o que impediria o oligopólio dos meios de comunicação (artigo 220) e o que criaria exigências mínimas de programação para as emissoras de rádio e televisão (artigo 221). A ausência de regulamentação também atinge o artigo 223, que estabelece o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal na radiodifusão – isso resulta, hoje, no fato de as emissoras de rádio e televisão serem majoritariamente controladas por empresas privadas.

Eugênia Fávero

Eugênia Augusta Fávero é Procuradora da República e atua na Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo. Nesta entrevista, ela discute os caminhos para a população lutar por seus direitos de comunicação.

É possível citar casos em que as ações de cidadãos interferiram nos abusos da mídia, defendendo assim seus direitos de comunicação?

Existem várias situações em que as denúncias e reclamações dos cidadãos, bem como a iniciativa do Ministério Público e da própria Secretaria Nacional de Justiça, trouxeram algum resultado, normalmente relacionado ao horário de veiculação de programas. Vale citar os casos que ficaram lembrados como “o sushi do Faustão” e “a banheira do Gugu”, além de algumas novelas que não puderam ser exibidas antes de determinado horário e de certos telejornais proibidos pela Justiça de expor de forma vexatória a identidade e imagem de pessoas consideradas autoras de delitos.

Um caso que se tornou emblemático, pelo resultado rápido e pronto obtido junto à Justiça, foi a ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em face do SBT, em razão de uma entrevista forjada com pessoas que se diziam integrantes do PCC. Nessa ação foi concedida liminar determinando a suspensão de uma das edições seguintes do programa, com caráter inibitório.

Por que o debate sobre os direitos de comunicação das crianças e adolescentes ainda engatinha no Brasil?

A nosso ver esse debate existe, mas não ganha espaço na mídia porque ela própria não tem interesse nisso. Ao contrário, sempre se dá muito espaço às críticas a qualquer iniciativa que possa trazer algum resultado efetivo a esse debate.

Como devemos encarar o risco de censura, quando se trabalha o processo de regulação do conteúdo televisivo?

Este é o argumento mais utilizado pelas organizações para recusarem debater o assunto – e concordamos que deve ser considerado, porque ninguém quer de volta a censura. Ao Ministério Público, por exemplo, cabe adotar as medidas necessárias contra qualquer ato de censura, porque ela é constitucionalmente proibida. No entanto, não podemos esquecer que a Constituição não deu às emissoras liberdade total, pois, ao mesmo tempo em que ela garante no artigo 220 que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação “não sofrerão qualquer restrição”, acrescenta a frase “observado o disposto nesta Constituição”. E ela própria prevê como limites o direito de resposta, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem das pessoas, a preferência por finalidades educativas e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, tudo isso no artigo 221.

Dessa maneira, a defesa de tais princípios constitucionais, através dos meios jurídicos cabíveis, não implica em censura, porque censura e acesso à Justiça não se confundem. Se outro for o entendimento, a Constituição seria contraditória ao vedar a primeira e admitir o segundo. Para se trabalhar o processo de regulação do conteúdo televisivo, basta então que ele fique restrito aos limites previstos na Constituição Federal, sempre com observância do devido processo legal. Assim, não haverá o menor risco de se voltar ao tempo dos “empastelamentos” das redações.

Controle não é censura

Da mesma forma que ocorre em relação ao controle da propriedade e da possibilidade de oligopólios – no sentido de garantir maior diversidade de vozes – há outro elemento que também carece de regulação: os conteúdos veiculados pelos meios. Aqui, é recorrente a confusão entre controle e censura, apesar de filólogos como Antonio Houaiss definirem a palavra “controle” como sinônimo de “regulação” – não por outro motivo, fala-se em “controle social”, “controle constitucional”, “controle democrático”. Até mesmo o vocábulo “regulação” – associado ao estabelecimento de regras, leis, regimes institucionais que, se constituídos no bojo de um sistema democrático, não poderiam ser vistos como autoritários – é frequentemente associado à censura no Brasil de hoje. Regulação democrática ou regulação dentro dos princípios do Estado Democrático de Direito são alguns dos pleonasmos utilizados para se deixar claro que o objetivo de determinada política regulatória não é o estabelecimento de uma prática de censura dos meios de comunicação. Essa linha de argumentação também é defendida pelo professor de comunicação da USP e da Cásper Líbero, Laurindo Leal Filho, na entrevista da próxima página.

Há, certamente, um componente político-ideológico no uso desses conceitos. A censura da programação televisiva é uma atitude, própria dos regimes de exceção, que visa a impedir a livre circulação de conteúdos que possam atentar contra os interesses do grupo dominante. Em outras palavras, os regimes autoritários não se valem do expediente da censura para a proteção ou promoção dos direitos humanos de quem quer que seja: a censura é um instrumento de auto-proteção dos atores que a praticam.

Nesse sentido, a regulação de conteúdos que possam contrariar os direitos de crianças, adolescentes, mulheres, grupos religiosos, classes econômicas menos favorecidas, pessoas com deficiência, dentre outras minorias políticas, não parece se encaixar no sentido atribuído à palavra “censura” descrito acima.

Decisões governamentais e judiciais tomadas recentemente no Brasil provocaram alarme em diferentes setores quanto à ameaça ao direito à liberdade de expressão e, por complemento, de imprensa. Fatos de alcances e origens diversas foram, com maior ou menor grau de consenso, condenados sob um mesmo argumento: o de que contribuiriam para a restrição das liberdades de expressão e imprensa. Entre eles estão: a tentativa de expulsão de um jornalista estrangeiro que havia escrito matéria desagradável ao presidente da República; atitudes e normativas de distintos escalões do governo federal para com a imprensa; a proposta de criação de um Conselho Federal de Jornalismo; o projeto de estruturação de uma Agência Reguladora do Audiovisual; as restrições judiciais a informações jornalísticas que desabonavam cidadãos; assassinatos de jornalistas; e a própria decisão de redefinição do modelo de Classificação Indicativa (*veja mais sobre Regulação de Conteúdo no Capítulo 3*).

Ao analisarmos cada um destes fatos, contudo, fica evidente que a utilização de um mesmo argumento – o da violação dos direitos à liberdade de expressão e imprensa – para condenar a todos eles só pode advir do desconhecimento, ou do uso desvirtuado, dos princípios que constituem tais direitos.

Laurindo Leal Filho

Laurindo Lalo Leal Filho é professor da Universidade de São Paulo e da Fundação Cásper Líbero. É também autor de vários livros, sendo o mais recente A TV sob controle – A resposta da sociedade ao poder da televisão.

Na sua opinião, entre os mecanismos de controle social dos meios de comunicação, quais são mais eficazes?

Antes é preciso fazer uma divisão entre meios impressos e eletrônicos. Os impressos, embora prestem serviço público, trafegam em canais privados, então têm independência. São regulados apenas pela Constituição e pelas leis. Já a radiodifusão ocupa o espaço público, através de concessões organizadas pelo Estado. Aí temos uma necessidade maior de controle social, para o qual não existem mecanismos institucionalizados. Não contamos com nenhuma lei que dê conta disso. Então o que resta é o Ministério Público.

As ações do MP se concentram em que área?

São principalmente sobre o conteúdo. Não há uma questão mais ampla de controle social. Se as concessões fossem outorgadas a partir de um projeto de canal, de linha e programação, o Ministério das Comunicações teria como acompanhar a execução deste projeto. É assim que funciona nos países mais democráticos. É um contrato; se não for cumprido, pode ser rescindido. No Brasil, se faz uma confusão neste debate entre controle social e censura.

Sobre as experiências de outros países, o que tem se mostrado mais eficiente?

Na mídia impressa, o que existe é a auto-regulação. Na eletrônica, são os conselhos e órgãos reguladores. Praticamente todos os países da Europa Ocidental têm um, que cumpre papel de intermediário entre a sociedade e as concessionárias e trata de questões como

a concentração, os processos de concessões, a publicidade e a produção independente.

O fato dos meios impressos trabalharem num espaço privado elimina a necessidade de serem monitorados socialmente?

De forma alguma. Precisariamos de órgãos mais efetivos de acompanhamento. Mas os próprios veículos nunca estiveram dispostos a abrir este espaço. E aí o país fica refém porque, embora atinjam uma população relativamente pequena, eles produzem desdobramentos concretos nos outros meios, como o rádio. Mas, numa sociedade capitalista, o que falta – e aí o Estado deve agir – é uma concorrência real. No Brasil há três grandes jornais praticamente com a mesma linha editorial. As tentativas de esquerda não tiveram como se sustentar. Aí seria fundamental o apoio publicitário público para a manutenção desses veículos.

Por que a mídia não cobre suas próprias atividades?

Há uma arrogância muito grande nas famílias que controlam os meios; uma arrogância de classe. Eles se julgam porta-vozes da sociedade e totalmente imunes a qualquer tipo de crítica sobre o trabalho que fazem, a ponto de nem precisarem falar sobre isso. Os meios de comunicação só admitem o confronto quando estão dialogando com outro veículo, no “mesmo nível”, e não com o leitor ou com outros setores da sociedade.

Não há autocritica?

Não. Se há, é internamente. Exceção seja feita ao *ombudsman* da *Folha de S. Paulo*. Mas, mesmo assim, a crítica ali é feita de forma limitada. Uma crítica mais consistente deveria ser feita por organismos externos. Mas onde vão repercutir o trabalho se os jornais não dão espaço? Por isso, a opção é ter veículos alternativos grandes, que dêem vazão





a uma pluralidade maior. A Internet acaba cumprindo esse papel, mas não é suficiente porque continua restrita a poucas pessoas. Já a televisão discute tudo, mas é absolutamente insensível e impermeável a qualquer tipo de análise, enquanto a população fica num lugar de telespectadora passiva. Com a concentração, o problema é mais sério. Por pertencerem a grandes corporações, nem os jornais abrem espaço para a crítica da tevê. Isso é um perigo para a democracia.

Há caminhos para pressionar uma mudança?

O caminho é a pressão popular combinada com iniciativas políticas. O poder público pode abrir cami-

nhos para que a sociedade passe a ter uma visão mais crítica dos meios. Este é o papel indutor de um Estado democrático. Historicamente, chegamos a um quadro em que o capitalismo não resolve. Ao contrário, o mercado tende a se atrofiar cada vez mais. Como a sociedade se informa pela tevê, se impede que essas pautas sejam colocadas. Então só há uma forma de conter o capital, que é a ação do Estado. Mas podemos ter certeza: qualquer iniciativa neste sentido vai ter, como contrapartida da mídia, o argumento da censura e do cerceamento à liberdade de imprensa. Essa é a luta que se trava hoje na nossa sociedade.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: QUESTÕES RELACIONADAS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E CENSURA

A discussão acerca das inter-relações entre mídia e democracia deve levar em consideração dois importantes conceitos: liberdade de expressão e censura. No período analisado, é considerável a presença de tais conceitos na cobertura dedicada às questões comunicacionais: 14,9% dos textos mencionam o termo censura e 10,7% a liberdade de expressão ou de imprensa. Em 33,5% dos casos que citam censura – ou em 46,46% dos que abordam liberdade de expressão – os dois conceitos aparecem de forma integrada.

Mesmo em outras pesquisas temáticas coordenadas pela ANDI o espaço que tais questões recebem não é desprezível. Em investigação sobre como a mídia cobre assuntos relacionados aos direitos humanos – realizada em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a Unesco –, fica patente que os direitos com maior destaque nos jornais brasileiros, no ano de 2004, foram a liberdade de expressão e a de imprensa.

Como teremos a oportunidade de apontar mais adiante, no âmbito da pesquisa realizada pela

ANDI e Fundação Ford, a presença dos termos censura, liberdade de expressão e de imprensa nos textos analisados, em diversos casos, acabou por não oferecer uma visão mais abrangente dessas questões. Dentre os vários direitos conectados à idéia mais ampla da comunicação, por exemplo, os direitos à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa – freqüentemente utilizados de forma intercambiável, ainda que distintos – são em muitos momentos mais mencionados do que os direitos à informação ou do que o direito à voz, por exemplo. Estes últimos, a despeito de sua inegável relevância, estão praticamente ausentes da cobertura.





Presença interessada

Como destacado, debater censura e liberdade de expressão é uma atitude de inegável valor jornalístico e relevância para a compreensão do papel e do contexto no qual se inserem os meios de comunicação de massa nas democracias contemporâneas.

Entretanto, não foi esse o comportamento da mídia escrita ao fazer a abordagem de temas vinculados às comunicações. Focalizando a cobertura que utiliza os conceitos de liberdade de expressão ou de imprensa, é possível constatar que 60% do material têm como preocupação central alguma ameaça governamental a tais liberdades.

É indiscutível, por certo, a grande importância de uma cobertura com este perfil – afinal, estamos no rol das chamadas “democracias recentes”. Por outro lado, atrai a atenção que apenas um texto – ao longo de três anos – estabeleça relações entre a proteção do direito à liberdade de expressão frente à proteção de outros direitos fundamentais.

Além disso, somente dois textos propõem um debate histórico em torno da questão e três outros apresentam o conceito de liberdade de expressão e de imprensa. Em uma cobertura com tais características, termina extremamente reduzida a possibilidade de se agendar um debate qualificado em torno do assunto. Assim, é indevidamente minimizada sua importância, além do que, não raro, a cobertura acaba sofrendo de um enfoque ideológico e enviesado.

Situação semelhante ocorre com os conteúdos que mencionam a expressão “censura”. Em 42,1% do material analisado, o termo aparece como característica ou consequência de determinada ação governamental. Questões importantes – como o conceito de censura (três textos) e o potencial desvirtuamento que a evocação do termo traz para algumas discussões regulatórias (também três) – ficaram praticamente ausentes do debate no triênio analisado. Já a remissão a uma perspectiva histórica da censura – 8% do material que utiliza a expressão – não foi desprezível.

DIREITOS OU LIBERDADES CENTRALMENTE MENCIONADOS PELO TEXTO

Liberdade de expressão e de imprensa	10,7%
Direito de informação	1,7%
Direito do autor	1,1%
Liberdade de informação	0,5%
Direito a comunicação	0,2%
Direito a expressão	0,2%
Direito a voz	0,1%
Não há menção	85,6%





A MENÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO SE DÁ, CENTRALMENTE, NO SEGUINTE CONTEXTO:

Como ameaçada por determinada ação governamental	59,1%
Como ameaçada por determinada ação de outros atores	4,7%
Como consequência (fortalecimento) de determinada ação de outros atores	4,7%
Como ameaçada por determinada ação da mídia	3,9%
Como consequência (fortalecimento) de determinada ação da mídia	3,1%
Como consequência (fortalecimento) de determinada ação governamental	2,4%
Há uma discussão conceitual ao redor do tema	2,4%
Há uma discussão histórica	1,6%
Vis-à-vis outros direitos fundamentais	0,8%
Não foi possível identificar	17,3%

**Do total de textos, 10,7% trazem a idéia de liberdade de expressão ou de imprensa.*

QUANTO AO USO DO TERMO CENSURA, A REFERÊNCIA SE DÁ, CENTRALMENTE, NO SEGUINTE CONTEXTO:

Como característica de determinada ação governamental	27,3%
Como consequência de determinada ação governamental	14,8%
Há uma discussão histórica	8,0%
Contrário à censura	6,3%
Como característica de determinada ação de outros atores	4,5%
Como característica de determinada ação da mídia	4,0%
Como sendo evitada por determinada ação governamental	3,4%
Como sendo evitada por determinada ação da mídia	2,8%
A partir de sua utilização equivocada em um determinado debate (ou seja, o termo é evocado em situações nos quais não cabe inseri-lo)	1,7%
Dentro da constatação de rejeição de determinados grupos (ou da população) à censura	1,7%
Há uma discussão conceitual ao redor do tema	1,7%
Como consequência de determinada ação de outros atores	1,1%
Como sendo evitada por determinada ação de outros atores	1,1%
Favorável à censura	1,1%
Como consequência de determinada ação da mídia	0,6%
Dentro da constatação de apoio de determinados grupos (ou da população) à censura	0,6%
Não foi possível identificar	19,3%

** Do total de textos, 14,9% se valem da expressão censura.*





Parâmetros editoriais

O material jornalístico que abordou idéias de liberdade de expressão e censura apresenta características gerais bastante similares. Concentra-se, por exemplo, em um foco bastante específico: cerca de 70% desses textos se ocupam de questões de conteúdo. Já a associação a outros aspectos relevantes – como regulação ou mídia e democracia – se deu em apenas 6% desse conjunto.

A inclusão dos dois conceitos na pauta também apresenta uma característica em comum: a iniciativa da própria imprensa. Os textos que mencionam tais termos foram, em percentual significativo, fruto de espaços que, via de regra, dependem da deter-

minação de postos de direção dentro do jornal. No que se refere à censura, 31,3% do material analisado têm essa origem, número que cresce para 36,2% no caso da liberdade de expressão. Aparecem em segundo lugar, respectivamente, ações governamentais e eventos na área (congressos, conferências, prêmios e outras ações).

Vale a pena também observar quantitativamente como essa elevada porcentagem de textos vinculados à iniciativa dos veículos reflete-se na tipologia do material jornalístico. Comparativamente a outros temas pesquisados pela ANDI, esses dois assuntos foram focalizados em maior volume pela via de artigos, colunas, editoriais e entrevistas: 40% dos casos, em média.

TIPO DE TEXTO JORNALÍSTICO

Tipo de texto	Palavra-chave	
	Censura	Liberdade de Expressão
Matérias	63,1%	58,3%
Artigos assinados	13,1%	16,5%
Colunas ou notas de colunas assinadas	11,4%	7,1%
Entrevistas	7,4%	7,9%
Editoriais	5,1%	10,2%

**Do total de textos, 14,9% mencionam censura e 10,7% liberdade de expressão ou de imprensa.*

Fatos específicos e contextualização

É preciso destacar a tendência dos jornais em associar os termos censura e liberdade de expressão a casos particulares ocorridos no período analisado. Assim, a censura esteve vinculada aos debates sobre o projeto de lei de criação do Conselho Federal de Jornalismo (13,6%), à classificação indicativa (8,5%) e à expulsão do País do jornalista Larry Rother, do *New York Times* (6,3%). Já a liberdade de expressão aparece nas discussões sobre o CFJ (28,3%), a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) (8,7%) e a expulsão de Rother (7,9%).

Os textos trouxeram fontes externas para corroborar sua argumentação: 50% dos que se valem da ex-

pressão censura e 59% daqueles que mencionam a liberdade de expressão citam legislações específicas. Já 11,4% e 9,4%, respectivamente, apontam como fonte de informação principal um especialista ou técnico.

Ainda no que se refere às fontes, vale ressaltar que, no caso do material com a expressão censura, 10,8% das principais vozes ouvidas eram do Setor Privado, número que salta para 23,6% quando focalizamos os conteúdos com a idéia de liberdade de expressão. E apesar das polêmicas que envolvem os dois conceitos, cerca de 20% dos textos trazem opiniões divergentes – percentual elevado se consideramos a média geral da pesquisa, porém aquém do esperado para uma discussão com esses contornos.

DA COMUNICAÇÃO À POLÍTICA

As diferentes visões teóricas e conceituais que compõem o debate sobre a democracia e, em especial, sobre suas relações com a mídia, ganham contornos concretos no exercício cotidiano da Política. É o que passamos a debater nas próximas páginas

No cenário político, principalmente em períodos eleitorais, a liberdade de expressão e de imprensa ganham maior relevo e sua ligação com a democracia torna-se ainda mais evidente. O discurso político não ocorre em um vácuo social. O seu valor está diretamente ligado ao papel desempenhado por quem o produz. Nesse sentido, um político com um amplo cabedal de votos, um líder sindical capaz de mobilizar milhares de trabalhadores e um empresário com poder sobre investimentos de milhões de dólares têm, por exemplo, peso muito superior ao do cidadão comum. A força de seus discursos depende, porém, da capacidade de atingir a audiência, aspecto intimamente ligado ao nível de atenção que os meios de comunicação irão lhes dedicar.

Diante desse contexto, fica evidente que a mídia não é um conjunto de canais passivos de transmissão de informação, mas sim um ambiente que exige um reposicionamento por parte dos agentes políticos – forçados a adaptar suas estratégias à nova situação em que se desenrola a disputa pela audiência. O termo estratégias, aqui, não tem caráter absoluto, ou seja, não significa a adequação automática a um padrão único de comunicação; diz respeito, isso sim, aos movimentos que os agentes fazem, de acordo com suas trajetórias anteriores e das posições que pretendem alcançar, diante de um campo marcado por inovações.

Reconhecer esses – e outros – problemas não implica considerar inviabilizada a participação mais ampla da sociedade. Ao contrário, o que se torna evidente é a necessidade de buscar alternativas para que a diversidade de atores sociais seja assegurada, mesmo que o regime democrático ainda esteja organizado segundo pressupostos mais conservadores, ou seja, de acordo com as teorias procedimentais da democracia citadas anteriormente.

Nessa busca, a desvinculação entre as decisões dos governantes e a vontade popular é problema dos mais importantes. O principal mecanismo para garantir que os representantes levem em conta as preferências da sociedade é a realização periódica de eleições. A votação é o momento tanto da autorização, quando o povo delega seu poder decisório a um grupo menor de pessoas, quanto da *accountability*, quando a população analisa a prestação de contas de seus representantes e dá seu veredicto, premiando-os (ou a seu partido) com a reeleição ou punindo-os com a derrota.

Em suma, pode-se dizer que o eleitor precisa estar provido de informações precisas sobre quem são os candidatos, quem os apóia, quais são as suas trajetórias e as suas propostas, qual foi o comportamento dos representantes eleitos no mandato anterior, assim como quais os desafios a serem enfrentados, as alternativas possíveis e suas conseqüências.

Sem dispor de todas as informações consideradas necessárias para a opção política, o indivíduo passa a depender de instrumentos e instituições externos a ele para que possa, ao menos, embasar melhor sua escolha. Além disso, depende de mecanismos para realizar a fiscalização do cenário político, fruto, em parte, das decisões coletivas tomadas no processo eleitoral. Nesses pontos reside a importância da mídia, questão que será discutida a seguir.

Espaço de mediação

Devido às características inerentes das sociedades contemporâneas (impossibilidade de contato direto e constante entre eleitores e eleitos, volume exacerbado de informações que necessitam ser sistematizadas e “lidas” para público mediado, por exemplo), a mídia ocupa um lugar central na comunicação e na relação pública entre representantes, representados e grupos de interesse.

Vale esclarecer que ao utilizarmos o termo “mídia” estamos nos referindo aos processos comunicativos que ocorrem no espaço público – e dirigem-se a uma pluralidade de receptores –, sofrem algum tipo de intermediação técnica, apresentam assimetria entre emissores e receptores e implicam distância no espaço e/ou tempo entre emissão e recepção. A mídia inclui, portanto, as emissoras de rádio e de tevê (aberta ou paga), jornais, revistas, livros, *softwares*, cinema, *home-video*, *out-doors*, malas diretas e outras formas de propaganda, *websites*, entre outros.

De forma esquemática, é possível considerar a importância política dos meios de comunicação de massa a partir de cinco aspectos:

1. A mídia é a principal provedora de informações para que os cidadãos se situem no mundo social.
2. Ela é a principal difusora dos discursos dos candidatos à liderança política.
3. Em conjunto, os dois primeiros aspectos geram um terceiro – o fato de que boa parte da ação política se dirige à mídia.
4. Os meios desempenham um papel significativo nas trocas comunicativas no seio da própria elite política.
5. Por fim, a mídia, ao mesmo tempo em que interfere no processo de formulação da agenda pública (teoria de *agenda-setting*) debatida no dia-a-dia, realiza a fiscalização (ou deveria realizar) dos atores do cenário político (função de *watchdog* ou “cão de guarda”).

O jornalismo como sistema perito

Em relação ao primeiro ponto, vale lembrar que, nas sociedades contemporâneas, o provimento de informações sobre o mundo é função de sistemas específicos, dentre os quais aqueles que constituem o jornalismo. Dito de forma sintética, o trabalho jornalístico consiste em recolher informações dispersas (por meio de repórteres), “empacotá-las” em meios específicos (jornal, rádio, televisão e outros) e, enfim, distribuir o produto final a uma audiência diversificada.

É interessante trazer para esse debate a categoria de “sistema perito” (*expert system*) criada pelo sociólogo inglês Anthony Giddens. Trata-se de um sistema marcado pela competência técnica especializada, do qual as pessoas em geral se servem, mas sem serem capazes de compreender seu funcionamento ou avaliar,



A pesquisa conduzida pela ANDI aponta que somente três dos 1.184 textos trazem uma discussão sobre um tema especialmente relevante para as sociedades contemporâneas: o poder que os meios de comunicação exercem sobre o público. Por fim, vale ressaltar que todos esses textos enfocavam a realidade de outros países – publicadas pelo *Diário Catarinense*, *Estado de Minas* e *Folha de São Paulo*, as matérias passavam ao largo das questões brasileiras.

de antemão, sua eficácia. Assim, o sistema perito exige, da parte de seus clientes ou consumidores, a confiança em sua competência específica. É o caso do jornalismo: sem credibilidade, as informações providas pela mídia perdem relevância.

Quando se viaja em um avião, por exemplo, torna-se implícita a confiança dos passageiros nos saberes especializados de engenheiros e mecânicos. Essa confiança ampara-se em experiências anteriores ou de outras pessoas, que voaram e chegaram ao destino. Em se tratando de jornalismo, na maior parte das vezes, essa possibilidade de replicação de experiências pregressas não existe. A confiança em um determinado noticiário não se dá pela vivência, mas graças a noticiários concorrentes, que apresentam conteúdo similar.

Diante de tal análise, podemos dizer que a crença depositada na cobertura jornalística pelo consumidor de informações pode ser dividida em três elementos. Primeiro, na escolha acertada, entre a infinidade de eventos que ocorrem a cada dia, de quais mereceriam ser alçados à condição de “fatos jornalísticos”. Depois, dentre os eventos eleitos, na correta formatação dos elementos a serem noticiados, considerados limites de tempo e de espaço (*framing*). Por fim, a confiança na veracidade – conceito que varia conforme o receptor da informação – dos fatos relatados. A imprensa possui, assim, uma espécie de monopólio quanto à seleção e configuração das notícias, que acabam sendo apresentadas como “a” realidade.

Impactos no discurso político

Os veículos de comunicação de massa, em especial os meios eletrônicos – principalmente, a televisão –, impõem fortes transformações às formas do discurso político, o que aponta para o segundo dos cinco tópicos mencionados anteriormente. Conhecedores da centralidade de tais meios na difusão das informações, os agentes políticos adaptam suas ações, não raro, às demandas que passam a ser colocadas pela mídia. E não apenas os modos do discurso político são influenciados – retórica, gestual, tom de voz, temáticas, etc. –, como também toda a estratégia política sofre transformações.

Isso faz com que os agentes políticos acabem incorporando novos critérios de ação e decisão, passando a medir o seu comportamento público em consonância com a lógica jornalística – e, muitas vezes, do entretenimento –, na expectativa de alcançar o impacto desejado. Cria-se, então, uma performance midiática, cujos efeitos foram estudados pelo psicólogo e professor Alexander Todorov, da Universidade de Princeton. Em um trabalho realizado sobre esse tema em 2005, o especialista ressalta que, inconscientemente, as pessoas tendem a associar aspectos físicos com traços de caráter – o que, é claro, não se justifica na prática: “Decidimos rápido demais se uma pessoa tem as características que julgamos ser importantes – como competência e empatia – mesmo sem termos trocado uma só palavra com ela”.

Nesse sentido, outras duas variáveis derivam da ação dos meios de comunicação. Uma é a velocidade na apresentação dos conteúdos. Qualquer aprofundamento da argumentação causa estranheza em um público acostumado com uma programação linear e pouco afeita a mudanças de linguagem. A outra é a diluição do público, visto que o discurso atinge uma audiência heterogênea e indeterminada. Fala-se para habitantes do campo e da cidade, de uma e de outra região, mulheres e homens, jovens e velhos, ricos e pobres.

Influência nas escolhas do público

A forte correlação entre a maneira pela qual os candidatos políticos se apresentam nos meios de comunicação e a credibilidade que lhes é conferida pelo público também foi foco do estudo elaborado por Todorov. Na ocasião, o pesquisador desenvolveu testes nos quais um grupo de cidadãos deveria opinar sobre a competência dos políticos levando em conta somente alguma imagem de cada um deles.

O resultado aponta que mesmo as pessoas que tiveram mais tempo para dar sua opinião e repensar sobre elas – agregando outros fatores para fazer escolhas – mantiveram seu parecer inicial, o que leva a crer que as decisões são tomadas mais pela imagem do que pela ponderação. Além disso, a maioria dos políticos tidos como exemplares nessa avaliação correspondem aos que realmente foram eleitos.

Diante de sinais como esses e compreendendo o papel dos meios de comunicação na contemporaneidade, os atores do cenário político passam, portanto, a dirigir suas ações diretamente à mídia – terceiro aspecto dos tópicos citados acima. A manutenção e o desenvolvimento de uma carreira política se tornaram, em grande medida, uma questão de gestão da visibilidade. Não faz sentido tentar “aparecer a todo custo”, mas é importante manter o máximo de controle sobre o que deve se tornar visível – e de que forma – e sobre aquilo que precisa permanecer oculto.

Pode-se dizer, assim, que a difusão dos meios eletrônicos de comunicação transformou o funcionamento da política, em especial das democracias eleitorais. O cientista político francês Bernard Manin fala, esquematicamente, na passagem da democracia dos partidos para a democracia da audiência. A intermediação entre líderes e povo deixa de ter nos partidos seu canal principal – eles passam a ser substituídos pelos meios de comunicação. De certa forma, portanto, os meios eletrônicos acabam por exigir a preponderância dos líderes sobre os partidos ou quaisquer outros movimentos coletivos, já que esses últimos só podem aparecer na mídia corporificados em seus porta-vozes.

O entendimento dessa realidade deve conduzir, segundo Manin, a duas estratégias complementares: uma – na verdade composta por várias possibilidades – seria tentar reverter radicalmente tal tendência; a outra, estaria na criação de mecanismos capazes de equilibrar a disputa pelo poder, favorecendo um jogo mais equânime. Nesse contexto, saídas como o direito de antena (*veja informações sobre essa questão no Capítulo 3*) e uma variação dele, como o Horário Eleitoral Gratuito, devem ser levadas em conta.

O fator educação

Uma percepção liberal dessa realidade indicaria que tal configuração da política – e de outras facetas da vida social emolduradas também pela mídia – pode ser altamente relativizada, ou seja, seus potenciais impactos negativos podem ser minimizados, a partir de um “uso” crítico dos meios de comunicação pelos cidadãos e cidadãs.

É importante notar, neste ponto, uma característica específica do Brasil e de outros países da América Latina: a combinação entre a grande penetração da mídia eletrônica de massa e a deficiência do sistema de educação. Nos países ditos desenvolvidos, o alcance dos meios eletrônicos é gigantesco, mas a escolaridade é alta e o analfabetismo quase inexistente – cenário que, em tese, amplia a capacidade crítica da sociedade.

Embora o panorama educacional no Brasil tenha apresentado melhorias significativas na última década – houve queda substancial da taxa de analfabetismo e, ao mesmo tempo, aumento regular da escolaridade média e da frequência escolar (taxa de escolarização) – há ainda muito a avançar. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam a existência, em 2004, de 15,7 milhões de analfabetos absolutos. Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE, naquele ano 24,4% da população não possuía sequer a 4ª série completa. Adicionalmente, supõe-se que uma parcela bastante elevada de brasileiros – alguns dados chegam a estimar 60% – possa ser composta por analfabetos funcionais.

Ainda que diversos indicadores relativos à educação, além dos citados acima, tenham melhorado e que a Constituição Federal assegure o voto do analfabeto – implicitamente reconhecendo que ele dispõe da capacidade crítica necessária para participar do processo eleitoral –, não se pode minimizar o efeito potencial da mídia no Brasil. Face ao cenário marcado pelas deficiências educacionais, torna-se difícil que premissas presentes no argumento liberal (não regular, deixar a mídia como está) – tais como o “controle remoto é a melhor regulação”, “busque fontes alternativas de informação”, “questione as mensagens dos meios” – possam, de fato, serem usadas no melhor interesse dos cidadãos e cidadãs.



O Horário Eleitoral Gratuito para os partidos políticos é uma das soluções encontradas para tentar minimizar as diferenças de poder existentes entre os candidatos no acesso à mídia. O assunto foi foco de um percentual não desprezível de textos ao longo do período analisado (6%), segundo a pesquisa desenvolvida pela ANDI e Fundação Ford. Os resultados do estudo mostram, entretanto, que a imprensa pouco avançou rumo a uma cobertura menos burocrática do assunto. Maior atenção foi dada a aspectos como tempo de exibição e estratégias dos partidos, enquanto a regulação do horário, o financiamento dos programas ou a reformulação da legislação eleitoral ficaram praticamente ausentes. A importância do horário eleitoral para a democracia e a isenção fiscal concedida às emissoras – a qual faz o horário gratuito para os partidos, mas não para o contribuinte – sequer foram mencionadas.

SOBRE O HORÁRIO ELEITORAL, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A:

Estratégias políticas dos partidos, valendo-se do tempo no horário eleitoral	28,2%
Elementos de serviço (anúncio do início do horário eleitoral pelo TSE, por exemplo)	21,1%
Decisões e contestações judiciais sobre o horário eleitoral	15,5%
Tempo destinado aos partidos	12,7%
Financiamento e custo do horário eleitoral	9,9%
Regulamentação do horário eleitoral	9,9%
Extinção do horário eleitoral	1,4%
Reformulação do horário eleitoral	1,4%
Importância do horário eleitoral para a democracia	0,0%
Isenção fiscal das emissoras em função do horário eleitoral	0,0%

* Do total de textos, 6% focalizaram o horário eleitoral

Retroalimentação

Outro ponto relevante nesse contexto, como apontado anteriormente, é que os meios de comunicação são um instrumento de difusão de informações no seio da própria elite política. Os debates políticos são acompanhados pelo público, mas seu pleno significado muitas vezes só é compreendido por aqueles que fazem parte do jogo. Para os líderes políticos, o debate por meio da mídia representa também um comprometimento público (com propostas, posições e barganhas), o que lhe dá um sentido diferente em relação às discussões travadas a portas fechadas.

Em artigo publicado na *Revista Brasileira de História*, o cientista político Luis Felipe Miguel lembra que, atualmente, costuma-se imaginar a política como um jogo de bastidores, invisível ao grande público, e a cena política como um grande palco, utilizado, de forma explícita, para distrair os espectadores. Essa distinção, como lembra o autor, é relativa em função de pelo menos quatro motivos:

1. A passividade política da sociedade precisa ser produzida (em muitos casos pela própria mídia, em outros por atores do meio político).
2. Às vezes, a sociedade não se mantém passiva, irrompendo no cenário e manifestando suas demandas em graus distintos.
3. A sociedade, em última análise, decide quem exercerá o poder em regimes democráticos.
4. O público não é indiferente ao que ocorre nos bastidores.

Em palestra que se tornou clássica nos meios políticos, o ex-presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson reconheceu essa relativização. Ele lembra que, em um regime democrático, é bem mais difícil organizar a Administração Pública do que em uma monarquia, já que isso só pode ser feito mediante a instrução e a persuasão da opinião pública – canalizada, em tese, pelos meios de comunicação. E conclui: “Onde a opinião pública existe, ela deve governar. (...) Quem quiser promover uma mudança em conformidade com a Constituição deve primeiramente educar os cidadãos para que eles queiram a mudança”. Daí a relevância de se compreender quem ou o quê contribui – e como – fundamentalmente para a formação da opinião pública.

AGENDA PÚBLICA E FISCALIZAÇÃO

Duas potencialidades dos meios de comunicação, historicamente analisadas pelos cientistas sociais das mais diferentes áreas, são de especial relevância para o processo democrático, especialmente quando estamos focalizando o desenvolvimento das políticas públicas: sua capacidade de agendamento e de controle social dos atores políticos, especialmente aqueles encarregados de comandar as diferentes esferas do poder público.

De Maxwell McCombs e Donald Shaw, em 1972, a John Kingdon, em 2003, diversos pensadores têm demonstrado que os meios de comunicação exercem enorme influência na construção da agenda pública. De acordo com o célebre aforismo de Bernard C. Cohen, a mídia “may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about”⁴. O pensamento resume a idéia básica acerca da capacidade da imprensa de interferir, a partir daquilo que ela publica e/ou omite, nos temas que estarão no topo da lista dos decisores.

Com a rápida expansão das possíveis áreas de interferência do Estado – dilatação em muito relacionada com o reconhecimento de diferentes ordens de direitos

4 A mídia “pode não ser bem sucedida, a maior parte do tempo, em fazer com que as pessoas pensem de determinado modo, mas ela é extremamente bem sucedida em fazer com que o público pense sobre determinados assuntos”.

aos cidadãos e às gerações futuras – foi se tornando cada vez mais urgente a necessidade de definir prioridades entre as demandas que são cotidianamente colocadas na esfera pública. Mesmo os mais desconfiados analistas do alcance proposto pelas teorias do agendamento não de concordar que, se uma escolha é necessária e se um ou mais critérios de eleição devem ser utilizados, a focalização mais intensa da mídia em determinados temas colaborará para a inclusão ou retirada de um assunto da pauta pública. Além disso, a frequência com que a imprensa reporta determinados temas é mais um dos elementos que contam na formatação das políticas públicas.

Apesar disso, é importante ressaltar que essa não é a única condição a interferir nas decisões políticas. Conforme já vimos, questões que, por exemplo, afetam constantemente e de forma direta a vida dos eleitores acabam por serem pouco influenciadas pelo volume de informações trazido pelo noticiário: por mais que a mídia insista em não cobrir saúde, os eleitores vão continuar demonstrando aos seus representantes que este é um tema central em suas vidas.

Controle social

Por fim, toda política pública, em regimes democráticos, supõe que os atores por elas responsáveis devem demonstrar algum grau de *accountability*. Entretanto, quanto mais externos ao processo forem os atores responsáveis por exercer esse controle, maior credibilidade ganhará a iniciativa. A imprensa, desde as discussões travadas pelos Federalistas para a constituição da democracia norte-americana, é entendida como uma das principais instituições de controle social dos governos eleitos. Nesse sentido, o acompanhamento, não apenas do lançamento oficial de projetos, mas de sua continuidade, da idoneidade em sua execução e de seus resultados é – ou deveria ser – tarefa a ser conduzida com afinco pelos profissionais da notícia.

Portanto, ao mesmo tempo em que participa da construção da agenda pública, a mídia tem o dever de fiscalizar o Estado e a Administração Pública. De acordo com os jornalistas norte-americanos Bill Kovach e Tom Rosenstiel, a liberdade de imprensa dá a esse ator, em tese, a natureza de voz independente, responsável por monitorar a influência de instituições com elevado diferencial de poder na esfera pública. Esse papel foi chamado por diversos autores, dentre os quais o professor da London Metropolitan University, Mark Wheeler, de “cão de guarda do público” (*watchdog*) – metáfora que indicaria o potencial da mídia em alertar a sociedade sobre equívocos, e também acertos, dos governos.

Diante dessas constatações e aliando as funções de construção da agenda pública e de fiscalização, o especialista alemão Kunczik vai além. Para ele, o jornalismo exerce o papel de grupo de pressão legítimo no tocante aos processos de tomada de decisão coletiva, característica ainda mais evidente em países em desenvolvimento. Por seu peso no jogo político, as empresas do setor tornam-se capazes de forçar determinada alternativa na agenda pública ao abrir espaço editorial à pressão da sociedade ou ao exercer tal pressão a partir de seus próprios interesses.

REPRESENTAÇÃO EM CRISE

Ao mesmo tempo em que se defende uma maior participação popular nos processos políticos, é importante notar que nos dias de hoje os cidadãos se sentem cada vez menos representados pelas instituições políticas, o que se expressa em crescente abstenção eleitoral, erosão das lealdades partidárias e manifestações de alheamento ou cinismo. Isso passou a ser chamado de “crise da representação política democrática” e, certamente, não se restringe ao círculo mais evidente de poder, ou seja, o governo.

Como reflexo dessa crise, tentativas de reforma do sistema eleitoral ou das regras que regem a vida partidária são insuficientes. Se a representação política na Era da Informação, para nos valermos da expressão cunhada por Manuel Castells, inclui mecanismos de identificação discursiva entre eleitores e candidatos – ou seja, aqueles assimilam, utilizam e redefinem o que estes dizem por meio da mídia – qualquer busca de uma representação aprimorada deve enfrentar a questão dos meios de comunicação.

A mídia é um espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e projetos dos grupos em conflito na sociedade, conforme assinalado ao longo deste capítulo. Ou seja, os meios de comunicação ocupam uma função central no cenário político ao apresentar os distintos segmentos em disputa na esfera pública, permitindo que o cidadão – em sua condição de decisor último dos regimes democráticos – tenha acesso aos valores, argumentos e fatos que definem as correntes políticas em competição e possa, assim, formar sua própria opinião. Isso significa, ainda, fiscalizar o governo e a oposição, independentemente de quem ocupe seus postos centrais.

Se isso é verdade, quaisquer pretensões de aprimoramento dos regimes democráticos devem almejar como condição prévia a diversificação dos conteúdos veiculados pela mídia. A idéia de pluralismo, nesse contexto, pressupõe a disseminação das visões de mundo associadas às diferentes posições da sociedade, centrais à fundamentação das opções políticas.

Perfil dos profissionais e lógica de mercado

Diferentes motivos podem ser apontados para a pouca diversidade de vozes e opiniões registrada nos meios de comunicação, mas dois devem ser ressaltados: a origem social dos profissionais da mídia e a estrutura de propriedade das empresas. Quanto aos profissionais, têm a capacidade de conferir à sua perspectiva sobre a sociedade uma visibilidade sem igual, fazendo com que seja percebida como a única possível. Isso não significa afirmar que os profissionais da mídia possuem as mesmas posições ideológicas ou comungam sempre dos mesmos valores, o que é evidentemente incorreto. Eles ocupam, contudo, uma posição semelhante no espaço social, fruto de trajetórias similares, de padrões comuns de socialização (nas universidades e nas empresas) e, em função disso, terminam refletindo o mundo de forma equivalente.

Conceito de pluralismo

Segundo o *Dicionário de Política*, de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, na política, historicamente o conceito de pluralismo se refere à defesa de um modelo de sociedade composto por vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si. Esses agrupamentos têm a função de limitar, controlar e contrastar o centro do poder dominante, geralmente identificado com o Estado. Nas democracias modernas, a sociedade civil e as diversas formas de associativismo aparecem como importantes agentes na garantia de um cenário político mais plural.

Já entre os grupos de comunicação, há uma similaridade evidente: são todas empresas, isto é, com interesses próprios e bem definidos voltados para a manutenção de uma ordem capitalista. Por essa razão, as corporações de mídia tendem, de maneira geral, a dar pouca visibilidade às posições que colocam em xeque a estrutura básica do sistema, como o modo de produção e a divisão do trabalho. Da mesma forma, acabam dificultando o avanço de demandas que incidam contra seus interesses pessoais (leia-se: de seus proprietários) e, mais do que isso, formam grupos de pressão para fazer valer suas vontades. Tais ações em defesa de seus interesses seriam mais do que legítimas e não deveriam causar espécie, não tivesse este ramo particular do Setor Privado, entre suas funções inerentes, exatamente a ampliação dos debates acerca dos modelos possíveis de estruturação das sociedades.

A ação desses grupos de pressão – os *lobbies* – é uma característica típica da democracia. Agindo de forma transparente ou velada, com apoio maciço de congressistas ou não, os diferentes interesses organizados tentam fazer com que suas demandas sejam atendidas pelo Estado. Não se deve esquecer, contudo, que a forma de ação desses grupos depende, em muitos cenários, da existência de marcos legais que explicitam claros limites – o que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo. Na inexistência de legislação apropriada para esse fim, por outro lado, abre-se um vácuo para a ação pouco transparente e, logo, menos sujeita a controles externos (e legítimos), advinda do poderio econômico e de *lobbies* naturalmente dotados de maior força no cenário político.

A raposa e o galinheiro

Esse é precisamente o caso da mídia no Brasil. Ainda que tenha entre suas responsabilidades explicitar as demandas da sociedade na esfera pública e estimular o pluralismo, a imprensa opta, não raro, por priorizar os interesses empresariais do setor, resultado, como se discutirá adiante, da ausência de barreiras a essa prática. Assim, nem explicita demandas, nem procede à fiscalização.

Em entrevista à ANDI, o secretário-executivo do Ministério das Comunicações entre 2004 e 2005, Paulo Lustosa, chegou a argumentar:

A sociedade organizada deveria pressionar os congressistas – por meio de seus grupos de pressão, os seus lobbies – para acelerar a definição desses marcos regulatórios, capazes de estabelecer a operação de aspectos diversos, como infra-estrutura, monopólio, estímulo à competição, acesso democrático aos meios de comunicação, etc. O Congresso Nacional vai agir motivado pela sociedade. Já os ministérios irão estimular no que diz respeito ao conteúdo.

Para além das indubitáveis assimetrias de poder entre a sociedade civil organizada e o *lobby* estruturado das empresas de comunicação – o que dificulta, em muito, a exequibilidade da proposta exposta pelo ex-secretário –, há uma questão de fundo intrinsecamente conectada ao fio condutor desta publicação: se é verdade que a mídia propulsiona os principais debates públicos e políticos, a ação da sociedade no sentido de exigir transformação na forma de organização do sistema midiático fica extremamente limitada, pois o assunto, se depender da voz das empresas de comunicação, raramente estará na pauta.

Principalmente no que se refere à radiodifusão, esse *lobby* é evidente há décadas, já tendo se contraposto, inclusive, ao próprio Presidente da República, como expõe o artigo abaixo.

O Código Brasileiro de Telecomunicações e a ação dos empresários

*Octavio Penna Pieranti**

*Paulo Emílio Matos Martins***

A promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962 – assim como o cenário de discussões públicas que antecedeu sua aprovação –, representa um capítulo central na história da radiodifusão brasileira. Fruto de uma longa negociação entre militares, especialistas, empresários e parlamentares, o CBT atendia diretamente às reivindicações dos radiodifusores e outros segmentos da área de telecomunicação, que exigiam uma legislação mais condizente com a realidade do setor. No entanto, longe de defenderem um mecanismo que assegurasse a ampliação dos protagonistas em cena no negócio da radiodifusão, a principal preocupação dos empresários era reforçar antigos privilégios, garantindo o fortalecimento dos atores já envolvidos no promissor “mercado” de telecomunicações.

Um dos resultados da mobilização em torno da aprovação do marco legal e do embate que se sucedeu entre os interesses do setor público e do privado foi o fortalecimento da organização do empresariado, cuja atuação ocorria, até então, de forma difusa e descentralizada. A fundação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert), em 27 de novembro de 1962, trouxe em sua gênese o desejo dos empresários em evitar que o Estado tivesse a maior presença na regulação da radiodifusão brasileira, como defendia o então presidente da República, João Goulart.

Antigas reivindicações

Em meados do século XX, o setor de radiodifusão ressentia-se de um marco legal que levasse em consideração as inovações tecnológicas implementadas pelos meios de comunicação no Brasil. Desde 1931, quando o governo de Getúlio Vargas promulgou um primeiro decreto para tratar do rádio, muito havia

mudado. As emissoras de rádio já haviam se firmado como principais meios de comunicação, levando informações aos pontos mais distantes do País. A televisão chegara ao Brasil, tendo se expandido e alcançado o interior. Da mesma forma, a telefonia também se encontrava em processo de desenvolvimento, mas ainda se deparava com obstáculos face à profusão dos diferentes sistemas adotados nos estados.

Diante desse contexto e a partir da forte articulação dos diversos atores sociais ligados à área, foi protocolado no Senado Federal, em 1953, o Projeto de Lei nº 36 – posteriormente registrado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 3.549/57 – que criava o Código Brasileiro de Telecomunicações. Lançado com a proposta de regulação dos serviços de telecomunicações do País (o que incluía a radiodifusão), o novo marco legal, no entanto, não era preciso em relação aos critérios para distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão, nem em relação à punição de eventuais infrações. No que se refere ao primeiro ponto, não estabelecia diretrizes claras para as concessões, deixando a cargo do Poder Executivo decidir quais seriam os beneficiários e por que seriam agraciados; em relação ao segundo, assim como ocorreu em marcos legais da mesma época, fazia uso de termos subjetivos, tais como “insuflar a rebeldia”, “fazer propaganda de processos de subversão” e “ofender a moral familiar, pública ou os bons costumes” – os quais evidenciam servir de justificativa para eventuais punições. Técnico em sua essência, o CBT não estipulava limites rígidos para as diferentes formas de preenchimento das frequências utilizadas pelos radiodifusores – e restrições ao número de emissoras comandadas por uma mesma entidade, por exemplo, só viriam a ser estipulados pelo decreto-lei nº 236 de 1967.

Os vetos ao CBT

Pouco mais de um ano e meio antes de ser derrubado por um golpe militar, o presidente da República, João Goulart, voltou-se ao marco legal, que tramitava já há nove anos no Congresso Nacional. O exame resultou em 52 vetos, cujas características podem ser sintetizadas nas categorias estabelecidas na tabela abaixo.

VETOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA JOÃO GOULART AO CBT	
Categoria	Número de Vetos
Competências de ministérios e outros órgãos	16 (30,77%)
Fortalecimento do Presidente da República	13 (25,00%)
Imprecisão do texto do CBT	11 (21,15%)
Conflito com outros marcos legais	8 (15,38%)
Outras	4 (7,70%)
Total	52 (100%)

Fonte: Elaboração dos autores

A análise do quadro revela que 55,77% dos vetos do Presidente da República voltavam-se à defesa (ou ampliação) das competências da Administração Pública – e, principalmente, do Poder Executivo – no tocante às telecomunicações e à radiodifusão. Os vetos, nesses casos, opunham-se naturalmente aos interesses da iniciativa privada. Em relação aos constantes da primeira categoria, Competências de ministérios e outros órgãos, pode-se apontar o seguinte exemplo (a razão exposta pelo presidente João Goulart está precedida pelo texto final do Código Brasileiro de Telecomunicações):

Veto: Parágrafo único do artigo 53

“Texto: Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de erro de informação e for objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária.

Justificativa: A veracidade da informação deve ser objeto de exame antes da divulgação da notícia, não sendo justo que alguém transmita uma informação falsa, com todos os danos que daí podem decorrer, inclusive para a segurança pública, sem sujeição a qualquer penalidade. A apreciação da boa ou má fé da divulgação ficará a cargo da autoridade competente ou do Poder Judiciário, se for o caso.”

Já em relação à segunda categoria, Fortalecimento do Presidente da República, pode-se destacar o exemplo abaixo:

Veto: Artigo 33 § 3º

“Texto: Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público (art. 29 X).

Justificativa: O prazo deve obedecer ao interesse público, atendendo a razões de conveniência e de oportunidade, e não fixado a priori pela lei. Seria restringir em demasia a faculdade concedida ao Poder Público para atender a superiores razões de ordem pública e de interesse nacional o alongamento do prazo da concessão ou autorização, devendo ficar ao prudente arbítrio do poder concedente a fixação do prazo de que cogita o inciso vetado.”

A resposta do Congresso Nacional

No Congresso Nacional, a sessão de 27 de novembro de 1962, na qual seriam analisados os vetos de João Goulart ao CBT, foi iniciada com uma novidade. Na manhã daquele dia, foi fundada a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert). Até aquele ano, os empresários de mídia reuniam-se em associações estaduais e em um sindicato das empresas proprietárias de meios de comunicação de massa. A criação da Abert refletia uma mobilização resultante dos próprios debates acerca do Código e, posteriormente, em oposição aos vetos de Jango. Posicionavam-se, em conjunto, contrariamente ao fortalecimento da presença do Estado na radiodifusão brasileira.

Entre os que se dedicaram à formação de um grupo de pressão contrário aos vetos do presidente estavam personagens de destaque no cenário político (ou que viriam a sê-lo), radialistas e especialistas em radiodifusão. Nos dois últimos grupos, encontravam-se, por exemplo, José de Almeida Castro, Mário Ferraz Sampaio e Enéas Machado de Assis (que, por sua vez, já participara das discussões no Congresso Nacional como especialista em radio-



difusão). Em relação ao primeiro grupo a lista é extensa. Antônio Abelin já exercera mandato de vereador em Santa Maria, Rio Grande do Sul. João Calmon, representante dos Diários Associados, logo voltaria a freqüentar os mesmos corredores do Congresso Nacional, cenário no qual, em fins de 1962, liderou o movimento dos empresários: se elegeria deputado federal e, na década seguinte, senador da República. Clóvis Ramalhete se tornaria ministro do Supremo Tribunal Federal e Nagib Chede conquistaria vaga de deputado.

A aprovação do Código ocorreu em duas reuniões do Congresso Nacional – a segunda, em 28 de novembro, dia seguinte à primeira. Nelas, cada um dos vetos de João Goulart foi derrubado, um a um, em votação nominal, o que sugere a despreocupação dos votantes com a possível má-impressão que a sociedade e seus eleitores poderiam ter quanto a suas manifestações.

Em síntese, a aposta de Jango em sua força política no Parlamento havia sido claramente frustrada pela associação entre diversos parlamentares e grupos empresariais. Esses últimos demonstraram forte capacidade de articulação na defesa de suas propostas, consolidando uma histórica predisposição para a defesa de privilégios coletivos.

Passados quase 45 anos de sua promulgação, o Código Brasileiro de Telecomunicações continua vigente, ainda que vários de seus artigos tenham sido revogados, dentre os quais os unicamente relativos às telecomunicações, agora reguladas pela Lei Geral de Telecomunicações de 1997. A manutenção do antigo código em um cenário muito diverso daquele existente à época de sua promulgação demonstra a resistência dos interesses do empresariado e sua força como grupo de pressão – afinal, nenhum governo conseguiu levar à frente, desde então, novas tentativas de regulação da radiodifusão.

* Pesquisador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

** Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: INVESTIGANDO AS DIFERENTES RELAÇÕES ENTRE MÍDIA E POLÍTICA

Ao longo do presente capítulo ficaram claras algumas das principais relações entre mídia e política, especialmente em países com características político-partidárias e históricas próximas às brasileiras.

Nesse sentido, mesmo que adotemos uma definição minimalista de democracia – aos moldes do que defendem Schumpeter ou Dahls, por exemplo –, um equilíbrio do cenário de disputa eleitoral e de disputa mais ampla de poder requer relações mais transparentes (e devidamente reguladas) entre o mundo da política partidária e o mundo das empresas de comunicação.

Os resultados da pesquisa desenvolvida pela ANDI e Fundação Ford, demonstram que, de maneira geral, a imprensa negligencia esses temas. Dentre todo o conjunto de textos publicados no triênio analisado, 4,6% estabelecem relações entre a mídia e a política, percentual que não pode ser considerado pouco significativo. Entretanto, cerca de 60% desse material discute as ingerências da política na mídia – e não o contrário.





SOBRE MÍDIA E POLÍTICA, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A*:

Ingerência da política na mídia	31,5%
Ingerência da mídia na política	25,9%
Utilização política dos meios de comunicação	18,5%
Relação de políticos com os meios de comunicação	13,0%
Propriedade de meios por políticos e/ou familiares	9,3%
Dificuldades de regulamentação dos meios pelo conflito de interesses existente entre o exercício da política e a propriedade de meios por políticos	1,9%

* Do total de textos, 4,6% abordam as relações entre a mídia e a política.

Tratamento editorial

Tal como na cobertura sobre mídia e democracia, encontramos algumas peculiaridades na atenção dedicada às interfaces entre mídia e política. Um primeiro elemento a chamar atenção é o fato de que – ao contrário dos demais temas – estas relações foram, sobretudo, pauta de revistas, especialmente na *Carta Capital* (responsável por 65,5% das matérias de semanários que discutem as relações entre mídia e política).

Outro elemento de destaque é a maior contextualização conferida ao assunto, quando comparada à média geral: 44,5% dos textos trouxeram um debate pautado além do contexto mínimo. Por fim, é relevante sublinhar que o tema mídia e política apresenta a segunda maior proporção de textos com conteúdos que remetem a uma realidade estrangeira (29,2%) – ocorrência influenciada, em muito, pelo que acontecia na Itália durante o triênio analisado (o então primeiro-ministro do país era um poderoso empresário de meios de comunicação).

Formando imagens

A depender, portanto, do *lobby* praticado pelos empresários e do foco de seus interesses, os meios de comunicação de massa podem se constituir em um dos principais impulsionadores das democracias contemporâneas – ou também em um dos principais pontos de estrangulamento. Como dizia, na década de 1920, o pensador conservador Walter Lippmann: nós agimos tendo em vista não a realidade que nos cerca, mas “as imagens em nossas cabeças”. A mídia é a principal fonte para a produção de tais imagens e seu impacto sobre as opções políticas não pode, portanto, ser ignorado.

A atenção não deve se restringir apenas ao jornalismo – segmento da comunicação responsável pelo provimento de informações factuais sobre o mundo –, cuja influência nos processos políticos de curto prazo é evidente. É importante reconhecer que os outros produtos difundidos pela mídia, freqüentemente englobados sob o rótulo de “entretenimento”, também possuem importância política. Eles igualmente são vetores de visões de mundo e de valores que o público consome, contribuindo assim para moldar as formas pelas quais os indivíduos se compreendem e se situam na sociedade.

Muitas das reflexões teóricas acima construídas remetem à mídia em geral, exatamente por entender que diferentes produtos – como jornalismo e entretenimento – compõem este sistema de influências (positivas e negativas) sobre os regimes democráticos. Entretanto, é inegável que em diversos momentos o debate concentrou-se no jornalismo: primeiro, porque esse é um dos públicos-alvos da presente publicação; segundo, porque em muitos casos discussões como a do agendamento podem ser transpostas para uma reflexão sobre entretenimento (é o caso da idéia de *merchandising social*) e, por fim, porque o debate ao redor das questões mais gerais de conteúdo, especialmente as de entretenimento, ganha especial atenção no *Capítulo 3*.

Autonomia do público

É fundamental destacar aqui, também, a constatação de que os indivíduos não são passivos e, por isso, podem interpretar de diversas maneiras as informações que lhes são transmitidas. No entanto, devemos lembrar que a possibilidade de diferentes leituras não elimina os efeitos da seleção de informações realizada pelos meios de comunicação. Ou seja, o público vai reinterpretar o conteúdo e aplicar a ele outros padrões de decodificação, mas o fato de que o conteúdo é um, e não outro, não pode ser considerado irrelevante para o resultado. Não estamos defendendo, portanto, a existência de dualismos primários, como “mídia onipotente/receptor impotente” ou “receptor onipotente/mídia impotente”.

A situação se agrava pela tendência à concentração dos meios de comunicação e pela falta de regulação do conteúdo, temas que serão discutidos nos próximos capítulos. Diante da evidente relevância política da mídia e da grande concentração existente neste mercado no Brasil, seria de se imaginar que a democratização da comunicação fosse um ponto relevante da agenda política. Em geral, isso não ocorre. Na amostra das matérias analisadas para esta pesquisa, conforme vimos, não mais do que 7% do total relacionam, como temática central, a mídia com os aspectos de democracia, poder e política.

Com a mídia não se discute

Vale aqui lembrar, ainda, a preocupação central do cientista político alemão Claus Offe: entender como o Estado capitalista agia em favor da burguesia. Isso por mais que seus dirigentes em geral não fossem burgueses, dependessem de um eleitorado no qual os burgueses eram uma ínfima minoria e até tomassem decisões que, no curto prazo, chegavam a contrariar as preferências expressas pelos diferentes setores da burguesia.

Em síntese, é possível dizer que uma das respostas para a questão de Offe reside no monopólio privado sobre as decisões de investimento. Para existir, o Estado depende do recolhimento de impostos, sensível às oscilações da atividade econômica, que por sua vez é determinada pelo nível de investimento do Setor Privado. Mesmo que haja ausência de qualquer conexão entre os governantes e o empresariado, na visão de estudioso alemão o Estado capitalista é obrigado a introjetar os interesses da burguesia a fim de garantir um ambiente favorável à manutenção de níveis elevados de investimento produtivo. O professor da UnB Luis Felipe Miguel conclui:

Uma situação similar, mutatis mutandis, ocorre na relação dos políticos com os meios de comunicação de massa. No mundo contemporâneo, a visibilidade pública é condição necessária para o sucesso de qualquer projeto político – e ela depende fortemente do acesso à mídia. Hostilizar os meios é uma aposta de alto risco, sendo mais prudente incorporar seus interesses fundamentais e evitar mexer com eles.

Uma vez no governo, opta-se, via de regra, por utilizar dos muitos recursos disponíveis para obter uma cobertura simpática dos principais veículos, em vez de se tentar modificar o sistema de comunicação de massa. Verbas publicitárias estatais, concessões de canais, financiamento público para empresas e mesmo acesso à informação são alguns dos instrumentos de barganha de que os governos dispõem para negociar com a mídia. A tentativa de apoiar novos grupos, devotados ao governo, é menos comum, já que mais passível de críticas: esse foi o caso, por exemplo, da cadeia de jornais *Última Hora*, do jornalista Samuel Wainer (beneficiado por empréstimos de bancos oficiais com juros baixos), lançada para dar sustentação a Getúlio Vargas e que desencadeou uma campanha de oposição veemente por parte dos veículos dominantes.

Assim, de um lado, o Estado impõe – ou, pelo menos, tem à sua disposição mecanismos para impor – um viés à atuação dos meios de comunicação. De outro, esses não só participam ativamente do cenário político, como também restringem debates relacionados à estrutura do setor de mídia no Brasil. No centro dessa relação, está a democracia. Ao reconhecermos que a mídia correlaciona-se fortemente com a consolidação e com o desenvolvimento dos regimes democráticos, ainda que com problemas, regular sua estrutura e seu conteúdo passou a ser preocupação de todos os países. Esses e outros pontos serão debatidos nas páginas a seguir.

- Capítulo 2 -

SUPORTES PARA O DESENVOLVIMENTO

A infra-estrutura de Comunicações constituiu um campo estratégico de uma nação. Não por acaso, o processo de construção dos marcos regulatórios nessa área sempre foi um foco de disputa entre interesses públicos e privados.

No amplo contexto de discussão sobre as Políticas Públicas de Comunicação e a regulação da mídia, uma pauta merece especial atenção: a questão da infra-estrutura. Ao contrário do que se pode pensar inicialmente, mais do que um tema exclusivamente técnico ou tecnológico, esse é um debate cujas implicações também devem ser pensadas sob o prisma da inclusão e da exclusão social.

Refletir sobre o tema exige aprofundar a análise sobre o papel do Estado na regulação do setor. Da mesma forma, não é possível pensar a Comunicação – tanto o acesso a ela, quanto a sua promoção – sem considerá-la como um direito de todos os cidadãos e cidadãs.

Em um cenário marcado pelos interesses do mercado, essa ótica dos direitos é muitas vezes relegada ao segundo plano. Estudos recentes apontam a tendência de supercentralização do processo de produção e transmissão de informações nas mãos de um reduzido número de atores. Seja no âmbito internacional, seja no caso do Brasil, essa é uma característica marcante do setor comunicacional.

Nas páginas a seguir, para fundamentar a leitura dos dados resultante da análise Mídia e Políticas Públicas de Comunicação, buscou-se construir um breve histórico desse processo. Além dos aspectos já mencionados, focalizamos temas fundamentais, como os avanços tecnológicos na área e os marcos regulatórios de infra-estrutura no plano nacional e internacional, assim como as peculiaridades do contexto brasileiro.

A atividade dos meios de comunicação de massa sempre esteve conectada ao desenvolvimento tecnológico. Os papiros egípcios, a prensa de Gutenberg, o rádio, a tevê e a internet são alguns dos exemplos que poderiam demonstrar como os aprimoramentos técnicos, longe de serem neutros e isentos, geram impacto direto – social, cultural, político e econômico – no contexto de uma determinada sociedade. Como veremos ao longo deste capítulo, a infra-estrutura que dá suporte à mídia e os conteúdos que são produzidos e veiculados por meio dela constituem dois elementos superpostos – porém distintos – no debate sobre as políticas públicas de Comunicação.

Numa analogia com as ferramentas da informática, poderíamos afirmar que a infra-estrutura representa o *hardware* – ou seja, o equipamento ou suporte físico – necessário para que os conteúdos (*software*) sejam exibidos e executados. Nesse caso, mais do que envolver somente as questões de cunho técnico, como as frequências do espectro eletromagnético e as novas tecnologias, a discussão sobre o *hardware* da comunicação reúne também aspectos políticos e econômicos, tais como a existência ou não de propriedade cruzada e os modelos de constituição do capital das empresas de mídia.

Nesse contexto, é necessário destacar que, longe de pretender constituir categorias estanques na análise do complexo cenário das Políticas de Comunicação, o que se propõe na presente publicação é apontar as principais especificidades dos mecanismos regulatórios da infra-estrutura (foco deste capítulo) e do conteúdo (tema abordado no *Capítulo 3*), além de estudar as interfaces existentes entre os mesmos.

Antes, porém, de adentrarmos diretamente no assunto deste capítulo, vale lembrar que o estabelecimento de regulações por parte do Estado sobre atividades privadas não é novo e tampouco se restringe ao campo das comunicações.

Padronização de pesos e medidas, impostos, leis trabalhistas são todos elementos componentes dos marcos regulatórios desenhados pelos Estados Nacionais nos últimos séculos e que regem diretamente as mais diversas atividades levadas a cabo pelo Setor Privado. Empreendimentos regulatórios mais particulares também não podem ser lidos como novidade; a primeira agência reguladora de que se tem notícia é a Interstate Commerce Commission, nos Estados Unidos, em 1887. Algumas décadas mais tarde, nos anos 1930, durante o regime do New Deal, sob o comando do presidente Franklin D. Roosevelt, foram criadas inúmeras agências reguladoras de setores específicos, dentre elas a Federal Communications Commission (FCC), responsável pela regulação das comunicações.

Como se verá, a construção de um ambiente regulatório para os inúmeros tipos de atividade econômica tem sido uma constante na relação do Estado para com as empresas, sobretudo aquelas que apresentam características particulares, diretamente relacionadas às chamadas falhas de mercado (são monopólios ou oligopólios, são dotadas de um diferencial de poder, etc.), como ficará claro adiante.

Complexidade em pauta

No campo das ciências políticas, uma conhecida teoria afirma que a sociedade é soberana – ou, na terminologia dos teóricos, a “principal” – e o Estado é o seu agente. Isto significa que, nas democracias representativas, a sociedade torna-se

o soberano último de tudo aquilo que o Estado permite ou proíbe, concede ou cancela, regulamenta ou desregulamenta. Por meio do processo eleitoral, como discutimos no capítulo anterior, os cidadãos e cidadãs eleitores delegam aos representantes escolhidos a tarefa de conduzir os “negócios” públicos, tendo como parâmetro a Constituição e as leis.

Nesse diálogo entre sociedade e Estado, um conjunto de regras – simples ou complexas – é constituído para organizar a vida pública, a partir de mecanismos por meio dos quais os indivíduos e as instituições passam a se relacionar. Tome-mos como exemplo a arrecadação de impostos: a sociedade autoriza o Estado a estabelecer um sistema de taxaço sobre ela própria a fim de que os entes estatais possam funcionar – visto que se julga importante que eles existam. Nesse caso, os políticos eleitos produzem as leis que definem o sistema de tributação e autorizam um órgão estatal – no Brasil, a Receita Federal – a executar a cobrança junto à sociedade. Dessa forma, entre o Estado e a sociedade, no que diz respeito à tributação, estão, numa visão simplificada, a legislação, os funcionários e a estrutura da Receita.

Com o sistema de comunicações, entretanto, a questão é um pouco mais complexa. Diversos são os atores envolvidos nos diferentes processos que vão da produção à recepção dos conteúdos veiculados pela mídia. Há todo um sistema governamental focado nesse segmento – compartilhado por diversos entes estatais distintos e, muitas vezes, independentes (STF e Congresso, por exemplo). Há, ainda, os empresários do setor, os trabalhadores e as diferentes associações ligados à área de atuação dos meios, entre outros agentes.

A própria sociedade não se configura como um corpo homogêneo e vai além de eleitores e espectadores. De maneira geral, é composta, por exemplo, por organizações sociais e instituições de estudo e pesquisa que também podem interferir na complexa rede estatal-privada que constitui o setor das comunicações.

Questionamentos relevantes

Diante dessas reflexões, é significativo esclarecer que, mesmo sendo marcado por complexidades em sua constituição, o sistema de comunicações é passível de regulação da mesma forma que o são outros setores estratégicos sociedade. Ou seja, tal sistema não deve, necessariamente, ser excluído de um processo regulatório amplo. Nesse sentido, vale aprofundar a investigação sobre as razões que afinal, fazem as democracias representativas, tal como as conhecemos hoje, dedicar especial atenção à regulação das comunicações.

Do ponto de vista teórico e do debate sobre a democracia, algumas respostas para esse questionamento já foram apresentadas no capítulo anterior. Um conjunto adicional de colocações, no entanto, pode ajudar a tornar o cenário ainda mais claro. Uma delas seria revelar qual o grau de impacto que este sistema complexo de comunicações exerce, nos mais diferentes sentidos, sobre a sociedade. À medida que estes supostos impactos se aprofundam, tende também a ser ampliado o interesse da sociedade soberana (ou “principal”) em cobrar de seus representantes (ou “agentes”) que algo seja feito para que potenciais influências negativas possam ser evitadas.

Por outro lado, é também bastante razoável imaginar que qualquer setor da economia que venha a ser regulado pelo Estado não se comportará de forma passiva diante do processo de regulação. Poderá ter maior ou menor sucesso em suas reivindicações, contudo certamente as fará – quase sempre, no sentido de assegurar a regulação menos prejudicial possível a seus interesses (isto é, um marco legal que não implique aumento de custos ou diminuição de lucros). No extremo, importa a essa discussão avaliar a potencial capacidade do sistema de comunicações em evitar as regulamentações desejadas pela sociedade. O que deve incluir necessariamente a análise dos recursos que detém para influenciar a sociedade a fim de que ela própria deixe de almejar algum tipo de regulamentação.

Em suma, uma questão fundamental na contemporaneidade é: qual o poder que o sistema de comunicações tem para mudar as preferências da sociedade e as dos próprios governantes? No fundo, a necessidade ou não de regular qualquer setor e a intensidade desta regulação estão condicionados à resposta a esta pergunta. Quanto maior o poder de um determinado segmento, maior a necessidade de um sistema regulatório. Nesse caso, estamos nos referindo tanto aos sistemas implementados pelo Estado, como também àqueles desenvolvidos diretamente pela sociedade e pelas próprias empresas, por meio de modelos auto-regulatórios, como as iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa.

No contexto específico dos meios de comunicação, esse potencial poder de interferência pode ser manifestado de diversas formas: desde um aumento exagerado de mensalidades no sistema de televisão a cabo, passando pela divulgação de uma falsa entrevista com um grupo criminoso, até a influência na eleição de um determinado presidente da República. Certamente, para cada manifestação equivocada do poder da mídia que se busca conter – ou para cada ação desejada que se procura incentivar – diferentes instrumentos regulatórios devem ser instituídos.

Informação é poder

A idéia de poder tem grande relevância para entendermos os movimentos embrionários que deram forma às sucessivas regulações da comunicação ao longo dos últimos séculos. É central ter em conta que os atores em condições – políticas, militares, culturais, econômicas, etc. – de perpetrar controles de quaisquer tipos sobre determinados membros ou setores da sociedade não tiveram maiores poderes em fazê-lo sempre que se sentiram ameaçados em sua posição.

Esse tipo de compreensão sobre as relações de poder em curso na sociedade, ajuda a esclarecer os motivos pelos quais a mídia sempre esteve – desde a Antiguidade – sob olhares atentos dos centros de poder político. É o que explica o professor de sociologia da Universidade de Princeton e ganhador do Prêmio Pulitzer, Paul Starr, em sua obra *The Creation of the Media*:

A mídia tem uma relação tão direta com o exercício do poder que se torna impossível entender o seu desenvolvimento sem que tenha a Política totalmente em conta, não simplesmente no uso que se faz da mídia, mas nas escolhas constitutivas que são feitas acerca da mídia.

Na definição de Starr, tais “escolhas constitutivas” dizem respeito àquelas decisões que “criam o ambiente material e institucional dos diferentes campos da atividade humana”. Em seu trabalho, o professor relata como, ao longo da história, as organizações políticas se ocuparam em interferir nos meios de produção de informação e conhecimento. Nesse sentido, a conhecida idéia de que “informação é poder” contribui para que se compreenda também porque a mídia, desde seus primórdios, tem sido objeto de regulações por parte dos agentes políticos.

Por outro lado, uma idéia também importante para o entendimento do atual cenário dos meios de comunicação está relacionada ao que o economista Douglas North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, denominou *path dependence* – conceito que poderia ser traduzido como “dependência da história”. Ou seja, as características que determinado sistema – a mídia ou toda uma nação, por exemplo – apresentam na contemporaneidade dependem diretamente das escolhas institucionais e dos caminhos traçados no passado. Como defende o professor Paul Starr:

Leis e regulações são freqüentemente tenazes porque as burocracias e as organizações privadas são construídas sobre as bases de seus pressupostos e desenvolvem um interesse na sua perpetuação. (...) Em momentos de mudança, uma questão típica é a forma como, se for o caso, o Estado traduzirá as regras e políticas referentes a um velho meio para regras e políticas voltadas a um novo.

Diante de tais análises, fica evidente que entender os marcos regulatórios em vigência hoje implica compreender, ainda que minimamente, a história da regulação da mídia.

Mecanismos regulatórios

As diferentes formas de se conceituar o setor de comunicação – provedor de informação jornalística, provedor exclusivo de entretenimento ou concessionário de serviço público ponto-a-ponto (caso do telégrafo e da telefonia) – levou, ao longo da história, a um conjunto diferenciado de modelos regulatórios. Há, nesse sentido, uma diversidade de mecanismos que podem ser utilizados para se organizar ações dos atores políticos em relação à mídia.

No caso da infra-estrutura, as regulações do espectro eletromagnético, dos diferentes formatos de mídia ou da convergência de tais formatos podem ser apontadas como possíveis meios de se estabelecer um controle público. Mas há outras formas, muitas das quais ainda em uso nas diversas nações: o sistema de impostos, a política antitruste, a definição do custo do papel, a formação de centros de pesquisa em tecnologia das comunicações, por exemplo.

Veja-se, como ilustração, que a consolidação de uma imprensa diária somente foi possível com o desenvolvimento de um outro componente fundamental das comunicações: os correios. Da mesma forma, o telégrafo e, mais tarde, a telefonia permitiram o fortalecimento de um jornalismo que focalizasse, com a agilidade necessária, outros temas para além dos domésticos. Na verdade, o central nessa discussão é perceber, conforme assinalado, que as decisões do passado influem na configuração do presente.

O Estado, nesse sentido, pode fomentar o desenvolvimento das comunicações ou retardá-lo, a depender dos interesses em jogo; pode ampliar o leque de atores no sistema ou reduzi-lo; pode agir diretamente, configurando-se em mais um dos agentes comunicadores; ou pode transferir responsabilidades, atuando apenas como um observador do mercado. Como se deve imaginar, esses variados formatos de atuação podem ser identificados na constituição da mídia ao longo dos séculos em diferentes países.

CAMINHOS HISTÓRICOS

Não é recente na história a idéia de que a informação e o conhecimento – supostamente, os principais capitais gerados pela mídia – podem ser privatizados e, portanto, são passíveis de serem controlados, da mesma forma como ocorre com o direito à propriedade. Como nos lembra o professor de história da cultura da Universidade de Cambridge, Peter Burke, em seu livro *Uma história social do conhecimento*, “a idéia de comercializar o conhecimento, por exemplo, é pelo menos tão antiga como a crítica de Platão aos sofistas por esta prática. A idéia do conhecimento como propriedade (*possessio*) foi formulada por Cícero”. Segundo Burke, a primeira lei de patentes foi aprovada em Veneza no ano de 1474 e, nos idos de 1709, uma lei de Direito Autoral já vigorava no Reino Unido.

Poderíamos lembrar ainda que desde a introdução da imprensa no continente europeu por Guttemberg, representantes da monarquia e da Igreja, para nos atermos aos dois atores mais relevantes na época, já estavam alertas com as possibilidades – positivas e negativas – do novo meio.

No século XV, lembra Burke, o principal jornal periódico francês era estatal. Já o professor Paul Starr relata que, em 1538, o rei Henrique VIII determinou que os livros somente poderiam ser publicados na Inglaterra caso as editoras tivessem uma licença do governo britânico. Por trás dessas decisões, estava a intenção dos donos do poder de controlar os novos meios de produção e distribuição de informações. Para tanto, mesmo que os governos europeus da época ainda assumissem a posse de tais instrumentos de comunicação, não raro passou-se a adotar como estratégia a centralização de sua propriedade nas mãos de poucos.

Em vários países, as companhias de impressão deveriam obrigatoriamente se fixar nas capitais. O elevado custo de produção (maquinário, papel, etc.) não permitia uma rápida pluralização da propriedade no setor e, com uma ajuda do Estado, monopólios e oligopólios privados, atrelados aos interesses políticos, foram fomentados¹. Além disso, o forte controle que existia à época em relação aos conteúdos impressos acabou por gerar um mercado paralelo de manuscritos. Tal fato por si só é um indicativo de que os problemas de propriedade existentes hoje – e também algumas soluções, como a constituição de uma mídia alternativa – estão longe de serem inéditos.

Nesse contexto, fica claro como o estabelecimento dos direitos de propriedade passou a ser um importante instrumento para o controle de um determinado setor. No caso da mídia, um modelo em que a propriedade dos meios de co-

1. O florescimento do capitalismo e, portanto, de empresas privadas de diversos ramos garantiu também a consolidação do mercado de anunciantes, o que diminuiu, em muito, a dependência que a imprensa nascente tinha em relação aos Estados

municação é integralmente estatal pode, por exemplo, dificultar que mensagens contrárias aos detentores momentâneos do poder político sejam tornadas públicas. Da mesma forma, podemos falar de outros modelos possíveis: um sistema totalmente liberal, acerca do qual nenhuma regulação se aplica; um sistema autoritário, no qual o Estado não necessariamente detém a propriedade, mas controla com mão-de-ferro os atores; e uma economia de mercado regulada, na qual a propriedade é privada, porém o Estado estabelece, dentro de parâmetros constitucionais, regras e sistemas comuns para os diversos atores.

O uso do espectro eletromagnético

Até o final do século XIX, as iniciativas voltadas para a regulação da comunicação eram restritas à mídia impressa, principal meio de circulação rápida de informações. Com o advento do rádio, no entanto, uma nova questão ganhou a atenção dos atores políticos: o uso do espectro eletromagnético. Em 1906, uma conferência internacional culminou no primeiro International Wireless Agreement (Acordo Internacional de Radiofrequência). De acordo com o professor Starr, as constantes interferências nas frequências – provocadas pela ausência de regulação e pelo uso concomitante das ondas do rádio por militares, companhias privadas e rádio-amadores – passaram a ser um motivo de especial preocupação.

Com a Primeira Grande Guerra, e principalmente a partir dos anos 1920, novos passos foram dados em relação à qualidade das transmissões via rádio. Nos EUA, na década de 1940, o meio já havia superado a imprensa escrita como o principal veículo de informação. A partir desse contexto, tanto lá como na Europa, os decisores públicos tiveram que definir mais claramente os direitos de propriedade do espectro eletromagnético. Tais decisões acabaram por impactar diretamente todo o sistema midiático construído a partir das décadas que se seguiram.

No caso dos países europeus, em meados do século XX duas formas de propriedade pública do espectro passaram a ser adotadas – geralmente contando com impostos e taxas para financiamento do setor. No modelo escolhido pela França, que poderia ser chamado de estatal, a concessão das frequências ficava a cargo do próprio governo, vinculando a decisão sobre quem teria o direito de usá-las ao grupo político eleito no momento. Já na Inglaterra, um órgão público independente – a BBC – passou a ser o responsável pela gestão do espectro.

Outros modelos também foram desenvolvidos. O Canadá já havia optado, naquele momento, por estabelecer um sistema híbrido – no qual o uso do espectro eletromagnético é dividido de maneira praticamente equânime entre governo e Setor Privado. Os Estados Unidos, ao contrário, optaram por uma inovação: o *trusteeship model* – formato em que o Estado confia às empresas o uso do espectro, a partir de concessões públicas. Os norte-americanos poderiam ter estabelecido um sistema de leilão de parcelas do espectro, cujo direito de posse passaria, então, a ser daqueles que pagassem o maior preço. Preferiram, no entanto, criar um sistema operado, quase totalmente, pelo Setor Privado – cabendo ao Estado somente o papel de coordenar o órgão regulador responsável por conceder as frequências.

Nos EUA, a primeira legislação regulando a radiodifusão data de 1912. No entanto, somente com uma nova lei, em 1927, o governo daquele país inaugurou sua agência reguladora – a Federal Radio Commission (FRC) –, que passaria então a cuidar da outorga das licenças. O processo para a elaboração da lei de 1927 foi bastante interessante, tendo contado com quatro conferências nacionais para debater o tema. Alguns anos depois, em 1934, uma nova legislação – o Communications Act – transferiu a atividade de regulação (inclusive a telefonia e o telégrafo) para a Federal Communications Commission, órgão que substituiu a FRC e até hoje é responsável por essa tarefa, como veremos mais à frente.

Permanências históricas

Pesquisa conduzida por Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, do Banco Mundial, e Andrei Shleifer, da Universidade de Harvard, sobre a propriedade dos meios de comunicação – televisão e jornais – em 97 países mostra que, na atualidade, os sistemas de propriedade continuam seguindo a divisão inaugurada sete décadas antes: propriedade dos Estados ou propriedade privada. Segundo os pesquisadores, a configuração encontrada nesse setor permite prever, inclusive, características políticas mais amplas de cada país:

Tendo estabelecido o percentual da propriedade estatal da mídia, nós, primeiro, perguntamos: em quais países a propriedade governamental da mídia é mais elevada? Encontramos que ela é mais elevada em países que são mais pobres, têm um número mais alto de regimes autocráticos, e uma elevada participação de propriedade estatal na economia como um todo. Esses resultados colocam dúvidas sobre a proposição de que a propriedade estatal da mídia serve a fins benevolentes.

Vale ressaltar que as nações da Europa Ocidental despontam como um complicador para esta análise – um ponto fora da curva. A opção desses países por uma mídia fortemente pública, ainda que não governamental, nos primórdios da radiodifusão empurram sua correlação público/privado para patamares bastante distintos daqueles verificados nas Américas – ao mesmo tempo, igualmente distantes da elevadíssima propriedade estatal constatada na África, Ásia e Oriente Médio (regiões alvo do comentário tecido pelos autores no parágrafo acima).

Da mesma forma, a definição dos sistemas nacionais de comunicação também sofre influência direta dos acordos internacionais desse setor. É o que afirma o professor de sociologia da Universidade de Princeton, Paul Starr, em seu livro *The Creation of the Media*:

Quanto mais uma dada sociedade está amarrada à economia mundial, mais provavelmente movimentos constitutivos [das comunicações] vão surgir a partir de mudanças nos regimes internacionais de comunicação – isto é, das normas e políticas institucionalizadas em diferentes tipos de acordos internacionais, tais como aqueles que governam o sistema de propriedade intelectual, telecomunicações e o espectro eletromagnético.

BBC

Em 1922, os fabricantes de rádio britânicos pressionavam as autoridades para que estimulassem um sistema de radiodifusão mais abrangente, a fim de impulsionar as vendas de aparelhos. Sob a regulação do sistema de Correios, os fabricantes foram convidados a formar um monopólio para a emissão de conteúdo, por meio do Rádio. Estava criada a British Broadcasting Company (BBC), financiada com dinheiro público e subordinada aos Correios, ainda que sendo um monopólio privado. Em 1927, o governo britânico estatizou o órgão, que passou a se chamar British Broadcasting Corporation, constituindo-se como um ente independente diante do controle governamental.

RELAÇÃO ENTRE O PERCENTUAL DA AUDIÊNCIA DE TEVÊ E O TIPO DE PROPRIEDADE

Região	Propriedade estatal	Propriedade privada
África	85%	15%
Américas	11%	85%
Ásia e Pacífico	70%	30%
Oriente Médio e África do Norte	94%	6%
Europa Central e do Leste	53%	46%
Europa Ocidental	55%	45%

Fonte: Pesquisa realizada por Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, do Banco Mundial, e Andrei Shleifer da Universidade de Harvard (os dados são de 1999 e 2000, a pesquisa foi publicada em junho de 2001).

Os marcos internacionais iniciais no setor de telecomunicações começam a ser elaborados a partir de meados do século XIX. Em 1865, foi firmado o primeiro acordo internacional para a operação dos telégrafos; em 1885, para a telefonia; e, em 1906, a atividade do rádio passou a ser regida por normas mundiais. Algumas décadas depois, em 1932, a União Telegráfica Internacional, após reunião envolvendo várias nações em Madrid, Espanha, se transforma em União Internacional de Telecomunicações, passando a abarcar os diferentes temas correlacionados a este setor.

Outro texto internacional relevante nesse contexto é a Declaração Internacional dos Direitos Humanos que, em 1948 consolidou, em seu artigo 19, o direito à liberdade de expressão e o direito à informação, aspectos centrais para as comunicações (veja íntegra do artigo na página 05). Posteriormente, inúmeras convenções, pactos e tratados também passaram a sublinhar a relevância destes temas. Em muitos desses documentos, a mídia não só é mencionada como também vem a ser apontada como uma instituição central para a garantia da democracia e do desenvolvimento.

UM MUNDO E MUITAS VOZES

Um importante marco histórico no debate internacional foi, certamente, o relatório final da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, da Unesco – publicado em 1980 e oficialmente intitulado *Um mundo e muitas vozes*. O documento, elaborado com a participação de eminentes pesquisadores de 16 nacionalidades, traça uma aguda radiografia do cenário comunicacional do mundo, já apontando preocupações quanto aos impactos das tecnologias da informação no contexto sócio-econômico e cultural, bem como as tendências de concentração da propriedade.

As conclusões apontadas no texto – que acabou ficando conhecido como *Relatório MacBride*, numa alusão ao então presidente da Comissão Internacional, o jurista e prêmio Nobel da Paz Sean MacBride – estavam longe de ser um consenso entre os países, principalmente pelo fato de sinalizarem a importância de se discutir os aspectos políticos e a dimensão pública dos meios de comunicação. Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, não ratificaram o documento da Unesco e, em uma atitude de represália, suspenderam as colaborações financeiras à instituição. Segundo o pesquisador em comunicação Emile G. McAnany, da Universidade do Texas (EUA), na mesma época da publicação do Relatório MacBride, os países centrais – especialmente EUA e Japão, mas também França e Alemanha – viam a exportação de bens e serviços de comunicação e também de novas tecnologias como atividades estratégicas para o crescimento de suas economias.

Ainda hoje, os pesquisadores da área afirmam ser atuais as análises, reflexões e sugestões apontadas pelo Relatório em relação à realidade da mídia no mundo contemporâneo. Amadou-Mahtar M'Bow – ex-diretor geral da Unesco, escreve na introdução do documento:

Mas essas são apenas algumas das virtualidades de uma época em que se pode fazer tanto o melhor quanto o pior. Essas virtualidades só serão realizadas na medida em que se resista à tentação de colocar os meios de comunicação de massas a serviço de interesses limitados e

de transformá-los em novos instrumentos de poder, justificando assim atentados contra a dignidade humana e agravando as desigualdades que já existem entre as nações e dentro de cada uma delas. Isso também dependerá da medida com que se tente impedir que as tendências para a concentração dos grandes meios de informação reduzam cada vez mais o campo da comunicação interpessoal e acabem destruindo a multiplicidade de vias, tradicionais ou modernas, através das quais cada indivíduo possa exercer o seu direito à liberdade de expressão.

Política e desenvolvimento

Em sua radiografia sobre a situação da comunicação no planeta, o Relatório coloca em primeiro plano a questão política. Como enfatizou o presidente da Comissão Internacional, Sean MacBride, a interconexão entre os problemas fundamentais da comunicação e as estruturas sócio-econômicas e culturais explicariam “o caráter altamente político de que se revestem definitiva e inevitavelmente os problemas de comunicação, daí sua importância primordial nos planos nacional e internacional”. Em outro momento, o Relatório afirma, explicitamente:

Não é possível entender a comunicação, considerada globalmente, se omitirmos suas dimensões políticas. A política – no sentido nobre da palavra – não pode ser dissociada da comunicação.

Os signatários do documento também manifestavam apreensão quanto ao possível impacto das novas tecnologias nesse contexto, destacando a possibilidade de que elas provocassem maior rigidez do sistema de comunicações, ampliando possíveis defeitos ou falhas de funcionamento:

Ao estabelecer redes cada vez mais poderosas, homogêneas e centralizadas, corre-se o risco de acentuar a centralização das fontes sociais de comunicação, de fortalecer com isso as desigualdades e os desequilíbrios e de aumentar o sentimento de irresponsabilidade e de impotência dos indivíduos e da coletividade.

O texto da Unesco reconhecia ainda que as questões relacionadas à infra-estrutura necessitavam ser tratadas como elementos centrais à elaboração de qualquer política na área de Comunicação. Os fatores a serem considerados deveriam incluir tanto os canais para a transmissão das mensagens, quanto os meios criados para produzi-las. Na concepção defendida pelo organismo internacional, o processo de regulação das comunicações de um determinado país estaria diretamente relacionado aos seus objetivos e políticas de desenvolvimento, visto que essa é uma área de grande importância estratégica.

Tal relevância fica ainda mais evidente quando notamos que, via de regra, a constituição da infra-estrutura necessária para a operação dos meios de comunicação – principalmente, aquela relacionada à radiodifusão, à telefonia e a outros sistemas de transmissão de dados – exige expressivos investimentos estatais. Nos países periféricos, a ação do Estado nessa área seria, de acordo com a Unesco, ainda mais importante: muito freqüentemente, trata-se do principal ator no que se refere à criação da infra-estrutura necessária – seja em função da carência de recursos oriundos do setor empresarial no que diz respeito aos investimentos, seja por questões ideológicas.

A comunicação sob a ótica dos negócios

Desde a elaboração do *Relatório MacBride* até anos mais recentes, no entanto, novos contextos passaram a definir a agenda do setor de comunicações, inclusive nos países em desenvolvimento. A Organização Mundial do Comércio (OMC) – que iniciou suas atividades em 1995, em substituição ao Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) – veio alterar substancialmente a realidade do comércio internacional. Em relação a nosso debate, inseriu uma nova perspectiva, segundo a qual a radiodifusão deveria ser considerada um serviço – eximindo-a, em grande medida, das especificidades estratégicas que historicamente lhe haviam sido designadas.

Ao contrário da Unesco – que em muitos casos, por ser um organismo voltado à educação e à cultura, teve que entrar em conflito com as organizações de mídia e com alguns Estados nacionais –, a OMC ganhou a simpatia do Setor Privado ao defender que as comunicações deveriam estar sujeitas às lógicas de mercado. Segundo afirma o professor aposentado da UnB e especialista nesse setor, Venício A. de Lima, no artigo “Globalização e Políticas Públicas no Brasil”, este novo contexto é fortemente caracterizado pela crescente importância dos *global players* – empresas transnacionais – e pela conseqüente pressão, principalmente sobre as nações em desenvolvimento, para a abertura desse nicho mercadológico.

Portanto, dessa perspectiva torna-se claro que a mídia, mais do que um ator isolado no contexto da globalização, é uma das operadoras desse processo – seja propagando valores e acelerando mudanças, seja intensificando-o diretamente, em função do movimento de fusão de grupos de comunicação, que leva à constituição de mega-empresas no setor. Não deve causar surpresa, portanto, o fato de que os mecanismos de regulação de propriedade dos meios de comunicação seja uma das pautas de negociações regionais e mundiais de comércio – em particular com o surgimento de fóruns globais de negócios, como a própria OMC.

Nessa condição, as iniciativas e os interesses da agenda dos grandes grupos de comunicação passariam a reunir um enorme peso político. Vale recordar que com o declínio da indústria tradicional, aquelas voltadas aos bens culturais tornaram-se uma fonte primária para lucros corporativos. Para se ter uma idéia da forte articulação política que sustenta os interesses dos gigantes da comunicação basta registrar que a OMC passou a supervisionar diretamente as iniciativas de liberalização dos negócios audiovisuais, de privatização das telecomunicações e de abertura dos mercados de imprensa por todo o mundo.

Visão privatista

Foi nesse contexto que, em setembro de 2003, durante o encontro da Organização Mundial do Comércio em Cancun, no México, os representantes de negócios norte-americanos propuseram a expansão do poder da OMC sobre os meios de comunicação e a cultura. Os Estados Unidos defendiam a sujeição dos Serviços de Comunicação e Audiovisuais – setor que inclui filmes, rádio, televisão, vídeo e produções musicais, além dos serviços de distribuição de mídia, como satélite e cabo – a regras do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços. Entretanto, na opinião da CRIS, organização não-governamental criada em 2001 com o objetivo de debater o direito à comunicação, a proposta sobrepunha-se ao processo

democrático. Caso adotada, enfraqueceria leis nacionais e subverteria as regulações de interesse público ao redor do mundo, pois levaria à constituição de mecanismos comerciais que favoreceriam a privatização, por meio da venda de todos os serviços públicos.

A investida para que os negócios relacionados ao universo da mídia pasassem a ficar vinculados à órbita da poderosa OMC esbarrou, contudo, na resistência de alguns países, entre os quais se destaca a França. A inclusão dos Serviços de Comunicação e Audiovisuais no Acordo Geral acabou por não acontecer, pois as nações contrárias às medidas lutaram para que os meios de comunicação permanecessem no âmbito da “exceção cultural”, possibilidade também prevista no acordo.

Mas ainda que a OMC não tenha conseguido inserir a mídia na negociação, com o aumento do significado econômico da propriedade intelectual, o sistema global de administração nessa área terminou deixando de privilegiar as dimensões do interesse moral e público e passou a enfatizar, mais e mais, os interesses privados dos detentores dessa propriedade. “Hoje, esses donos não são mais autores e compositores individuais que criam produtos culturais. E sim corporações transnacionais produtoras culturais”, aponta o pesquisador holandês Cees J. Hamelink.

Não poderíamos deixar de mencionar nesse debate o papel desempenhado pela União Européia. A necessidade de se uniformizar na região, na medida do possível, as regulações e os padrões acerca dos mais diferentes assuntos – dentre eles as comunicações – trouxe uma série de desafios aos países europeus. Nesse sentido, os marcos regulatórios elaborados pela Comissão Européia constituem uma pauta importante na discussão sobre as Políticas Públicas de Comunicação. Mais do que isso, as reflexões no âmbito da União Européia permitem alcançar, em muitos temas – inclusive este –, um patamar mais elevado de debates e, logo, de políticas efetivamente desenhadas e implementadas. Ao contrário do que ocorre com muita frequência no espaço nacional, as pressões das empresas nas decisões da Comissão acabam tendo menos poder – abrindo espaço, assim, para exigências mais austeras.

LÓGICAS DA REGULAÇÃO

A compreensão sobre o processo de constituição dos diferentes modelos regulatórios da mídia contribui para iluminar os possíveis mecanismos públicos a serem adotados pelo Brasil na atividade de regulação da infra-estrutura

O cenário de mudanças em relação ao nível de intervenção do Estado no setor de comunicações – marcadamente no início dos anos 1980 – é também rescaldo de um contexto mais amplo de transformações. Tais acontecimentos são operados em meio à passagem do modelo batizado de Bem-Estar Social – consolidado no pós-Segunda Guerra Mundial e cuja característica principal é o atendimento de diversos direitos sociais do cidadão – para a visão de Estado Mínimo, que defende a redução dos custos de manutenção do aparelho estatal, assim como dos gastos e investimentos sociais. Seguindo essa segunda lógica – que passou a ser denominada de neoliberal – o Estado passa a ter um reduzido nível de intervenção

econômica, tanto na produção de bens e serviços quanto na regulação das relações econômicas, na linha do que idealizadamente propuseram as administrações de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, na Inglaterra.

Diante de um novo contexto ideológico, ganha força a idéia de que os atores do mercado seriam os mais eficientes para promover o desenvolvimento da economia e, conseqüentemente, o bem-estar da sociedade. Nas nações do então chamado Terceiro Mundo, os países ricos propunham o fomento das atividades empresariais, para que essas, por meio do capital auferido, se tornassem capazes de assumir o suprimento das demandas da sociedade por produtos e serviços antes produzidos pelo Estado. Isso pressupõe, por exemplo, a passagem das empresas antes operadas pelo Poder Público para o comando da iniciativa privada, principalmente para as corporações com sede nas nações desenvolvidas.

Apesar da hegemonia, nas últimas décadas, da idéia de um Estado mínimo, não resta dúvida de que no campo da infra-estrutura comunicacional a atuação estatal continua a ter um papel central. Nesse contexto, ela é necessária tanto para demarcar a liberdade de ação das entidades públicas e privadas do setor, como para ordenar o contexto econômico e operacional em que elas atuam. É também importante na regulação dos conteúdos veiculados pela mídia, tema que será abordado no próximo capítulo do presente documento.

Os papéis do Estado

Há diferentes formas de atuação do poder público no processo de regulação das atividades relacionadas à infra-estrutura e aos serviços de informação e comunicações. Agindo por meio de planos, estratégias, prioridades e fomentando investimentos públicos e privados, o Estado pode assumir posicionamentos diversos e simultâneos, a depender do contexto econômico, político e tecnológico:

1. *Estado Proprietário* – disponibiliza à população espaços como bibliotecas e centros de documentação; é o gestor do espectro eletromagnético – considerado internacionalmente um bem público a ser administrado – e possui emissoras de rádio e televisão, diretamente exploradas por órgãos estatais específicos.
2. *Estado Promotor* – formula e implementa as políticas, os planos e as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor. Além disso, faz investimentos na infra-estrutura e concede incentivos e subvenções.
3. *Estado Regulador* – fixa regras de instalação e operação de infra-estruturas e serviços, com o intuito de que sejam eliminados os desequilíbrios e as incertezas prejudiciais aos investimentos e à atuação empresarial, assim como à ação das organizações públicas.

Esta não se trata, no entanto, de uma categorização estanque das formas de atuação estatal. Entre os dois extremos mencionados acima – Estado Proprietário e Estado Regulador – há diversas gradações possíveis, como se verifica no próprio contexto histórico descrito anteriormente, bem como na análise do cenário atual. Assim, na África, por exemplo, há países nos quais até mesmo a mídia impressa é de propriedade estatal. Por outro lado, há nações – caso dos EUA – no qual o Estado desempenha sobretudo uma função regulatória. A maioria das nações, contudo, encontra-se em algum ponto situado entre esses dois modelos.

No que se refere especificamente ao terceiro papel descrito há pouco, o de regulador, a atuação estatal busca constituir, gerir e viabilizar um conjunto de mecanismos de organização e controle, legitimados pelos necessários marcos legais. Isso faz com que a ação reguladora esteja sujeita ao permanente confronto de interesses políticos e econômicos, tanto entre grupos distintos da sociedade, como entre tais grupos e o próprio Estado.

No contexto específico da Comunicação, cabe ressaltar ainda que o processo de regulação está intimamente ligado à promoção e preservação do Estado Democrático de Direito – ou seja, a concentração do mercado, a fragilidade da legislação e a ausência de capacidade de intervenção por parte do Estado podem resultar em prejuízos ao pluralismo e aos direitos fundamentais, tais como a liberdade de expressão. A partir dessa visão, fica evidente que a ação reguladora está, em um cenário ideal, diretamente relacionada à relativa autonomia do Estado – isto é, ao grau de liberdade de que ele dispõe e aos meios pelos quais são estabelecidos os limites e as formas de controle dessa liberdade.

Da mesma forma, há também o risco de se incorrer no que seria a outra face dessa moeda, ou seja, a possibilidade de que, sob a justificativa das exigências regulatórias, o Estado atue de forma autoritária – implementando políticas abusivas e não-republicanas de controle dos meios de comunicação. Nesse sentido, conforme ressaltamos no *Capítulo 1*, não se deve confundir a regulação democrática e legítima que deve ser levada a cabo pelos órgãos estatais com possíveis práticas de censura, ainda que o limite entre essas duas formas seja muitas vezes tênue. A vigilância por parte da própria imprensa – assim como pela sociedade civil organizada de maneira geral – é fundamental para que a regulação das comunicações se mantenha dentro dos princípios estabelecidos pelos regimes democráticos e pelas diretrizes acordadas no âmbito da comunidade internacional.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: A PRESENÇA DO ESTADO NA PAUTA

Ao contrário do que ocorre com a cobertura de outras políticas públicas, o tratamento editorial dispensado pelas redações às iniciativas na área da comunicação confere amplo espaço ao Setor Privado (19,6%) – ainda que dedique maior atenção aos governos (32,7%). É reduzida, no en-

tanto, a perspectiva de outros importantes atores da cena pública brasileira, como as organizações da sociedade civil (4,5%), os partidos políticos (1,7%), as instituições de ensino/pesquisa (1,8%), os sindicatos (0,6%) e os organismos internacionais (0,8%).





FOCO CENTRAL – PERSPECTIVA DE ABORDAGEM

Governamental	32,7%
Setor Privado	19,6%
Legislativo	8,6%
Individual	6,7%
Judiciário	4,6%
Organizações da Sociedade Civil	4,5%
Instituições de ensino e pesquisa	1,8%
Partido Político	1,7%
Ministério Público	1,4%
Organismos Internacionais	0,8%
Sindicatos	0,6%
Temática/conceitual	17,2%

Entre os textos que focalizam a atuação dos governos (32,7%), não é desprezível o percentual dos que apresentam questões orçamentárias: 20,4%. É importante ressaltar que 93% do material que traz como destaque os agentes governamentais está concentrado no governo federal. A despeito da relevância desse ator, tal cenário deixa uma enorme interrogação quanto à participação de governadores e prefeitos – ou seja, a política local – nas discussões pertinentes ao universo midiático.

Ao aprofundar a análise na cobertura centrada no governo federal, vale destacar que essa é dedicada muito mais a atores específicos (ministérios, por exemplo) do que a políticas públicas. Nesse contexto, 3,6% dos textos abordam o processo de implementação de políticas e 0,5% fala de avaliação e monitoramento. A pouca presença de um debate mais amplo sobre as ações públicas, fica também evidente quando notamos que 67% do material que focaliza os governos se refere a um órgão específico e somente 4,7% trazem informações baseadas em uma ótica mais abrangente das políticas públicas.

A comunicação como bem público

Dois conceitos têm contado com presença garantida no debate sobre a regulação democrática operada pelo Estado no âmbito das Comunicações: o de Bem Público e o de Serviço Público. O primeiro é usualmente definido como um benefício a ser utilizado por todos – caso dos acervos das bibliotecas, dos arquivos públicos e dos sinais que carregam informação utilizando o espectro eletromagnético. Já o segundo corresponde à atividade considerada de interesse geral por uma coletividade e, como tal, é empreendida pelo Estado. Em consequência disso, seu uso deve ser permitido gratuitamente ou por preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos. Podem ser enquadrados nesse escopo os serviços postais, de radiodifusão, de telefonia e de energia elétrica, que contam com a possibilidade de serem explorados privativamente, terem os preços de tarifas controlados e serem submetidos a obrigações específicas, como a universalidade da prestação do serviço.

Bens Públicos

Para Inge Kaul, diretora área de estudos sobre desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a melhor forma de compreender o que é um bem público consiste em observar o que ele não é, ou seja, um bem privado. Em artigo publicado no *Le Monde Diplomatique* (junho de 2000), Inge Kaul explica que os bens privados são marcados por algumas características:

- São excludentes – isto é, sua propriedade pode ser transferida ou, em outras palavras, seu uso pode ser exclusivo de uma pessoa ou grupo mediante negociação no mercado.
- Possuem proprietários claramente estabelecidos.
- Tendem a ser rivais – ou seja, uma vez consumidos não podem ser usufruídos por outrem.

A especialista, também responsável pelo projeto Global Public Goods, do Pnud, ressalta que os bens públicos possuem propriedades inversas: não são excludentes (ou seja, sua propriedade não é trivialmente transferida no mercado ou seu

uso não pode ser limitado a um dado indivíduo); sua propriedade não é facilmente determinada (isto quando o é) e o consumo por um indivíduo não impede o consumo por outro (logo, tais bens não são rivais ou indivisíveis).

Um exemplo do que seja bem público é o ar puro: ele, em tese, não pode ser comercializado, sua propriedade não é claramente definida, e o consumo por uma determinada pessoa não impede o dos demais.

Uma dificuldade intrínseca a este tipo de bem está em como garantir que sejam providos adequadamente. Por isso, via de regra, são alvo de forte regulação estatal, em muitos casos são providos e/ou operados diretamente pelo Estado ou são objeto de concessões públicas.

Tais atividades governamentais costumam seguir, histórica e universalmente, três regras de funcionamento:

1. Continuidade.
2. Mutabilidade ou adaptação – significando a exigência de uma melhoria contínua do serviço, em função da avaliação das necessidades e do progresso tecnológico.
3. Igualdade de todos os cidadãos no acesso.

Em *paper* especialmente produzido para esta pesquisa, o professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) Othon Jambeiro lembra que, tradicionalmente, o serviço público não era entregue à iniciativa privada, nem submetido às leis de mercado:

O Estado assumia diretamente sua responsabilidade ou, no máximo, o concedia a empresas públicas, mantendo-as subsidiadas e sob regime jurídico especial. Com a onda mundial de privatização, entretanto, estes serviços não têm escapado à mercantilização, sendo crescentemente apropriados privadamente, transformados em mercadorias e submetidos às leis do mercado internacional, mantendo-se sobre eles relativo controle, através de agências reguladoras.

No que se refere à Comunicação, a regulação de seus serviços e atividades tem sido justificada pelo argumento de que o interesse público é alcançado mais efetivamente por meio de atividade fiscalizadora do que pelo princípio liberal de não-interferência do Estado. Assim, exige-se a regulação para evitar não só a anarquia no uso da informação e dos processos comunicacionais, mas também para impedir que interesses privados de grupos específicos prevaleçam frente aos da sociedade, dificultando ou mesmo impedindo a diversidade e uma desejável competição política.

Em alguns países, o processo regulatório limita-se, principalmente, a estabelecer disposições que assegurem diversidade de fontes (opções de canais) e de tecnologias (radiodifusão aberta ou por assinatura). Além disso, como será observado no decorrer deste capítulo, a regulação da infra-estrutura está ligada, também, à definição sobre normas acerca da propriedade dos meios.

No caso do Brasil, como ficará claro, os governos têm agido neste campo de várias maneiras, destacando-se entre elas o questionável uso de critérios marcadamente políticos na concessão de frequências para a exploração da radiodifusão comercial.

A prevalência da ótica neoliberal

Em várias nações, por força dos processos de privatização de praticamente todos os serviços e atividades do setor de Comunicações, o debate sobre o tema tem sido travado a partir dos referenciais teóricos e conceituais da concepção predominante – a neoliberal. De acordo com esse modelo, o Estado deveria fixar-se numa posição de não-interferência, cuidando apenas de desobstruir o caminho a ser trilhado pelo Setor Privado. Eventualmente, em algumas questões técnicas – como é o caso da atribuição de frequências –, lhe caberia também zelar para evitar conflitos que impeçam a operação das empresas.

Os pesquisadores norte-americanos David Kelley e Roger Donway explicam que, seguindo essa ótica, o espectro eletromagnético deveria ser definido e protegido da mesma maneira que é, por exemplo, a propriedade privada da terra. Dessa forma, conforme defendem os autores, os direitos relacionados ao espectro seriam reconhecidos para uso e controle exclusivo de faixas eletromagnéticas em áreas geográficas delimitadas – o que abriria a possibilidade de compra, venda ou subdivisão do espectro. Na opinião de Kelley e Donway, regulamentos e controles governamentais, ao invés de estimularem a integridade profissional, fazem uso do medo e, mesmo quando não atuam como a censura, empregam normas arbitrárias e procedimentos burocráticos, em conformidade com o poder de coerção do Estado.

Em outra vertente, há ainda quem acredite que a regulamentação governamental não só fracassa na consecução de seus objetivos, como também produz resultados opostos aos esperados. Empresas e grupos de interesse corromperiam agências reguladoras (teoria da captura), usariam seus poderes para excluir competidores e elevar os preços dos serviços, atrasariam propositalmente a introdução de inovações e não corrigiriam suas próprias falhas.



Temáticas centrais para uma adequada cobertura jornalística da infra-estrutura do setor das comunicações são totalmente negligenciadas pelos meios noticiosos, revela o estudo *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. De acordo com o levantamento, questões como processo de concessões (1,6%) e a renovação ou revogação de concessões (0,6%), além da regulação mais ampla do setor (1,6%) são pontos que recebem uma atenção lateral no tratamento editorial dispensado ao tema.



A investigação conduzida pela ANDI aponta também que 1,3% dos textos debate temas relacionados às fusões, aquisições e *joint ventures* – processos que têm caracterizado o setor das Comunicações nos últimos anos. Segundo a pesquisa, 1,4% das matérias estabelecem algum tipo de associação com o fenômeno mais amplo da globalização.

Vale ressaltar que entre os modelos totalmente estatais (a exemplo de países totalitários) e os totalmente liberais (apenas existentes em um cenário imaginário) encontramos inúmeras tentativas de regulamentação das comunicações, com maior ou menor presença do Estado a depender do sistema adotado. Como veremos na seqüência, mesmo nações altamente liberais, como é o caso dos Estados Unidos, adotam regimes regulatórios complexos – os quais, na prática, impõem uma série de limites constitucionais e democráticos à atuação das empresas de comunicação.

MOVIMENTO DE CONCENTRAÇÃO

Como vimos, a ação reguladora por parte do Estado, ao incidir sobre a infra-estrutura e sobre as tecnologias que a ela se relacionam, direciona-se também ao mercado e ao estabelecimento de regras para uma saudável concorrência entre os atores desse setor – aspecto essencial, de acordo com seus adeptos, para o oferecimento de melhores serviços à sociedade.

Ironicamente, no campo das Comunicações, o princípio da competição como provocadora de benefício à sociedade é desafiado pela própria lógica neoliberal. O pesquisador norte-americano Ben Bagdikian chama a atenção para uma tendência de concentração de propriedade neste setor, marcada pela formação de cadeias e oligopólios. Tal tendência remonta, pelo menos, às últimas décadas do século XX: de acordo com o autor, de 1983 a 1991 diminuiu de 50 para 23 o número de organizações que controlavam a mídia de massa nos Estados Unidos. Já em 2006, Robert McChesney, presidente da organização não-governamental Free Press, aponta para apenas cinco corporações exercendo esse controle.

O professor da UnB Luis Felipe Miguel, em *paper* produzido para o presente estudo, ressalta a extensão desse processo:

A tendência à concentração, que é própria de qualquer ramo de atividade na economia capitalista, encontra sua expressão maior na transversalidade, que gera um mercado de mídia restrito a corporações globais gigantescas que controlam emissoras de TV de sinal aberto e pagas, emissoras de rádios, editoras de jornais, revistas e livros, estúdios de cinema, gravadoras de discos, distribuidoras de home-video, casas de software, provedores de internet... A isto se soma a chamada “convergência tecnológica”, em que se fundem empresas de mídia, indústrias eletrônicas e companhias telefônicas, ou seja, geradores de conteúdo, fornecedores de equipamentos e distribuidores de informação. Em suma, cada vez menos firmas produzem as mensagens simbólicas consumidas por bilhões de pessoas em todo o mundo.

Os conglomerados de empresas de informação e comunicação podem ser analisados a partir de três tendências inter-relacionadas, conforme definem os pesquisadores norte-americanos Joseph Dominick, Barry Sherman e Gary Copeland, no livro *Broadcasting, Cable and Beyond*:

1. Integração Vertical – estimulada pela desregulamentação e competição em um crescente mercado mundial, ligando, em um mesmo conglomerado, desde corporações internacionais até empresas locais.
2. Globalização do Mercado de Informação e Comunicação – com produtos simbólicos marcados por um caráter fortemente internacional.
3. Privatização – caracterizada pela predominância de interesses privados.

Agentes da globalização

O que torna o debate sobre os meios de comunicação e as tecnologias de informação um tema central para a democracia é o fato deles serem, como já dito anteriormente, tanto resultado do processo de globalização, quanto o principal responsável por esse modelo ter conseguido se impor tão rapidamente. Seria impensável construir o mundo globalizado, conforme ele se configura na atualidade, sem os avanços tecnológicos no campo da comunicação. Não é por acaso que o sociólogo Manuel Castells intitulou a sua obra sobre a globalização de *Sociedade em Rede*. Conforme afirma o estudioso, todas as ondas de globalização da história da humanidade foram animadas por inovações no campo da comunicação ou dos transportes.

No cenário contemporâneo, para sobreviver na era da globalização – marcada por vultosas movimentações de recursos financeiros, produção e circulação de bens e serviços em mercados transnacionais, operações em ritmo de alta competitividade – as empresas passaram também a se fundir, constituindo grandes conglomerados. Aquilo que já havia ocorrido no setor de petróleo e na indústria automotiva, começou a impactar da mesma maneira o universo da cultura e do entretenimento.

Uma ressalva importante a ser feita diante dessas análises é que não há razão para considerar a globalização e as novas tecnologias da informação como sendo necessariamente boas ou más, para usarmos uma linguagem maniqueísta. Na verdade, tais fenômenos tem o potencial de contribuir para a amplificação e multiplicação, em escala planetária, dos diferentes signos culturais. Apenas a título de exemplo, poderíamos mencionar a bem-sucedida experiência do fotógrafo italiano Oliviero Toscani. Valendo-se dos recursos utilizados pela campanha publicitária da loja de roupas Benetton – catálogos, anúncios e *outdoors* espalhados por vários pontos do globo –, Toscani conseguiu, com suas imagens provocativas, chamar a atenção em diversos países para temas de caráter mais político, como a guerra, a violência urbana, os preconceitos raciais e a exclusão social.

A iniciativa da empresa italiana, no entanto, pode ser considerada uma exceção à lógica predominante do Setor Privado: quanto maior for a empresa, maiores são os investimentos e menores as possibilidades de apostar em propostas que envolvam doses consideráveis de experimentação, de inovação, de expressão das diferenças e de respeito à pluralidade – o lucro, aparentemente, é colocado como prioridade zero. Nesse sentido, do ponto de vista da produção cultural, a tendência dominante nos conglomerados é bastante clara: privilegia-se soluções conservadoras, de padronização e homogeneização.



Apesar de indispensáveis na discussão acerca das políticas públicas de comunicação, temas como a concentração de propriedade ainda não são foco de atenção por parte da imprensa brasileira. De acordo com a investigação conduzida pela ANDI com apoio da Fundação Ford, exíguos 0,1% dos textos aborda a concentração da propriedade no setor das comunicações e 0,3% reporta à configuração da propriedade das empresas da área.

Diante desse contexto de uniformização dos conteúdos, ao contrário do que se poderia esperar, as grandes corporações têm enfrentado barreiras regulatórias cada vez mais fluidas e menos exigentes – seja no plano internacional, seja nos nacionais. Com isso, as ações de regulação implementadas pelos países vão perdendo capacidade de impor limites de respeito à diversidade, às singularidades culturais ou às diferenças regionais encontradas na sociedade.

Fusões, aquisições e joint ventures

É possível avaliar as atuais perspectivas de transformação no cenário internacional dos meios de comunicação a partir de uma análise da realidade dominante nos Estados Unidos. Metade dos grandes conglomerados tem sua sede em território norte-americano e todos os demais mantêm ali operações extremamente significativas. Um dos mais atentos estudiosos desse panorama, Robert W. McChesney, aponta no artigo “Children, Globalisation and Media Policy”, publicado no livro *Children, Young People and Media Globalisation*, da Unesco, que o foco das iniciativas desses grupos empresariais está em ampliar o potencial de crescimento de seus públicos. Em outras palavras, isso significa a busca por mercados promissores, via de regra estrangeiros, uma vez que o norte-americano está cada vez mais saturado.

O debate público em torno do tema foi fortemente impulsionado, em 2001, pela criação do conglomerado AOL/Time-Warner, a maior de todas as fusões que já haviam ocorrido até àquele momento, tanto do ponto de vista financeiro – a negociação envolveu um montante de cerca de US\$ 165 bilhões de dólares – quanto do estrutural. O mega-grupo atua praticamente em todos os tipos de mídia: rádio, televisão aberta e paga, cinema, música, internet. Além da produção, controla também boa parte da distribuição final de seus conteúdos, contando, por exemplo, com provedores de banda larga.

A tabela a seguir, publicada pelo semanário britânico *The Economist*, na sua edição de 23 de maio de 2002, ainda que desatualizada em relação aos movimentos mais recentes do setor – como a fusão entre Sky (Grupo News Corporation) e Directv – ajuda a ilustrar essa tendência de concentração observada entre as corporações da mídia.

Hegemonia informativa

Estudos demonstram que 90% da produção cultural que os adolescentes norte-americanos assistem, escutam ou lêem é oriunda de grandes conglomerados de comunicação daquele país.



OS SETE GRANDES CONGLOMERADOS NOS ESTADOS UNIDOS

Empresa	Portal de Internet	Televisão Aberta	Televisão Paga	Empresa de Telecomunicação	Produção de Filmes	Produção de Têvê	Música	Editora	Parques Temáticos	Rádio
Time Warner	X	X	X		X	X	X	X		X
Viacom		X	X		X	X		X	X	X
Vivendi Universal	X		X	X	X	X	X	X	X	
News Corp.		X	X		X	X		X		
Disney		X	X		X	X		X	X	X
Bertelsmann		X				X	X	X		X
Sony					X	X	X			

(*) O quadro foi publicado originalmente na revista inglesa *The Economist* (23 de maio de 2002).

(**) Não há consenso entre os pesquisadores sobre o número de grandes conglomerados; a maioria das análises, entretanto, utiliza um número que varia de 5 a 7 corporações.

Parece bastante lógico, portanto, que o rumo tomado pelo sistema de mídia favorece diretamente a ausência de maior pluralismo na produção de informações e, logo, contribuir para reduzir a diversidade do debate democrático. Por meio das atuais mega-fusões, um conjunto reduzido de grandes grupos empresariais tem dominado o mercado mundial de comunicação, alcançando poder e força superiores a de muitos Estados nacionais

A frase atribuída ao presidente da Disney Corporation, Michael Eisner, pelo documentário *Mickey Mouse Monopoly – Disney, Childhood & Corporate Power*, oferece uma ilustração de parte dos riscos que a cidadania pode estar correndo com um mercado midiático cada vez mais dominado por corporações com elevado grau de poder:

Nós não temos obrigação de fazer história. Nós não temos obrigação de fazer arte. Nós não temos obrigação de ter um posicionamento. Produzir lucro é o nosso único objetivo³.

A hegemonia mercadológica do setor de mídia, entretanto, não tem passado incólume às críticas dos diferentes atores sociais. Documentários como o mencionado acima e outros – *The Corporation*, por exemplo – têm procurado discutir o problema. Além disso, ONGs como Sustainability e Free Press preocupam-se cada vez mais com a questão e campanhas internacionais como a CRIS – Communication Rights in the Information Society e a Stop Big Media também vêm desenvolvendo estratégias para lutar contra esse cenário.

Falta de diversidade na imprensa

Outro aspecto fundamental nesse debate diz respeito à concentração ocorrida especificamente na área da imprensa escrita, tema enfocado pelas reflexões do pesquisador espanhol, radicado na Colômbia, Jesus Martin-Barbero. Em seu livro *El Oficio del Cartógrafo*, Barbero contempla a relação entre os meios de

3. “We have no obligation to make history. We have no obligation to make art. We have no obligation to make a statement. To make money is our only objective.”

comunicação e o poder, entre a informação e o poder e, finalmente, entre as inovações tecnológicas e o poder. No texto, o estudioso argumenta que a própria evolução da imprensa desmascarou o mito de que existiriam modelos neutros e universais de operá-la. Nos dias de hoje, assinala ele, a ideologia constitui não só a forma, mas também a matéria-prima da informação, já que de uma imprensa que era política em sua origem passamos hoje à primazia, sobretudo, das práticas de cunho essencialmente publicitário.

Para Barbero, o processo de concentração parece incontrolável, destruindo empresas e provocando fusões compulsórias. A degradação é notável na qualidade da informação, acredita ele, o que imprimiria uma monotonia tanto na voz das grandes agências internacionais quanto na de cada diário que a reproduz em vários pontos do mundo.

Os dados são reveladores. Dos anos 1930 até hoje, o número de diários e revistas foi reduzido a quase 35% do original na Europa e nos Estados Unidos. A França passou de 415 diários em 1892 para 203 em 1946. Na Suécia, desde 1947 tem desaparecido um periódico a cada três existentes. Na Itália, de 1946 a 1973 o número de jornais havia sido reduzido de 140 para 87. O processo é ainda mais claro nos Estados Unidos, onde o número de diários passou, entre 1914 e 1967, de 2.580 a 1.710, ainda que a tiragem global tenha aumentado de 22 milhões para 60 milhões de exemplares no mesmo período. Somente em Nova York, dos 25 diários em circulação no princípio do século, restavam apenas quatro em 1967. Além disso, o número de jornais norte-americanos dominados por grandes cadeias passou, entre 1909 e 1960, de 62 a 560 (*veja mais dados no artigo “Os exemplos de lá e de cá”, na página 90*).

Em todo esse processo, inovações tecnológicas como a introdução do linotipo e da computação foram, segundo Barbero, justificativas determinantes para o acirramento da concentração. Elas não apenas modernizaram a dimensão técnica de composição dos jornais, mas também impactaram toda a lógica de produção das empresas, a partir de uma abordagem mercantil cada vez mais dominada pelo império da publicidade:

A publicidade impõe um modelo frente ao qual a diferença entre informação e propaganda, entre notícia e opinião, tende a converter-se em mera retórica.

CONCENTRAÇÃO REGIONAL

A concentração mundial configura um cenário que também se reproduz no âmbito regional. Na América Latina, atualmente encontramos três grandes conglomerados de comunicação, os quais, em muitos casos, estão também associados aos maiores grupos internacionais.

De acordo com o pesquisador argentino Sívio Waisbord, no estudo *Latin America media in a global era*, podemos classificar os produtores/exportadores de conteúdo audiovisual da região em três grupos principais: o de grandes produtores/exportadores, no qual figura o caso de conglomerados encontrados no Brasil (Globo), México (Televisa) e Venezuela (Cisneros); o de médios produtores/exportadores, no qual se enquadra o caso de grupos encontrados na Argentina, Chile, Colômbia e Peru; e o de modestos produtores, os quais praticamente não exportam, sendo o caso de Uruguai, Paraguai e demais países.

Meios	Grupo Globo	Grupo Cisneros	Grupo Clarín
Televisão	Rede Globo	Venevisión, Chilevisión, CCN (Caribe), Carocal (Colômbia)	Canal 13
TV à Cabo	Globocabo	GTC	Multicanal
DTH TV	Sky	DirecTV, Via Digital	Direct Tv
Vídeo	Globo Vídeo	Videomovil	
Rádio	Rede Globo	Radio Chile	Radio Mitre, FM 100
Gravadoras	Som Livre	Rodven	
Jornais	O Globo		Clarín
Revistas	Editora Globo		AGEA
Agências de Notícias	Agência Globo		DyN
Produção de Filmes	Globo Filmes	Cinematik	Patagonik
Fundações	Fundação Roberto Marinho		
Promoção	Vasglo		
Distribuição de televisão	Globo Internacional		Proartel
Televisão nos EUA	Univisión	Univisión, Galavisión	
Outras Indústrias Culturais	Propaganda, Edição, Merchandising, Marketing, Pesquisa	Pay-TV	Pay-TV, TyC Esportes, Papel Prensa Pesquisa de Marketing
Telecomunicações			CTI (celular e telefonia fixa)
Internet	Globo.com	AOL, Eccelera, El Sitio	Cidade Internet, Cidade Digital

* Fonte: 50 Years of Media Concentration in Latin America, de Guillermo Mastrini, e Martin Becerra.

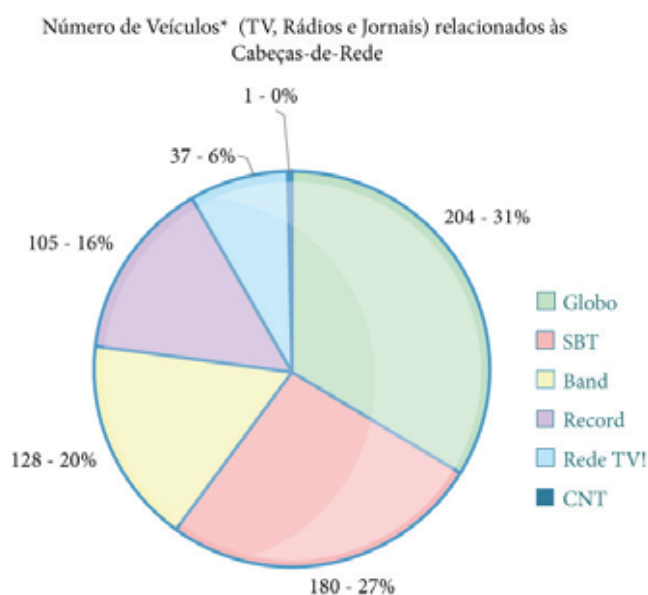
O mercado de comunicação no Brasil

De acordo com Celso Augusto Schroeder, coordenador executivo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), o Brasil é um dos países com maior grau de concentração de propriedade na área de televisão em todo o mundo. Parte desse quadro é resultado de uma estagnação do marco legal do setor. Enquanto outras nações dedicaram um conjunto de esforços nos últimos anos à regulação da radiodifusão, a legislação brasileira ficou extremamente defasada – ainda hoje somos regidos por uma lei datada de 1962.

“A televisão é no Brasil o meio mais forte em relação a todas as mídias, o que não acontece em outros países. Aqui, 70% de todo o financiamento publicitário é dirigido à tevê. Historicamente, ela foi beneficiada. E isso fez com que se hipertrofiasse”, aponta Schroeder. Para ele, a primazia das emissoras de tevê acaba por limitar os conteúdos produzidos no país. “Hoje temos apenas quatro ou cinco produtoras. E tudo isso ocorreu porque não houve regulamentação.”

Em 2002, o Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) realizou um amplo mapeamento das empresas que operavam no setor de comunicação no Brasil. Longe de ser uma novidade, o resultado encontrado confirma a existência de um cenário em que prevalece a concentração de propriedade e a ausência de pluralismo.

De acordo com o Epcom, seis redes privadas nacionais de televisão controlam, por meio de 138 grupos afiliados, outros 668 veículos – entre tevês, rádios e jornais. Por mais que a legislação tenha estabelecido tímidas tentativas de garantir um maior número de atores nesse mercado, somam-se às 296 emissoras de tevê existentes no país outros 372 veículos de comunicação. O estudo revela ainda um cenário marcado pela propriedade cruzada, ou seja, a possibilidade de que os mesmos grupos empresariais sejam proprietários de diferentes tipos de mídia (outras discussões sobre o contexto da comunicação no Brasil serão apresentadas mais adiante).



* Número de veículos inclui os casos de dupla afiliação às Cabeças-de-Rede
 Fonte: <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf> (Relatório Epcom)

Relações pouco transparentes

Em pesquisa realizada para o site Observatório da Imprensa, o sociólogo Venício A. de Lima constata a freqüente ligação entre o Poder Legislativo e o empresariado do setor de mídia. Segundo ele, em 2003, dos 51 membros da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados – responsável por apreciar pedidos de outorgas e de renovações de concessões de emissoras de radiodifusão – 16 eram sócios ou diretores de 37 concessionárias. Em 2004, o número caiu para 15 membros, participantes de 26 concessionárias. Na legislatura que se encerrava em 2006, pelo menos 51 dos 513 deputados (quase 10%) e 27 dos 81 senadores (33,33%) eram diretores ou sócios de empresas concessionárias no âmbito da radiodifusão. Se forem acrescentados a esses, os casos de emissoras de parentes, amigos, correligionários e eventuais “laranjas” de políticos, os números tendem a aumentar consideravelmente.

Para o jornalista Luiz Egypto, editor-chefe do site, o resultado da pesquisa não surpreende, já que a existência de parlamentares direta ou indiretamente ligados a concessionários desse serviço público era uma suposição já levantada pela prática do trabalho no Congresso. Nesse sentido, a investigação só teria comprovado empiricamente o que já se conhecia.

Na opinião de Egypto, a alteração desse cenário depende essencialmente de dois fatores. O primeiro seria a manutenção de iniciativas da sociedade civil organizada que atuam na área – tais com o Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), o Coletivo Intervenções, a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) e a Rede Nacional de Observatórios da Imprensa (Reno), entidade composta por diversas instâncias com atuação no monitoramento da mídia. O segundo aspecto, ainda mais importante, está na inclusão qualificada dessa discussão na agenda pública brasileira, de forma a esclarecer a população sobre a importância que a política de concessões de radiodifusão tem na vida dos cidadãos.

Ao avaliar o mesmo tema, Celso Schroeder, do FNDC, afirma que o poder desmesurado das emissoras de televisão chega a interferir diretamente na vida democrática do País. Na visão de Schroeder, outro ponto crítico está no fato das empresas de comunicação não apresentarem publicamente seus balanços, iniciativa que o FNDC tem defendido como uma medida de transparência:

Congressistas são proprietários, governantes são proprietários ou são eleitos pela televisão. Esse poder exorbitado, sem nenhum tipo de controle, termina deixando de ser um quarto poder para assumir claramente as características de primeiro poder. Esta situação não é concebível, pois esvazia a sociedade da própria capacidade de fazer política.

O empoderamento dos fortes?

A Federação Internacional de Jornalismo (FIJ) tem levantado um alerta para o fato de que os efeitos negativos da concentração dos meios de comunicação sobre a vida democrática podem se estender para todas as nações nas quais atuam os grandes conglomerados. Nesse sentido, é possível “globalizar” a questão colocada por Aidan White, secretário-geral da FIJ:

Se a mídia europeia tiver um futuro mesmo remotamente conectado com sua tradição em vigiar o exercício do poder político e corporativo e como um provedor de informações de qualidade, a questão da concentração deve entrar na agenda de discussão.

Mais do que isso, conforme temos visto, o avanço das indústrias transnacionais de comunicação sobre o planeta e a ameaça de homogeneização cultural é um problema na ordem do dia. Tal cenário vem sendo alvo de análise e de recomendações desde o já mencionado *Relatório MacBride*, que apontam serem os meios de comunicação transnacionais capazes de exercer uma influência capital sobre as idéias e as opiniões, sobre os valores e os estilos de vida e, por conseguinte, sobre a evolução, para o bem ou para o mal, de todas as sociedades.

Nesse sentido, a seus proprietários ou responsáveis caberia uma responsabilidade especial, tendo a sociedade o direito de insistir para que a assumam, defendia o relatório da Unesco. Segundo o documento, um requisito prévio e indispensável é que o público possa conhecer as estruturas de propriedade dos meios de comunicação social. O estudo avançava ainda mais nessa discussão e propunha duas medidas relacionadas às políticas de comunicação com o objetivo de contribuir para salvaguardar a democracia e fortalecer a independência nacional, tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento:

A primeira é que algumas restrições à concentração dos recursos podem ser de interesse público; a segunda, é que caberia formular algumas normas, diretrizes, ou um código de ética, relativo às atividades das companhias transnacionais, para velar para que não descuidem ou não ponham em perigo os objetivos nacionais e os valores sócio-culturais dos países que as acolhem. A esse respeito, a Comissão sobre as Empresas Transnacionais das Nações Unidas deveria dedicar atenção especial às implicações das atividades dessas empresas nos campos da comunicação, da informação e da cultura.

Nem mesmo o estudo, que já apresentava um teor crítico, escapou de observações ácidas de analistas também preocupados com a questão. Na época, o escritor colombiano Gabriel García Márquez e o então Diretor Executivo do Instituto Latino-Americano de Estudos Internacionais, o chileno Juan Somavia – ambos membros da própria Comissão McBride – lograram acrescentar um anexo ao Relatório, comentando que em diferentes partes do documento da Unesco verificava-se uma tendência a “glorificar” as soluções tecnológicas que podem ser dadas aos problemas contemporâneos da comunicação:

Queremos destacar que a promessa tecnológica não é neutra, como também não está isenta de todo sistema de valores. As decisões em semelhante campo têm enormes conseqüências políticas e sociais. A sociedade deve estabelecer os instrumentos necessários para avaliar as diversas possibilidades a seu alcance.

Em síntese, a integração do sistema de comunicação dos países em desenvolvimento ao sistema global de mídia comercial tende a tornar ainda mais agressiva a pressão pelo lucro. Para Robert W. McChesney, as entrelinhas se tornam claras: o sistema das corporações de mídia é politicamente conservador, porque os grandes conglomerados são beneficiários da estrutura social existente nos países. E qualquer grande mudança no que se refere à propriedade ou às relações sociais – particularmente as que reduzem o poder de negócio – é vista com hostilidade por essas empresas.



Tema central na compreensão do novo contexto de globalização que marca o setor de mídia no Brasil, a abertura do mercado das comunicações ao capital estrangeiro é abordado por 0,8% dos textos analisados pelo estudo realizado pela ANDI com apoio da Fundação Ford.

Concentração fora da pauta brasileira

O professor da UnB Murilo César Ramos aponta que é latente a diferença de comportamento entre os meios de comunicação brasileiros e os estrangeiros no que diz respeito à cobertura da concentração de mídia: “Olhando os jornais do exterior, minha hipótese é que as editoriais têm espaço para tratar da mídia como *business*, como negócio da economia. No Brasil não há esse interesse, ninguém se expõe.”

Alberto Dines

O jornalista Alberto Dines vem realizando um trabalho fundamental de monitoramento crítico da mídia por meio de sua atuação no sítio Observatório da Imprensa e no programa semanal homônimo na tevê. Nessa entrevista, ele fala sobre concentração dos meios e as potenciais saídas para o debate, de maneira geral bloqueado pela mídia.

Diante da insensibilidade da mídia ao debate sobre concentração da propriedade, que caminhos é possível vislumbrar para dar visibilidade pública a tema tão relevante para a sociedade?

O assunto é muito relevante – para os especialistas.

O leitor médio não está sensibilizado para o problema da concentração da mídia. Ele está preocupado com o salário, com o desemprego, não vai dar atenção a um problema político que não está no seu universo. O problema precisa ser discutido nas esferas capazes de perceber a sua relevância – a esfera política, econômica, acadêmica. Entretanto, quando o assunto é baixaria na televisão, o assunto toca o círculo de interesses do cidadão médio – que tem filhos e netos, e que percebe o grande vazio cultural da nossa tevê. Misturar qualidade da programação com a questão da concentração dos meios confunde o cidadão médio.

A proibição de propriedade cruzada de jornais e emissoras de televisão ou de rádio – como ocorre em vários países – impediria essa situação de sonegação de informação e debate no Brasil?

Claro. Nos Estados Unidos, que são o paraíso do mercado, a Federal Communication Commission, embora tenha retrocedido em muitas exigências, continua bastante rigorosa. Se conseguirmos chegar, pelo menos, ao padrão americano já seria muito bom. As restrições e controles adotados nos EUA, se aplicados no Brasil, promoveriam uma revolução.

Qual o teor da proposta que encaminhou ao Conselho de Comunicação do Congresso Nacional, quando era membro do mesmo?

Apresentei uma proposta, no primeiro mandato dos CCS (2002-2004), aprovada por unanimidade, para incluir a questão da concentração na agenda permanente do Conselho. Foi uma grande vitória o reconhecimento de que temos um problema chamado “concentração da mídia”, já que um grupo de conselheiros ligados às entidades patronais negava a existência do problema. Portanto, o debate em si já é um fantástico avanço. Mas essa discussão precisa acontecer em determinadas esferas para que seja eficaz. Não adianta levar o tema para a rua, para a esquina. No ambiente do Conselho terá enorme repercussão. E no plenário do Congresso maior ainda.

Como esse assunto vem sendo tratado no Congresso?

De forma lamentável, eu diria até criminosa. Um congressista pode ter um jornal ou revista porque veículos impressos são livres, não estão sujeitos a qualquer regulamentação. Jornais como a Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo periodicamente denunciam os parlamentares que também são donos de empresas de mídia eletrônica – estas, sim, obrigadas a registro e acompanhamento-. É preocupante o número de deputados e senadores que são, ao mesmo tempo, empresários de rádio e TV. Mas, na qualidade de parlamentares comprometidos com uma ilicitude não estão interessados em alterar o status quo. Configurado um conflito de interesses estes parlamentares poderiam perder a concessão ou o mandato. O parlamentar que está representando o povo não pode ser um beneficiário de uma concessão da outorgada pelo povo.

Reações ao controle

Nos Estados Unidos, a decisão da Federal Communication Commission (FCC) – órgão regulador – de permitir as mega-fusões no setor de comunicação chegou a provocar o posicionamento de um dos maiores jornais do país, o *The New York Times*, que publicou um texto crítico à decisão. “Um congresso apático e uma maioria displicente da FCC têm deixado de proteger nosso acesso a uma variedade de notícias, pontos de vista e entretenimento”, afirmou o diário. O gancho para a discussão foi a proposta de compra feita em 2004 pela Comcast (uma grande empresa que atua na área de TV por assinatura) à Disney, um dos maiores conglomerados norte-americanos.

O texto do *New York Times* desacreditava Michael Powell, então presidente da FCC, que fora ao Senado americano prometer um “escrutínio implacável e rigoroso” da proposta. “O eufemismo entorpecedor do recém-permitido controle de cima para baixo do entretenimento e da informação é uma ‘integração vertical’”, afirma o jornal, exemplificando que, na Filadélfia, “a Comcast não é apenas proprietária da equipe de basquete, mas também dona do estádio e do canal que

filma as partidas assim como é dona da linha que conduz o sinal para os domicílios do estado” (veja mais sobre o sistema regulatório norte-americano na página 103 e no artigo do cientista político Guilherme Canela, abaixo).

Na opinião do pesquisador James Curran, professor da área de comunicação da Goldsmiths University of London, graças a fusões e alianças de empresas de mídia, muitas companhias estão agora ligadas a setores nucleares do capital industrial e financeiro. Para ele, essa relação representa dois graves problemas:

1. Aumenta o poder de uma elite capitalista sem representatividade, que passa a controlar a distribuição de informações e idéias numa escala sem precedentes na história da humanidade.
2. Enfraquece os processos competitivos que anteriormente – de maneira limitada, mas ainda sim importante – tornavam a relação entre tais empresas relativamente mais transparente.

Por outro lado, por mais que os conglomerados de mídia impliquem o enfraquecimento da ação reguladora do Estado, essa sobrevive e se faz necessária. Não se pode ignorar o importante papel da identidade cultural e sua vinculação à idéia de nação – a qual, mesmo distante do que chegou a significar há algumas décadas, ainda representa uma referência crucial para os indivíduos. Em consequência, como resultado da articulação, inclusive no nível internacional, de correntes políticas, ideológicas e culturais, temos tanto uma forte reação à uniformidade cultural quanto um processo de reafirmação da singularidade de cada país.

Os exemplos de lá e de cá⁴

Guilherme Canela*

Então nós chegamos a uma encruzilhada e há dois caminhos que podemos seguir. Um conduz a mais concentração e a uma erosão de diversidade em nossos mercados locais. O outro mantém as restrições de propriedade racionais para permitir as empresas de mídia locais controlarem e disseminarem notícias e informações localmente relevantes, assim como uma programação que é exclusivamente adequada para as comunidades para as quais estas empresas se dirigem.

O trecho acima é parte de um inflamado discurso do senador Fritz Hollings, proferido em 17 de julho de 2001. A fala de Hollings foi dirigida aos membros da Comissão de Comércio, Ciência e Transporte do Senado americano, durante as audiências públicas realizadas por aquela comissão para discutir a revisão das regras de controle de propriedade que seria levada a cabo pela Federal Communications Commission (FCC) dois anos mais tarde.

Uma pequena digressão. A lei que regula o sistema de comunicações dos Estados Unidos (incluindo as telecomunicações) é o Communications Act, de 1934. É este diploma legal, por exemplo, que institui a FCC, apresentando sua configuração e suas atribuições. Em 1996, após vários anos de audiências públicas, o Congresso americano aprovou uma nova lei geral de comunicações, o Telecommunications Act, a qual modifica, em vários pontos, a legislação original.

No momento da redação do Telecommunications Act, os congressistas perceberam que, dada a velocidade das alterações no mundo das comunicações, era necessário pensar, institucionalmente, revisões periódicas de alguns pontos da nova legislação. Nesse sentido, para casos como as regras que limitam a propriedade, há previsão de que a agência reguladora tenha que fazer revisões bi-anuais do texto legal.

4. Artigo originalmente publicado no sítio Observatório da Imprensa em 29 de junho de 2004.



Contudo, apesar do mandato legal – de proceder as revisões – ser da agência, o Poder Legislativo, representante máximo dos interesses dos cidadãos, não se alija do processo. Nos dois anos que antecedem cada revisão, as comissões pertinentes do Parlamento conduzem uma série de audiências públicas com o intuito de verificar se uma revisão é necessária e, em caso afirmativo, qual a magnitude desta revisão.

É neste contexto que surge o discurso do senador Hollings. Como muitos devem saber, apesar dos inflamados apelos do parlamentar, dois anos mais tarde a FCC decidiu, em meio a muita polêmica, abrandar as restrições, definidas pelo Telecommunications Act, referentes aos controles de propriedade.

A decisão da FCC

Em 2 de junho de 2003, os conselheiros da FCC, presididos pelo republicano Michael Powell, filho do então secretário de Estado Colin Powell – e, mais importante do que isto para o caso, ex-membro do Conselho de Administração do Grupo AOL-Time Warner –, decidiram abrandar uma série de restrições que visavam diminuir a concentração de propriedade dos meios de comunicação, estabelecidas pela lei de 1996.

É importante entender o contexto no qual a decisão foi tomada. Em primeiro lugar, uma série de fusões e aquisições foram responsáveis, na última década, e em escala planetária, pelas maiores corporações de comunicações da história – e, em alguns casos, as maiores corporações, considerados todos os ramos de atividade. Tais fusões conduziram a um cenário no qual, estima-se, 90% de tudo que um norte-americano lê, ouve ou vê seja produzido por apenas seis grandes conglomerados de mídia.

Em segundo lugar, dado o poder de influência de tais conglomerados, setores do Judiciário daquele país começaram a expedir sentenças favoráveis à revogação das proibições de 1996, mesmo antes da decisão da FCC. Em terceiro, o governo republicano de George W. Bush (o mesmo que nomeou Powell para a presidência da FCC) estava às voltas com uma guerra (a do Iraque) acerca da qual era necessário construir um consenso – para o que necessitaria, e muito, da colaboração dos órgãos de mídia. Colaboração esta que, ao menos em um primeiro momento, obteve.

A despeito dos veementes protestos de grupos de interesse, de parte da mídia impressa e de importantes fatias do Congresso, o cenário era aparentemente favorável para que uma decisão pelo abrandamento das restrições ao controle de propriedade fosse tomada. Favorável, talvez, pelo desconhecimento por parte da maioria dos cidadãos acerca do que realmente estava em jogo na decisão que seria tomada pela agência. Desconhecimento este em muito produzido pelo completo desinteresse dos meios de comunicação em noticiar o que estava na pauta da FCC naquele dia 2 de junho de 2003. Pesquisa realizada nos dias seguintes à decisão revelou que 72% dos norte-americanos sequer haviam ouvido falar no tema.

As principais alterações feitas pela FCC foram estas:

- Aumentou de 35% para 45% o percentual de residências com televisão a que podem chegar os sinais de uma estação.
- Acabou com a limitação de propriedade cruzada (televisão/jornais) nas cidades médias e grandes.
- Diminuiu as restrições para que um mesmo grupo domine mais de um canal de televisão na mesma localidade.

Os potenciais impactos de tal decisão eram grandes. Em 1996, quando da aprovação do Telecommunications Act, que aumentou de 25% para 35% o share de residências com televisão que poderia ser atingido por uma mesma estação, houve 185 aquisições de estações de televisão. Naquele mesmo ano!

Os primeiros reveses

Apesar da maioria dos cidadãos não ter tido conhecimento do que foi decidido naquele 2 de junho, os interesses fortemente organizados de grupos de consumidores não deixaram que a decisão se tornasse fato consumado. Não sem protestar.

Devido aos contornos democráticos do processo decisório da agência – o que não se pode negar – e à organização dos grupos de interesse, tanto de empresários como de cidadãos, a discussão do tema extrapolou os limites da burocracia da FCC. Durante os 20 meses de discussão que antecederam a decisão final, a agência recebeu 520.000 comentários acerca da revisão que teria lugar no dia 2 de junho 2003.



▼
 Imediatamente após a decisão, os grupos de interesse contrários conseguiram que a Justiça barrasse parte daquilo que havia sido decidido. O Congresso americano também se manifestou. Já em 20 de junho de 2003, o Comitê de Comércio do Senado revogou as decisões mais importantes tomadas pelo órgão.

Além de ser um resultado da pressão popular, a decisão dos parlamentares também se baseava na percepção da própria realidade. A concentração dos meios de comunicação nos Estados Unidos efetivamente se constitui em problema grave. Logo, o abrandamento de restrições só tenderia a cristalizar um *status quo* preocupante: 80% dos jornais, no ano 2000, estavam nas mãos de cadeias de mídia (eram 1,4% em 1900); três cadeias de rádio controlam 70% do mercado e quatro redes de televisão controlam 75% do mercado. O empresário Ted Turner, a quem não podemos atribuir um título de defensor da não-concentração da mídia, chegou a declarar, por ocasião da decisão da FCC, que:

A crescente concentração do controle de empresas que produzem e distribuem informação limitará o debate público, inibirá novas idéias e fechará as pequenas empresas de comunicação.

A possibilidade de aquisição do Grupo Disney pelo maior grupo de televisão a cabo americano apenas acirrou o debate, o qual nunca deixou de ser intenso.

Ponto para a democracia

Nas linhas acima, podemos colher diferenças importantes entre o cenário de discussão sobre as questões regulatórias relativas ao setor das comunicações, nos Estados Unidos e no Brasil, ou seja, estabelecer as disparidades encontradas lá e cá.

Em primeiro lugar, a diferença mais evidente e talvez mais importante, é que aquele país discutiu e aprovou uma forte atualização de sua lei geral para o setor de comunicações em meados dos anos 1990. Tal processo de reformulação do setor ocorreu, no final da década de 1980 e início da de 1990, em diversos países e está amplamente relacionado não só com as reestruturações empresariais que se verificaram, mas também com as modificações tecnológicas – as quais, diga-se, permitiram que a onda de convergências tivesse lugar.

Assim foi lá: o código de 1934 foi reestruturado e, concordemos ou não com resultado, procurou-se, em 1996, dar conta da nova realidade. Cá, ainda estamos com um código de 1962, em muito regulado por um decreto do regime ditatorial.

Em segundo lugar, a constatação da existência de um processo de revisão previsto em lei. Não há situações consolidadas. Se o setor é dinâmico, é preciso que a legislação também seja dinâmica. Tal dinamismo não implica necessariamente que algo seja revisto a cada dois anos, mas que haja reflexões e discussões. É possível não mudar nada, é possível diminuir as restrições, é possível aumentar as restrições. O essencial, porém, é que os interesses conflitantes tenham a possibilidade de debater o assunto ao longo dos dois anos que antecedem o período de revisão. E isto efetivamente ocorre, conforme pudemos verificar com as menções ao debate travado pelo senador Hollings.

Já no Brasil... Cabe perguntar se um processo plural como este seria possível em um Congresso (e até mesmo em um ministério) onde aqueles que deveriam trazer pluralidade ao debate são interessados de primeira hora na manutenção do *status quo*. É importante lembrar que muitos deputados e senadores estão umbilicalmente conectados a empresas de comunicação pelo país afora. Certamente, a isenção dos congressistas americanos foi um dos fatores que permitiu a revogação da decisão da agência.

Em terceiro, lá há uma agência reguladora a qual, apesar do deslize nesta decisão específica, traz a possibilidade de uma discussão independente de interesses políticos. Se houver erro, lá, como vimos, há um sistema de “*checks and balances*” para corrigi-lo. Cá, entretanto, nem uma coisa nem outra.

Um quarto aspecto é que lá os grupos de interesses organizados são fortes e vão além dos grupos de empresários. Aqui, esse é um movimento que começa a se fortalecer.

Por fim, mesmo que o Brasil adotasse o sistema de restrições configurado pela decisão branda da FCC, ainda sim teríamos uma mídia menos concentrada do que aquela que temos hoje. Lá, há preocupação com as afiliadas, com a programação local, com a representação das minorias. E cá? O que há?

* Guilherme Canela é mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e coordenador de Relações Acadêmicas da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI).

TECNOLOGIAS E INOVAÇÕES NA MÍDIA

Além de abrangerem o cenário político, as transformações observadas no setor de comunicações também registram evidentes mudanças no contexto tecnológico, no âmbito do que se convencionou chamar de Sociedade da Informação.

Ao longo dos últimos anos, as constantes evoluções nas tecnologias que dão suporte à área da comunicação contribuíram para transformar a forma de atuação da mídia nas diferentes sociedades. Nesse sentido, foram cruciais a expansão e a convergência de três tecnologias, referências para a operação de quaisquer serviços comunicacionais:

- Telemática.
- Informática.
- Micro-eletrônica.

Por meio de avanços nessas áreas, tornou-se possível, de acordo com o sociólogo espanhol Manuel Castells, a estruturação de redes virtuais na sociedade, por meio das quais dados e informações passaram a preencher os fluxos de interação entre indivíduos e grupos sociais. Esse conjunto de fluxos, segundo Castells, tem impacto direto sobre a própria conformação do Estado.

A característica essencial das redes de telecomunicações é a capacidade de transmitir simultaneamente – por meio de sinais eletrônicos – voz, imagens, dados, gráficos, música, textos e outros conteúdos. Essa infra-estrutura aperfeiçoou-se a tal ponto que permite acomodar os serviços de redes inteligentes, particularmente os que requerem intensa interatividade e imagem de alta definição. Nos últimos anos do século XX, em função tanto da centralidade que essas redes ganharam no âmbito do desenvolvimento econômico quanto da expressiva distância que essa nova configuração colocava entre o desenho das comunicações de ontem e de hoje, nos mais diversos países sua regulação demandou alterações nos marcos legais e na infra-estrutura.

Em meio a esse cenário, a indústria da informática assume crucial importância, dela dependendo atualmente todas as atividades produtivas, bem como a difusão de mensagens sobre os mais diversos produtos. O desenvolvimento da telemática – a junção dos mecanismos de telecomunicações com a informática – incluiu as telecomunicações nesse rol, já que os *softwares* e *hardwares* impõem-se como mecanismos de central relevância na gestão de processos informacionais e comunicacionais.

Já a partir do terceiro pilar destacado – a micro-eletrônica – são gerados produtos essenciais à operação dos serviços de informação e comunicação, que podem ser agrupados em quatro categorias:

1. *Transmissores* – ligam os terminais de telecomunicações entre áreas locais, regiões e países. Consistem em três diferentes tipos de tecnologia: cabos, rádioemissores e satélites.
2. *Comutadores* – conectam os terminais de entrada e saída de informações e implementam as instruções gerenciais associadas aos serviços de rede inteligente.



Questões tecnológicas relacionadas a inovações do setor midiático – tais como televisão digital e os avanços e possibilidades proporcionados pela introdução de novas tecnologias – são o foco central de 11,7% dos textos analisados pela pesquisa realizada pela ANDI.

3. *Terminais* – rádio, televisor, computador, telefone, ou seja, artefatos por meio dos quais circulam informação, tanto em termos de geração, quanto de captação, armazenamento, seleção e difusão.

4. *Suportes materiais de informação* – fitas, disquetes, CDs, DVDs, etc.

Em termos de funcionamento, essa infra-estrutura subordina-se, nos níveis nacional e mundial, às políticas públicas e também às estratégias empresariais – construídas por organizações domésticas de cada país ou por meio de instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), União Internacional de Telecomunicações (UIT), Banco Mundial e outras agências do sistema das Nações Unidas.

O desafio para os Estados Nacionais, nesse contexto, passa a ser adequar suas estratégias próprias de desenvolvimento às exigências e contornos do ambiente internacional. No que se refere à mídia e às indústrias da cultura, essa complexidade é ainda mais ampla, pois devemos levar em conta que este é um setor com grande influência no nível de informação e conhecimento de uma determinada sociedade, conforme discutimos no *Capítulo 1*.

TV DIGITAL: UMA PAUTA POLÊMICA

No campo das novas tecnologias, um dos debates que têm marcado recentemente o setor de telecomunicações no Brasil está relacionado à implementação do sistema digital de televisão. Longe de ser uma discussão exclusivamente técnica, a introdução da TV digital tem mobilizado interesses diversos, tanto do ponto de vista da abertura de novos mercados, como da expectativa de democratização da transmissão dos conteúdos televisivos.

A polêmica se explica pelas novas possibilidades que o sistema traz para o setor de radiodifusão e pelo impacto das diferentes escolhas que poderão ser feitas pelo País. No sistema analógico atual, cada emissora precisa de 6MHz do espectro para transmitir sua programação. Com o surgimento da tecnologia digital, passa a ser possível transmitir som e imagem em melhor qualidade e de modo mais otimizado, ocupando um espaço menor do espectro. Dessa forma, os 6MHz que só comportam a veiculação de uma programação analógica poderão carregar até oito programações digitais.

“Se houver mudanças na tecnologia de transmissão do sinal, deve-se promover uma conseqüente redistribuição da faixa dos 6MHz, multiplicando os canais e possibilitando a entrada de novos programadores no espectro, especialmente os de caráter público”, defende o grupo Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

Primeiras pesquisas

No Brasil, as pesquisas em torno da nova tecnologia ganharam força em 1998, por iniciativa da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que já naquele ano estabeleceu um convênio com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD). O objetivo seria apontar caminhos para a futura escolha tecnológica a ser feita pelo País.

Alguns anos depois, em dezembro de 2003, o governo brasileiro editou o Decreto Presidencial 4.901/03 criando o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD). O artigo 1º do Decreto define os princípios do SBTVD – que, dentre outros aspectos, prevê a pesquisa em torno de tecnologias brasileiras e a consolidação de uma indústria nacional na área. A operação da nova tecnologia deveria então considerar diversos objetivos, entre os quais vale destacar:

I - promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação;

II - propiciar a criação de rede universal de educação à distância;

III - estimular a pesquisa e o desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação;

IX - contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações;

XI - incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais.

Em paralelo à criação do SBTVD, a partir de 2003 o governo também promoveu a abertura de uma série de editais para pesquisas a serem feitas por consórcios de universidades, centros de pesquisa e empresas, com recursos do Funttel (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações) e gerência da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos). A Fundação CPqD foi contratada com a responsabilidade de gerenciar a realização dos estudos e formatar o relatório final com os resultados, cuja primeira versão foi entregue ao Ministério das Comunicações em 2006.

Modelo nacional ou estrangeiro?

Para os defensores do desenvolvimento de um padrão nacional para a TV Digital, o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira, a possibilidade de ganhos com a cobrança de *royalties* pelas invenções nacionais e a inclusão do País em um setor estratégico para o desenvolvimento econômico mundial estariam entre as vantagens alcançadas.

Em contrapartida, a opção de adoção de um dos padrões já existentes também esteve no horizonte de discussão do tema. A avaliação se concentrou em três modelos dominantes: o padrão norte-americano – ATSC (Advanced Television System Comitee); o europeu – DVB (Digital Video Broadcasting); e o japonês – ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting).

Empresas de telefonia x radiodifusores

Em jogo nessa definição, entretanto, estão interesses comerciais conflitantes. De um lado, as empresas de tevê defendia o padrão japonês, que permitiria veicular a mesma programação com definições de imagens diferentes (alta definição, *standard* e TV móvel). Assim, um mesmo conteúdo seguiria ocupando o espectro, podendo ser também veiculado por meio de dispositivos móveis, como celulares e outros equipamentos. “Podemos afirmar que o sistema ISDB-T, desenvolvido no Japão, com os aperfeiçoamentos criados pelos cientistas nacionais, é o único sistema que garantirá, gratuitamente, a todos os brasileiros os benefícios

Diferentes padrões

EUA

ATSC (Advanced Television Systems Committee) é a associação formada por aproximadamente 140 empresas das áreas de radiodifusão e fornecedores de equipamentos eletrônicos que representam o padrão norte-americano da TV digital. O sistema privilegia as transmissões em alta definição e também a interatividade.

Europa

DVB (Digital Video Broadcasting) é um consórcio de aproximadamente 270 empresas de radiodifusão e fornecedores de equipamentos europeus. Fazem parte empresas como Nokia e Siemens e redes de televisão como BBC (Inglaterra). O sistema privilegia a programação múltipla, o que é visto como oportunidade para as empresas de telecomunicação, interessadas em novos canais de conteúdo.

Japão

ISDB (Integrated Service Digital Broadcasting) foi o padrão defendido pelas grandes redes de TV brasileiras. Elas alegam que essa tecnologia melhor atenderia aos requisitos de alta definição, além da portabilidade e mobilidade em 6 MHz. Ao privilegiar a alta definição, contudo, o sistema pode dificultar a entrada de novos concorrentes (novos canais de TV).

da televisão digital”, diz comunicado assinado pelas TVs Band, Cultura, Rede Globo, Record, Rede TV, Rede Vida, SBT, Rede 21, CNT e Rede Mulher, veiculado nos principais jornais do país em março de 2006.

Já as empresas de telecomunicação, principalmente na área da telefonia, pretendem utilizar o espectro da TV na transmissão de conteúdo para recepção móvel. Para os representantes do setor, o padrão europeu DVB seria a melhor opção, pois não permite a transmissão de diferentes qualidades de imagem por um mesmo canal, impedindo a entrada das tevês na transmissão pelos celulares. As ligações entre empresas como Nokia, Siemens, Philips, Thomson e Alcatel com o DVB também explicam a opção das teles pelo modelo europeu.

Já para organizações da sociedade civil, ambos os lados não atendiam às expectativas de democratização: “Os sistemas DBV e ISDB podem ser utilizados para defender dois diferentes modelos de negócios. Nenhum dos dois, contudo, democratiza as comunicações brasileiras”, argumentou o coletivo Intervozes.

Outro ponto bastante discutido em relação ao padrão a ser adotado é a questão da alta definição (*high definition*). A transmissão em alta definição, que melhora substancialmente a resolução da imagem, acaba reduzindo a capacidade do espectro eletromagnético de abarcar um número maior de canais. A opção pela alta definição tem atraído as empresas de tevê, que temem a expansão e diversificação dos produtores de conteúdo. “Não faz sentido que a TV livre e gratuita fique condenada ao atraso tecnológico e impedida de oferecer televisão de alta definição, de graça, ao povo brasileiro”, diz o comunicado assinado pelas emissoras.

O Decreto 5.820/06

Em meio à fortes divergências em torno da definição do modelo a ser adotado, em 29 de junho de 2006 o presidente Lula assinou o Decreto 5.820/06 que implanta o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (VHF e UHF).

Segundo o documento, o Brasil opta pela adoção da tecnologia japonesa ISDB:

Art. 5º - O SBTVD-T adotará, como base, o padrão de sinais do ISDB-T, incorporando as inovações tecnológicas aprovadas pelo Comitê de Desenvolvimento de que trata o Decreto nº 4.901, de 2003.

A escolha do padrão japonês, declaradamente o defendido pelas redes de tevê aberta, gerou diversas críticas por parte de representantes da sociedade civil. Segundo informações divulgadas pelo Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (Indecs), o teste realizado entre as três modulações então existentes – norte-americana, européia e japonesa – não foi considerado conclusivo, nem mesmo pela Anatel, que o havia encomendado. “Como o atual Decreto também não possui uma exposição de motivos (como seria comum nestes casos), resta a dúvida sobre quais motivos levaram à escolha do ISDB japonês”, questiona o Indecs.

Outro ponto polêmico do Decreto é a “consignação” de uma faixa extra de espectro para cada emissora (geradora e retransmissora) existente. A figura da

consignação pressupõe que se trata do mesmo serviço prestado pela TV analógica, que agora demandaria uma faixa extra para continuar a ser oferecido. Na prática, contudo, o Decreto permite que novas outorgas sejam dadas aos atuais radiodifusores sem que a decisão passe pelo Congresso Nacional. “Se cada emissora receber uma outorga nova não haverá espaço para novos canais de TV durante o processo de transição, pelo menos nas áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro”, afirma o texto do Indecs.

Ainda que o decreto, por ora, apresente a opção pelo padrão japonês, muitas indefinições ainda marcam a implantação da nova tecnologia. O texto não define, por exemplo, quais tecnologias nacionais serão incorporadas nem como será a política industrial que tornará possível a TV digital no Brasil. Além disso, o decreto não determina se – e como – haverá transferência de tecnologia e quais os critérios para pagamento de *royalties*.

Atualmente, foi criado um fórum que reúne empresários e pesquisadores para discutir a normatização técnica da implantação brasileira. Oficialmente, o fórum ainda não entregou suas recomendações.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: AS QUESTÕES TECNOLÓGICAS

As questões tecnológicas ocuparam espaço não desprezível (11,7%) entre os temas centralmente discutidos pela imprensa brasileira na cobertura sobre Políticas Públicas de Comunicação.

Nesse quesito, a pauta da mídia impressa foi amplamente estruturada por uma discussão específica, que dominou parte das atenções do setor de Comunicações no triênio: a definição do padrão de televisão

digital. O tema representa 65% de toda a cobertura acerca das questões tecnológicas, seguido por debates relativos aos avanços e possibilidades abertos com a introdução de novas tecnologias (20,9%). Por outro lado, aspectos como a inclusão digital (7,9%) e os desafios ocasionados pelas novas tecnologias (2,2%) demonstram ser menos interessantes para os meios impressos.

TEMAS A QUE SE REFERE A DISCUSSÃO SOBRE QUESTÕES TECNOLÓGICAS*	
Televisão digital	64,7%
Avanços e possibilidades proporcionados pela introdução de novas tecnologias	20,9%
Inclusão digital	7,9%
Desafios ocasionados pelas novas tecnologias	2,2%
Outros	4,3%

*Do total de textos, 11,7% discutem questões tecnológicas.

Debate restrito

A cobertura jornalística sobre a escolha de um padrão de televisão digital centrou-se, definitivamente, na pertinência da adoção, ou não, de um sistema nacional para esta tecnologia. De uma maneira ou de outra, cerca de 85% desses textos focalizam o assunto.

Entretanto, a imprensa perdeu uma oportunidade ímpar de municiar a esfera pública de discussões com um mapa mais claro sobre questões relevantes para a área – ou seja, de aspectos que vão além das minúcias tecnológicas características deste tipo de temática. Dentre eles, poderíamos assinalar os interesses envolvidos nesse bilionário negócio (4,5%), a



efetiva prioridade de se adotar um ou outro padrão de televisão digital (3,4%) ou, mesmo, as principais características dos padrões em disputa (2,2%).

CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DA COBERTURA SOBRE TEVÊ DIGITAL*	
Desenvolvimento de um padrão nacional	41,6%
Adoção de um padrão nacional em face da adoção de padrões internacionais	30,3%
Descrição das possibilidades proporcionadas por este tipo de tecnologia	16,9%
Viabilidade de um padrão nacional	13,5%
Tamanho do mercado e retorno esperado	5,6%
Interesses envolvidos	4,5%
Prioridade em se adotar um padrão de tevê digital, considerando-se os temas na ordem do dia da política nacional de comunicações	3,4%
Características dos padrões existentes	2,2%
Outros	3,4%

* O somatório dos percentuais não equivale a 100%, pois esse item da pesquisa permite mais de uma marcação por matéria. Do total de textos, 11,7% trabalham questões tecnológicas e, destes, 64,7% abordam a televisão digital.

As vozes do debate

Embora a televisão digital tenha sido, ao longo do período pesquisado, um debate pautado por demarcadas e claras divergências, uma análise mais detida da cobertura denota um material com poucas vozes e opiniões diferenciadas.

O Ministério das Comunicações (33,8%) – com posição claramente exposta ao longo do embate – e as empresas e associações empresariais (26,6%) foram fontes primárias em mais de 60% dos textos analisa-

dos. Já a sociedade civil organizada esteve presente, nessa condição, em 1,4% dos textos.

Adicionalmente, ainda que 42,4% do material trouxesse mais de uma fonte, apenas 12,2% contava com opiniões divergentes. A título de comparação, cabe ressaltar que pesquisa conduzida pela ANDI sobre o tema dos transgênicos – outro assunto fortemente polarizado – constatou que 36% dos textos traziam visões divergentes.

PRINCIPAL FONTE OUVIDA PELOS TEXTOS QUE ABORDARAM QUESTÕES TECNOLÓGICAS	
Ministério das Comunicações	33,8%
Empresas não estatais	15,8%
Associações	10,8%
Universidades	7,9%
Executivo Federal	3,6%
Especialistas/Técnicos	2,9%
Anatel	2,2%
População	2,2%
Organizações da Sociedade Civil	1,4%
Ministério da Cultura	0,7%
Executivo Municipal	0,7%
Outros conselhos (exceto Tutelares e de Direitos da Infância e Adolescência)*	0,7%
Empresas estatais	0,7%
Outros	4,3%
Não foi possível identificar as fontes consultadas	12,2%

* Os conselhos Tutelares e de Direitos não foram ouvidos como fonte.

REGULAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA DE MÍDIA NO BRASIL E NO MUNDO

O histórico da regulação de infra-estrutura no Brasil sempre foi marcado pela lentidão e pela concessão de privilégios ao Setor Privado. Nesse cenário, acabam ficando em segundo plano as reivindicações da sociedade civil por um sistema mais democrático, aos moldes do que já ocorre em outros países.

Ainda atual, o tema da regulação da infra-estrutura de mídia no Brasil passou a ganhar maior importância com o debate sobre a implementação de um sistema de Televisão Digital. Para o doutor em Direito pela Universidade de São Paulo Alexandre Faraco, as discussões sobre essa questão não podem perder de vista perspectivas relacionadas ao pluralismo e ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Faraco defende que a construção do modelo regulatório considere os seguintes aspectos:

- Limites à propriedade de emissoras, considerando não apenas a mera propriedade formal sobre as empresas do setor, mas o controle de fato sobre elas.
- Limites à participação total de cada agente na audiência, em cada setor.
- Obrigatoriedade a todos os agentes privados da área de distribuir programação não financiada por meio de verbas vindas da publicidade, produzida por organizações públicas ou comunitárias e financiadas com recursos de um fundo para o qual contribuiriam as próprias empresas.
- Limites à propriedade cruzada entre companhias de radiodifusão e outros meios de comunicação.
- Controles internos exercidos por meio de conselhos de composição pluralista.

Entretanto, esses são pontos radicalmente opostos à realidade observada historicamente no Brasil – cujos marcos reguladores, no âmbito da radiodifusão, são determinados pelo atraso em sua promulgação. Com isso, o Estado acaba tendo que lidar com grupos de interesse previamente constituídos, sofrendo pressões e passando a absorver os direitos adquiridos por tais atores, cuja operação já acontecia mesmo diante da ausência da legislação necessária.

Por certo, as reflexões acerca do que foi e do que pode vir a ser a regulação do setor no Brasil não devem prescindir da compreensão do que vem ocorrendo, nesse âmbito, no contexto internacional. Antes de aprofundarmos, portanto, o debate sobre o cenário nacional, vale destacar algumas das experiências em curso em outras nações.

ALEMANHA

Dois sistemas foram estabelecidos na Alemanha para garantir o pluralismo e a diversidade na radiodifusão: um sistema “interno” de parâmetros a serem seguidos pelo setor público e uma estrutura regulatória “externa”, estabelecendo que os canais privados também se atenham a esses mesmo parâmetros.

As atividades dos dois setores se complementam na medida em que as deficiências de mercado, inerentes à atividade do Setor Privado, podem ser supridas pelo Setor Público. Tal posicionamento leva à diversidade de canais que se tem na Alemanha, situação diferente à encontrada em muitos países da Europa.

A regulação dos meios de comunicação alemães prevê limites de propriedade para as empresas de radiodifusão – não mais baseando-se no número de canais ou de emissoras que detêm uma determinada empresa, mas sim na potencial audiência controlada por cada um dos operadores de radiodifusão. Assim, se uma empresa veicula programas que abarcam mais de 30% da audiência anual, entende-se que essa empresa apodera-se de considerável poder de opinião. Tal companhia não poderá adquirir novas licenças para veiculação de outras produções, tampouco participação em outras empresas do setor.

ARGENTINA

Na Argentina, a responsabilidade de promover o serviço de radiodifusão, conceder licenças para a transmissão, supervisionar conteúdos e levar a cabo a classificação dos conteúdos dos programas é do Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), constituído como autarquia federal desde 1981.

A direção do Comfer é composta por um presidente e seis outros funcionários designados pelo Poder Executivo nacional para cumprir um mandato de três anos prorrogáveis. Os funcionários devem representar as Forças Armadas, a Secretaria de Informação Pública e a Secretaria de Comunicação. O comitê conta ainda com um representante das emissoras de rádio e outro das de televisão.

O Comfer orienta suas ações pela Lei Nacional da Radiodifusão – publicada em 15 de setembro de 1980 – que estabelece em seu artigo 5º que os serviços de radiodifusão devem colaborar para “a elevação da moral da população, bem como com o respeito à liberdade, à solidariedade social, à dignidade das pessoas, aos direitos humanos, pelas instituições da República, com o respaldo à democracia e com a preservação da moral cristã”.

A Lei define também que pessoas físicas e jurídicas estabelecidas na Argentina podem se candidatar a concessões de emissoras de rádio e tevê. Até 2005, no entanto, esse direito não era estendido à cooperativas e associações sem fins lucrativos. Naquele ano, a reformulação da legislação abriu espaço para esses atores, possibilitando, ao menos teoricamente, que se limitasse o processo de consolidação de monopólios comerciais na área de radiodifusão.

Os requisitos para se obter a concessão dos serviços de radiodifusão são:

- Ser argentino nato ou naturalizado com mais de 10 anos de residência no país.
- Ser maior de idade.
- Ter qualidade moral, idoneidade cultural e capacidade patrimonial comprovada.
- Não ter vinculação jurídica, societária ou de qualquer espécie com empresas jornalísticas ou de radiodifusão estrangeiras.
- Não ser magistrado, legislador, funcionário público civil ou militar.

As concessões têm um prazo de 15 anos, sendo que, no caso das estações de radiodifusão instaladas em área de fronteira ou de fomento, o prazo pode ir até 20 anos. Esses intervalos podem ser prorrogados uma única vez, por dez anos, devendo o interessado efetuar o pedido com pelo menos 30 meses de antecipação do vencimento da licença. O Comitê Federal de Radiodifusão deve apresentar sua decisão até quatro meses depois da formulação do pedido. Dezoito meses antes do vencimento do prazo originário da licença, ou de sua prorrogação, o Poder Executivo realizará uma concorrência pública para outorga de uma nova licença, em relação à qual terão preferência os atuais concessionários.

Enquanto o Poder Executivo deve administrar as frequências e controlar os serviços de radiodifusão, outorgando concessões para a prestação do serviço e estabelecendo restrições ao uso e oferta do mesmo, o Comfer habilita o serviço após avaliar o projeto, inspecionar as instalações e aprovar a nomeação dos diretores da concessionária. As agências de publicidade contatadas pela concessionária devem estar registradas no Comfer, que por sua vez é encarregado de administrar os fundos provenientes dos impostos pagos pelas emissoras.

Não existem limites de propriedade na Argentina. No entanto, há uma disposição da legislação que restringe a concentração regional por um mesmo proprietário de emissoras de rádio e de tevê.

BÉLGICA

Nesse país, na área da comunidade lingüística francesa (valã), a autorização para a exploração privada de serviço de rádios locais é dada pelo Conselho de Rádios Locais, por dois anos, com a possibilidade de renovação, podendo ainda ser revogada a qualquer momento caso sejam desrespeitadas as regras estabelecidas. Além disso, as rádios locais não podem ter intuito lucrativo, nem serem exploradas por empresa comercial. As rádios nacionais são todas públicas.

O detentor do direito de uso da concessão deve preencher requisitos como:

- Visar preponderantemente ao progresso social, cultural, cívico e à educação.
- Dedicar-se de forma especial à informação e ao lazer local.
- Favorecer o acesso de antena aos cidadãos e às suas organizações culturais, religiosas e políticas.
- Ser independente de qualquer grupo profissional e político.
- Realizar ao menos uma vez ao ano uma assembléia aberta ao público para propiciar o encontro entre os responsáveis pela rádio e seus ouvintes.

No caso da radiodifusão televisiva, a exploração pelo Setor Privado foi aberta em 1987 para as comunidades valã e flamenga – que formam o país. A lei flamenga, especificamente, exige que 51% do capital da empresa exploradora do serviço seja flamengo.

Nas duas partes do país, há conselhos que fiscalizam a atividade e velam pela ética na programação: o Conséil Supérieur de l'Audiovisuel e a Commission d'Éthique na região valã, e os Conséil des Médias e de la Publicité, na região flamenga.

Semelhante à Grã Bretanha, o sistema blga é financiado pelo pagamento anual de uma taxa pelos proprietários de aparelhos de televisão, mas também conta com receita proveniente de publicidade.

CANADÁ

O sistema canadense é misto, sendo as emissoras públicas, reunidas em redes nacionais, todas ligadas à Canadian Broadcasting Corporation e o Setor Privado formado por uma rede nacional e uma série de emissoras independentes de âmbito regional. As emissoras privadas são financiadas inteiramente por publicidade, já as públicas podem receber recursos de várias fontes. Existe, também, uma grande quantidade de estações comunitárias de radiodifusão. Ressalte-se ainda que a tevê a cabo nesse país tem uma grande abrangência: 80% dos domicílios dispõem do serviço.

Assegurar que as disposições legais estejam presentes na prática das emissoras é uma das tarefas da Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission (CRTC) que reúne ainda as seguintes responsabilidades:

- Outorgar as licenças para o exercício de radiodifusão comercial e de televisão a cabo.
- Regular e fiscalizar os sistemas de radiodifusão e telecomunicações.
- Controlar o conteúdo da programação das emissoras de radiodifusão no que se refere às cotas de programas de origem canadense, imagens ofensivas e obscenas, respeito a minorias, pluralidade de pontos de vista e publicidade.
- Aplicar as sanções devidas.
- Estabelecer medidas para proteger crianças e adolescentes da programação inadequada, propor alternativas positivas e promover a educação sobre a mídia.

CHILE

No Chile, o Conselho Nacional de Televisão é responsável por zelar pelo bom funcionamento dos serviços de televisão, exercendo a vigilância e a fiscalização sobre os conteúdos e imagens. Esses conteúdos, por lei, devem respeitar os valores morais e culturais do país, a dignidade das pessoas, a proteção da família, o pluralismo, a democracia, a paz, a proteção do meio ambiente e a formação espiritual e intelectual da infância e da juventude.

O Conselho, definido como um serviço público autônomo, é descentralizado e composto de personalidade jurídica e patrimônio próprios. Possui 11 integrantes: um conselheiro indicado pelo Presidente da República e dez designados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, devendo, em seu conjunto, apresentar uma composição pluralista.

É o Conselho que deve outorgar, modificar e cassar as concessões de tevê aberta, bem como se pronunciar sobre a transferência, cessão, arrendamento ou outorga do direito de uso destes canais. Desde 1992, as concessões têm um prazo de 25 anos e só podem ser conferidas a empresas jurídicas. É possível renovar a concessão, no entanto o processo de licitação é sempre reaberto aos interessados. Em caso de empate, terá preferência o antigo concessionário. Os requisitos da licitação devem ser objetivos e a escolha se dá de acordo com a proposta técnica que garanta a melhor qualidade de transmissão e conteúdos.

ESTADOS UNIDOS

As diretrizes da radiodifusão nos Estados Unidos foram estabelecidas pelo Communication Act em 1934. Esta legislação criou, conforme relatado anteriormente, a Federal Communication Commission (FCC) – entidade composta por cinco comissões, cujos dirigentes são indicados pelo presidente dos Estados Unidos e aprovados pelo Senado. Para ser membro da FCC é necessário ser cidadão norte-americano, não ter interesse financeiro em empresas de comunicação e exercer o cargo em regime de dedicação integral.

A FCC tem como competência regulamentar as comunicações por rádio, televisão, Internet, satélite e a cabo, concedendo licenças de rádio e televisão, renovando-as e eventualmente cassando-as. Cabe ainda à FCC a supervisão do correto uso das estações, além do monitoramento de questões acerca do conteúdo transmitido.

Não é da alçada da FCC a administração da parte do espectro utilizada para a comunicação dos vários departamentos e órgãos civis e militares do governo federal, cabendo à National Telecommunications and Information Administration esse controle. Por outro lado, as questões relativas ao poder econômico e à prevenção de formação de cartéis ficam sob responsabilidade da Federal Trade Commission.

As licenças são concedidas por um prazo de oito anos para quaisquer serviços de radiodifusão e a FCC tem uma política de expectativa de renovação. Se o concessionário prestou um serviço que atendeu à conveniência, à necessidade e ao interesse público e não incorreu em violações sérias – prestar declarações falsas, fraudar contas – dificilmente não terá sua licença renovada

Vale observar que os processos de renovação e de cassação têm forte participação popular, prevista em lei. Qualquer indivíduo pode escrever à Comissão apresentando uma queixa com relação à emissora. E, além disso, conta ainda com a possibilidade de apresentar uma *petition to deny*, ou seja, razões de mérito público para que aquela licença não seja renovada ou para que seja cassada.

O Estado norte-americano encontra nos pressupostos de ampla liberdade de expressão e na do “mercado de idéias”⁵ o caminho para garantir a multiplicidade e diversidade na área de radiodifusão. Para obter êxito nessa tarefa, são aplicadas três políticas diversas. A primeira procura fomentar o “localismo”, dando preferência aos proprietários que estejam engajados na gerência da estação e conheçam os problemas e interesses locais. A segunda impõe limites à propriedade e ao controle dos meios de comunicação de massa, evitando a concentração econômica no setor. E por fim, a terceira estratégia tem por objetivo limitar a influência predatória da programação das redes nacionais no contexto geral da radiodifusão.

O interessado em obter licença deve, entre outras características, ser cidadão norte-americano, demonstrar honestidade, ter capacidade financeira de cons-

5. O conceito de *market place of ideas* envolve o entendimento de que a verdade e o interesse público são amplamente beneficiados em função da competição das mais diversas idéias e dos mais variados assuntos, por mais impopulares que possam ser.

truir e de manter sua emissora por 90 dias e demonstrar que é capaz de cumprir as exigências técnicas impostas pela FCC.

O Telecommunications Act, de 1996, proíbe, por exemplo, que uma emissora de televisão aberta possua ou controle uma rede de televisão a cabo na mesma área de difusão. Restringe também a possibilidade de que um determinado grupo econômico possua ou controle ao mesmo tempo um jornal e uma emissora de rádio ou televisão na mesma localidade. A partir dessa regra, o mesmo grupo econômico pode controlar no país 24 emissoras de televisão, 30 emissoras de rádio AM e 30 emissoras de rádio FM. Além disso, qualquer rede de televisão está proibida de atingir audiência maior que 35% do total nacional. Há ainda limites de propriedade de estações de rádio por pessoa ou entidade.

Não existe, por outro lado, proibição de propriedade cruzada no que se refere à tevê a cabo. Ou seja, operadores desse serviço podem ter jornais impressos ou prestar o mesmo serviço por outra empresa na mesma localidade, sendo permitida também a concentração de propriedade dos canais à cabo para as redes de tevê.

A atividade das redes é controlada de maneira a propiciar um relacionamento saudável entre as afiliadas, garantir um aproveitamento igualitário e proporcional do horário nobre, assegurando que produções realizadas internamente pela rede não ultrapassem 40% da programação.

FRANÇA

A regulação do setor conta com três atores principais: o Governo, que desenha as políticas de radiodifusão; o Parlamento, que aprova leis e controla o financiamento das emissoras públicas; e o Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), autoridade administrativa independente. Criada em 1989, o CSA tem como atribuições assegurar a igualdade de tratamento, a independência e a imparcialidade da radiodifusão, o pluralismo, a liberdade de concorrência, o monitoramento da qualidade dos programas e o desenvolvimento de cultura audiovisual baseada na língua francesa.

Cabe ainda ao Conselho proceder às concessões e autorizações para a exploração do serviço de radiodifusão. É esse órgão que controla o cumprimento das obrigações legais previstas para o setor, embora não possua poder mais amplo de regulamentação. Entretanto, pode estabelecer regras e recomendações e, além disso, é freqüentemente consultado pelos órgãos legislativos, a Assembléia Nacional e o Senado.

Em caso de inobservância das obrigações legais, é o CSA que aplica as sanções às empresas – desde advertência até a cassação da concessão ou autorização, passando pela suspensão e multa. Ressalta-se que o poder de sanção aos canais públicos só passou a ser previsto a partir de 1994.

A França possui uma legislação rigorosa no que tange à concentração dos veículos de comunicação social. Há restrições no plano regional e local. Além disso, uma mesma pessoa ou grupo de pessoas está proibido de acumular mais de duas das seguintes situações:

- Ser titular de uma ou mais autorizações relativas ao serviço de televisão aberta.
- Ser titular de uma ou mais autorizações relativas ao serviço de radiodifusão sonora que permitam atingir uma população de 30 milhões de pessoas.
- Ser titular de uma ou mais autorizações de áudio e vídeo que permitam atingir uma população de 6 milhões de habitantes.
- Publicar ou controlar uma ou mais publicações cotidianas de informação política ou geral que representem mais de 20% do mercado nacional de publicações de mesma natureza.

No que se refere especificamente à televisão aberta, a lei francesa proíbe ainda a qualquer pessoa ou grupo de pessoas acumular:

- Duas concessões de canais de televisão aberta nacional ou um canal nacional e outro regional ou local.
- Mais de duas autorizações para a exploração de serviço de televisão por satélite.
- Autorizações de exploração de canais de televisão que atinjam uma população superior a 6 milhões de habitantes.
- Duas autorizações que permitam a cada uma explorar um canal de televisão aberta, mas atingindo, total ou parcialmente, uma mesma zona geográfica.

A publicidade é também rigidamente controlada no país, seguindo padrões estabelecidos pela União Européia.

HOLANDA

O sistema de radiodifusão televisiva do país é inteiramente público sem, no entanto, ser estatal. As concessões são dadas a associações de ouvintes e telespectadores e são custeadas pelo pagamento de taxas pelos proprietários de aparelhos de televisão. Recentemente, aceitou-se a inclusão de publicidade na programação, sendo esta rigorosamente controlada.

As transmissões são divididas entre as associações civis, em proporção direta ao seu número de associados. As rádios funcionam praticamente nos mesmos moldes que a televisão, porém existem emissoras controladas pela iniciativa privada.

JAPÃO

As concessões de radiodifusão são outorgadas às empresas por três anos, renováveis, desde que sirvam ao interesse público, mediante o cumprimento de critérios rigidamente definidos em lei.

A principal representante do setor público é a Nippon Hoso Kyokai (NHK) que detém cinco canais de televisão e três de rádio, todos de alcance nacional. Além disso, ela provê serviço de transmissão internacional e de rádio e televisão por Internet. As estações privadas têm a incumbência das transmissões de alcance regional e não podem transmitir nacionalmente. O setor público é em parte financiado pelo pagamento de taxas pelos proprietários de aparelhos de tevê, sendo vedada a publicidade. Já as empresas privadas podem veicular publicidade dentro do limite de 18% do tempo total de transmissão.

REINO UNIDO

O Office of Communications (Ofcom) é a agência reguladora que monitora, fiscaliza e regulamenta as questões relativas ao conteúdo e à infra-estrutura da radiodifusão e telecomunicações no Reino Unido. Foi criado em 2003 pelo Communications Act e reúne hoje todos os órgãos anteriormente responsáveis pela regulação e a defesa do consumidor no que se refere aos serviços de comunicação: o Office of Telecommunications (Ofcom), a Broadcasting Standards Commission (BSC), a Independent Television Commission (ITC), a Radio Authority e a Radiocommunications Agency (RA).

O sistema britânico de radiodifusão é citado comumente como exemplo mundial de bom funcionamento do sistema público. A empresa responsável pela radiodifusão pública é a British Broadcasting Corporation (BBC). A produção e a distribuição do conteúdo de radiodifusão são financiadas por uma taxa anual paga à BBC pelos proprietários de aparelhos de televisão, que assim recebem o direito de captar o sinal aberto. A fiscalização do pagamento dessa quantia é feita rigorosamente, garantindo a credibilidade do sistema.

No Reino Unido, autoridades locais, organismos políticos e entidades religiosas não podem ser concessionárias de radiodifusão. Adicionalmente, empresas com licenças de tevê aberta não podem obter autorização para operar cabo. Por fim, o controle acionário das televisões abertas deve permanecer com investidores daquele país.

A CONSTRUÇÃO DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Baseado em uma legislação extremamente defasada, o modelo regulatório brasileiro segue contribuindo para manter um cenário de concentração de propriedade e uso político das concessões de radiodifusão. Transformar essa realidade é ainda o grande desafio do setor de Comunicações

A primeira transmissão de rádio no Brasil ocorreu em 1922. Já a legislação inicial regulamentando o setor foi promulgada somente no primeiro governo de Getúlio Vargas (decretos nº 20.047, de 1931, e nº 21.111, de 1932). Naquela época, a radiodifusão era utilizada como um instrumento de propaganda estatal. Desde aquele período, contudo, a lógica do marco regulatório nacional esboçava os mesmos princípios que ainda hoje estão presentes, ou seja, a atividade estaria voltada primordialmente ao interesse nacional e a objetivos educacionais.

Com o rádio consolidado nas capitais e no interior do País – e a televisão expandindo-se há mais de 12 anos – foi promulgada, em 1962, a Lei nº 4.117, conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). O processo de aprovação da legislação, como vimos no *Capítulo 1*, foi marcado por constante pressão dos empresários e políticos ligados à radiodifusão e seus dispositivos continuam válidos até o presente. Assim o cientista político Guilherme Canela avalia o cenário legal neste setor:

Na falta de uma regulamentação atualizada, o que temos é um emaranhado de leis, decretos, portarias e normatizações. Esta confusão jurídica e o caráter ultrapassado de nossa legislação acabaram por concretizar uma situação de vazio regulatório. Com um código de 1962 – cujo principal decreto regulador é do regime militar – e uma Lei de Imprensa também do referido período (esta com vários artigos inconstitucionais, dadas as menções explícitas à censura), há um consenso acerca da inaplicabilidade de diversos artigos das legislações citadas, de modo que em se tendo leis que não podemos utilizar, na verdade não temos lei nenhuma. Essa espécie de mercado livre, onde tudo é permitido, acaba sendo muito interessante para aquelas empresas com um longo histórico de direitos adquiridos no setor (e, portanto, de posições cristalizadas); porém, mostra-se extremamente nocivo para a sociedade como um todo.

Ao Código Brasileiro de Telecomunicações, somaram-se posteriormente o decreto-lei nº 236, de 1967, que estabeleceu frágeis limites à posse de emissoras de radiodifusão; o capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal; a Lei do Cabo; o decreto 2108 de 1996, capitaneado pelo então Ministro Sérgio Motta, e que trouxe algumas inovações interessantes no tocante à regulamentação do serviço da radiodifusão comercial; a Lei Geral de Telecomunicações (que exclui a radiodifusão e revoga dispositivos do CBT no tocante à telefonia); a Lei das Rádios Comunitárias, e, desde junho de 2006, o decreto nº 5820, que trata da Televisão Digital.



A pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* aponta a presença relevante de fontes documentais (35%)

na cobertura jornalística, percentual diferenciado, em comparação à média das análises de mídia já realizadas pela ANDI. Esse cenário se deve, em parte, à já mencionada profusão de normas que regulam (ou desregulam) o setor – via de regra, há uma ampla pulverização dos diplomas legais mencionados pelos jornalistas. Nesse sentido, marcos legais centrais para a discussão mais aprofundada do tema, como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, são negligenciados.

FONTES DOCUMENTAIS DAS MATÉRIAS*

Projetos de Lei e Propostas de emendas constitucionais	11,3%
Constituição Federal	6,1%
Decisões Judiciais	1,8%
Lei Geral de Telecomunicações (LGT)	0,8%
Estatuto da Criança e do Adolescente	0,8%
Legislação de Outros Países	0,8%
Tratados e Convenções	0,8%
Lei das Rádios Comunitárias	0,6%
Código de Defesa do Consumidor	0,6%
Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)	0,3%
Declaração Universal de Direitos Humanos	0,3%
Lei do Cabo	0,2%
Outras leis nacionais	12,5%
Outras leis internacionais	0,3%
Outras fontes documentais	5,1%
Não cita legislação	65,4%

* O somatório dos percentuais não equivale a 100%, pois esse item da pesquisa permite mais de uma marcação por matéria.

A necessidade de integração dos marcos legais

Na opinião do professor Murilo César Ramos, da UnB, é vital às Políticas Públicas de Comunicação a promulgação de um marco regulador que consolide a legislação existente, visto que o atual cenário constitui um ambiente pouco propício para a congruência de interesses da sociedade civil, das empresas e do Estado.

No artigo “Agências Reguladoras: a reconciliação com a política”, Ramos critica a tentativa de dar um aspecto puramente técnico ao debate sobre as Comunicações. Em 1997, face à privatização das empresas telefônicas e à necessidade de estabelecimento de um novo modelo regulador, o governo federal criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Foi aventado à época, inclusive, que o órgão substituiria o Ministério das Comunicações. Dessa forma, a Anatel faria com que os critérios políticos dessem lugar aos técnicos. Assim, comenta o professor Murilo César Ramos:

(...) tentou-se criar um ente estranho, despolitizado, ‘técnico e apartidário’, como se fosse possível separar política de governo de política de agência ‘independente’; separar política executiva de política regulatória. Ao que consta de especulações do período, essa separação deveria ter sido ainda mais radical com a extinção do Ministério das Comunicações, fundido a um genérico Ministério da Infra-estrutura, deixando para a Anatel a condução quase total da política setorial.

Apesar disso, o Ministério das Comunicações não só não foi extinto, como segue na posição de principal órgão responsável pela infra-estrutura do setor de radiodifusão. Dessa maneira também permanece como uma das pastas mais disputadas pelos partidos políticos em qualquer troca de postos no Poder Executivo federal. Isso se explica pelo seu papel importante no que se refere à regulação da radiodifusão, fundamentalmente no encaminhamento de temas como renovação de outorgas, e na definição de novas questões como a televisão digital, por exemplo.

O CENÁRIO BRASILEIRO E O CLIENTELISMO

As deficiências observadas no Brasil também ao longo dos últimos anos, no que se refere ao sistema de regulação dos meios de comunicação – como, por exemplo, o seu descompasso com os ditames democráticos e com as evoluções tecnológicas – foram decisivas para atual configuração do setor de radiodifusão. Ainda hoje, o modelo brasileiro é marcado por um forte clientelismo – no qual as concessões acabam sendo usadas como moeda de troca entre governos e correligionários –, seguindo uma tendência também observada em outros países, segundo levantamentos realizados nessa área.

Em estudo que se tornou uma referência nessa discussão, os pesquisadores Daniel Hallin, da Universidade da Califórnia, e Stylianos Papathanassopoulos, da Universidade Nacional de Atenas, comparam as realidades latino-americana e do sul da Europa no que diz respeito ao clientelismo político dos meios de comunicação de massa. Os pesquisadores reconhecem que os cenários possuem pontos coincidentes, favorecendo a existência de práticas comuns: níveis baixos de circulação de jornais, instrumentalização da mídia privada, politicização da radio-



Um único texto, entre aqueles analisados pelo estudo conduzido pela ANDI, menciona a possibilidade de ampliação dos poderes da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de modo a que o órgão passasse a deter atribuições mais contundentes para com a radiodifusão. Ainda de acordo com o levantamento, apenas dois textos abordam a possibilidade de criação de um órgão regulador específico para o setor de radiodifusão.

difusão pública e da regulação da radiodifusão e desenvolvimento limitado do jornalismo como profissão. Segundo os autores, essas características podem se modificar, porém as possíveis transformações – acompanhadas de um processo de redemocratização nos mais diversos setores – ocorrem de forma lenta.

Como destaca a pesquisadora Suzy dos Santos (veja artigo na página 113), no Brasil a instrumentalização é mais comum na mídia regional. Da mesma forma, o cientista político Guilherme Canela ressalta a participação de grupos políticos na mídia regional como essencial para a compreensão da estrutura de poder no cenário das Comunicações no Brasil:

O Brasil é um país cuja história foi e é – ainda que aqui não haja consenso – marcada por uma das práticas mais nocivas ao bom desenvolvimento da Política (assim mesmo com P maiúsculo) e, por conseguinte, do Estado enquanto o principal organizador da vida em sociedade: a promiscuidade entre o público e o privado. Notem bem, não estamos falando de relações transparentes, legais e necessárias entre o Estado e os agentes privados, muito bem vindas para uma melhor construção da Nação; estamos falando da dominação imoral e/ou ilegal do aparelho estatal por interesses próprios de uns poucos grupos.



Ainda que se constitua em tema indispensável para a compreensão do cenário das Comunicações no Brasil, é praticamente nula a presença de textos que abordam a propriedade de meios por políticos e/ou oligarquias locais (0,4%), ressalta a investigação realizada pela ANDI com apoio da Fundação Ford. Tal resultado era esperado mesmo antes da realização da pesquisa, visto que muitos dos veículos analisados enquadram-se nessa característica, o que torna, no mínimo, difícil uma cobertura imparcial da questão.

A legislação e a participação de políticos na radiodifusão

Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962

Art. 38. Nas concessões e autorizações para a execução de serviços de radiodifusão serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

(...)

Parágrafo único. Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.

Constituição Federal de 1988

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remun-

nerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no inciso I, “a”;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, “a”;

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

Lei 8977 de 1995 (Lei do Cabo)

Art. 9º Para exercer a função de direção de empresa operadora de TV a Cabo, a pessoa física não poderá gozar de imunidade parlamentar ou de foro especial.

Fim de festa

A história do clientelismo e uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão foi levantada por Paulino Motter, em sua dissertação *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Segundo levantamento do autor, o governo José Sarney outorgou 1.028 concessões de rádio e tevê no curto período de sua posse (1985) até a aprovação da nova Constituição (1988) – quando as concessões saem da alçada do Poder Executivo e passam a ser atribuição do Congresso Nacional.

A utilização das concessões como moeda de troca política pode ser comprovada, segundo Motter, se notarmos que 539, ou 52% das concessões, foram distribuídas nos últimos nove meses da Constituinte, em fins da década de 1980, o que o autor chamou de “clima de fim de festa”. Outro dado importante é o fato de que dos 91 constituintes que receberam pelo menos uma concessão de rádio ou tevê, 92,3% votaram a favor do presidencialismo e 90,1% a favor do mandato de cinco anos, certamente os temas mais caros aos interesses daquele governo. Este processo, portanto, reforçou duas tendências estruturais da mídia eletrônica no Brasil:

1. Predomínio das redes nacionais de televisão e dos grandes conglomerados privados de mídia.
2. Ampliação da presença de grupos políticos regionais no controle das emissoras de rádio e televisão.

Conforme já ressaltado anteriormente, tais acontecimentos históricos geraram uma enorme dificuldade para o debate político-institucional e público acerca das políticas públicas de comunicação, especialmente aquelas vinculadas à radiodifusão. O fato de parte não desprezível das empresas de mídia brasileiras ser dominada por políticos com mandatos nos poderes Legislativo e Executivo, certamente contribuiu para restringir a probabilidade de que esses mesmos políticos realizem um debate isento sobre o tema, condição prévia para a alteração do status quo.

Em vários momentos ocorre situação semelhante nas democracias e as instituições de garantia de *accountability* dos políticos eleitos, dentre as quais a imprensa, entram em ação, buscando denunciar e reverter o quadro adverso eventualmente constatado. São freqüentes as matérias, artigos e editoriais críticos sobre a bancada desse ou daquele setor (a “bancada da bala”, por exemplo) estar atuando para a não alteração do *status quo*. Veja-se que, segundo os dados da pesquisa realizada pela ANDI e pela Fundação Ford, raramente o mesmo ocorre quanto o tema são as Políticas Públicas de Comunicação. A hipótese que pode explicar essa constatação é a de que, em muitos casos, a bancada da radiodifusão está também composta por muitos proprietários de veículos cujos textos foram analisados pela presente investigação.

Altos e baixos

Por um lado, conforme temos visto, é inegável que a situação brasileira, no que tange a uma regulação democrática e avançada dos meios de comunicação, não pode ser considerada das mais confortáveis (para nos valermos de um eufemismo) – especialmente diante das incontáveis mudanças que assolaram o setor nas últimas décadas. Por outro, as páginas precedentes alinhavaram um conjunto não desprezível de possibilidades para modernizar, com ganhos para toda a sociedade, o aparato legal e burocrático que hoje (des)ordena o campo das comunicações no País.

Voltamos a enfatizar que o nó górdio da questão resume-se a uma incrível seqüência de interrelações pouco aconselháveis entre o público e o privado. Nossos meios de comunicação não raro são de propriedade de políticos com mandatos e encontram-se cada vez mais concentrados. Assim, acumulam uma capacidade crescente de influência na política, conquistando elevado poder de barganha junto aos poderes constituídos. Naturalmente, acabam por ser pouco ou nada regulados e quase sempre omitem as reflexões sobre Políticas de Comunicação da agenda midiática – e, por conseqüência, da própria esfera social mais ampla. Ao fim e ao cabo, portanto, logram manter um *status quo* que, por definição, satisfaz apenas aos interesses cristalizados.

Desatar esse nó górdio não é tarefa de pequena envergadura – e envolve, sem dúvida, diversos fatores. Vale mencionar alguns deles: uma atuação mais contundente dos poucos veículos que ainda não se enquadraram nessa rede de interesses difíceis de serem contidos; um reconhecimento de que o jornalismo de qualidade não pode se curvar perante disputas de poder que em nada contribuem para a democracia; uma decisiva adoção da agenda da Responsabilidade Social Empresarial pelos grupos de comunicação; um maior e mais plural engajamento da sociedade civil na discussão e uma boa dose de aprendizado com a experiência internacional. Tudo isso a fim de garantir a regulamentação dos princípios que, pasmem, nossa Constituição já oferece desde 1988.

O próximo capítulo, focado na análise de conteúdo, voltará a sublinhar essas possíveis saídas para o labirinto onde nos encontramos. O *Capítulo 4*, por sua vez, salientará, paralelamente a comentários mais específicos sobre a cobertura acerca das Políticas Públicas de Comunicação, um conjunto de elementos para a redefinição de nosso marco regulatório para o setor, trazendo como pano de fundo a necessidade – aqui e alhures – de contar-se com uma mídia de caráter público forte, como elemento de contraponto aos interesses privados também em jogo.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: INVESTIGANDO AS QUESTÕES ESTRUTURAIS, DE MERCADO E REGULATÓRIAS

A análise acerca de questões estruturais, de mercado e regulatórias – aspectos centrais para as demais discussões do setor de Comunicações – aponta, de um lado, que há um forte desequilíbrio na presença desses temas na cobertura (11,7%), especialmente quando comparado a questões de conteúdo (50,2%).

Por outro lado, é possível observar a tendência dos jornais em abordar tais assuntos a partir do viés da comunicação enquanto negócio. É interessante aten-

tar, por exemplo, que eles são os mais abordados pelos jornais econômicos (34%) e que o Setor Privado é, proporcionalmente, o ator mais vinculado a essas questões. Por fim, o estudo realizado pela ANDI aponta que dentre os aspectos mais freqüentemente abordados nesse eixo, estão o financiamento do Bndes às empresas de mídia, a crise financeira do setor e as dimensões do mercado.





TEMAS COBERTOS QUANDO AS QUESTÕES ESTRUTURAIS, DE MERCADO E REGULATÓRIAS ERAM O FOCO*	
Concessão/outorgas em geral	13,7
Dimensões do mercado	13,7
Regulação do setor	13,7
Financiamento do Bndes às empresas de comunicação	12,9
Crise financeira da mídia	10,8
Fusões, aquisições e <i>joint ventures</i>	10,8
Capital estrangeiro	7,2
Fechamento de rádios comunitárias	6,5
Revogação de concessões/outorgas	4,3
Configuração da propriedade do setor	2,2
Criação de uma agência regulatória específica para o setor	1,4
Ampliação das atribuições da Anatel	0,7
Concentração da propriedade do setor	0,7
Exportação da programação	0,7
Renovação de concessões/outorgas	0,7

*Do total de textos, 11,7% trabalharam as questões estruturais, de mercado e regulatórias.

O Bndes e as empresas de mídia

Em 2003, o setor de comunicação pleiteou junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) linhas de crédito especiais na tentativa de sanear uma dívida que chegava a R\$ 10 bilhões. Nunca antes, na história do Brasil, tantas empresas de mídia recorreram, juntas, aos cofres públicos, ainda que várias tenham sido individualmente ajudadas por governos nas últimas décadas. Nunca, também, uma crise desse tamanho no setor havia se tornado pública.

Nos anos anteriores, as empresas de mídia haviam aproveitado a cotação baixa do dólar para investir na modernização de suas estruturas. Com a disparada da moeda norte-americana a partir de 2002, as dívidas cresceram e se tornaram virtualmente impagáveis. Além disso, no que se refere à mídia impressa, diminuía o mercado: a circulação de revistas, entre 2000 e 2002, caiu de 17,1 milhões para 16,2 milhões de exemplares por ano e a de jornais, de 7,9 milhões para 7 milhões de exemplares por dia. Na mesma época, caiu também – em R\$ 200 milhões – o bolo publicitário compartilhado por todos os meios de comunicação. A crise no setor significou uma redução de 17 mil empregos, de acordo com o Ministério do Trabalho.

O presidente do Bndes à época, Carlos Lessa, tornou público o pedido de empréstimo e resolveu debatê-lo no Congresso Nacional. Numa das audiências abertas à sociedade, o coordenador-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Celso Schröder, declarou: “Ao eleger o Bnde como único agente público envolvido no encaminhamento da solução do problema, mesmo que involuntariamente o governo está contribuindo para anular o espaço político de discussão de um tema que vai muito além do simples endividamento de empresas e que poderia apontar para um projeto nacional na área das Comunicações”. Questionou-se, ainda, a capacidade dos meios de comunicação manterem independência, caso contassem explicitamente de recursos públicos para se sustentarem.

Em 2004, o Bndes chegou a acenar com um empréstimo bem inferior ao valor pretendido pelas empresas. Somando-se essa proposta com a má repercussão das negociações junto à opinião pública, as empresas optaram por coletivamente recusar a ajuda do banco. Assim o programa de auxílio, que chegou a ser comparado ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), não foi adiante.

O fenômeno do Coronelismo Eletrônico nos estudos de comunicação

Suzy dos Santos*

A expressão coronelismo eletrônico transpõe muito do imaginário popular que tem perpetuado a mitológica figura do coronel como um líder local de destaque, normalmente proprietário rural, sustentado pelos pilares do mandonismo e do filhotismo político. Nos estudos da comunicação, a efervescência das subjetividades, dos aspectos microscópicos e cibernéticos da área contribuíram para a consolidação desta mitologia. Muito se disse sobre ser um fenômeno relativo a muito poucas cidades nordestinas que estaria superado pela globalização e pelas tecnologias digitais de comunicação. Na última década do Séc. XX, as idéias da interconexão generalizada e da presença maciça das *global players* no País faziam do coronelismo uma imagem ultrapassada, incompatível com a nova sociedade que se delineava.

O contexto brasileiro

O problema é que o Brasil às vezes é “do contra” e a nossa estrutura de comunicações foi se distanciando dos modelos internacionais mais conhecidos. Hoje é consenso que os estudos focados na globalização e nas tecnologias não conseguem explicar alguns pontos que opõem o ambiente brasileiro ao ambiente global, dominado pela digitalização e pela flexibilidade do mercado internacional, tais como:

- a) o detalhamento das lógicas clientelistas que transformou veículos de comunicação locais e regionais em moeda política no jogo federal;
- b) o deslocamento, na regulação do setor, da centralidade do interesse privado, em detrimento do interesse público, para a centralidade do interesse político e/ou religioso, local ou regional, em detrimento do interesse econômico global ou nacional;
- c) a esdrúxula separação das velhas e novas tecnologias de comunicação em ambientes regulatórios distintos (radiodifusão no âmbito do Ministério das Comunicações, e comunicações¹ no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações); e,
- d) a ausência de transparência sobre a estrutura de propriedade e de afiliação da radiodifusão nacional.

Do que se trata?

Neste ambiente, o coronelismo eletrônico constitui, ao nosso ver, elemento fundamental para a compreensão da especificidade do sistema de comunicações brasileiro. Chamamos de coronelismo eletrônico ao sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de comunicação. Considera-se, portanto, o que o coronelismo eletrônico é a transposição para o ambiente das comunicações de uma discussão consolidada na historiografia nacional: o coronelismo. Toma-se por referência central, o clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal.

O primeiro trabalho, de natureza acadêmica, a adotar o termo coronelismo eletrônico foi a monografia de Célia Stadnik, intitulada *A hipótese do fenômeno do “Coronelismo eletrônico” e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação no Brasil* (1991). Embora os trabalhos adotando esta idéia tenham se tornado mais frequentes, ainda é relativamente pequeno o número de pesquisadores a tratar o assunto. Se fizermos uma busca na Plataforma Lattes, que cadastra os currículos dos pesquisadores brasileiros no portal do CNPq, o sistema apresenta apenas doze pesquisadores em cuja produção científica aparece a expressão “coronelismo eletrônico”. Naturalmente, sabemos que nem todos os pesquisadores têm currículo na Plataforma Lattes, mas como ele é obrigatório na solicitação de financiamento nas agências públicas nacionais, o sistema é uma boa medida para perceber a expressividade de um tema. A título de comparação, um fenômeno mais ‘hype’ como, por exemplo, “jornalismo online” aparece na produção de 129 pesquisadores.

1. A divisão opera uma separação conceitual entre televisão aberta, compreendida pela radiodifusão, e televisão por assinatura, compreendida junto com os demais serviços como Internet e telefonia. Há ainda outra separação que é a retirada do cinema da compreensão de meios de comunicação e a sua estratégica colocação no âmbito do Ministério da Cultura/Agência Nacional do Cinema.

Mesmo com poucos pesquisadores, o debate sobre o fenômeno tem amadurecido. Destacando-se as análises de Alex Pereira Moura, Fábio Piva Pacheco, Israel Bayma, Jane Márcia Lemos da Luz, Maria Érica de Oliveira Lima, Mônica Kasaker, Paulino Motter, Reinaldo dos Santos, Sérgio Capparelli e Venício Artur de Lima, entre outros. A maior parte destes trabalhos consiste de árduo trabalho empírico de denúncia das diversas redes de clientelismo e apadrinhamento que constituem a recente história da radiodifusão no País.

Quem se interessa em ter uma idéia, mesmo que vaga, da estrutura de distribuição das comunicações no país tem de lidar com um enigma similar aos enfrentados pelas personagens de literatura policial. As informações públicas são pulverizadas entre diversos arquivos, sistemas e portais; arquivos em formatos de difícil manipulação, com informações imprecisas, dados desatualizados e erros de registro. Os esforços de investigação empírica ainda demandam buscas de registros em juntas comerciais, em ferramentas *online* e nos jornais locais, entre outros, na tentativa de estabelecer as conexões internas da extensa rede informal de compadrio que dá sustentação ao sistema de radiodifusão brasileiro.

Caminho a perseguir

Assim, a urgência da denúncia dessas práticas condenáveis e, muitas vezes, ilegais, trouxe embutida a ausência de reflexão acerca da natureza e da constituição desta conceituação. Não se pretende, aqui, diminuir o valor das análises empíricas sobre a estrutura econômico-política das comunicações no Brasil. Pelo contrário, acreditamos que o manejo de dados quantitativos e de documentos primários é fundamental para evitar o desvio da realidade material perceptível em muitas análises baseadas unicamente em abstrações ou em modelos importados.

Falta, todavia, uma trilha. Primeiramente porque, apesar do esforço necessário para o levantamento, a preparação e a apresentação de dados, é nítida a ausência de escopo teórico na produção em comunicação que dê conta do fenômeno. Também porque adaptações apressadas dos conceitos originais correm o risco de resultar em noções tão enviesadas quanto aquelas nas quais freqüentemente acusamos a fuga da realidade.

As sutilezas do conceito

Quando da morte de Victor Nunes Leal, em 1985, José Murilo de Carvalho já apontava “o perigo de [o *‘Coronelismo...’*] se tornar o clássico muito citado e mal lido”. Na adaptação do coronelismo para o coronelismo eletrônico os temores do autor chegam perto de ser confirmados. Por se tratar de assunto pouco discutido dentro dos cursos de graduação e pós-graduação em comunicação, há uma série de equívocos a descaracterizar a riqueza da análise original de Leal.

Parte da descaracterização do coronelismo deve-se à apropriação errônea da expressão pelo senso comum. Percebe-se, na gramática do tema, um entendimento de que o sufixo ‘ismo’ forma a ação originada no nome próprio, logo, coronelismo seria o sistema que designa as ações dos coronéis. Derivado desse, o coronelismo eletrônico comportaria as ações dos coronéis nos meios eletrônicos de comunicação.

Essa concepção retira do coronelismo a natureza de sistema, atribuída por Leal, além de fundir, sem qualquer distinção, coronel e coronelismo. Há quem estenda a conceituação mais ainda, transformando o exercício do poder em coronelismo. Em muitos trabalhos, nota-se, também, dificuldade para entender quem é o coronel de quem fala Leal em *‘Coronelismo...’* e o que definiria este ator no cenário comunicacional brasileiro.

A adaptação apressada primordial é a que se reporta ao coronel eletrônico como toda personagem que simultaneamente exerce mandato eletivo e é proprietária de meios de comunicação. Por derivação, seria como reportar ao coronel como qualquer proprietário rural exercendo mandato eletivo. Não há sustentação para esta afirmativa na obra de Leal nem em qualquer bibliografia de referência sobre o coronelismo.

Para observar a fidelidade autoral, a ruptura com essa habitual noção generalista deve estar na raiz da análise que pretenda a adoção do coronelismo eletrônico na gramática comunicacional. Já no capítulo primeiro de *‘Coronelismo...’* se encontra a negação do caráter absoluto ao coronel. Embora a expressividade da atividade rural no Brasil da Primeira República fosse incontestável, o coronel poderia ser um burocrata, comerciante, profissional liberal ou até um padre. Nem precisaria deter cargo eletivo. O que caracteriza



o coronel é, em resumo, o *status* de comando numa determinada região.

O coronel e as eleições

A propriedade de meios de comunicação pode ser considerada potente instrumento de força eleitoral, contudo, o raio de ação do coronel é diferenciado do de um radiodifusor que conquista votações expressivas. Não se pode incluir na mesma categoria figuras como Antonio Carlos Magalhães e Hélio Costa apenas porque ambos são radiodifusores que exercem mandatos eletivos e ocuparam o cargo de Ministro das Comunicações. Eles desempenham papéis diferentes no sistema de coronelismo eletrônico. Ainda que se perceba traços clientelistas em ambas atuações públicas, embora participem da mesma rede de compadrio que tem dado forma ao que chamamos de coronelismo eletrônico, não há um ‘Helismo’ ou um ‘Costismo’ atuando como chefia política, arbitragem social e fonte de coerção em Minas Gerais. Se os candidatos apoiados por Hélio Costa perdessem as eleições para governador e senador, a manchete do dia seguinte no jornal de Barbacena dificilmente seria “Clima de decepção predomina entre os eleitores”².

O que não é coronelismo

É também usual a confusão entre mandonismo e coronelismo, como se fossem dois nomes para o mesmo fenômeno. Essa pode ser a degeneração mais nociva à análise já que induz à figura do coronel como um senhor absoluto, quase mitológico, que inverte a ordem conceitual. O coronelismo se inscreve como um momento particular do mandonismo, como disse José Murilo de Carvalho, no artigo *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*, “exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo”. Mandonismo, para Victor Nunes Leal e para José Murilo de Carvalho, é mais abrangente, ocorre em diversos momentos e diversos lugares, se aproxima mais da idéia de caciquismo, por exemplo.

Outra descaracterização conceitual está na expressão ‘coronel eletrônico’. Não há razão evidente para inserir os meios de comunicação, ou a propriedade deles, na

figura do coronel. A propriedade de veículos de comunicação é, isto sim, parte do controle dos meios de produção, característica fundamental daquilo que queremos definir como um sistema de coronelismo eletrônico. Logo, não é o coronel que é eletrônico, mas o coronelismo. A natureza mutante do coronel é largamente reconhecida. A morte de Francisco Heráclio do Rego, coronel Chico Heráclio, em 1974 não extinguiu a espécie. O coronel já existia antes do coronelismo e continuou a existir depois dele. Ele certamente passou por metamorfoses modernizantes, mas se mantém através da rede de compadrio e afiliação que nasce no ambiente municipal, mas tem forte base de sustentação em Brasília. E segue sendo simplesmente coronel, não coronel eletrônico nem neocoronel nem cibercoronel.

Na adaptação do coronelismo, para atender às necessidades da análise do fenômeno comunicacional brasileiro, é necessário corrigir uma última idéia errônea: a de que o coronelismo é prática contínua que apenas se atualiza a partir da inserção dos meios de comunicação. Diferente do que dissemos com Capparelli, em 2002, o coronelismo não continuou sob novas bases. Há um vácuo no sistema de permuta entre os poderes locais e federais no período compreendido entre o Estado Novo e a ditadura militar. A suspensão de eleições por Getúlio Vargas e pelos militares eliminou o voto como moeda de troca. É inegável também que a urbanização operou um nível maior de democratização e cidadania no país. Se os coronéis seguiram existindo, estiveram em posição diretamente subordinada em relação ao poder federal.

A discussão continua

A retomada semântica que propomos aqui além o coronelismo eletrônico a um período histórico semelhante àquele estudado por Leal, um momento de transição entre dois modelos políticos: a ditadura e a democracia. Só se pode falar em coronelismo eletrônico a partir de 1985 quando rádio e televisão se transformaram em moeda do Governo Federal que reforçava o poder de chefes municipais e regionais. Da mesma forma que acreditou-se que o voto

2. *Correio da Bahia*, online, 02 out. 2006.

Disponível em: <<http://www.correiodabahia.com.br/aquisalvador/noticia.asp?codigo=113559>>.



▼
secreto poria fim ao coronelismo, acreditamos hoje que a democratização da sociedade e o amplo acesso à informação, proporcionado pela pulverização tecnológica, podem acabar com o coronelismo eletrônico. As recentes derrotas eleitorais de figuras como Antônio Carlos Magalhães e José Sarney foram apontadas como mais um fim do coronelismo. Novamente parece que estamos a tratar de um fenômeno esgotado. Falou-se que Lula, assim como falou-se que Vargas no século passado, eliminava o papel intermediário do

líder local como benfeitor que fazia a ponte entre o município e o Governo Federal. Contudo, ausência de revisão das políticas de comunicação em vigor, bem como a continuidade de uma expressiva parcela de deputados e senadores legislando em causa própria, ainda justificam a relevância de análises mais aprofundadas sobre coronelismo eletrônico.

*. Pesquisadora Associada Adjunta no Laboratório de Políticas de Comunicação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, com bolsa recém-doutora da Fundação Ford e apoio à pesquisa do CNPq. suzysantos@gmail.com.

- Capítulo 3 -

DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

Não é recente a atuação do Estado brasileiro em relação à regulação democrática dos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação. No período pós-redemocratização do País, no entanto, foram poucos os avanços registrados nessa área. A resistência de alguns setores, principalmente os vinculados à própria mídia, contribui fortemente para a estagnação do modelo regulatório

Há uma linha divisória entre censura e regulação de conteúdo. Entretanto, a freqüente sobreposição desses dois conceitos, principalmente no discurso de atores ligados aos meios de comunicação, acaba tendo um efeito paralisante – hoje constituindo-se em um dos principais fatores a impedir que se avance na construção de um sistema regulatório democrático mais condizente com o atual cenário da mídia nacional.

Um primeiro passo para a qualificação desse debate é, certamente, compreender melhor o processo histórico de formulação das iniciativas de controle público do conteúdo da mídia. No Brasil, as primeiras ações do Estado nessa área foram implementadas durante o governo Vargas, sendo que alterações de perfis variados ocorreram durante o regime militar e, posteriormente, no período da redemocratização.

O presente capítulo traz uma breve abordagem desse contexto, além de apontar as efetivas possibilidades de avanço no que se refere à regulação dos conteúdos. Nesse sentido, procurou-se enfatizar ainda diferentes experiências no campo da responsabilização da mídia, cujos resultados vêm assegurando maior participação da sociedade civil no monitoramento das produções dos meios de comunicação, bem como um diálogo mais efetivo entre telespectadores, ouvintes, leitores, internautas e empresas.

Diante desse contexto, espera-se deixar claro nas páginas a seguir como as questões relativas ao conteúdo – e suas possíveis implicações – complementam o debate trazido pelo capítulo anterior e contribuem para aprofundar as reflexões sobre a regulação de mídia no Brasil. Balizam estas discussões diversos dados relativos à cobertura que a imprensa vem dedicando à temática do conteúdo.

A reflexão mais conceitual sobre as inter-relações entre a mídia e os regimes democráticos, bem como as discussões mais objetivas acerca das possibilidades e da pertinência de se regular a infra-estrutura das comunicações acabam por recair sobre um novo campo de debate: o da regulação do conteúdo veiculado pelos meios de comunicação. Isso explica, de certo modo, a própria organização desses temas ao longo dos capítulos da presente publicação.

Na ampla diversidade de análises já construídas sobre o cenário midiático, as interpretações sobre o impacto dos meios de comunicação no comportamento de sociedades e indivíduos sempre se fizeram presentes. Seja partindo do princípio de que o público encontra-se em posição de total subserviência à mensagem dos meios, seja postulando uma condição oposta, de absoluta independência de cidadãos e cidadãs na relação com a mídia, as mais diversas discussões, pesquisas e mesmo legislações produzidas acabaram mirando como um de seus alvos preferenciais a questão do conteúdo veiculado.

A título de exemplo: no âmbito do jogo democrático, quando uma análise concentra-se nos mecanismos por meio dos quais os eleitores serão informados, o tema central, ao fim e ao cabo, resume-se aos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação. Da mesma forma, quando se defende a existência de um contexto de desconcentração da propriedade dos meios, o objetivo final é a pluralidade de conteúdos e de vozes.

Como já discutido no capítulo anterior, o processo regulatório da infra-estrutura, apesar de gerar um efeito direto na regulação de conteúdo, acaba por não contemplar plenamente os inúmeros aspectos da questão. Nesse sentido, costumam ser constituídos marcos legais específicos – bem como ações conduzidas pela sociedade civil organizada e pela própria mídia – que visam tratar prioritariamente dos conteúdos produzidos. E é exatamente este o fio condutor do presente capítulo.

Faces de um mesmo tema

Antes de avançarmos nas reflexões diretamente associadas ao debate sobre o conteúdo, é importante destacar a co-relação entre este tema e as questões que já discutimos anteriormente. Por isso, não seria redundante afirmar que a efetividade dos regimes democráticos está fortemente conectada ao cardápio de temáticas, idéias e pontos de vista que terminam sendo veiculados – ou deixados de lado – pelos meios de comunicação de massa, dada a centralidade desse ator social na contemporaneidade. Da mesma forma, qualquer política de regulação da infra-estrutura no campo das comunicações só ganha sentido – do ponto de vista mais amplo – a partir do momento em que também vislumbra, entre suas diretrizes, as potenciais implicações relacionadas ao âmbito do conteúdo.

Poderíamos, portanto, ressaltar que estamos falando aqui de uma via de mão-dupla. Se, por um lado, as interações entre mídia e democracia, assim como os parâmetros de uma regulação da infra-estrutura, refletem-se em alterações no campo do conteúdo; de outro, como vimos, esses dois blocos de debate abordados anteriormente também são afetados por aspectos inerentes ao avanço dos mecanismos regulatórios direcionados às mensagens que mídia veicula.

No entanto, para que possamos prosseguir com sucesso em nossas reflexões, mesmo tendo em conta as sinergias entre as diversas faces do debate sobre as políticas de comunicação, torna-se necessário aprofundar as questões específicas que dizem respeito à discussão sobre o conteúdo.

Ângulos diversos

A primeira e talvez mais evidente característica das iniciativas de regulação de conteúdo refere-se à grande repercussão alcançada por essa pauta na esfera pública, como os próprios dados da investigação conduzida pela ANDI e Fundação Ford demonstram. As discussões alimentadas por jornais, rádios e, especialmente, pela televisão chamam, de maneira singular, a atenção dos decisores, dos formadores de opinião e da própria opinião pública de maneira geral. Podemos enumerar algumas explicações para tal cenário:

a. Enquanto o conteúdo é, mal ou bem, acessado por uma camada mais ampla da população, por sua vez as implicações relativas às origens e ao poder desse conteúdo (mídia e democracia) e o pano de fundo do complexo sistema que permite sua produção e veiculação (infra-estrutura) conseguem mobilizar um número bastante mais restrito de interlocutores.

b. Em decorrência disso, é significativamente mais fácil emitir opiniões, juízos de valor e até mesmo realizar estudos empíricos sobre o conteúdo – numa analogia com a conhecida máxima sobre o futebol no Brasil, poderíamos dizer que qualquer cidadão e cidadã tem uma posição definida sobre aquilo que é veiculado pelos meios de comunicação.

c. Também como consequência desse contexto, dissemina-se com facilidade a noção de que os conteúdos têm o potencial de afetar diretamente – nos mais diferentes sentidos – a vida cotidiana dos indivíduos. Por outro lado, o estabelecimento de vinculações entre o dia-a-dia e as demais questões de políticas públicas de comunicação não se dá de maneira automática.

d. Por serem visivelmente mais frequentes na sociedade os casos relacionados ao debate sobre o conteúdo, as próprias empresas de mídia se encarregam de valorizar essas discussões – seja promovendo suas próprias produções, seja criticando o que é realizado pelos seus concorrentes. De maneira geral, a análise sobre o conteúdo permite particularização – o que não tem lugar em uma reflexão sobre temas mais abrangentes, como por exemplo o da propriedade cruzada. A título de ilustração, poderíamos dizer que o erro cometido pelo programa do apresentador Gugu Liberato, ao transmitir a falsa entrevista do grupo criminoso PCC, foi somente do SBT, enquanto o debate sobre o controle de propriedade atingiu, hipoteticamente, a todas as empresas.

e. Por fim, as reflexões relacionadas ao âmbito do conteúdo são as mais usualmente associadas à recorrente polarização entre censura e liberdade de expressão. Tal tendência acaba por fortalecer essa discussão na esfera pública, já que, via de regra, tende a atrair para si o foco do debate acerca das diversas formas de regulação.

Em segundo lugar, diferentemente do que ocorre com as questões apontadas nos capítulos anteriores, a regulação dos conteúdos se constitui em um univer-

so temático extremamente amplo, que abarca um conjunto muito diverso – até mesmo incongruente – de objetos e preocupações. De um lado a pluralidade de mensagens emitidas (jornalísticas, de serviços de entretenimento, publicitárias – para ficarmos nas mais óbvias), e de outro a diversidade de públicos e interesses, geram um caleidoscópio de problemas – e potenciais soluções – vinculados à reflexão sobre o conteúdo.

Nesse contexto, uma terceira característica dos sistemas regulatórios dos conteúdos dos meios de comunicação estaria relacionada à própria multiplicidade de aspectos envolvidos. Ou seja, quando estamos discutindo conteúdo, podemos nos referir a questões de diferentes ordens, como produção independente, regionalização da programação, direito de resposta, existência de um *ombudsman*, cartas de leitores, direito de antena, conselhos de imprensa, impactos na formação de crianças e adolescentes – entre outras tantas.

Além disso, no caso da regulação de conteúdo nos deparamos com um cenário bastante complexo do ponto de vista dos atores envolvidos e das possíveis iniciativas existentes. Ao contrário das discussões sobre a relação entre a mídia e os regimes democráticos e sobre a área de infra-estrutura – nas quais o Estado tem um papel preponderante –, quando o conteúdo está em pauta, a auto-regulação e o envolvimento da sociedade civil organizada e dos indivíduos também passam a ocupar uma posição de destaque.

Colcha de retalhos

Diante de tais particularidades, é inegável que o debate sobre o conteúdo, a despeito dos esforços na direção oposta, acaba por sofrer do que poderíamos chamar de uma “síndrome da colcha de retalhos” – ou seja, torna-se muito difícil discutir o tema sem passar por questões das mais diversas ordens e que, em muitos casos, não aparentam ter relação evidente. Assim, não é de estranhar que as próprias reflexões apresentadas nas páginas a seguir acabem por acompanhar, de certa forma, essa mesma lógica.

Em primeiro lugar, procuramos abordar, muito brevemente, o contexto histórico mais geral sobre o debate em torno dos processos regulatórios de conteúdo. Em seguida, apresentamos – baseados em exemplos relacionados, principalmente, à realidade brasileira – algumas das possibilidades de regulação que podem ser levadas a cabo pelo Estado, pelo Setor Privado, pela sociedade civil organizada e pelos próprios indivíduos. Por fim, na última seção deste capítulo, buscou-se resgatar o histórico dos modelos regulatórios de conteúdo no Brasil.

BREVE HISTÓRICO

Um rápido passeio rumo ao passado é especialmente relevante para a discussão sobre a regulação de conteúdo. Por um lado permite acessar um aprendizado importante para a compreensão do contexto atual e também para o desenho das estratégias futuras nessa área. Por outro, traz à tona um alerta central quanto a um risco já citado anteriormente nesta publicação: não raro, a tentativa de regular o conteúdo acaba por desaguar na obscura prática da censura.



A pesquisa realizada pela ANDI com apoio da Fundação Ford aponta que 1,5% dos textos discute centralmente a história da comunicação em seus diferentes ângulos. A investigação também retrata que 2,5% do material analisado tece reflexões acerca da atividade jornalística. Em outras palavras, a cobertura que os meios noticiosos promovem sobre sua própria atividade ainda é pouco expressiva. Como veremos, há uma concentração maior nas questões de entretenimento.

Mesmo que já tenhamos destacado em outros momentos as diferenças fundamentais entre censura e regulação democrática das comunicações, não podemos deixar de relembrar que, desde tempos muito remotos, a produção de conteúdo foi objeto dos mais diferentes tipos de controle, perpetrados por atores igualmente diversificados. Vale ainda recordar que, na maioria das vezes, esses controles – que se estenderam até um passado não tão distante – consistiam em censurar prévia ou posteriormente as mensagens que desagradavam, por razões variadas, aos seus controladores. Tudo isso, em uma clara demonstração da importância que sempre foi conferida aos meios de comunicação nas disputas de poder presentes em todas as sociedades.

Conforme já citado no *Capítulo 2*, a máxima de que conhecimento é poder sempre levou, ao longo da história, à existência de um controle estrito do fluxo de informações. No Egito antigo, por exemplo, os escribas eram mantidos muito próximos do imperador, relata o professor da Universidade de Princeton, Paul Starr. Segundo ele, “por medo do poder que outros poderiam adquirir contra elas”, as elites governantes frequentemente buscaram “manter o conhecimento secreto, limitar a discussão pública, e controlar a religião, educação e a ciência de tal forma a evitar que aqueles envolvidos com essas atividades se apoderassem de informações e idéias perigosas”. Nesse contexto, o historiador brasileiro Nelson Werneck Sodré afirma:

O controle dos meios de difusão de idéias e de informações – que se verifica ao longo do desenvolvimento da imprensa, como um reflexo do desenvolvimento capitalista em que aquele está inserido – é uma luta em que aparecem organizações e pessoas da mais diversa situação social, cultural e política, correspondendo a diferenças de interesses e aspirações. Ao lado dessas diferenças, e correspondendo ainda à luta pelo referido controle, evolui a legislação reguladora da atividade da imprensa. Mas há, ainda, um traço ostensivo, que comprova a estreita ligação entre o desenvolvimento da imprensa e o desenvolvimento da sociedade capitalista. (...) A ligação dialética é facilmente perceptível pela constatação da influência que a difusão impressa exerce sobre o comportamento das massas e dos indivíduos. O traço consiste na tendência à unidade e à uniformidade. Em que pese tudo o que depende de barreiras nacionais, de barreiras lingüísticas, de barreiras culturais – como a imprensa tem sido governada, em suas operações, pelas regras gerais da ordem capitalista, particularmente em suas técnicas de produção e de circulação –, tudo conduz à uniformidade, pela universalização de valores éticos e culturais, como pela padronização do comportamento.

Ao comentar como o processo de controle passou a ser intensificado a partir da invenção da imprensa, o professor da Universidade de Cambridge, Peter Burke, relata que muitas das informações discutidas até então eram “altamente sigilosas”. Ele completa:

Por essas e outras razões, estava em operação um sistema de controle ou censura. Em Veneza, por exemplo, o acesso aos arquivos era estritamente controlado. O próprio doge não era autorizado a entrar sozinho nos arquivos. Só os membros do Senado tinham essa permissão e só membros do Collegio podiam remover documentos. Para evitar a tentação de ler os papéis sob sua guarda, supunha-se que o zelador do arquivo fosse analfabeto.

Por certo, o sistema mais reconhecido de censura da mídia, àquela altura, foi implantado nos anos 1.500 pela Igreja Católica. O Índice, catálogo de obras proibidas, foi utilizado pela Inquisição para condenar muitos “hereges”. A Igreja, entretanto, não se constituía em caso isolado. Na Inglaterra, conforme já havíamos ressaltado, os livros somente podiam ser publicados mediante registro prévio e era crime dar publicidade às discussões do Parlamento. Da mesma forma, o governo português proibiu a publicação de mapas que descrevessem a costa da África, temeroso de que suas conquistas ficassem expostas.

Salto histórico

Já nos primórdios dos meios de comunicação de massa, no entanto, juntamente com a rigorosa fiscalização dos conteúdos distribuídos, fortaleceu-se também a idéia de que o controle autoritário da informação não era inerente à dinâmica social. Em 1644, como vimos no primeiro capítulo, John Milton fez um enfático discurso no Parlamento inglês defendendo a liberdade de expressão, fato que ficou marcado como um dos primeiros registros desse movimento de resistência. A temática voltaria a ganhar corpo quase cem anos depois com o movimento iluminista e, já no século XIX, por meio de pensadores como John Stuart Mill.

A introdução de diversas formas de censura pelos Estados conheceu períodos de maior e de menor intensidade desde então. Em muitos casos, como já discutimos, Estados totalitários assumiram o completo controle dos meios de comunicação, impedindo fortemente a circulação de quaisquer informações produzidas por outras fontes. Em outros momentos, o material veiculado era regulado por meio de uma análise prévia de órgãos públicos – e vale lembrar que mesmo em democracias mais consolidadas, movimentos como o macartismo tiveram lugar.

Em análise apresentada no artigo “E Lord Jones morreu – discurso por controle democráticos ao poder dos meios de comunicação”, o jurista pernambucano José Paulo Cavalcanti Filho aponta algumas possíveis formas de censura:

... a censura primitiva, do censor oficial e sua tesoura; “a musa da autocensura”, como a ela se referia George Steiner; a censura econômica, a partir indistintamente do empresariado ou dos governos (com distribuição de publicidade, privilégios tributários e créditos oficiais); e especialmente a censura dos donos da notícia [por meio da qual] os jornais, as rádios e as televisões dizem sempre (ou quase sempre) o que seus proprietários querem (ou permitem) que se diga ...

Com a consolidação das democracias, principalmente desde a Revolução Americana, acabou por se fortalecer um processo de validação de uma série de direitos civis e políticos, dentre eles a liberdade de expressão e de imprensa. A censura nas suas configurações mais explícitas, em muitos contextos nacionais, foi sendo afastada definitivamente por constituições mais afinadas aos novos princípios da universalização de direitos.

Isso não significa, no entanto, que os governos deixaram de se preocupar com os conteúdos veiculados pela mídia. O desenvolvimento de formas de regulação sintonizadas aos novos pressupostos constitucionais assegurou que o fim da censura não representasse uma lacuna legal, mas a consolidação de modelos coerentes com o regime democrático.

Macartismo

O movimento macartista soma-se ao rol de episódios históricos marcados por algum tipo de perseguição ideológica. Em plena vigência da Guerra Fria (anos 1950), o senador norte-americano Joseph McCarthy ficou famoso por patrulhar intensamente todos aqueles que julgava adeptos do socialismo e do comunismo, inclusive nos meios de comunicação. Interessantemente, a atuação do jornalista Edward Murrow, da rede CBS, foi central para desestabilizar as ações de McCarthy. A disputa entre Murrow e McCarthy foi recentemente retratada no filme *Boa noite, Boa sorte*.

O conteúdo em discussão

Do mesmo modo que os mecanismos de controle, a objetividade jornalística também está, há séculos, na pauta de discussão de pesquisadores e da sociedade. Em 1861, Karl Marx já denunciava que os jornais londrinos não representavam a opinião popular, e sim a voz dos políticos que lhes asseguravam determinados benefícios. Generalizando o cenário indicado por Marx, poderíamos afirmar que os interesses representados variam de acordo com o contexto histórico, político, econômico, social e cultural específico de cada região. Tal relativização, na verdade, justificaria o fato de que a representação de interesses é, em parte, condicionada aos mecanismos que o Estado utiliza em seu relacionamento com as empresas jornalísticas – mecanismos estes que derivariam da correlação de forças encontrada na sociedade.

A despeito dessa constatação, não se pode deixar de apontar que as iniciativas de controle governamental dos meios de comunicação de massa – notadamente a radiodifusão, em períodos mais recentes – quase sempre estiveram baseadas no conceito de “interesse público” e não na explicitação dos interesses subliminares em jogo. Apesar das entrelinhas de tal processo, foi a partir dessa concepção mais nobre que se construiu, na regulação tradicional das comunicações, a justificativa para o controle dos conteúdos pelo Estado. A consolidação dessa idéia mais abrangente de regulação teve um grande impulso, no contexto do Estado de Bem Estar Social, com a defesa da liberdade de escolha individual em relação ao conteúdo e também com a criação de condições igualitárias de acesso aos diferentes meios.

A partir do século XX, sete objetivos podem ser enumerados, de acordo com o professor da UFBA Othon Jambeiro, para justificar a intervenção estatal no processo regulatório (*veja mais informações no quadro da página seguinte*):

1. Assegurar a liberdade de informação.
2. Proteger a propriedade intelectual.
3. Regular o intercâmbio de serviços.
4. Regular as comunicações de massa.
5. Regular as telecomunicações.
6. Regular a indústria e os serviços de informação.
7. Garantir o acesso público às informações que sejam essenciais ao exercício da cidadania.

Historicamente, os serviços de telefonia e transmissão de dados consagraram-se como monopólio estatal – exceto nos Estados Unidos – e o processo regulatório passou a ser desenvolvido, principalmente, a partir de questões relacionadas à sua estrutura física. Três princípios gerais serviram como pilar a essa regulação:

1. Acesso universal (*common carriage*).
2. Interconexão.
3. Controle de preços (tarifas não discriminatórias).

Por ser reconhecido como questão estratégica para as políticas de desenvolvimento dos diferentes países, o controle desses serviços estava ligado à própria segurança do Estado.

O controle de conteúdo, conforme ressaltamos, apresenta características mais complexas e está fortemente veiculado à plataforma de transmissão e ao tipo de conteúdo. Assim, as mensagens transmitidas via telefonia raramente são reguladas pelo Estado, sendo entendidas como um tema privado. O mesmo não ocorre, segundo já salientado, com os conteúdos veiculados pela mídia (imprensa e audiovisual).

Na mesma direção, há diferenças na regulação de jornalismo, publicidade e entretenimento. Em relação ao primeiro, objetiva-se proteger a veracidade da informação e a possibilidade de transmissão da mesma pelos profissionais de imprensa – por meio da garantia das liberdades de expressão e de imprensa e do sigilo à fonte. Dessa forma veda-se explicitamente qualquer tentativa de censura prévia e, por conseguinte, de restrições ao livre fluxo da informação.

Já em relação à publicidade, um dos objetivos centrais dos mecanismos regulatórios é proteger a sociedade dos malefícios, não explícitos, que podem ser causados por determinados produtos – no Brasil, a Constituição Federal estabelece restrições à veiculação de comerciais de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, por exemplo. A propaganda de armas é expressamente proibida e muitos elementos referentes à publicidade são regulados pelo Código do Consumidor.

Por fim, no que se refere ao entretenimento, a regulação também prima por almejar proteger a sociedade, principalmente, naquilo que diz respeito à população infanto-juvenil e às demais minorias políticas. No primeiro caso, um dos instrumentos mais comuns é a classificação indicativa de programas de televisão, espetáculos e filmes. No segundo, um bom exemplo está nas iniciativas que estabelecem punições aos conteúdos que manifestam preconceitos raciais, religiosos ou de opção sexual – esse formato já começa a ser aplicado no Brasil, conforme descreve o quadro “João Kleber e o Direito de Resposta”, na página 163.

Conceitos relevantes

Interesse público – O pesquisador Edward Banfield, em seu livro *Politics, Planning and the Public Interest* – escrito em co-autoria com Martin Meyerson e publicado em 1955 – define “interesse público” como algo que serve aos fins de todo o público, ao invés de apenas a determinados setores. Entretanto, o conceito traz um problema intrínseco em sua definição. Se, por um lado, é pertinente diferenciar o “interesse do público” do “interesse público”, há que se constatar a dificuldade em apontar-se de forma acurada o que venha a ser “interesse público”. O que, em cada tema posto, deve ser identificado como sendo de tal interesse? E o

que não deve? Quem tem o poder de oferecer tal definição? Como se chega a ela? Estas são algumas questões relevantes nesse debate – e cujas respostas não são triviais. Como exemplo, podemos estabelecer um paralelo com uma discussão semelhante, relacionada à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. A Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, salienta que as mais distintas questões devem ser sempre resolvidas “no melhor interesse da criança”. Mas, nesse caso, surge o questionamento: como chegar a tal “melhor interesse”? Fica a interrogação e, com ela, o aviso de cautela ao se abordar a questão.



Liberdade de informação – Pressupõe que o acesso e o direito à informação sejam assegurados de maneira plena a todos e todas. É considerada um direito fundamental desde a primeira seção da assembléia da ONU, em 1946, assim como está presente no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (*a íntegra do artigo está na página 05*). Para isso, o Estado deve estimular a criação e a gestão de instrumentos voltados ao livre e equilibrado fluxo de informação, facilitar sua circulação e reforçar sua contribuição para o desenvolvimento da economia, da política, da ciência, da tecnologia, da cultura e das artes. A liberdade de informação também é pressuposto para a democracia. A população tem o direito de avaliar as ações de seus líderes e estabelecer o debate sobre elas. Para tanto, cidadãos e cidadãs devem ser capazes de ter acesso à performance dos governantes, o que depende do fluxo de informações sobre o estado da economia, políticas sociais e outros assuntos de seu interesse. Também é fundamental no combate à corrupção, podendo o jornalismo investigativo e as ONGs utilizarem esse direito para a fiscalização dos governos.

Fortalecimento da cultura nacional

– Implica a adoção de políticas públicas específicas para bibliotecas, arquivos e museus, radiodifusão, cabodifusão, difusão via satélite, jornalismo, publicidade, assim como para a indústria fonográfica, cinematográfica e editorial. Muitos governos, preocupados com os efeitos da globalização na cultura local e a perda da identidade, estabeleceram, por exemplo, cotas para a linguagem e produção original na radiodifusão (Canadá e França contam com este tipo de exigência legal para programação em língua francesa).

Universalização de serviços postais e de telecomunicações

– Significa criar condições para que toda a sociedade tenha acesso aos parâmetros prioritários desses serviços, quando necessário, por preços módicos e eventualmente subsidiados. No caso das telecomunicações no Brasil, a universalização é definida pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/97):

Art. 79. A Agência regulará as obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público.
§ 1º Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Proteção à Propriedade Intelectual

– É a garantia, pelo Estado, de direitos autorais e econômicos sobre patentes e obras de indivíduos e empresas. Segundo o sítio da World Intellectual Property Organization (WIPO), a propriedade intelectual se refere às produções da mente humana: trabalhos literários, artísticos e símbolos, nomes, imagens e designs utilizados no comércio. A propriedade intelectual é dividida em duas categorias:

- 1) Propriedade industrial – Invenções, patentes, marcas comerciais, design industrial.
- 2) *Copyright* – Trabalhos artísticos e literários (como romances, poemas, peças, filmes, trabalhos musicais, desenhos, pinturas, fotografias, esculturas e desenhos arquitetônicos). Incluem ainda o direito dos artistas sobre suas performances, dos produtores sobre suas gravações e dos radiodifusores por seus programas de rádio e tevê.

Radiodifusão sob o olhar do Estado

No que se refere à radiodifusão, independentemente do modelo adotado – público, estatal ou comercial –, a distribuição e o conteúdo eram (e continuam sendo, na maioria dos casos) fortemente controlados pelos Estados. Essa regulação foi permeada por critérios culturais, econômicos e políticos, baseando-se em princípios diversos das telecomunicações e mais próximos à lógica já aplicada à imprensa. O professor da UFBA Othon Jambeiro analisa:

Histórica e universalmente, os sistemas regulatórios desenvolvidos para governar a indústria da tevê têm derivado diretamente dos instrumentos legais e aparatos burocráticos que os Estados-nações criaram para tratar com a Imprensa. Na medida em que novas tecnologias deram origem a novos meios de comunicação de massa – o cinema, depois o rádio, em seguida a tevê – aqueles instrumentos e aparatos foram conseqüentemente adaptados, muitas vezes para permitir que se pudesse continuar a policiar e controlar a mídia. Os sistemas regulatórios evoluíram em seguida para evitar danos morais, regular a relação trabalhista entre empregados e proprietários dos meios, prevenir excessiva concentração de poder, licenciar frequências de rádio e tevê, e – particularmente nas democracias liberais da Europa ocidental e nos Estados Unidos – garantir formas de competição econômica suficiente para frustrar o estabelecimento de monopólios.

De acordo com o pesquisador argentino Alejandro Piscitelli, o interesse central do Estado na radiodifusão está ligado à natureza educacional e cultural dos serviços. O objetivo desses meios seria a transmissão de conhecimentos dirigidos a públicos particulares em situações históricas específicas. Essa capacidade “doutrinária” da radiodifusão tende a torná-la interessante a qualquer governo. Dominique Wolton, em seu livro *Elogio do Grande Público*, apresenta argumentação parecida.

Ao longo da história, portanto, as lideranças políticas, notadamente as de cunho autoritário, descobriram que o conteúdo transmitido pelos meios de comunicação eletrônicos e audiovisuais poderia ser um excelente instrumento de propaganda. Essa percepção foi bem definida pelo ex-ditador argentino Juan Domingo Perón, em um discurso de 1953: “Podemos dirigir certas pessoas pela persuasão, dando o exemplo, e outras pela polícia, reprimindo-as. Quando forem capazes de conduzir 90% dos argentinos pela persuasão e os 10% restantes pela polícia, vocês obterão um êxito. Mas se forem obrigados a conduzir 90% da população utilizando a polícia e só 10% pelo exemplo, vocês terão fracassado”.

O uso do conteúdo não se restringe às ditaduras latino-americanas. Antes de Perón, o regime nazista já se esmerara em mostrar ao mundo, pelas telas do cinema, suas conquistas e intenções, incentivando filmes como *Triunfo da Vontade* (1936) e *O Judeu Süß* (1940). De outro lado, Hollywood respondia com *O Grande Ditador* (1940) e, nas décadas seguintes, filmes que refletiriam o *american way of life*. Esse modelo seria exportado para todo o mundo não apenas pelo cinema, mas, também, por rádios, televisões e pela publicidade.

Na primeira metade do século XX, a radiodifusão – dada a essa grande capacidade “doutrinária” no campo político – acabou por favorecer também



O termo “radiodifusão” aparece em 62,5% do total de textos pesquisados na análise realizada pela ANDI com apoio da Fundação Ford, indicando uma forte tendência de concentração da cobertura nesse campo específico das comunicações. Jornais, cinemas e sistemas de televisão a cabo, por exemplo, dividem o restante da cobertura com os textos mais gerais sobre um tema (ou seja, que não identificam um determinado segmento).

a disseminação da ideologia capitalista e a mobilização da opinião pública na busca do consenso social. No campo econômico, contribuiu diretamente para a criação de um mercado para os equipamentos de recepção e funcionou como poderoso instrumento de *marketing* para os bens de consumo de massas no Ocidente.

Paralelamente a essa expansão, novos desenhos passaram a ser estabelecidos no âmbito das políticas regulatórias da radiodifusão – desde modelos integralmente estatais até mecanismos de auto-regulação implementados pelo Setor Privado, passando ainda pelo monitoramento direto via sociedade civil.

MODELOS EM DEBATE

Não existe fórmula única na constituição dos mecanismos regulatórios dos conteúdos veiculados pela mídia; as experiências em curso no Brasil e em outros países, bem como a análise de casos concretos de regulação, contribuem para a avaliação das diferentes possibilidades

Sempre que se discute regulação de conteúdo, independentemente do meio a transmiti-lo, parte-se do pressuposto de que devem ser tomados todos os cuidados para que os dispositivos elaborados não resultem em censura – ou seja, a definição explícita, por autoridades específicas, daquilo que pode ou não ser divulgado. Conforme ressaltamos anteriormente, essa permanente vigilância é válida quando acontece sob o prisma da democracia, no entanto, não raro, mesmo governos democraticamente eleitos, como é o caso da gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, acabam cometendo seus deslizes nessa seara (*ver caso Larry Rother, na página seguinte*).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 corrobora esse ponto, proibindo, inclusive, a exigência de licenças especiais para meios de comunicação impressos. No caso do conteúdo transmitido por jornais, revistas e pela Internet tem-se geralmente optado pelo estabelecimento de ações punitivas quando acontecem excessos. No que tange à radiodifusão, porém, abre-se um espaço mais contundente para a regulação de conteúdo, visto que as emissoras operam um recurso escasso, administrado pelo Estado – as frequências eletromagnéticas – e, em contrapartida, devem respeitar o interesse público.

Nesse sentido, é aceitável, como prevê a Constituição, que delas se exija, por exemplo, a exibição de programas educativos, culturais, regionais e independentes, estimulando e dando voz à pluralidade de atores. Como veremos, a inexistência de legislação que regule os dispositivos constitucionais, no entanto, tem prejudicado a regulação de conteúdo também no âmbito da radiodifusão.

Mesmo assim, autoridades como a Procuradora da República Eugênia Fávero acreditam que a Constituição Federal, a Lei de Imprensa, a Lei da Ação Civil Pública e o Código do Consumidor, combinados, representam um arcabouço jurídico suficiente para se promover a defesa dos direitos do cidadão em relação à mídia.



A discussão sobre conteúdo é o tema central de 50,2% dos textos analisados pela pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*

Esse número é quase cinco vezes mais elevado do que aquele verificado pelo segundo maior foco temático, referente à abordagem das questões tecnológicas (11,7%). Vale também mencionar que jornais e revistas acabaram cobrindo os aspectos de conteúdo em proporções praticamente equivalentes.

O governo e a expulsão de um jornalista

O jornal norte-americano *The New York Times* publicou, em maio de 2004, uma reportagem em que acusava o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva de abusar do álcool. Na ocasião, o Palácio do Planalto reagiu com indignação, desmentindo as informações. Larry Rother, correspondente do NYT no Brasil, passou a ser conhecido em todos os círculos de debate do País e, na maioria deles, foi fortemente criticado.

De vilão, o jornalista passou à vítima nos dias seguintes. Quando tudo parecia concluído com o desmentido oficial, o Poder Executivo anunciou que cassaria o visto temporário de trabalho de Larry Rother, obrigando-o a deixar o País. A medida foi recebida pela mídia como uma agressão inaceitável à liberdade de imprensa. “O assunto teria morrido na segunda-feira, se o governo brasileiro, por intermédio do porta-voz André Singer, não

divulgasse uma nota agressiva na noite anterior, dando à reportagem e ao seu autor uma importância que não tinham”, recorda Ricardo Kotscho, na época secretário de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, no livro *Do golpe ao planalto: uma vida de repórter*.

Depois do desgaste com a medida denunciado pelo governo, achou-se uma saída para o problema. Por meio de seus advogados, Rother lamentou “os constrangimentos” causados por sua reportagem e o governo considerou essa declaração um pedido de desculpas, aceitando não mais cancelar o visto do jornalista. “O Presidente deu o caso por encerrado numa demonstração de generosidade, que é uma tradição republicana dos presidentes brasileiros”, concluiu o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos.

Diferentes protagonistas

O histórico da regulação dos conteúdos midiáticos pelos Estados Nacionais em geral e pelo Estado Brasileiro, em particular, deixa claro a vinculação entre a garantia constitucional da liberdade de expressão e a existência de dispositivos que permitam uma atuação dentro dos parâmetros democráticos. Nesse sentido, vale retomar o texto constitucional brasileiro que, em vários aspectos, se assemelha a outros ordenamentos jurídicos. Veja-se que no artigo 220, transcrito no quadro da próxima página, a garantia da liberdade de expressão é explícita, porém vem acompanhada de uma ressalva importante: “observado o disposto nesta Constituição”.

O próprio artigo traz, em seu parágrafo único, importantes elementos vinculados à regulação de conteúdo – os quais mereceriam legislação específica. Adicionalmente, questões como o direito de resposta e a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem, bem como a rejeição total do racismo e a prioridade absoluta destinada a crianças e adolescentes são assegurados pela Carta de 1988.

Ou seja, o primeiro ator com posição de protagonismo na regulação dos conteúdos é o Estado Nacional e ele exerce essa função por meio de um conjunto bastante diversificado de procedimentos. Direito de resposta, classificação indicativa, programação independente e regional são algumas das possibilidades que serão abordadas ao longo das próximas páginas. Também discutiremos, ainda que brevemente, a experiência levada a cabo por outras nações no que tange à regulação de conteúdo.



O caso Larry Rother aconteceu durante o período analisado pela presente investigação. De todos os textos pesquisados, 2,7% tinham como tema central o episódio. Desses, 75% expuseram um posicionamento contrário à decisão do governo, 34,4% se valeram da expressão “censura”, 40% mencionaram o conceito “liberdade de expressão” e 56% eram material opinativo. Vale destacar que em nenhum caso houve a exposição de opiniões divergentes.

O que diz a Constituição

Art. 220. 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.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

No âmbito das possibilidades regulatórias, podemos considerar ainda, conforme salientamos previamente, a constituição de modelos de auto-regulação – iniciativas nas quais o próprio mercado define os parâmetros de sua atuação. Como exemplo desses mecanismos, poderíamos apontar as ações de Responsabilidade Social Empresarial, a função de *ombudsman*, a implementação de Códigos de Ética, dentre outros. Vale assinalar, entretanto, que tal forma de controle ganha sentido apenas quando estamos tratando da regulação de conteúdo, mas é praticamente inviável se o que está em debate é a concessão do uso do espectro eletromagnético, necessariamente uma atribuição estatal.

Nos anos recentes, complementarmente, passou a se consolidar uma terceira teoria, que busca articular a atuação do estado, das empresas e da sociedade civil no âmbito da regulação da mídia. Tal formato traz em sua concepção a idéia de que, como afirma Claude Jean-Bertrand, em seu livro *O arsenal da democracia*, “a qualidade pode originar-se da combinação de mercado, lei e ética. Solução tríplice para um problema capital”.

Nesse contexto, alguns mecanismos também têm sido criados por movimentos sociais, pela mídia dita alternativa e até mesmo pelos próprios meios de comunicação tradicionais. A eles se somam espaços antigos, como os destinados às cartas dos leitores, a artigos de crítica de conteúdo e aos códigos de ética profissionais. Juntos, esses mecanismos constituem o que hoje se convencionou chamar *Media Accountability Systems* (MAS). “Para entendermos a

qualidade da representação política, temos que também considerar a esfera da responsabilização da mídia, ou a prestação de contas da mídia sobre suas atividades”, afirma o jornalista e pesquisador Mauro Porto no artigo “The news media, civil society, and accountability: toward a new paradigm in communication for development”.

Na opinião de Claude Jean-Bertrand, os MAS representariam quaisquer meios de melhorar os serviços de mídia oferecidos ao público. O conceito abrange, segundo o autor, cerca de 60 instrumentos que já foram aplicados e se espera que mais alternativas sejam desenvolvidas no futuro. “Esses sistemas são um misto de controle de qualidade, serviço ao consumidor, educação contínua e muito mais – não apenas, decerto, auto-regulamentação. Aos cidadãos, os MAS devolvem os direitos humanos que a casta dos profissionais de mídia costuma confiscar”, afirma.

Vale assinalar, por fim, que a triangulação entre regulação estatal, auto-regulação e as iniciativas elaboradas por indivíduos e pela sociedade civil organizada deve ser observada com cautela. Conforme amplamente detalhado no livro *Classificação Indicativa: Cidadania na Tela da Têvê*, publicado pela ANDI e o Ministério da Justiça, a auto-regulação corre o risco de ser abandonada pelas empresas quando a escolha entre cumprir os preceitos auto-regulatórios e optar por elevar a lucratividade estiver em jogo. Da mesma forma, a sociedade civil organizada possui recursos limitados para a execução de um acompanhamento amplo e abrangente. Isto para não mencionarmos, em ambos os casos, a ausência da possibilidade de sanção. Feitas essas ressalvas, porém entendemos que a complementação das três formas de regulação democrática do conteúdo é pertinentes e pode trazer bons resultados.

ESTADO E MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Nas democracias, a mídia se constitui, ao mesmo tempo, como uma indústria, um serviço público e, para diversos autores, um quarto poder político. E é exatamente dessas múltiplas faces que surgem a maioria de suas potencialidades e problemas. Segundo Claude Jean-Bertrand, essa tríplice natureza gera a associação conflituosa entre cidadãos, jornalistas, proprietários e dirigentes políticos.

O controle de conteúdo parece ter se tornado uma espécie de calcanhar de Aquiles da discussão regulatória no Brasil. O espectro da censura tem sido invocado por muitos atores – especialmente aqueles ligados às empresas de mídia – a qualquer sinal de reabertura da discussão sobre a regulamentação do setor. Geralmente, nesse tipo de debate, utiliza-se como base de argumentação o que está explicitado pelo artigo 5º, inciso IX da Constituição Federal de 1988, cujo texto preconiza que nada pode afetar a liberdade de expressão – o que, como vimos, constitui uma meia-verdade.

De fato, ainda estão muito vivos nos corações e mentes de boa parte dos formadores de opinião e dos decisores os 20 anos de vigência do regime autoritário,



A pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* aponta para o fato de que nenhum dos textos analisados focaliza, em especial,

formas de *accountability* dos meios de comunicação. Adicionalmente, instituições que há mais de uma década se dedicam a tal tarefa no País – como a própria ANDI e o Observatório da Imprensa – não compuseram o rol de fontes primárias localizadas no material, situação também verificada no que diz respeito ao Conselho de Comunicação Social. Já o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) figura em três textos como fonte principal.

que varreram a liberdade de expressão, opinião e informação do cenário brasileiro. Isso não deveria ser utilizado, porém, como pretexto para encerrar, antes mesmo de começar, a discussão sobre a necessidade de implementar novos – e democráticos – instrumentos de regulação.

Liberdade para todos

Para avançarmos em nossas reflexões, portanto, é fundamental retomarmos rapidamente a discussão aprofundada no *Capítulo 1*, distinguindo dois conceitos aparentemente semelhantes: a liberdade de expressão individual e a liberdade de expressão que se dá por meio dos meios de comunicação de massa.

Evidentemente, no Brasil, qualquer pessoa pode compartilhar sua visão de mundo publicamente sem ser encarcerada por isso. Os grupos antagônicos da sociedade podem, por exemplo, expor suas idéias em seus sítios na Internet e criticar seus opositores. Contudo, na realidade, a liberdade de expressão está associada à amplitude do discurso de quem a detém. Ter liberdade de expressão no horário nobre, em rede nacional de televisão, é muito diferente de ter liberdade de expressão subindo em um banco da praça.

Nesse cenário, passa a ser desejável que os processos de regulação de conteúdo englobem princípios que tenham justamente o objetivo de garantir a liberdade de expressão de grupos diversos, aumentando a representação da sociedade nos meios de comunicação.

Ao longo do triênio analisado na pesquisa conduzida pela ANDI, por exemplo, uma série de iniciativas voltadas, direta ou indiretamente, a esse objetivo foram debatidas no País. Temas como a criação do Conselho Federal de Jornalismo e da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, a votação do Projeto de Lei sobre a Regionalização da Programação e a elaboração de uma política pública de Classificação Indicativa somam-se a questões mais gerais, como o Direito de Resposta e o Direito de Antena.

Nas páginas a seguir, abordaremos, ainda que minimamente, as discussões que foram travadas em torno dessas propostas. Vale lembrar, entretanto, que o fio condutor entre elas é a forte relação que todas mantêm com a regulação estatal e seu objeto de maior interesse: os conteúdos midiáticos.

Órgão independente

Um dos elementos cruciais na discussão sobre as Políticas Públicas de Comunicação no Brasil é a necessidade de harmonizar e centralizar a regulação do setor em um único órgão. Hoje, pelo menos, Ministério das Comunicações, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Congresso Nacional e Anatel dividem diferentes atribuições no tocante à regulação das comunicações.

Em diversas democracias, uma agência reguladora independente – no sentido de que seus dirigentes possuem mandatos fixos e não coincidentes com o do Presidente da República, além de orçamentos minimamente garantidos – é a responsável por operacionalizar a regulação do setor, inclusive podendo aplicar sanções. É o caso das já mencionadas Federal Communications Commission (FCC), dos EUA, e Federal Office of Communications (Ofcom), do Reino Unido.

A discussão sobre esse tipo de modelo já encontra alguma repercussão entre os próprios meios de comunicação. Em editorial publicado no dia 12 de fevereiro de 2007, ao comentar a política de Classificação Indicativa levada a cabo pelo Ministério da Justiça, o diário *Folha de S. Paulo* conclui:

Nessa trilha da classificação indicativa, será preciso aumentar a credibilidade da equipe de especialistas que sugere aos cidadãos os horários e as faixas etárias adequadas. O modelo atual – um departamento vinculado ao Ministério da Justiça – não é a melhor resposta a tal necessidade. Se sempre haverá subjetividade nesse tipo de arbitragem, tanto pior se ela ficar à mercê do governo de turno (e das constantes mudanças a que um ministério está sujeito).

Uma burocracia federal autônoma – nos moldes de uma agência reguladora – teria mais chances de conquistar a confiança do público telespectador.

A única iniciativa mais consistente neste sentido foi elaborada pela equipe do então ministro das Comunicações, Sérgio Motta, que pretendia transformar a Anatel em Anacom, agência que seria responsável por toda a regulação das telecomunicações, da radiodifusão e dos correios. Tal alteração demandaria a discussão de uma nova legislação para o setor, uma espécie de Lei Geral das Comunicações, o que, como comentamos, avança a passos lentos.

Para o Brasil, uma discussão como esta é especialmente relevante quando se observa as fortes pressões políticas exercidas pelas empresas de mídia. Muitas delas, segundo o que já apontamos anteriormente, de propriedade de políticos com cargos no Legislativo e no Executivo.

Direito de resposta

A não adoção de uma agência reguladora independente para o setor, contudo, não impede a discussão e o potencial avanço de outras políticas públicas pertinentes para a regulação democrática do conteúdo. É o caso do Direito de Resposta.

Historicamente associado ao início da liberdade de imprensa, o instrumento do direito de resposta esteve presente nas mais diversas legislações ao redor do mundo. Há, basicamente, duas categorias principais de direito de resposta – *ex ante* e *ex post*. Ou seja, anteriormente à veiculação de determinado conteúdo ou na seqüência da veiculação de alguma afirmação acerca da qual haja discordância. Quanto ao primeiro caso, vale conferir a recomendação do *Editorial Guidelines*, documento produzido pela emissora inglesa BBC:



O estudo *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* releva que somente 0,2% dos textos trouxe uma discussão sobre a necessidade de uma agência reguladora específica para o setor. Foram dois textos, um veiculado pelo *Correio Braziliense* e outro pela *Folha de S. Paulo*.

Quando fazemos afirmações sobre erros cometidos, injustiças ou incompetências, ou apresentamos críticas fortes e danosas a indivíduos ou instituições, aos criticados deve ser concedido o “direito de resposta”, ou seja a oferta de uma oportunidade justa de responder às alegações antes de sua transmissão.

O direito de resposta *ex ante* acaba por se configurar em premissa para a execução do bom jornalismo. “Ouvir o outro lado”, portanto, deveria ser elemento inerente ao exercício profissional. Por isso mesmo, é visto como decorrência de uma atitude vinculada à prática individual do profissional da imprensa ou como uma determinação das empresas jornalísticas, caso do exemplo acima.

Já o direito *ex post*, é assegurado, via de regra, por meios legais. Muitos países, possuem legislação específica garantindo tal direito e, nesse sentido, sublinhando que o mesmo não entra em choque com a liberdade de imprensa ou de expressão das empresas – isto é, caso o direito seja concedido a um determinado indivíduo ou grupo, os meios são obrigadas a veicular a resposta.

Em muitas nações, vale destacar, o marco legal não é suficientemente claro e as decisões acabam sendo invariavelmente remetidas ao Poder Judiciário. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 prevê o direito de resposta como pressuposto da liberdade de informação, referente a quaisquer veículos de comunicação social. A regulamentação do direito, contudo, ainda é feita pela Lei de Imprensa de 1967, fato que limita a plena utilização do mecanismo, dado que este diploma legal foi sancionado durante o regime militar e, por isso, apresenta um claro ranço autoritário, de censura e, logo, inconstitucional.



A pesquisa desenvolvida pela ANDI, com o apoio da Fundação Ford, demonstra que somente 0,1% dos textos abordou centralmente o Direito de Resposta. Ou seja, esse instrumento de proteção dos direitos de indivíduos e instituições em relação aos possíveis equívocos cometidos pela mídia acabou ficando de fora da cobertura, no triênio pesquisado.

O que diz a Constituição

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

(...) **V** - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

Direito de resposta em outros países

A utilização do direito de resposta ao redor do mundo segue estruturas mais ou menos institucionalizadas. Neste quadro apresentamos alguns exemplos referentes a países europeus.

País	Modelo adotado
Alemanha	Cada estado da República Federativa possui uma Lei de Imprensa, que obriga jornais e outros periódicos a publicarem respostas de pessoas afetadas por alegação ou fato publicado. A seção 11 destas leis exige que as respostas sejam na mesma fonte, com a mesma proeminência e sem exceder o tamanho do artigo original – sendo restritas à correção dos fatos. Quem solicita o direito tem três meses para a requisição e os editores que se recusarem a cumprir voluntariamente podem ser compelidos a veicularem o direito pelas cortes civis.
Áustria	No caso da mídia impressa, o direito de resposta ao sujeito vítima de uma afirmação incorreta é garantido pelo Pressegesetz de 1922. Já o Mediengesetz de 1981 estendeu o mesmo para toda a mídia eletrônica.
Dinamarca	O Conselho de Imprensa Dinamarquês, fundado em 1964, introduziu o direito através do Artigo 41 da Lei de Responsabilidade da Mídia, de 1992. O direito agora opera de acordo com o as Regras sobre Ética da Imprensa, adotado pelo Parlamento Dinamarquês em acordo com a União Nacional dos Jornalistas Dinamarqueses, para casos de incorreção factual. Os pedidos podem ser feitos até quatro semanas após a publicação e os editores têm quatro semanas para cumprir a decisão.



Espanha	Segundo a Lei Ordinária 2/84, qualquer pessoa diretamente afetada pela publicação de informações incorretas ou danosas pode requerer, seja na mídia impressa ou radiodifusão a veiculação da versão correta, sem comentários e com o mesmo destaque dado à informação original. Em caso de não cumprimento pode-se evocar ação de corte para determinar que tipo de correção é apropriada.
Finlândia	Desde a Lei de imprensa de 1919, todos que conseguirem demonstrar que o material publicado é incorreto ou ofensivo têm o direito de demandar igual espaço para correção. Hoje em dia, a regulação é operada pelo Conselho de Meios de Comunicação de Massa, criado em 1968.
França	Desde a Lei de Liberdade de Imprensa, de 1881, o direito é garantido para qualquer um que for mencionado ou tenha sido alvo de clara alusão na imprensa, sendo o artigo difamatório ou não. O artigo 13 permite que uma pessoa (física ou jurídica) exerça o direito de resposta, que deve ser do mesmo tamanho e fonte que o artigo ofensivo. Jornais diários devem responder dentro de três dias e outros periódicos, na edição seguinte. A resposta não pode violar o direito de outros ou atacar a integridade do jornalista.
Grécia	A cláusula 5 do artigo 14 da Constituição Grega confere direito de resposta a todos os cidadãos que considerarem alguma publicação ou transmissão por rádio ou tevê incorretas, além de obrigar o meio ofensor a providenciar uma retratação integral e imediata ou espaço para a defesa da parte ofendida. Isso também permite a lei prescrever a maneira pela qual o direito de resposta é exercido.
Holanda	Ainda que não haja o direito na legislação, desde 1992 o Código Civil e o Código de Ação Legal têm reconhecido um direito à reparação de incorreções factuais. Cabe às Cortes decidir como a correção deve ser operacionalizada.
Noruega	Qualquer um que seja afetado diretamente pela publicação de uma incorreção factual pode demandar uma reparação dentro de um ano, de acordo com a Seção 30 do Código Penal. As cortes podem (mas raramente o fazem) impor multas pelo não cumprimento – e se uma queixa é aceita, a seção 430a requer publicação com destaque do resultado do julgamento.
Suécia	Não há direito de resposta na legislação, mas existe de fato, como resultado da prática estabelecida pela Lei de Liberdade de Imprensa e a operação do <i>ombudsman</i> da Imprensa e do Conselho de Imprensa – que inclui representação dos empregados e jornalistas das organizações. O <i>ombudsman</i> media as disputas nas quais não há o cumprimento por parte dos meios, sendo que as respostas são dadas com destaque suficiente para assegurar que os leitores sejam informados sobre a divergência.

Fonte: Adaptado de Right of Reply in Europe. Estudo de Mike Jempson para MediaWise (fevereiro de 2005). <http://www.mediawise.org.uk/files/uploaded/Right%20of%20reply%20in%20Europe.pdf>

Nuances do processo

Apesar de à primeira vista, ficar a impressão de que não há maiores polêmicas em torno da discussão sobre o direito de resposta, essa não é a verdade. De um lado, como se pode imaginar, em várias situações as empresas jornalísticas têm interesses próprios a defender, furtando-se, não raro, em observar o direito de resposta *ex ante*.

De outro, no caso do direito *ex post*, sempre há a argumentação, por parte das empresas, acerca de uma suposta ingerência dos órgãos reguladores do Estado – ou do Poder Judiciário – quando estes optam por conceder espaço nos jor-

nais, rádios, televisões e outros meios para resposta de indivíduos ou instituições que tenham se sentido ofendidos, de alguma forma, por informações previamente veiculadas. Nesse sentido, com muita frequência as empresas resistem fortemente à concessão desse direito – uma das táticas mais comuns é estender por anos a fio os processos na Justiça, o que pode levar à situação esdrúxula de o direito ser concedido, porém em um momento em que a resposta já poderia ter perdido o seu sentido.

Não por outra razão, as legislações estrangeiras mencionadas acima não se preocupam somente com a concessão de um direito de resposta em abstrato, mas em especificar os detalhes da operacionalização desse direito. Assim, o intervalo de tempo máximo para a concessão, a equivalência de espaço, tipo de fonte e destaque em relação à informação originalmente publicada são algumas das questões que acabam por compor o marco legal acerca deste tema.

Direito de antena

No debate sobre a democratização dos meios de comunicação, uma outra possibilidade regulatória que vem ganhando, a cada dia, mais adeptos é o chamado Direito de Antena. A iniciativa busca assegurar aos diversos grupos sociais e políticos – minorias, partidos, organizações da sociedade civil, por exemplo – formas de participação na programação dos meios de comunicação.

As legislações espanhola, portuguesa e holandesa já contemplam, com abordagens diferenciadas, o direito de antena. “A exemplo de outras formas de promoção da responsabilidade social da mídia [o direito de antena] supera a via de sentido único, e transforma a comunicação numa via de mão-dupla entre emissores e receptores; entre público, profissionais e empresários”, observa Fernando Paulino, autor de uma tese de mestrado sobre o tema, defendida no Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília.

No Brasil, somente os partidos políticos têm efetivamente o direito de antena, pois são amparados pela legislação eleitoral. Ressalte-se, a esse respeito, que a classe política vê com muitas reservas propostas de participação popular sobre os quais não pode exercer controle algum. A inovação do direito de antena apareceu, pela primeira vez, na Constituição portuguesa de 1976, referendado no artigo 40. O jurista Fábio Konder Comparato, no texto “É possível democratizar a televisão?”, publicado no livro *Rede Imaginária - Televisão e democracia*, focaliza a questão:

“(...) O direito de antena, se bem organizado, pode levar a uma autêntica educação política das massas (...) Aliás, a superação da via de mão única nas relações de comunicação – dos Poderes Públicos – ou dos controladores de emissoras de televisão, em relação ao povo, mas não deste em relação àqueles – deve desembocar no verdadeiro teste da vida democrática, que é o controle popular das ações dos governantes”. Na vigente Constituição espanhola também se regulamenta o direito de antena nos seguintes termos: (art. 20, alínea 4) “a lei regulará a organização e o controle parlamentar dos meios de comunicação dependentes do Estado ou de qualquer entidade pública e garantirá o acesso aos ditos meios dos grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e das diversas línguas da Espanha”.

Direito de antena e liberdade de expressão

Luis Felipe Miguel*

Um dos traços característicos mais importantes dos regimes democráticos, ao lado da realização de eleições periódicas para o provimento dos cargos públicos, é a vigência de um conjunto de direitos e liberdades individuais, entre os quais se destaca a liberdade de expressão (e sua correlata, a liberdade de imprensa). Entendida em sua forma mais plana, a liberdade de expressão indica que não existe nenhuma autoridade capaz de coibir a manifestação de idéias, de opiniões, de fatos ou da criação artística.

A defesa da liberdade de expressão tomou forma, inicialmente, como uma luta contra a censura do Estado e da Igreja – cujos marcos filosóficos são a *Areopagítica*, de John Milton, no século XVII, e *Sobre a liberdade*, de John Stuart Mill, no século XIX. Hoje, embora permaneçam tensões aqui e ali, o preceito da ausência de censura estatal sobre a informação, a opinião e a expressão artística vigora em todos os países com instituições formalmente democráticas. Mas também se percebe com clareza que a ausência de censura não basta. Abolido o controle político, permanece o controle econômico sobre a expressão.

De fato, todos somos livres para dizer o que bem entendamos. Mas a efetividade social de um discurso depende de sua capacidade de atingir uma quantidade de receptores. Nas sociedades de massa, essa capacidade não está dada naturalmente. São necessários determinados meios técnicos que, por sua vez, exigem elevado investimento financeiro. Em suma, é possível gritar na praça pública, mas o que possui repercussão social é uma transmissão televisiva em rede nacional, via satélite. A liberdade de expressão vigora como “liberdade negativa” (ausência de coerção), não como “liberdade positiva” (garantia de seu usufruto verdadeiro por todos). Todos podem falar, mas poucos são escutados.

Espaços para grupos sociais

O que ocorre, então, é que um pequeno grupo de conglomerados da mídia é capaz de prover a maior parte dos conteúdos simbólicos e informativos de que os cidadãos e cidadãs dependem para se situarem no mundo. Sobretudo a partir dos anos 1990, uma onda de fusões internacionais restringiu ao mínimo o número desses grupos. Via de regra, eles agem em diferentes

setores – televisão, cinema, mídia impressa, indústria fonográfica, rádios etc. Muitas vezes, estão ligados entre si por diversos negócios comuns e possuem enlaces com outros setores da economia (no Brasil, a situação não é muito diferente, exceto pelo domínio incontestado de um único conglomerado). O resultado é o empobrecimento brutal da diversidade de pontos-de-vista presentes no discurso da mídia.

As muitas respostas a essa situação incluem medidas de fortalecimento da mídia não-comercial (emissoras públicas, isentas da pressão do mercado) ou não-profissional (emissoras comunitárias), bem como tentativas de restrição à oligopolização do mercado de mídia (limites à propriedade). Um dos caminhos mais interessantes é o chamado “direito de antena”, que consiste basicamente na cessão obrigatória de espaços na mídia para que diferentes grupos sociais apresentem seus próprios discursos.

Agendas alternativas

O direito de antena combate o poder da mídia em duas esferas cruciais e complementares. Primeiro, propicia que os grupos por ele beneficiados apresentem uma agenda alternativa – isto é, tematizem determinadas questões como sendo de interesse público (a maior demonstração do poder de agendamento da mídia é a ausência quase total do problema do controle da informação na pauta política). Em segundo lugar, amplia o leque de enquadramentos das questões agendadas, permitindo que diferentes explicações dos problemas e propostas de solução se coloquem em seus próprios termos.

Um exemplo familiar de direito de antena é a propaganda partidária no rádio e na televisão brasileiros – um espaço para que os partidos apresentem sua visão da realidade e seu programa, mas que tende a ser transformado num palanque eleitoral precoce, a serviço de candidaturas específicas. No caso brasileiro, apenas os partidos ganham o espaço, mas existem experiências diferentes. Em Portugal, organizações da sociedade civil são beneficiadas, mas os programas são veiculados somente nas emissoras públicas. Outra experiência são os canais de acesso público na televisão a cabo estadunidense, que estão à disposição de qualquer grupo ou mesmo cidadão (a Lei do



Cabo brasileira prevê algo similar). A sucessão de programas bizarros e de grande precariedade técnica, no entanto, afugenta os espectadores.

Garantia de equidade

O que é valioso no direito de antena é o entendimento – cristalino, ainda que implícito – de que os meios de comunicação, numa democracia, devem expressar com um mínimo de equidade as diversas perspectivas sociais existentes e dar voz aos diferentes interesses em conflito na sociedade.

Mas não se trata de uma panacéia. Devido a sua competência técnica, a mídia tradicional tende a receber maior legitimidade por parte da audiência e, portanto, medidas que garantam seu controle e

a dispersão da propriedade continuam sendo indispensáveis. Além disso (e principalmente), como é inimaginável dar a cada cidadão o acesso aos meios, torna-se necessário determinar quais grupos devem gozar do direito de antena, o que é uma complexa decisão política.

** Luis Felipe Miguel é doutor em Ciências Sociais, professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É autor de três livros e dezenas de artigos em revistas científicas do Brasil e do exterior, tendo como temas principais de investigação a relação entre mídia e política e a teoria da democracia.*

Fairness Doctrine

Uma outra alternativa regulatória factível constitui-se na fixação, em lei, da responsabilidade dos meios de comunicação como promotores da esfera pública – incluindo as obrigações de tratar das questões controversas de interesse público e de dar espaço às posições divergentes. Um exemplo conhecido de regra legal com este objetivo é a *Fairness Doctrine*, implementada pelos Estados Unidos. Adotada em 1949, a legislação foi revogada pouco menos de 40 anos depois, como parte do esforço desregulador do governo Reagan. Na época, defendia-se que a *Fairness Doctrine* engessava a imprensa, levando-a a evitar a cobertura política. Para o analista de mídia Robert Entman, contudo, a revogação da doutrina acelerou a degradação da cobertura jornalística, sobretudo na televisão.

A *Fairness Doctrine* foi editada pela Federal Communications Commission (FCC) com o objetivo de garantir, no âmbito do jornalismo televisivo e radiofônico, a aplicação da teoria democrática da Primeira Emenda à Constituição norte-americana. Com a medida, a FCC buscou evitar os efeitos tendenciosos de decisões tomadas pelas emissoras de rádio e televisão orientadas por interesses puramente comerciais. De acordo com a *Fairness Doctrine*, eram obrigações das empresas de radiodifusão:

1. Dispensar um percentual razoável de tempo da programação para a cobertura de fatos e questões controvertidas de interesse coletivo.
2. Oferecer razoável oportunidade para a apresentação de pontos de vista contrastantes sobre tais fatos e questões, de modo a proporcionar ao ouvinte ou telespectador o conhecimento das diversas versões e opiniões sobre o assunto.
3. Garantir o direito de resposta a candidatos em campanha política que tivessem recebido críticas ou sofrido ataques pessoais em matérias ou editoriais hostis.

Mesmo com a existência de uma legislação na área, ficava em aberto, entretanto, o ponto crucial da formação da agenda da mídia, ou seja, quais controvérsias mereceriam cobertura. Embora a *Fairness Doctrine* estivesse implantada, as emissoras continuavam guiando-se por aquilo que Daniel Hallin chamou de “controvérsia legítima”, que respeitava os limites da ideologia hegemônica.

Questões cruciais – como o papel do complexo industrial-militar – ficavam permanentemente fora da agenda e, portanto, também do noticiário. Assim, vozes muito desviantes – fora do *establishment* político – não eram contempladas pelo preceito de dar espaço às posições divergentes. A lei acabava por se adequar ao jogo político norte-americano, buscando garantir uma disputa mais equilibrada entre os dois grandes partidos.

O principal mérito de uma medida semelhante à *Fairness Doctrine* não está, portanto, em sua capacidade de tornar a mídia totalmente imparcial – meta que, na realidade, não se pode atingir. Está, sim, em afirmar uma vontade política em relação aos meios de comunicação, deixando claro o seu caráter de serviço público, no qual a busca pelo lucro deve estar subordinada ao interesse da cidadania.

Em síntese, uma norma do tipo da *Fairness Doctrine* defende que o uso da concessão pública para beneficiar pontos de vista particulares é incorreto. Nesse sentido, vale lembrar as palavras do juiz Byron White, da Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1969, quando da interpretação à Primeira Emenda à Constituição: “É o direito dos espectadores e ouvintes, não o direito dos controladores da radiodifusão, que é soberano”. A liberdade de expressão se estabelece, portanto, para beneficiar o público – isto é, os cidadãos –, que deve ter acesso a uma ampla gama de informações.

Produção Independente

Outro mecanismo destinado à garantia de maior diversidade nos conteúdos midiáticos acontece no âmbito das tevês. Como forma de fomentar a participação dos diferentes segmentos sociais na programação das emissoras, muitos países adotam mecanismos de incentivo às produções independentes. No Brasil, as redes produzem quase a totalidade da programação, como podemos ver no caso das minisséries, novelas e programas da Rede Globo, para citar um único exemplo. O presidente do Congresso Brasileiro de Cinema, Geraldo Moraes, acredita que é preciso, no caso brasileiro, separar a transmissão do conteúdo. “A produção independente e regionalizada oferece



A análise *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* reforça a necessidade de uma reflexão semelhante aquela relativa à *Fairness Doctrine*

para o caso brasileiro. A pesquisa constatou que 15,7% dos textos analisados apresentam opiniões divergentes. Apesar de ser um percentual reduzido, se considerarmos que o foco temático do presente estudo diz respeito a um tema polêmico, este valor está acima do verificado em outras pesquisas conduzidas pela ANDI, como pode ser constatado pela tabela abaixo (a exceção é o caso da cobertura sobre organismos transgênicos).

PRESENÇA DE OPINIÕES DIVERGENTES NAS COBERTURAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS			
Pesquisa	Período analisado	Volume de textos	Citação de Opiniões Divergentes
Deficiência	2002	262	4,2%
Desenvolvimento Humano e Social	08/2001 a 07/2002	716	11,2%
Direitos Humanos	2004	1315	11%
Drogas	08/2002 a 07/2003	595	8,4%
Educação	2004	3976	10,3%
Saúde da Criança	2002	993	7%
Saúde do Adolescente	2001	670	5,2%
Tabaco e Álcool	2001	239	6,7%
Trabalho Infantil	2002	652	6,6%
Transgênicos	2004	244	36,5%

o caráter democrático para a televisão. É preciso fazer do canal de TV a estrada transmissora para a sociedade, em toda a sua representatividade”.

Segundo o economista da UFRJ Alex Patez Galvão, em vários países europeus a cadeia televisiva é separada em produção, distribuição e exibição. A maior parte da programação exibida é produzida fora da rede. Na França, por exemplo, o percentual de produção independente das tevês abertas varia entre 75% e 100%. Desde 1990, de acordo com Galvão, a União Européia passou a estabelecer a obrigatoriedade de veiculação de conteúdos produzidos no continente, além de adotar medidas voltadas ao fortalecimento da produção independente. Isso resultou, em 1997, em uma norma do parlamento Europeu chamada “Televisão sem Fronteiras”. A diretiva afirma que os países europeus devem assegurar que as redes de radiodifusão exibam conteúdo audiovisual europeu – o que não inclui notícias, esportes, televentas, etc. – na maior parte do tempo de transmissão e que seja reservado à produção independente ao menos 10% do tempo de programação transmitido ou 10% do orçamento destinado à programação.

Há países que definem percentuais próprios de veiculação de produções independentes. Na Itália e na Holanda, por exemplo, as tevês devem abrir 20% de sua programação às produções independentes. Já no Reino Unido, esse percentual é de 25%, tanto para a BBC quanto para as redes abertas privadas. O economista Alex Galvão ressalta que vários países exigem ainda que as emissoras destinem parte de sua grade à programas produzidos na língua local – o percentual varia de 25% a 50% em nações como Espanha, Portugal, Holanda, Grécia, França, Noruega, Reino Unido e Comunidade Francesa na Bélgica.

O exemplo da Alemanha

A partir de 1997, o Rundfunkstaatsvertrag – tratado entre os Estados que integram a federação alemã – estabeleceu um novo modelo regulatório para a radiodifusão alemã. O documento, entendido como um tratado entre os diferentes estados que compõem a federação alemã, incentivou alterações tanto na regulação da infra-estrutura do setor, quanto no que se refere ao conteúdo.

Segundo ressalta o doutor em Direito Alexandre Ditzel Faraco, no texto “Difusão do conhecimento e desenvolvimento: a regulação do setor de radiodifusão”, além da mudança nos parâmetros para a concentração empresarial nos meios de comunicação de massa, citada no *Capítulo 2*, o tratado alemão define outras restrições voltadas a garantir o pluralismo da mídia que, caso não sejam atendidas, podem resultar na cassação das licenças da emissora, sem qualquer indenização para o empresário.

Uma das possibilidades para o estímulo ao pluralismo é a obrigatoriedade de transmissão, por parte das grandes emissoras, de programação independente. A duração dessa programação deverá ser de, pelo menos, 260 minutos semanais (média de 37 por dia). Desse total, 75, no mínimo, deverão ser transmitidos em horário nobre – das 19h às 23h30. O responsável pela programação não poderá estar vinculado, de nenhuma forma, ao dono da emissora.

A desvinculação entre produtor e emissora não é suficiente para o Rundfunkstaatsvertrag, na medida em que a qualidade da programação não pode ser garantida pela intervenção do Estado. Para esse fim – e no que se refere às empresas acusadas de concentração –, o documento prevê a criação de comitês de programação, possibilitando o controle interno da qualidade das produções transmitidas.

O especialista defende que o estabelecimento de um novo marco regulatório de regionalização no Brasil deve contemplar, entre outras coisas, o acesso da produção independente às grades de programação das emissoras abertas e fechadas e a diversidade da programação. “Além disso, é necessário que o princípio estruturador do acesso da população brasileira a produtos audiovisuais realizados no país, ocorra no maior número possível de mídias”, conclui.

Para o ex- senador Saturnino Braga, o Congresso Nacional tem pela frente o desafio de fortalecer a ponte entre parlamento e sociedade no campo da comunicação e da produção audiovisual brasileira. Segundo ele, o Congresso dispõe de vários instrumentos para participar dessa discussão, como a Frente Parlamentar pela Cultura, a Comissão de Cinema e Audiovisual do Senado e o próprio Conselho de Comunicação Social, instâncias que vêm debatendo, além dos aspectos técnicos, o conteúdo da nossa programação. “É preciso repensar as formas de produção de conteúdo e incrementar a parceria entre o cinema e a televisão, dando maior espaço a produção independente, berço de idéias ricas e criativas, essenciais para um meio de comunicação reconhecidamente influenciador da formação intelectual e cultural dos jovens”.

Programação regionalizada

No Brasil, o Projeto de Lei nº 256/91, de autoria da então deputada federal Jandira Feghali (PCdoB/RJ), tramita há 15 anos no Congresso Nacional. A iniciativa tem como objetivo regulamentar o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, dispondo sobre a programação regional e independente das emissoras de radiodifusão.

Caso aprovado, 30% da programação das emissoras, veiculada entre 7h e 23h deverá ser composta de produção regional, sendo 15% de programas que valorizem a cultura e a arte nacionais e 15% jornalísticos. Em 2003, o PL foi finalmente aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal. Em 10 de outubro de 2006 foi entregue ao senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), que deverá relatá-lo na Comissão de Educação.

Para o jornalista Gabriel Priolli, presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) e da Televisão América Latina (TAL), o resultado do quadro de concentração de conteúdo – que tenta ser revertido por projetos como o da ex-deputada Jandira – é um só: “na totalidade do País – exceção feita às cidades do Rio de Janeiro e São Paulo –, os telespectadores têm pouco acesso à informação jornalística e às manifestações artísticas e culturais de suas próprias cidades e/ou regiões, pela carência de oferta desses conteúdos televisivos”, afirma em documento enviado ao Conselho de Comunicação Social em março de 2003. Para Priolli, os brasileiros que não são paulistas ou cariocas não estão satisfeitos com o fato de verem muito mais tevê proveniente de fora de suas regiões. “Querem as suas tradições, a sua cultura, as suas formas de expressão, o seu sotaque e os seus personagens no ar”, finaliza.

Jandira Feghali

É médica, foi eleita Deputada Estadual Constituinte em 1986 e exerceu mandato de Deputada Federal de 1991 a 2006. É autora do projeto de lei 256/1991, que regulamenta a Constituição Federal no artigo referente à regionalização da programação cultural, artística, e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e tevê.

Em que medida seu projeto de lei relacionado à regionalização da produção modificaria o panorama da radiodifusão no Brasil contemporâneo?

A regionalização é um instrumento fundamental para as alterações do conteúdo na tevê aberta. A democratização que buscamos é impossível de ser feita sem que ocorra a regionalização da produção artística e cultural, principalmente, quando está em debate o modelo de exploração da tevê digital, que, por ser polêmico, vai exigir muita mobilização.

Que mudanças ele traria?

A versão original do projeto determinava a exibição da produção regional nas emissoras de rádio e tevê entre 7h e 23h. O aprovado estabelece veiculação entre 5h e meia-noite. O número de horas para a exibição de programas regionais varia de acordo com número de domicílios atendidos pela emissora. Para lugares com mais de 1,5 milhão de domicílios com aparelhos de tevê, a emissora terá de veicular programação regional por 22 horas semanais. Em regiões com total entre 500 mil e 1,5 milhão de aparelhos, serão 17 horas e nas regiões com menos de 500 mil domicílios com aparelhos de tevê, serão 10 horas de programação regional. Além disso, o projeto de lei prevê que, do total reservado à produção independente, pelo menos 40% deverão ser destinados à apresentação de documentários, obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.

Ao que atribuir a lenta tramitação do projeto no Congresso?

O projeto foi apresentado em 1991 e desde então enfrenta muitas resistências entre as grandes emissoras

de tevê. Em função disso, a tramitação da matéria se alonga durante todos estes anos, apesar das inúmeras tentativas de acordo em torno do texto.

As emissoras regionais, potencialmente interessadas no projeto, se manifestam a favor do mesmo? E as produtoras independentes, organizações que produzem conteúdos audiovisuais, etc?

Todos estes setores estão empenhadas na aprovação do projeto de lei da regionalização, participando inclusive de diversos atos em prol da matéria.

Como fazer para mobilizar as populações locais ao redor de algo tão significativo?

As entidades envolvidas na matéria têm dado excelente contribuição nesse sentido, em função de sua proximidade com a comunidade local e produtoras independentes. Naturalmente, boa parte da sociedade brasileira não tem conhecimento sobre o tema ou mesmo da necessidade de se regulamentar o art. 221 da Constituição Federal. Por isso precisamos ampliar ao máximo esse contingente de apoiadores.

Uma maior ênfase no fato de que muitos países – mais democráticos do que o nosso – possuem regulamentação semelhante não seria um argumento importante a ser utilizado no debate público?

Durante a análise feita pelo Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, foram realizadas algumas audiências e, nelas, pudemos tomar conhecimento da legislação nos principais países do mundo. Nesse estudo, constatamos o atraso de nossa situação jurídica. A ausência da regulamentação gera grandes distorções no sistema de radiodifusão no País.

Devemos ainda acreditar na aprovação do seu projeto?

Claro que sim. Tenho trabalhado arduamente para que isso ocorra o mais brevemente.

Conselho de Comunicação Social

Assim como a questão da regionalização da programação, a efetiva instalação do Conselho de Comunicação Social no Congresso Nacional é outra determinação constitucional estabelecida pelo capítulo da Comunicação que vem encontrando dificuldades para sair do papel.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte, um grupo liderado pela deputada e jornalista Cristina Tavares lutou pela aprovação de um conselho com poderes normativos e coercitivos no que se refere às Comunicações no País. O conselho outorgaria concessões, fiscalizaria a atitude das emissoras de radiodifusão e de imprensa e zelaria pelos preceitos defendidos nos artigos 220 e 221 da Constituição Federal. Não aprovada a proposta inicial, o novo Conselho de Comunicação Social, tal como previsto no artigo 224 da Carta Magna de 1988, foi constituído como órgão auxiliar do Congresso Nacional, responsável pela elaboração de pareceres, recomendações e estudos solicitados pelo Poder Legislativo.

Três anos depois da promulgação do documento, a lei nº 8.389 (de 30 de dezembro de 1991), deu origem ao Conselho. Tratava-se de órgão marcado por uma composição plural, formada por representantes patronais e das categorias profissionais envolvidas com a área, além de cinco representantes da sociedade, civil, democratizando o debate sobre o setor. Sua falta de prerrogativa para intervir na regulação das Comunicações, no entanto, acabou por limitar suas ações. “Em sua proposta inicial, o Conselho tinha poderes para realizar concessão de canais de rádio e televisão e para cassar concessões”, explica o jornalista Carlos Chagas, presidente do Conselho em sua primeira composição, “mas acabou reduzido a um órgão consultivo. Não foram os deputados propriamente que rejeitaram esse conselho. Quem rejeitou foram os donos dos meios de comunicação, entendendo que o Conselho poderia representar uma interferência em seus negócios”.

Embora o texto legal que o criou tenha sido resultado de consenso entre os vários segmentos envolvidos com o setor, a instalação do Conselho foi sistematicamente obstruída por manobras de bastidores que atendiam à pressão da grande mídia, contrária à sua instalação. Apesar de incorrer em óbvia ilegalidade, já que a própria lei que o criou determinava sua instalação em até 90 dias após sua promulgação, o Congresso Nacional só procedeu à eleição dos membros do Conselho mais de dez anos depois, em junho de 2002. A constituição do órgão, entretanto, só foi viabilizada graças a um acordo que condicionava a sua instalação ao atendimento de uma demanda das emissoras, relacionada à aprovação da Medida Provisória que tornava possível a abertura das empresas ao capital estrangeiro.

Em novembro de 2004, o Congresso Nacional escolheu a composição do segundo mandato do Conselho de Comunicação Social. “Deputados e senadores referendaram uma composição desequilibrada para os próximos dois anos de trabalho”, protestaram, em nota, a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço),



Ao longo dos três anos analisados pela pesquisa coordenada pela ANDI, o tema da regionalização teve uma razoável presença no noticiário, em grande parte potencializada pela discussão do projeto apresentado pela deputada federal Jandira Feghali. De todo o material pesquisado, 14,4% discutem, mesmo que lateralmente, a vinculação entre a comunicação e as questões regionais, culturais ou locais. Num movimento mais tímido, 3,5% dos textos que abordam questões de conteúdo focalizam de maneira central a regionalização da programação e 1,9% a programação independente.

ário, em grande parte potencializada pela discussão do projeto apresentado pela deputada federal Jandira Feghali. De todo o material pesquisado, 14,4% discutem, mesmo que lateralmente, a vinculação entre a comunicação e as questões regionais, culturais ou locais. Num movimento mais tímido, 3,5% dos textos que abordam questões de conteúdo focalizam de maneira central a regionalização da programação e 1,9% a programação independente.

SOBRE A PROGRAMAÇÃO INDEPENDENTE E/OU REGIONAL, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A*

Importância e características dos temas	31,3%
Projeto da Deputada Jandira Feghali (PL-256/1991)	28,1%
Política governamental para o setor	18,8%
Direitos Humanos	12,5%
Financiamento	9,4%

* 50,2% dos textos trabalham questões de conteúdo e, destes, 5,4% remetem a aspectos específicos da regionalização da programação e da programação independente.

o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos), a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fitert) e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). Até hoje o cenário não mudou: os representantes das empresas continuam a ser a maioria na composição do conselho.

Nova classificação indicativa

A classificação indicativa dos conteúdos audiovisuais também se enquadra no rol de propostas regulatórias apresentadas pela Constituição de 1988. Entretanto, nesse caso, a história da implementação da política revela um relativo êxito: ao menos o assunto, em alguns momentos, ganhou as páginas dos jornais e conduziu as empresas a um debate público com o governo e com a sociedade civil organizada. No período do fechamento da presente publicação – fevereiro de 2007 – essa discussão recebeu ainda maior destaque na agenda pública, a partir da publicação pelo Ministério da Justiça de portaria redefinindo as normas para o novo modelo de classificação adotado pelo Brasil.

A classificação indicativa é um instrumento regulatório que tem como objetivo apontar quais conteúdos audiovisuais são apropriados ou inapropriados para crianças e adolescentes, de acordo com suas faixas etárias e com seu contexto biopsicossocial. No Brasil, um sistema de classificação da programação foi criado após a entrada em vigor da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nos últimos anos, o governo vem discutindo a necessidade de aperfeiçoar o modelo de classificação adotado pelo País e, para isso, tem procurado fomentar o debate público sobre a questão. Nesse contexto, em 2006, após um processo de discussões públicas sobre o tema envolvendo órgãos estatais, empresas de comunicação, universidades e organizações da sociedade civil organizada, o Ministério da Justiça apresentou, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, as bases de um novo sistema de classificação.

Direitos humanos e diálogo com a sociedade

Fundamentada no paradigma dos direitos humanos, a proposta busca constituir-se em uma ferramenta de diálogo com a sociedade – especialmente com os pais, as crianças e os adolescentes –, a respeito do conteúdo midiático a que somos submetidos diariamente. Assim, longe de constituir uma ameaça à liberdade de expressão – discurso adotado por diversas emissoras –, a classificação indicativa busca ser um aliado na garantia do direito à informação de qualidade, assim como na construção de uma sociedade mais crítica e consciente. “Não é controle, não é censura. É informação qualificada sobre a produção audiovisual”, resume o Diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça, José Eduardo Elias Romão.

De acordo com o Ministério da Justiça, a sinalização de conteúdos audiovisuais especialmente interessantes e adequados – assim como dos inadequados – para determinados segmentos populacionais tem dois objetivos primordiais: oferecer à sociedade a possibilidade de escolha consciente da programação a qual se pretende ter acesso; e proteger os direitos de todos os



O levantamento realizado pela ANDI com apoio da Fundação Ford demonstra que somente 0,3% dos textos menciona o Conselho de Comunicação Social.



O estudo revela ainda que 3,1% de todos os textos analisados discutem de maneira central questões relacionadas à Classificação Indicativa de conteúdos audiovisuais. O dado, observada a amplitude das temáticas pesquisadas, ressalta a importância conferida ao tema. Interessante notar que na cobertura destinada ao assunto em fevereiro de 2007, ou seja fora do alcance da presente pesquisa, houve uma nítida diferenciação entre matérias elaboradas por jornais ligados às emissoras de televisão – claramente contrárias à Classificação Indicativa – e por veículos impressos sem essa característica – com matérias mais plurais.

cidadãos e cidadãs, em especial os das chamadas minorias políticas, recorte social no qual crianças e adolescentes ocupam posição de destaque.

Resultados

Um dos resultados efetivos dessa discussão foi a publicação, em julho de 2006, da portaria 1.100. A norma regulamenta o exercício da classificação indicativa de diversões públicas, especialmente obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, DVD, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres.

Já em fevereiro de 2007, o MJ também regulamentou, com a publicação da portaria 264/07, a classificação indicativa dos conteúdos de tevê no País. Apesar de atender às proposições colhidas durante a consulta pública, a medida acabou por gerar um polêmico debate, em muito motivado pelas críticas manifestadas por emissoras privadas insatisfeitas com a nova política. Os fundamentos conceituais e normativos dessa proposta foram apresentados no livro *Classificação Indicativa – Construindo a Cidadania na Tela da Tevê*.

Direitos do telespectador

Lançada em dezembro de 2006, a publicação *Classificação Indicativa – Construindo a Cidadania na Tela da TV* é fruto de uma parceria entre Ministério da Justiça, Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Save the Children Suécia e Fundação Avina. A obra é apresentada em três idiomas – português, inglês e espanhol – e busca debater a prática da classificação amparada por diferentes perspectivas metodológicas (medicina, psicologia, sociologia, ciência política, direito comparado).

O material – fruto de uma extensa análise bibliográfica e colaboração de diversos especialistas no tema – marca a atuação do Estado como agente de informação na garantia de meios eficazes para a regulação democrática sobre o acesso a conteúdos audiovisuais. Para isso, utiliza como pano de fundo para esse debate uma leitura aprofundada da realidade socioeconômica brasileira, bem como do contexto nacional referente à regulação dos meios de comunicação. Nesse sentido, o livro descreve o ambiente regulatório das telecomunicações, assim como as principais características do setor de comunicações de nosso País, vis-à-vis os marcos legais de outras democracias.

Na obra estão presentes também debates acerca de como os conteúdos audiovisuais são absorvidos e interpretados pelo público a ser protegido – compreensão indispensável na discussão sobre classificação indicativa. A publicação debate ainda os impactos da programação audiovisual (principalmente a de rádio e tevê) sobre crianças e adolescentes e examina a experiência internacional na área de regulação.

Segundo o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, *Classificação Indicativa – Construindo a Cidadania na Tela da TV* resulta do equilíbrio entre o direito à liberdade de expressão e o dever de proteção absoluta à criança e ao adolescente. “A obra faz mais do que registrar os desafios e as conquistas vividos por pessoas e instituições comprometidas com a realização da Constituição Federal. Ela conta parte da história de redemocratização do País”, destaca.

V-CHIP

Em 2001, o governo brasileiro aprovou a lei 10.359, que estabelece a obrigatoriedade de aparelhos de televisão fabricados a partir de sua vigência conterem um dispositivo eletrônico – conhecido como V-CHIP. Desenvolvido por Tim Collings, da universidade canadense Simon Fraser, em Vancouver, o mecanismo permite aos pais ou responsáveis bloquearem programações que apresentam conteúdos considerados inadequados. Para tanto, os programas necessitam ser objeto da Classificação Indicativa.

Segundo especialistas, mesmo com algumas limitações, o V-CHIP pode ser uma estratégia relevante se adotada em conjunto com outras medidas. Contudo, a lei que demanda a introdução da tecnologia no cenário brasileiro já sofreu duas alterações a fim de prorrogar os prazos que os fabricantes de televisores têm para começar a produzir aparelhos com esta configuração. Em tese, a indústria eletrônica já deveria, desde o dia 30 de junho de 2004, ter ini-

ciado a produção de aparelhos contendo o V-CHIP. Essa foi a data limite estabelecida pela lei 10.672/03, que alterou o prazo inicial definido pela legislação anterior. No entanto, diversas propostas legislativas foram apresentadas no sentido de prorrogar pela terceira vez a data para instalação do V-CHIP nos aparelhos de tevê do País.

Dentre estas propostas, a mais significativa foi a Medida Provisória 195 de 29 de junho de 2004, editada um dia antes de encerrado o prazo anteriormente estabelecido. Tal MP alterava a data limite para 31 de outubro de 2006, porém foi integralmente rejeitada pelo Congresso Nacional, o que nos leva à situação esdrúxula de ter como prazo legalmente estabelecido o já vencido 30 de junho de 2004. Os fabricantes, por sua vez, seguem sem incluir o dispositivo nos aparelhos que produzem.

Outros projetos de lei

São inúmeros os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que visam alterações no marco regulatório brasileiro acerca das comunicações. Uma análise detida dos mesmos, fora do alcance do presente texto, permitiria elaborar e sistematizar um rol de propostas pertinentes para o setor, bem como compreender quais são os parlamentares e partidos que centralmente se interessam pela questão. Algo semelhante foi feito pelo cientista político Guilherme Canela no artigo “Históricos e Perspectivas: Uma Análise da Legislação e dos Projetos de Lei Sobre Radiodifusão no Brasil”, o qual, entretanto, exige uma atualização.

Apenas como ilustração, poderíamos mencionar o Projeto de Lei nº 110 de 1995, de autoria do senador Pedro Simon (PMDB/RS), que previa a criação obrigatória, nas emissoras de radiodifusão, de um serviço de atendimento ao público, centrado na figura do *ombudsman*. Em 29 de janeiro de 1999, a proposição foi arquivada ao final da legislatura. Ainda assim, em entrevista reproduzida a seguir, o senador ressaltou o avanço, no que se refere à Comunicação Social, promovido pela Constituição Federal e pelos debates no Congresso Nacional: “Eu destacaria especialmente três iniciativas: a criação da Subcomissão Permanente de Cinema, Teatro, Música e Comunicação Social; a instalação do Conselho de Comunicação Social; e a importante experiência dos canais legislativos, que propiciam a aproximação das instituições com a opinião pública”.

Outra iniciativa que merece atenção é o Projeto de Lei nº 3232 de 1992, do então senador Josaphat Marinho (PMDB/BA), prevendo a criação de uma nova Lei de Imprensa, em substituição à atual de 1967. Em 2 de setembro de 1997, foram publicados os pareceres das comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJR), ficando o projeto pronto para ser inserido na ordem do dia. Há nove anos, no entanto, a proposta aguarda votação.



A pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* revela que, de todo o material analisado, 35% mencionam algum tipo de legislação, sendo que 1/3 desses textos se referem a projetos de lei e propostas de emenda à Constituição.

Pedro Simon

O senador Pedro Simon é um dos mais ativos parlamentares no debate e no encaminhamento de questões relacionadas aos meios de comunicação. Ele foi o relator do Relatório Radio e TV no Brasil – diagnósticos e perspectivas, produzido em 1997, no Congresso Nacional.

Qual sua avaliação sobre a atuação do Congresso Nacional na área de regulação dos meios de comunicação? Que fatores ou interesses impedem ou dificultam o avanço de questões essenciais a serem enfrentadas, como concentração da propriedade, regionalização da programação, enfim, a própria regulamentação do Capítulo da Comunicação Social na Constituição Federal?

É inegável que o Parlamento brasileiro já avançou muito na discussão de temas e aprovação de medidas relacionadas à democratização dos meios de comunicação. Eu destacaria especialmente três iniciativas: a criação da Subcomissão Permanente de Cinema, Teatro, Música e Comunicação Social; a instalação do Conselho de Comunicação Social; e a importante experiência dos canais legislativos, que propiciam a aproximação das instituições com a opinião pública. Iniciativas dessa grandeza ampliam o debate em torno de grandes temas e instrumentalizam o Parlamento para lidar com as delicadas questões que envolvem a mídia. É preciso registrar, também, que o Congresso Nacional aprovou um texto constitucional competente, abrangente e completo, no que se refere à Comunicação Social. O capítulo que trata do tema prevê, por exemplo, a proibição de que os meios de comunicação constituam objeto de monopólio ou oligopólio; e exige que as programações de televisão respeitem, de um lado, os valores éticos e

morais da família e, de outro, priorizem a promoção da cultura nacional e regional. Infelizmente, nem todos esses princípios estão regulamentados, nem todos eles são respeitados. Acredito, sem dúvida, que deveria haver uma maior mobilização para aprovação das medidas legislativas que tratam desses temas. O Parlamento brasileiro deve priorizar essas discussões pela importância que a mídia tem na vida brasileira.

Na sua visão, quais as questões mais prementes a serem discutidas e incluídas em uma eventual nova lei de comunicação de massa?

Vivemos em um mundo em que os meios de comunicação assumem, cada vez mais, o papel de mediadores das relações sociais. Especialmente a televisão, que chega a ser considerada por alguns estudiosos como verdadeira matriz de valores, superando nessa função a própria família, a escola, a Igreja, até mesmo os partidos políticos. Estudos recentes revelam que as crianças do mundo inteiro passam, em média, três horas diárias em frente à tela da televisão. Ou seja, gastam com a televisão pelo menos 50% mais tempo do que em qualquer outra atividade não-escolar, incluindo a elaboração de deveres de casa, convívio com a família e amigos ou leitura. A verdade é que, ao dominar amplamente o cotidiano das crianças, a televisão transformou-se no principal fator de socialização. Assim, eu destacaria a importância do debate sobre a influência da televisão sobre os pequenos e jovens.

Que tipo de informação, que tipo de mensagem as nossas crianças e os nossos jovens estão recebendo através da televisão? Que impacto as cenas de violência exibidas na televisão e nos vídeos podem ter sobre estes cidadãos em for-



mação? Qual a responsabilidade dos poderes públicos, da sociedade e dos próprios meios de comunicação nessa questão?

Esse tema ganhou ainda maior relevância com a entrevista do dramaturgo Sílvio Abreu, à revista *Veja*, em julho do ano passado. Nela, o autor de novelas informa sobre pesquisa encomendada pela rede Globo que nos obriga a uma profunda reflexão. Ele constata que, de uns tempos para cá, houve uma mudança drástica na mentalidade dos telespectadores das novelas. Para as pessoas consultadas, principalmente donas-de-casa, é válido utilizar de todos os meios para vencer na vida, mesmo se condenáveis, como enganar, roubar e corromper. A maioria já não se torce mais pelos ‘mocinhos’ e ‘mocinhas’, considerados agora uns chatos e fracassados. Vemos que os valores morais e os princípios da dignidade e decência na relação com o próximo, estão em processo de desintegração, a julgar pelo resultado da pesquisa da emissora. O Senado deverá fazer essa reflexão e já convidamos o dramaturgo para um debate sobre o assunto.

O Parlamento brasileiro não pode mais retardar uma ampla discussão sobre a televisão brasileira. Ao lado de temas como educação, saúde, trabalho e tantos outros que, tradicionalmente, são debatidos no Congresso Nacional, precisamos dedicar atenção urgente ao conteúdo que a mídia oferece às crianças e jovens.

Quais os efeitos da concentração dos meios de comunicação no Brasil?

O rápido desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, a possibilidade de convergência entre mídias clássicas de informação e entretenimento (como o rádio, a televisão e até mesmo o jornal) com as telecomunicações e a informática - mais especificamente o computador como suporte a um sem número de novas aplicações - tornam a questão da propriedade dos meios de comunicação um problema cada vez mais complexo. De olho no atraente mercado multimídia, que abre a possibilidade de novos negócios, os grandes conglomerados de comunicações nacionais e internacionais se expandem para conquistar o Brasil, o segundo mercado potencial das comunicações em todo o mundo, atrás apenas da China. Observa-se, por exemplo, o controle das operadoras e programadoras de tevê por assinatura pelos grandes e tradicionais grupos de comunicação do País, além do que se chama de concentração vertical da propriedade, ou seja, o controle por um único grupo dos processos de produção, veiculação, comercialização e distribuição de programas de televisão. Acredito que precisamos estar atentos para que esse novo cenário possa ser regulamentado, principalmente, no caso da televisão, com salvaguardas que resguardecem o direito da população brasileira a uma programação de qualidade.

CASOS EMBLEMÁTICOS

No período analisado pelo estudo coordenado pela ANDI em parceria com a Fundação Ford, como vimos, alguns episódios ocorridos no Brasil foram especialmente ilustrativos para o debate proposto na presente publicação. Tratamos previamente, por exemplo, da tentativa de expulsão do jornalista Larry Rother, do projeto de lei acerca da regionalização da programação, da bem-sucedida proposta de aprimorar a regulação referente à classificação indicativa e, no *Capítulo 2*, de situações como a possibilidade não concretizada de concessão de um empréstimo, via Bndes, às empresas de comunicação.

A seguir, analisaremos três outros fatos ocorridos no triênio pesquisado e que permitem reflexões importantes não somente quanto à regulação dos conteúdos midiáticos, mas também quanto à cobertura jornalística direcionada a tais casos. Longe de nos aprofundarmos em análises de mérito mais específicas dos exemplos citados, a proposta é revelar as nuances do debate sobre as Políticas Públicas de Comunicação, bem como do comportamento da imprensa diante dessas questões.



Merece destaque o fato de que somente quatro dos 1.184 textos analisados pela pesquisa coordenada pela ANDI abordam discussões acerca de uma potencial Lei Geral de Comunicação de Massas.

O sepultamento do Conselho Federal de Jornalistas

Em abril de 2004, a direção nacional da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e os presidentes dos sindicatos estaduais foram recebidos, no Palácio do Planalto, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Uma de suas principais reivindicações era o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei parado há mais de uma década no Ministério do Trabalho, criando o Conselho Federal e os conselhos regionais de Jornalistas.

O Conselho tinha por objetivo “orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de jornalista”. Além disso, pretendia “zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe” e “colaborar com o aperfeiçoamento dos cursos de jornalismo e comunicação social com habilitação em jornalismo”. Quatro meses após o encontro, o presidente Lula assinou o projeto de lei e o enviou ao Congresso Nacional.

Prontamente, a grande mídia manifestou-se contrária à iniciativa do Poder Executivo, alegando que se tratava de uma tentativa de recriar a censura prévia no País. “A Record não aceita nenhuma espécie de controle. Já tem sua ética, uma programação voltada à família. Não tem de assinar nada, porque já existem leis, como a Lei de Imprensa e o Estatuto da Criança e do Adolescente, que punem excessos. E não vai dar nenhuma sugestão [ao governo]. A sugestão é aplicar a lei vigente”, disse Dennis Munhoz, presidente da rede, em alusão também ao projeto que previa a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav).

Na época, o ex-secretário de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, Ricardo Kotscho, resumiu os argumentos na defesa do projeto de lei: “O objetivo central da criação do CFJ – a exemplo do que há muito ocorre com advogados, médicos, economistas e outras categorias – é exatamente defender a dignidade e a ética exigidas no exercício da profissão, para garantir à sociedade a plenitude da liberdade de imprensa, e não a liberdade para alguns profissionais e algumas empresas divulgarem o que bem entendem a serviço dos seus interesses”.

Em 15 de dezembro de 2004, o Congresso Nacional rejeitou o projeto de lei em votação simbólica, já que sua derrubada havia sido acordada previamente em troca da aprovação de outras medidas. O relator do projeto, Nelson Proença (PPS-RS), concessionário de emissoras de rádio no Rio Grande do Sul, pediu a rejeição da proposta: “A atividade jornalística é intrinsecamente agressiva aos interesses de quem tem as suas mazelas expostas por matéria publicada. Mas isso é socialmente legítimo, saudável e essencial à democracia”.

A tentativa de criação da Ancinav

Também em 2004, o Ministério da Cultura acenou com um projeto de lei para a criação de uma nova agência nacional, a Ancinav, voltada à regulação do cinema e das emissoras de televisão aberta e por assinatura. A Agência Nacional de Cinema (Ancine) seria extinta. Novamente, a mídia – principalmente televisiva – voltou a acusar o governo, assim como fizera em relação ao Conselho Federal de Jornalistas, de tentar implantar a censura prévia no Brasil. Um dos principais alvos era o artigo 43 do documento, que confere à agência o poder de “dispor



A investigação levada a cabo pela ANDI, com o apoio da Fundação Ford, denota que 7,5% dos textos pesquisados dedicaram-se a debater a potencial criação do CFJ. A discussão, raramente, atendeu o princípio básico de apresentar os dois lados em disputa: 64% dos textos trouxeram inequívoca e exclusivamente posicionamentos contrários ao projeto e 4,5% ofertaram aos leitores um material com opiniões favoráveis e contrárias na mesma proporção. Em 66% dos casos, as opiniões vieram pela voz de uma fonte de informação, sendo que enquanto as empresas e suas associações foram ouvidas em 15% das matérias, os sindicatos de jornalistas e a federação da área foram consultados em 2,2%.

sobre a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação” das emissoras de televisão.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert) reagiu fortemente, por meio de seu presidente, à época, José Pizani: “Nossa posição é de não assinar termo algum, o qual consideramos indiscutível. Defendemos a auto-regulamentação.” O cineasta Cacá Diegues, em artigo publicado no jornal *O Globo*, acusou o projeto de ser “reductor, xenófobo e autoritário”.

Reunidos, o Sindicato da Indústria do Cinema e Audiovisual (Sicav), do Rio de Janeiro, os sindicatos dos distribuidores do Rio e de São Paulo, a Associação Brasileira de Operadoras de Multiplex (Abraplex), a Federação Nacional de Empresas Exibidoras Cinematográficas (Feneec) e a Associação Brasileira de Cinema (Abracine) também protestaram, em nota coletiva: “Entendemos que os princípios e fundamentos da lei em questão podem conduzir a um dirigismo centralizador estatal sobre o conteúdo e a dinâmica das relações econômicas do setor”.

O Ministério da Cultura chegou a cogitar a retirada do polêmico artigo 43 da proposta de criação da Ancinav. “Queremos eliminar um foco de mal-entendidos e começar a discussão em bom tom”, declarou o secretário-executivo do ministério, Juca Ferreira. O jornalista Luis Nassif reconheceu que o projeto de lei não previa o controle de conteúdo, e sim a verificação de quais produtos se enquadravam nos dispositivos constitucionais, identificando a nacionalidade de seus responsáveis em consonância com os limites estipulados para o capital estrangeiro nos meios de comunicação. “A missão de uma política para a área deveria ser a de criar estímulos para que novos produtores culturais surjam no País e que as atuais emissoras se voltem para o mundo – como exportadoras de produtos de entretenimento. A função da política pública é abrir espaço para o novo. Se se limitar a ser um consenso do velho, o novo jamais nascerá”, lembrou.

Face à pressão da iniciativa privada, o governo não chegou a encaminhar o projeto de lei ao Congresso Nacional.

Ficção e jornalismo: o Caso Gugu-PCC

Outro caso emblemático nesse debate foi protagonizado por um programa dominical brasileiro. Em meio a disputas ferrenhas pela audiência, o apresentador Gugu Liberato veiculou uma entrevista com falsos integrantes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) em seu programa *Domingo Legal*, transmitido pelo Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), no dia 7 de setembro de 2003. Durante a entrevista, os dois supostos membros do PCC ameaçaram diversas personalidades públicas e apresentadores de outras emissoras. A farsa foi desmontada por meio de uma denúncia e os próprios advogados da facção garantiram que os entrevistados não pertenciam ao grupo criminoso.

Depois da repercussão contrária à iniciativa do *Domingo Legal*, o Ministério das Comunicações multou o SBT em R\$ 1.792,53, algo em torno de sete salários mínimos vigentes no Brasil em 2004. O valor torna-se ainda mais irrisório se comparado aos US\$ 600 milhões em publicidade recebidos anualmente pelo



A pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação* constatou uma diferença fundamental entre a cobertura do CFJ – diretamente relacionada aos interesses da mídia impressa – e da Ancinav. Esta foi radicalmente mais plural do que aquela – lembrando que a investigação analisou apenas os jornais impressos. Do material analisado que abordava diretamente a questão da Ancinav, 56% apresentava ou somente posições favoráveis ou somente contrárias. Em cerca de 33% dos textos a abordagem trazia, concomitantemente, posições contrárias e favoráveis à proposta. Entretanto, novamente, verificam-se diferenças entre os veículos no tocante a sua inserção em grupos empresariais mais amplos, com interesses diretos no cinema e no audiovisual. Enquanto o semanário *Carta Capital*, dentre as revistas, respondeu por 70,6% dos textos que discutiam majoritariamente a Ancinav, a *Época* foi responsável por 5,9%. Entre os jornais, enquanto a *Folha de S. Paulo* contribuiu com 11,8% do material sobre Ancinav e *O Estado de S. Paulo* com 10,3%, *O Globo* foi responsável por 2,9%.

SBT, de acordo com dados da pesquisa *Os Donos da Mídia*. Ao expedir a multa, o próprio Ministério admitiu que o valor era simbólico, mas esclareceu ser o limite máximo que o governo podia estipular. Em parecer sobre o caso, o órgão argumenta que a emissora descumpriu o artigo 53 do Código Brasileiro de Telecomunicações, que trata do abuso ao exercício da liberdade de expressão, incorrendo em ofensa à moral familiar ou dos bons costumes e veiculando notícia falsa, com perigo para a ordem pública, econômica e social.

Em acordo com a Justiça do Estado de São Paulo, Gugu aceitou doar R\$ 750 mil a instituições de caridade, indicadas pelo Ministério Público, para escapar dos processos cível e criminal. Em junho de 2006, prescreveram os crimes pelos quais o apresentador e outros cinco acusados respondiam e a ação, que corria na 2ª Vara Criminal de Osasco, foi arquivada.



De acordo com a análise capitaneada pela ANDI, com apoio da Fundação Ford, 2,4% dos textos pesquisados retrataram com destaque o caso da falsa entrevista veiculada pelo programa *Domingo Legal*. Vale assinalar que 28,6% das fontes ouvidas pelos jornais, para esse episódio, eram vinculadas ao Ministério das Comunicações e 35,7% ao Ministério Público.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: PUBLICIDADE NO FOCO

As questões relativas à publicidade representam 4,7% da cobertura global sobre Políticas Públicas de Comunicação e 9,4% daquela sobre questões de conteúdo. O tema é espinhoso para as empresas de comunicação, visto que a publicidade é a sua principal fonte de renda; logo, cobrir o setor é trabalhar com os interesses diretos de um de seus *stakeholders* mais relevantes. Mesmo assim, não se pode dizer que, isoladamente, a cobertura sobre o tema foi desprezível.

O tratamento editorial dispensado à questão concentrou-se na proibição e/ou regulação da publicidade para um setor específico – a maioria das matérias se remeteu ao de bebidas alcoólicas. Vale destacar que discussões importantes – como a da publicidade infantil ou a da publicidade governamental – ficaram de fora ou tiveram cobertura menos expressiva. Dada a abrangência das temáticas abordadas por essa investigação, não aprofundaremos, ainda que minimamente, a discussão sobre a publicidade e sua regulação – o que, de forma nenhuma, indica que este é um tema de menor relevância, devendo figurar no rol de preocupações acerca das políticas de comunicação.

SOBRE A PUBLICIDADE, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A*

Proibição da publicidade de um setor específico	41,1%
Disputa entre empresas em razão da publicidade	28,6%
Publicidade governamental	19,6%
Regulamentação da publicidade de um setor específico	10,7%

* 50,2% dos textos trabalham questões de conteúdo e, destes, 9,4% remetem a questões específicas da publicidade

BREVE PANORAMA DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Assim como acontece no caso da infra-estrutura, os modelos de regulação de conteúdo adotados em outros países podem contribuir para refletir sobre os limites e avanços registrados no marco regulatório brasileiro; a seguir, apresentamos um rápido retrato de algumas experiências internacionais

Como vimos no Capítulo 2, as experiências levadas a cabo em outras nações constituem uma importante referência para as reflexões sobre os modelos regulatórios adotados no Brasil. Nesse sentido, a proposta da presente seção é apenas oferecer algumas informações complementares. Além disso, é significativo destacar que, por ocasião do estudo sobre a regulação internacional acerca da classificação indicativa – realizada pela ANDI e pelo Ministério da Justiça, com apoio da Save the Children Suécia e da Fundação Avina – elementos relevantes dos marcos legais que tratam dos conteúdos audiovisuais já foram discutidos. O debate compõe todo o Capítulo 5 do livro *Classificação Indicativa: Cidadania na Tela da Tevê*.

Mesmo assim, vale lembrar que dentre as principais formas de regulação democrática dos conteúdos audiovisuais se encontram:

- A classificação indicativa dos programas, que atrela conteúdos inadequados e adequados a horários nos quais os mesmos podem ou não ser exibidos e a faixas etárias para os quais são desaconselháveis ou especialmente recomendados (países como Alemanha, Argentina, Austrália, Holanda, Nova Zelândia, Portugal e Suécia possuem legislações com essas características).
- A exigência de programação em língua local (ocorre em nações como França e Canadá) ou de conteúdos produzidos nacionalmente (presente em vários membros da União Européia).
- A demanda para o respeito à programação independente e regional (o caso da Alemanha, apresentado na página 139, é um dos exemplos mais interessantes).
- A garantia do Direito de Resposta.
- A estipulação do Direito de Antena.
- O financiamento de programação de qualidade (proposta, por exemplo, do Children's Act estadunidense).
- A proteção dos direitos de minorias políticas (um caso emblemático é o da legislação sul-africana).
- O monitoramento sistemático da programação e seus conteúdos (como ocorre com o Conselho Nacional de Televisão do Chile).
- A forte regulação da publicidade (verificada, por exemplo, na proibição da publicidade infantil em nações como Suécia, Noruega, Itália, Irlanda, Grécia, Dinamarca ou Bélgica).

O interesse público no mundo anglo-saxão

Em muitos países, prevaleceu, no momento da constituição dos seus marcos regulatórios, uma clara alusão ao interesse público. Nos Estados Unidos, depois de um período inicial da radiodifusão sem regulamentação específica, o Congresso editou o Radio Act, em 1927, que criava a Federal Radio Commission (FRC), agência reguladora com poderes de outorga e fiscaliza-



A pesquisa conduzida pela ANDI demonstra que 17,4% dos textos analisados focaliza experiências e realidades exteriores àquelas verificadas no Brasil. Entretanto, tais textos seguem a mesma lógica do restante da cobertura: concentram-se, sobretudo, em questões de conteúdo (49%) e, em alguma medida, nas questões tecnológicas (16%).

ção do setor. Em 1928, a FRC divulgou um documento em que associava as outorgas ao interesse público, em conformidade com o disposto no ato de sua criação. Após apresentar alguns critérios prioritários (qualidade técnica, distribuição justa dos diferentes tipos de serviço prestado, evitar duplicidade de programas, tipos de programação e publicidade, dentre outros), a FRC concluía:

Como o número de canais é limitado e o número de pessoas querendo oferecer radiodifusão é muito maior do que o que pode ser acomodado, a comissão deve determinar dentre os candidatos anteriores quais vão, se licenciados, melhor servir ao público. Em alguma medida, talvez, todos oferecem mais ou menos serviços. Porém, aqueles que oferecem menos devem ser sacrificados em função daqueles que oferecem mais. A ênfase deve estar primeiramente no interesse, na conveniência e na necessidade do público ouvinte, e não no interesse, na conveniência ou na necessidade do radiodifusor ou do anunciante.

No Reino Unido, uma análise da imprensa entre os anos de 1947 e 1949, apresentada ao Parlamento pela Royal Commission on the Press, apontou as indicações das funções sociais que deveriam ser aplicadas aos meios de comunicação, especialmente no tocante à garantia de uma informação equilibrada sobre as opções políticas diferenciadas em disputa no processo eleitoral, oferecendo, ademais, as condições – através do trabalho noticioso – para que o eleitorado pudesse acompanhar e vigiar o desempenho dos governantes.

Na década seguinte ao debate travado no parlamento britânico, o sistema de televisão também passou a responder pelas mesmas responsabilidades já atribuídas à imprensa escrita e ao rádio. O precoce surgimento da televisão comercial na Inglaterra, se comparado com os outros países europeus, pode ser apontado como uma das causas para o rígido controle sobre esse meio de comunicação. É possível dizer que o sistema britânico foi o modelo que melhor garantiu o status de serviço público com múltiplos instrumentos de proteção aos interesses dos consumidores, o que ocorreu desde 1954, com o Television Act.

Multa recorde

Em 2007, o órgão regulador norte-americano, Federal Communications Commission (FCC), aplicou uma multa de US\$ 24 milhões – a mais alta estabelecida pelo organismo contra uma empresa – à Univisión, maior cadeia de televisão hispânica dos Estados Unidos. A emissora sofreu a sanção por transmitir telenovelas como programas educativos para crianças, esclareceu o presidente da FCC, Kevin Martin. Nos Estados Unidos, as emissoras de tevê devem cumprir uma cota mínima semanal de programação educativa.

Alguns exemplos

Canadá - O Broadcasting Act, em vigor desde 1991, é o instrumento legal que define os princípios orientadores da programação de tevê no Canadá. O documento estabelece, entre outros elementos, que ela deve ser variada e abrangente, além de equilibrar informação, esclarecimento e entretenimento para homens, mulheres e crianças de todas as idades, interesses e gostos. A programação também deve seguir os códigos

concernentes à veiculação de conteúdos violentos, à apresentação dos papéis sexuais e à publicidade dirigida à criança e ao adolescente, cujos critérios são considerados na definição da Classificação Indicativa.

Estados Unidos - Em caso de desrespeito às regras de regulação de conteúdo (Classificação Indicativa, por exemplo), a FCC pode emitir advertências, cobrar multas ou cancelar licenças. Para isso, o cidadão deve reclamar ao serviço de atendimento, tendo de gravar



a exibição que considera inadequada e enviar a fita à agência. Cabe ressaltar que as mudanças implementadas a partir dos anos 1990 estão amplamente conectadas a decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos, sempre em relação aos limites da Primeira Emenda, que versa sobre liberdade de expressão. A penalidade mais comumente utilizada é a aplicação da multa. Outra penalidade de efeitos econômicos também utilizada é a renovação da licença por período de tempo mais curto. A sanção mais grave é a privação do concessionário do direito de operar, seja pela cassação da licença ou por sua não renovação.

Holanda - No que se refere ao conteúdo, a auto-regulação das empresas de radiodifusão convive com a regulação pública. O Instituto Holandês de Classificação dos Meios Audiovisuais (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media – Nicam), surgido em 1999, é o responsável pela regulação. Ele é composto por representantes de todas as áreas em que atua: cinema, tevê, vídeo, DVD e jogos eletrônicos. No caso

da televisão, inclui representantes das emissoras públicas e também das privadas.

Japão - É exigência legal que existam Conselhos Consultivos dentro das empresas para a fixação de padrões de qualidade para a programação. Esses Conselhos zelam por parâmetros estabelecidos em lei, tais como imparcialidade das notícias, não distorção na veiculação de noticiários, apresentação de todas as possíveis visões de questões controversas, não perturbação da segurança pública, garantia das boas maneiras e da moral.

Reino Unido – As prestadoras de cabo e satélite devem transmitir todos os canais abertos nacionais. Além disso, os canais 3 e 5 da televisão aberta devem veicular ao menos 25% da programação em categorias específicas (por exemplo, destinada a pessoas com deficiência). O canal 3 regional deve contar com, no mínimo, 65% do tempo anual de transmissão destinado à programação de origem do próprio canal.

O DIÁLOGO POSSÍVEL

Apesar de ainda pouco freqüente, o debate entre Estado, empresas de comunicação e sociedade civil vem se ampliando; nesse contexto, começam a ganhar força iniciativas independentes da ação estatal na regulação dos meios de comunicação. Bons exemplos são as ações de Responsabilidade Social Empresarial e os observatórios de mídia

Um debate cada vez mais presente na esfera pública, no que diz respeito à relação das empresas de comunicação e os públicos interessados em suas atividades, tem sido a auto-regulação. A histórica desconfiança frente as regulações estatais – justificada ou não – acabou potencializando reflexões acerca dos mecanismos não diretamente vinculados à atuação regulatória do Estado.

Isso não ocorre, contudo, somente na área das Comunicações. Ao contrário. A Responsabilidade Social Empresarial (RSE), conforme a configuração que o tema vem ganhando na contemporaneidade, é um fenômeno que atinge todos os setores da atividade econômica privada. O pano de fundo dessa discussão já foi amplamente traçado pela ANDI em outra publicação, realizada em parceria com o Instituto Ethos, intitulada *Empresas e imprensa: pauta de responsabilidade*. Um dos capítulos do livro é inteiramente dedicado às diversas faces do tema Responsabilidade Social das Empresas de Comunicação.

Além disso, também no livro *Classificação Indicativa: Cidadania na Tela da Tevé*, citado anteriormente, retomamos o debate da auto-regulação como uma das possibilidades de promoção e proteção dos direitos de cidadãos e cidadãs em relação aos conteúdos televisivos.

Para avançarmos em nossa análise, vale ressaltar alguns dos principais pontos dessas discussões:

- A auto-regulação, em geral, e a Responsabilidade Social, em particular, não podem ser descartadas apressadamente como possibilidades disponíveis para a regulação das comunicações. Defendemos, ao contrário, que elas devem compor um rol de ações complementares à regulação estatal e à vigilância da sociedade civil organizada e dos cidadãos e cidadãs individualmente.
- As empresas de comunicação devem estar atentas a uma série de obrigações comuns a quaisquer empresas (respeito aos funcionários e suas famílias, ao meio ambiente, etc.). Porém, os seus principais produtos – como é o caso da informação e do entretenimento – merecem especial atenção e devem ser o principal foco das ações de RSE e auto-regulação. Nesse sentido, por mais relevante que seja a ação de uma empresa de comunicação, por exemplo, na doação de alimentos para pessoas que estejam passando fome, não é este tipo de atuação que pode ser identificado como compondo um efetivo programa de RSE.
- É preciso estar atento a esses elementos e, especialmente, a um pontencial *trade-off* que, não raro, se faz presente na observação empírica da realidade. Trata-se de uma encruzilhada diante da qual as empresas, com frequência, se encontram: caso o respeito aos princípios auto-regulatórios signifiquem redução de lucratividade, por que caminho seguiriam? Em outras palavras, por mais interessantes que sejam as ações, elas precisam ter continuidade e não devem ficar submetidas às oscilações dos interesses das companhias.
- É preciso ainda reconhecer que existem numerosos exemplos de atividades desenvolvidas por empresas de comunicação que podem ser rotulados de auto-regulação e RSE, muitas delas com inegável impacto na produção de conteúdo: adoção de códigos de ética e até mesmo de manuais de redação que tragam compromissos que vão além do estilo; implementação do cargo de *ombudsman*; *merchandising social* via programação de entretenimento; dentre outras possibilidades.

Antes de apresentarmos as potenciais formas de atuação da sociedade civil organizada e dos cidadãos e cidadãs, discutiremos a seguir alguns desses modelos auto-regulatórios.



A Responsabilidade Social Empresarial foi mencionada em 0,8% dos artigos, editoriais, colunas, entrevistas e matérias analisados pelo estudo elaborado pela ANDI. O baixo percentual merece ainda maior atenção quando constatada a elevada presença do Setor Privado no material pesquisado: 72%, distribuído conforme a tabela abaixo.

COMO O SETOR PRIVADO E AS ASSOCIAÇÕES SETORIAIS SÃO RETRATADOS NOS TEXTOS	
Mencionados	32,5%
Consultados	9,7%
Responsabilizados	3,5%
Cobrados	0,5%
Elogiados	0,1%
Desculpabilizados/desresponsabilizados	0,2%
Têm uma ação sendo analisada, descrita ou divulgada	25,5%
Não aparecem	28,0%

Espaços compartilhados

Como vimos, as democracias têm na mídia, especialmente na de massa, um de seus atores principais – condição que dá aos veículos de comunicação um irrefutável papel de centralidade nos processos políticos. Diante desse cenário, conforme ressaltado anteriormente, a questão a ser analisada é como compatibilizar mídia e democracia – ou seja, qual deve ser o desenho de um sistema de comunicação que trabalhe a favor da ampliação do pluralismo no debate público, da participação popular, da igualdade política e da autonomia coletiva.

A solução, vale destacar, é sempre provisória e aproximada. Entretanto, parte da reflexão passa pelo debate acerca da responsabilidade dos meios de comunicação na atual sociedade. As ações nesse sentido não se encerram, contudo, em uma única providência. Ao contrário, envolvem um conjunto de medidas, que começam na discussão acerca da propriedade de empresas de comunicação e chegam à qualificação do público – dotando-o de um senso crítico mais apurado para o recebimento das informações.

Em artigo, o professor da Universidade de Brasília (UnB) Luiz Martins da Silva e o professor do Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) Fernando Paulino lembram que a responsabilização social da mídia é diferente de censura e auto-censura. Segundo eles, com a mediatização do espaço público, tornou-se necessário criar mecanismos para resguardar a sociedade. Assim, soma-se uma nova alternativa ao setor, que já dispunha de duas (a livre atuação da imprensa, marco do pensamento liberal, e a permanente interferência estatal, típica de regimes autoritários): a busca de espaços compartilhados

Elementos para uma mídia socialmente responsável

O relatório *Good News and Bad – The Media, Corporate Social Responsibility and Sustainable Development*, lançado em 2002 pela ONG SustainAbility, apresenta alguns caminhos a serem trilhados pelos veículos de comunicação na direção de uma prática socialmente responsável. O documento, construído a partir de entrevistas com mais de 50 integrantes de veículos de grande mídia e imprensa local, além de ONGs, empresários e governo, lança um olhar sobre o papel da imprensa na construção da agenda da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável. Além disso, o estudo aponta como os profissionais da mídia cobrem esses temas e traz uma lista de dez recomendações em relação à governança da mídia, à responsabilização, à transparência e à confiança do público. Confira os principais pontos citados:

- **Governança** – As empresas de mídia poderiam se pautar pelos mais altos modelos de governança corporativa, adotando as seguintes práticas:
 - 1) Verificar – no nível de diretoria – se o equilíbrio entre interesse público e as demandas comerciais está sendo estrategicamente revisado, devidamente administrado e publicamente divulgado.
 - 2) Revisar seus objetivos, alvos e sua performance de acordo com as prin-

principais normas de governança (incluindo o Pacto Global da ONU, os Princípios Globais Sullivan e a SA 8000) e os critérios de Investimento Social Privado (ISP).

- **Responsabilização** – Devido à enorme influência que a mídia exerce na opinião pública, no interesse público e, em última instância, no comportamento público, é importante que os proprietários e os diretores de veículos de comunicação estejam comprometidos com os mais elevados níveis de responsabilização. Na prática, isso significa que esses atores deveriam:

- 3) Considerar o cumprimento das leis, regulamentações e normas da indústria como o mínimo para a boa governança – e comprometerem-se, sempre que possível, com padrões superiores a esse mínimo.
- 4) Adotar e divulgar normas de conduta ética e regras claras sobre os seus valores e princípios corporativos.
- 5) Engajar-se frequentemente com importantes *stakeholders*, garantindo que políticas e processos inclusivos sejam adotados corretamente nos negócios.

- **Transparência** – Para uma indústria cujo principal serviço público é trazer à luz práticas desonestas e a corrupção em todos os níveis da sociedade, e influenciar governos e empresários de forma a que dêem explicações aos cidadãos, as empresas de mídia devem aos seus *stakeholders* e à sociedade o compromisso de serem excepcionalmente transparentes. Particularmente, elas deveriam:

- 6) Promover liderança, em termos de responsabilização quanto à *triple bottom line*, examinando suas próprias ações e as relatando.
- 7) Tornar público o nome de todas as empresas nas quais o grupo de mídia tem participação acionária e todas as influências a que está sujeito.
- 8) Declarar sua política editorial – tanto a geral quanto aquela sobre questões específicas – e suas ligações políticas.
- 9) Ser transparente em relação a qualquer tipo de fontes de fundos que poderiam influenciar o conteúdo editorial e de programação – incluindo seus mais importantes anunciantes, patrocinadores e subsídios de produção;
- 10) Relatar regularmente as atividades de *lobby*, diretas e indiretas, ainda em elaboração ou já realizadas.

- **Confiança** – É princípio básico que o Desenvolvimento Sustentável será alcançado mais rapidamente, de forma mais eficiente e mais efetiva, quando existirem altos níveis de capital social – em particular, a confiança. Atualmente, contudo, os baixos índices de confiança da população em relação à indústria da mídia convivem de forma incômoda com o crescimento de seu poder e influência.

Triple bottom line

O conceito de *triple bottom line* refere-se à adoção de novas posturas corporativas comprometidas com questões sociais e ambientais, para além do objetivo de obter lucro, comum às empresas. Tema central para a consideração de práticas sustentáveis das corporações, o *triple bottom line* está relacionado com a aliança entre prosperidade econômica, qualidade do meio ambiente e equidade social.

Oded Grajew

Ex-assessor especial do Presidente da República, Oded Grajew é presidente do Conselho Deliberativo do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

O que significa a questão da responsabilidade social para os meios de comunicação de massa?

A responsabilidade social das pessoas, das empresas e organizações trata da postura ética. E ética, no fundo, significa “como devo agir”, como pessoa ou organização. É um conceito universal. Muito simplificada, significa medir o efeito das suas ações sobre as pessoas e só levar adiante ações que sejam positivas neste sentido, porque qualquer coisa que a gente faz tem impactos. O mesmo vale para os meios de comunicação.

A natureza especial dessa atividade demanda indicadores diferenciados para avaliar a responsabilidade social dos meios?

Quanto mais poder uma empresa tem, com mais responsabilidade deve agir, porque suas ações atingem um número maior de pessoas. É o caso dos meios de comunicação. Eles causam impacto na vida das pessoas, na medida em que moldam comportamentos e agendam prioridades. Compare: no dia 11 de setembro de 2001, quando três mil pessoas foram brutalmente assassinadas em Nova Iorque, os meios de comunicação divulgaram muito o caso. Mas praticamente nenhum veículo disse que, naquele dia, 30 mil crianças com menos de cinco anos tinham morrido de fome no mundo. Ou seja, a mídia pauta a sociedade pelo que ela vai se interessar. Sempre há uma seleção do que se vai divulgar e como divulgar. Há sempre uma escolha. E isso tem um grande impacto.

É possível fazer essa escolha sendo socialmente responsável?

Claro. Os meios de comunicação de massa têm que praticar a responsabilidade social de duas formas. Primeiro, têm funcionários, compram produtos, pagam

impostos, têm relações com o governo, com o meio-ambiente. É preciso avaliar de quem a empresa compra os produtos, se usa trabalho infantil, que materiais utiliza, como se relaciona com a comunidade, com o uso dos recursos naturais. Neste sentido, é igual a qualquer empresa. Do outro lado, há a responsabilidade perante o público que “consome” esses meios, com a qualidade da informação que veiculam. Assim como a ética, a responsabilidade social não pode ser pela metade. Não adianta dizer “vou ser socialmente responsável com o meu funcionário” e com o resto eu não me importo. Do mesmo jeito que não adianta fazer matérias fantásticas de mobilização pelos direitos humanos, se a empresa sonega impostos, joga lixo no rio. A responsabilidade social é global.

Na sua opinião, os meios de comunicação de massa, de uma forma geral, têm demonstrado responsabilidade social?

Ainda pouco. Nas políticas internas, na aplicação de indicadores, pouquíssimos fazem relatórios de responsabilidade social, ou seja, que abordem todas as relações da empresa – e não somente a filantropia. Apesar de terem avançado, também há problemas sérios na questão trabalhista, no registro em carteira, no pagamento dos impostos. Por outro lado, tem crescido o engajamento no sentido de melhorar a vida da comunidade. Hoje há muito mais jornais que abordam as questões sociais e da infância. A imprensa também teve um papel importante na questão do combate à corrupção.

Como a sociedade civil pode cobrar responsabilidade social dos meios de comunicação?

Alguns veículos têm seção de crítica interna ou *ombudsman*. A sociedade pode tanto se dirigir a esses espaços ou a seções de “cartas do leitor”. São espaços de certa forma limitados e muitos meios de comunicação ainda não os oferecem aos leitores e telespectadores. Seria importante ampliá-los.

Ombudsman

A criação do cargo de *ombudsman* (ou ouvidor) ainda é uma iniciativa pouco comum nos principais meios de comunicação brasileiros. *Folha de S. Paulo*, pioneira em 1989, *O Povo* (de Fortaleza), *Jornal da Cidade* (de Bauru, São Paulo), TV Cultura, Radiobrás, Rádio Bandeirantes (de São Paulo) e o portal Universo Online já contam ou contaram com um profissional cuja tarefa principal é receber reclamações, criticar o material veiculado e estabelecer um canal com o público.

Apesar de pouco disseminado no Brasil, dispor de um ombudsman já é uma prática antiga em alguns países. O *Yomiuri Shimbun*, de Tóquio, foi o primeiro periódico a constituir um comitê de *ombudsmen*, em 1951. Três décadas depois, em 1980, já havia sido criada a Organization of News Ombudsmen, entidade que nasceu com o objetivo de congregar os profissionais da área e que atualmente reúne mais de 60 profissionais de meios de comunicação de todo o mundo, localizados, em maior número, nos Estados Unidos e na Europa.

Uma experiência alternativa, porém dotada de lógica parecida com aquela que rege a idéia do *ombudsman*, na área de monitoramento e responsabilização da mídia foi promovida pelo jornal *O Povo*, de Fortaleza, entre 2000 e 2005. A idéia original era a criação de uma instância que congregasse os leitores do diário e viabilizasse semanalmente uma discussão entre eles e os jornalistas. Segundo a diretora de redação à época, Ana Márcia Diógenes, os “Fóruns O Povo” tinham como objetivo “criar um espaço de reflexão focado na questão social, qualificando o debate e dando maior visibilidade aos atores sociais”.

Cada edição do fórum reunia cerca de cem pessoas, muitas das quais adolescentes, e cinco entidades representativas da sociedade civil organizada. Os debates eram pautados por essas entidades – o que, claro, é uma limitação, porém inevitavelmente mais interessante do que se o jornal não estivesse sequer escutando um conjunto reduzido de organizações – e rendiam, a cada semana, pelo menos duas matérias nos jornais. Não raro, os temas tratados estavam ligados à infância e à adolescência.

Plínio Bortolotti

Formado em jornalismo pelas Faculdades Integradas Alcântara Machado (Fiam-SP), Plínio Bortolotti é professor universitário e tem experiência em jornalismo impresso, rádio e assessoria de imprensa. Desde 2005, desempenha a função de ombudsman do jornal cearense O Povo

Como você avalia o atual cenário para a constituição dos *ombudsmen* em veículos brasileiros? Os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Povo* já contam com essa experiência. Entretanto, por que a questão parece não ter avançado para outros veículos?

Três motivos principais costumam ser apontados como dificultadores da disseminação do cargo em mais veículos informativos: 1) a arrogância das empresas e dos jornalistas, que são refratários à crítica, têm problemas para exercer a autocritica e dificuldade em corrigir erros; 2) a descrença na eficácia da função, por isso considerada desnecessária; 3) a dificuldade de se criar nas empresas um ambiente de independência e autonomia para que o *ombudsman* possa trabalhar. Ou seja, parece que os jornais temem a transparência que cobram de outros setores da sociedade. Há também a alegação de que os custos financeiros não compensam a manu-

▼
 tenção do cargo, mas creio que essa seja apenas uma desculpa, já que o dispêndio é baixo, a levar-se em consideração os benefícios proporcionados

Como a presença do *ombudsman* pode alavancar a inclusão das Políticas Públicas de Comunicação na pauta dos veículos?

De forma geral, a imprensa recusa-se a olhar para si mesma de forma crítica. Mas acho que esse é um debate que diz respeito a todos – e não apenas aos es-

pecialistas –, portanto, se ele ganhar precedência na sociedade, os jornais se verão obrigados a abordá-lo. A existência do *ombudsman* em uma empresa é uma prova que ela está mais aberta ao escrutínio público, portanto acho que esses jornais estarão mais aptos a trabalhar com o assunto.

Códigos de ética

Outro instrumento de responsabilização essencial para as iniciativas de auto-regulação da prática jornalística, assim como da programação de entretenimento, têm sido os códigos de ética da profissão e das empresas. Tais mecanismos tendem a variar de acordo com seu alcance, podendo ser adotados por veículos (como no caso emblemático do *Washington Post*), por setores específicos de atividade (caso da entidade norte-americana Associated Press Managing Editors), ou mesmo por órgãos nacionais ou internacionais (como o Conselho de Imprensa Alemão ou a Federação Internacional dos Jornalistas, respectivamente).

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) também possui, desde 1993, um Código de Ética, que trata principalmente das questões de conteúdo. O documento, contudo, além de não fazer parte da prática das emissoras, praticamente não foi divulgado pela associação – nem mesmo na página *web* da Abert é possível encontrá-lo. No livro *Classificação Indicativa: Cidadania na Tela da Tevê*, ele é reproduzido integralmente.

Dentre os fundamentos básicos que orientam a formulação dos códigos de ética, segundo Claude-Jean Bertrand, estão elementos clássicos como a busca da verdade, o direito à informação, a defesa da liberdade de expressão e o respeito pela pessoa humana. Se, por um lado, um grupo de códigos se caracteriza pela enunciação destes princípios, por outro há uma segunda categoria que busca detalhar a relação entre tais princípios e a atividade prática dos profissionais. Nesse sentido, este instrumento pode permitir desde a apresentação de formulações bem gerais, como “o jornalista tem o dever de respeitar a verdade” (Declaração de Munique), até de orientações específicas como “no caso de informações sobre temas médicos, convém evitar uma apresentação sensacional, capaz de originar temores ou esperanças infundadas nos leitores” (do mesmo texto alemão).



De acordo com a pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, escassos 0,2% dos textos mencionaram a existência de um Código de Ética Jornalística. Isto pode denotar uma falha grave no discurso das empresas, já que elas costumam afirmar estarem amplamente empenhadas em estratégias de auto-regulação e, portanto, seriam contrárias à “desnecessária” regulação estatal.

A MÍDIA NO FOCO DA SOCIEDADE CIVIL

A partir do processo de redemocratização do País, abriu-se espaço para que novos atores, principalmente aqueles ligados aos movimentos organizados da sociedade civil, também passassem a discutir as questões relacionadas à regulação dos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação. Livres de um contexto político repressivo, universidades, organizações sociais e outros grupos organizados passaram a empreender iniciativas voltadas para o controle social da mídia.

Como a mídia discute seus próprios temas de forma restrita, também é limitada a percepção da sociedade acerca da importância desse setor e, conseqüentemente, da necessidade de um debate aprofundado a seu respeito. Em entrevista para este livro, o ex-ombudsman da TV Cultura, Bernardo Azjemberg, destaca a relevância da participação da sociedade nesse contexto: “O debate tem de ganhar espaço nas diversas esferas de funcionamento da sociedade para além da própria mídia (Congresso, academia, ONGs etc), de modo a fazer com que ela se veja, de certa maneira, levada a abordá-lo, também, no seu próprio espaço. Muitas vezes a imprensa se move apenas sob pressão)”.

Uma hipótese para a ausência da viabilização desse diálogo no contexto dos próprios meios é o despreparo de seus profissionais para lidar com o tema. Bernardo Azjemberg defende que cabe aos dirigentes dos meios de comunicação a tarefa de estimular o debate nas redações e oferecer reciclagem aos jornalistas. Dessa forma, eles poderiam atualizar-se sobre tais assuntos, tomando como base fatos concretos.

O professor da UnB Luis Felipe Miguel, em artigo publicado na *Revista Brasileira de História*, constata que a mídia também não é ator presente nas pesquisas acadêmicas desenvolvidas no âmbito das Ciências Políticas. Nessa área, segundo o texto, ela permanece ignorada ou menosprezada, em detrimento de modelos em que só os poderes formais, os partidos e, quando muito, as forças armadas, os sindicatos e a burguesia têm espaço. Já na história política, via de regra, os meios de comunicação aparecem somente como fontes documentais. A ausência desse debate reflete-se nos currículos dos cursos de graduação dessas áreas, nos quais a mídia como ator do meio político não se faz presente.



Somente 0,5% dos textos analisados pelo estudo conduzido pela ANDI aponta para o fato de haver uma dificuldade intrínseca da mídia noticiosa em discutir a si própria e ao mundo mais amplo da comunicação, ao qual está conectada.



A análise mostra também que o Poder Executivo aparece de forma predominante nos textos analisados, dado que não destoia de estudos anteriores sobre outros temas já realizados pela ANDI. Por outro lado, a presença do Setor Privado é substancialmente superior quando comparada às outras pesquisas e a do Poder Legislativo também alcança proporção acima da média. Já a Sociedade Civil Organizada contou, comparativamente, com uma das participações menos significativas.

ATORES PRESENTES NOS TEXTOS*		
Poder Executivo	Ministério das Comunicações	12,6%
	Ministério da Cultura	9,3%
	Secom	3,2%
	Demais órgãos do Executivo	60,6%
Agências Reguladoras	Anatel	7,1%
	Ancine	3,7%
Poder Legislativo	Legislativo	30,4%
	Conselho de Comunicação Social	0,3%
Sistema de Justiça	Judiciário	17,5%
	Ministério Público	6,3%
	Defensoria Pública	0,1%
Outros	Setor Privado	72,0%
	Universidades e Instituições de Pesquisa	17,1%
	Sociedade Civil Organizada	12,5%
	Sindicatos e Federações	8,7%
	Organizações Internacionais	4,8%
	Advogados	4,7%
	Conselhos de Direitos e Tutelares	2,5%
	Movimentos Populares e Sociais	1,9%

*O somatório dos percentuais não equivale a 100%, pois esse item da pesquisa permite mais de uma marcação por matéria.

Instrumentos de responsabilização

Mesmo tendo claras as dificuldades expostas acima, é importante salientar que a Sociedade Civil Organizada acabou por desenvolver um conjunto de mecanismos que, se bem aplicados e implementados, podem se constituir em um elemento complementar no complexo jogo da regulação dos conteúdos midiáticos.

Esses instrumentos, conforme vimos, têm sido denominados de *Media Accountability Systems* (MAS) ou sistemas de responsabilização da mídia, em uma tradução que não consegue explicitar plenamente o significado do que está em jogo.

A idéia de *accountability*, caríssima às democracias tal como as conhecemos hoje, salienta que instituições nas quais a sociedade deposita elevada confiança – como os governos, por exemplo – devem estar sob constante vigilância e, como decorrência, necessitam continuamente prestar contas a essa mesma sociedade.

Algo semelhante estaria em jogo quando a instituição em foco são os meios de comunicação. Depositária de uma elevada confiança das sociedades democráticas – por exemplo, na aposta de que colabora fortemente na garantia da *accountability* dos governos – a mídia também deve ser objeto de permanente vigilância.

É com esse objetivo que os marcos regulatórios estatais são desenvolvidos. Como complemento às legislações nacionais, a Sociedade Civil, em diversos países e contextos, passou a implementar seus próprios instrumentos de monitoramento e cobrança dos atores midiáticos. Alguns deles são apresentados a seguir.

Conselhos de imprensa

O primeiro conselho de imprensa foi criado na Suécia, em 1916, mas essas instâncias só se multiplicaram em outras nações a partir dos anos 1960. O auge desse processo ao redor do mundo esteve ligado, em larga medida, ao exemplo britânico – o Press Council, constituído em 1953. No fim do século XX, conselhos de imprensa já estavam operando nos países mais diversos, como Áustria, Austrália, Islândia, Chile, Turquia e Tanzânia. Segundo o estudioso francês Claude-Jean Bertrand, com exceção de algumas nações latinas, todas as democracias industrializadas têm, ou tiveram, um conselho como esse. Bertrand aponta alguns traços comuns de tais mecanismos:

Todos visam preservar a liberdade da imprensa contra as ameaças diretas e indiretas por parte de um governo. Esforçam-se para ajudar a imprensa a assegurar suas funções na sociedade – e obter-lhe assim o apoio da opinião pública no seu combate pela independência.

Os conselhos de imprensa, contudo, são encontrados sob as mais diversas estruturas, variando inclusive no que se refere a presença ou não dos proprietários, profissionais e usuários entre seus membros. Segundo o pensador francês, entretanto, o que caracteriza os conselhos em termos de suas funções principais é a ausência do governo na composição do órgão. Aqueles que incluem o governo têm como “única missão amordaçar a imprensa”, e não devem ser considerados como MAS, ressalta o autor.

Idealmente, segundo Bertrand, os conselhos de imprensa deveriam também fiscalizar as estruturas de propriedade da mídia e a política de comunicação do país. Contudo, têm se dedicado, freqüentemente, a duas missões básicas:

- 1) Ajudar a imprensa no combate ao adversário tradicional de sua liberdade (o governo e sua burocracia) – esta função é, em certa medida, garantida pelo alerta à opinião pública em relação aos abusos do poder do Estado.
- 2) Tentar forçar a imprensa a prestar contas ao público – ação que diria respeito aos abusos da própria imprensa. Esta segunda função, contudo, ocorre com maiores dificuldades, já que as reclamações dos usuários, ainda que numerosas, são habitualmente fúteis e, com muita freqüência, não dão conta seja dos danos causados pela mídia, seja do impacto, a longo prazo, resultante da omissão ou da distorção.

Sociedade Civil como observatório

No Brasil, instâncias de monitoramento têm funcionado, muitas vezes, no âmbito dos chamados observatórios de mídia. Em 1995, foi criado o Instituto Guttenberg e, em 1996, o Observatório da Imprensa (OI), ambos com o objetivo de acompanhar criticamente as atividades dos meios de comunicação no Brasil.

Nascido como sítio na *web*, o Observatório da Imprensa, por exemplo, conta atualmente com uma versão televisiva transmitida semanalmente pela Rede Pública de Televisão, além de um programa de rádio diário, transmitido pela Cultura FM de São Paulo, rádios MEC AM e FM do Rio de Janeiro, e rádios Nacional AM e FM de Brasília.

Sobre a importância de organizações de monitoramento de mídia, o editor-chefe do OI, Luiz Egypto de Cerqueira, declarou em entrevista para esta pesquisa:

Quanto mais se perceberem observados, mais os meios de comunicação tenderão a afinar os controles de qualidade sobre as mensagens que produzem e disseminam. Na outra ponta, o aprimoramento do senso crítico dos observadores e observadoras, aliado ao exercício do diálogo, estimulará a cidadania a uma participação mais ativa no processo da comunicação.

Outro exemplo de organização voltada para um monitoramento sistemático da atuação jornalística é o da própria Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Criada em 1993, a ANDI tem entre seus objetivos o acompanhamento e análise do comportamento editorial da imprensa brasileira. Como já destacado na Apresentação da presente publicação, o monitoramento de mídia realizado permanentemente pela ANDI colabora para o estabelecimento de um canal de diálogo mais consistente com os profissionais da imprensa. A partir daí, torna-se possível estimular uma cobertura de maior qualidade acerca da agenda social brasileira, especialmente dos temas relevantes para a infância e adolescência.

Desde março de 2000, o trabalho desenvolvido pela ANDI ganhou um reforço expressivo com a criação da Rede ANDI Brasil – que reúne atualmente 11 entidades de todas as regiões brasileiras. O êxito alcançado pela Agência impulsionou ainda a criação, em setembro de 2003, da Rede ANDI América Latina – articulação que conta hoje com 13 organizações em diferentes países das Américas do Sul e Central.



Apesar da histórica tendência de fortalecimento de sua participação na esfera pública, a Sociedade Civil Organizada está presente em somente 12,5% dos textos analisados pelo estudo *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*.

RENOI

Em 2005, diversos observatórios brasileiros passaram a integrar uma rede, a Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi). Fazem parte da associação 18 instituições de dez estados, responsáveis, atualmente, por 19 projetos compreendidos por 37 pesquisadores.

Responsabilização da Mídia

Segundo Claude-Jean Bertrand, professor emérito do Instituto Francês de Imprensa da Universidade de Paris II, a experiência desenvolvida pela ANDI poderia ser aplicada por diversos outros países. “Eu acredito que a sobrevivência da humanidade está ligada à disseminação da democracia, e a democracia não pode existir sem um jornalismo de qualidade. A ANDI é um eficiente e muito original sistema de responsabilização da mídia”, afirma.

A baixaria no centro da pauta

Outra experiência que vem obtendo êxito no monitoramento dos meios de comunicação brasileiros é a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil. Utilizando-se de diferentes estratégias, a iniciativa busca promover o respeito aos Direitos Humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão produzidos no País.

Uma das ações promovidas no âmbito da campanha é a elaboração de um *ranking* dos programas que violam, de forma recorrente, as convenções internacionais assinadas pelo Brasil, os princípios constitucionais e também a legislação relacionada à proteção dos Direitos Humanos e da cidadania. Periodicamente, o *ranking* é tornado público, com o objetivo de desestimular os anunciantes a adquirirem espaços publicitários que beneficiem essas produções.

Além da pressão junto ao mercado de anúncios, a campanha também colhe denúncias de abuso feitas pela sociedade por meio de um canal de contato exclusivo. Cerca de 2,1 mil denúncias foram registradas de 30 de abril a 01 de dezembro de

João kleber e o “direito de resposta”

Em 2005, o programa *Tarde Quente*, exibido pela Rede TV! e apresentado por João Kleber, era um dos líderes no *ranking* da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” – o apresentador era constantemente acusado de incitar a violência contra negros, mulheres e homossexuais.

Diante das posturas reveladas no programa, um conjunto de instituições da sociedade civil, juntamente com o Ministério Público Federal, recorrem à Justiça e exigiram – valendo-se dos preceitos jurídicos voltados para o controle dos equívocos jornalísticos, já citados anteriormente – o seu direito de resposta. O Poder Judiciário acatou as reivindicações sociais e determinou que a emissora de tevê assegurasse a veiculação, com o mesmo destaque, de conteúdos que valorizassem os segmentos ofendidos. A decisão judicial acabou por se constituir em uma importante jurisprudência no campo da regulação de conteúdo.

Durante mais de um mês, entre dezembro de 2005 e janeiro de 2006, a Rede TV! teve que exibir, no horário antes ocupado por João Kleber, um programa intitula-

do “Direitos de Resposta”. O material também resultou do acordo firmado com ONGs que haviam pedido na Justiça a cassação da concessão da emissora. O entendimento é que o programa *Tarde Quente* violava o interesse público e a diversidade nacional, princípios que constitucionalmente a radiodifusão deve respeitar.

A Justiça determinou que a Rede TV! pagasse R\$ 200 mil para a produção dos programas (que ficariam a cargo das ONGs) e R\$ 400 mil de indenização, a serem depositados no Fundo Federal de Direitos Difusos, destinado a financiar projetos de direitos humanos em todo o Brasil. Nas diversas edições do “Direitos de Resposta”, portanto, o telespectador pôde assistir uma série de conteúdos gerados a partir de uma perspectiva ampliada de cidadania, produzidos pelos movimentos sociais. “A sociedade saiu vitoriosa e o programa fez uma discussão qualificada, em um formato agradável e com ótimo retorno do público”, concluiu o Procurador da República Sérgio Suiama. A audiência média do “Direitos de Resposta” ficou entre um e dois pontos no Ibope (*sobre o assunto, veja também a entrevista com o procurador Sérgio Suiama, na página seguinte*).

2006, segundo sistematização da campanha – e chegam a mais de 30 mil, desde que a ação teve início, em novembro de 2002. As reclamações referem-se à discriminação racial, de gênero, por religião e por orientação sexual; ao estímulo precoce à sexualidade infantil e infanto-juvenil; à apologia e à incitação ao crime, inclusive à prática da tortura, do linchamento e de outras formas de violência.

Outra ação importante promovida foi a instituição do “Dia Nacional contra a Baixaria na TV”, em outubro de 2004, com a proposta de promover a conscientização da população em torno dos debates sobre a qualidade da programação televisiva. Em sua primeira edição, a estratégia adotada foi incentivar os brasileiros a desligarem os aparelhos de televisão entre as 15h e 16h de um domingo, como sinal de descontentamento em relação ao conteúdo veiculado pelas emissoras. Já nas edições mais recentes, os organizadores da iniciativa passaram a veicular – na TV Nacional, TV Câmara e TV NBR – uma programação específica sobre temas relacionados à ética, qualidade e diversidade na tevê. Em 2006, o foco principal de discussões foi a questão da publicidade para crianças e adolescentes.

O psicólogo Ricardo Moretzsohn, um dos coordenadores da iniciativa, afirma que um dos pontos determinantes para o impacto alcançado é o fato das atividades funcionarem como espaço de regulação social no que concerne aos conteúdos da programação televisiva:

A discussão de conteúdo, sob a perspectiva da ética e dos direitos humanos, consegue englobar os mais diversos temas. De maneira geral, as pessoas começam a reconhecer a programação considerada como baixaria e têm se preocupado com isso, criando assim uma identificação com a campanha. Hoje, cerca de 90% dos lares brasileiros recebem o sinal aberto de tevê – e, exatamente por isso, esse assunto já está muito presente no cotidiano. O mesmo não acontece com os temas ligados a outros elementos das Políticas Públicas de Comunicação, que ainda são áridos para o cidadão comum – como a questão das concessões de radiodifusão e debates sobre o marco regulatório do setor.

Segundo Moretzsohn, ao focar sua abordagem nas temáticas relacionadas à ética e aos direitos humanos, a campanha ganhou confiabilidade e credibilidade diante da sociedade. “Considero que a metodologia adotada pela campanha seja assertiva, tanto pelo fato de recebermos as denúncias dos cidadãos e divulgarmos o *ranking*, como também – e, talvez, principalmente – por envolvermos diretamente os anunciantes, já que a parte mais sensível do empresariado é o próprio bolso”, conclui Moretzsohn



Segundo os dados da pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, das notícias que discutiram qualidade da programação, 39% enfocaram diretamente a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”. Dos textos que mencionam a iniciativa, 42% emitem posicionamentos exclusivamente favoráveis, 2% são totalmente contrários e 47% não apresentam posicionamento. Os demais trazem opiniões favoráveis e contrárias em um mesmo texto.

Resistência da Mídia

O coordenador da Campanha, Ricardo Moretzsohn, lembra que as próprias emissoras de tevê não vêm repercutindo as ações realizadas pela articulação. “Ainda que tenha obtido destaque na mídia impressa – e um exemplo disso é que alguns jornais de circulação nacional publicam nosso *ranking* – um dado importante é que a campanha não aparece na tevê, a não ser nas emissoras públicas. A mídia continua resistente em discutir a própria mídia”.

Sérgio Suiama

Sérgio Gardenghi Suiama, é Procurador Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo e foi dos responsáveis pela ação que assegurou o direito de resposta de organizações da sociedade civil diante das ofensas cometidas pela Rede TV!

O Ministério Público Federal pode atuar como uma espécie de monitor ou fiscalizador do sistema de radiodifusão?

O Ministério Público atua em tudo aquilo que diz respeito à garantia de direitos constitucionais e à proteção de interesses sociais e coletivos. A comunicação diz respeito à toda a coletividade, assim como os conteúdos veiculados. Neste caso, não podemos atuar como um censor,



mas para garantir os princípios que estão na Constituição, assim como para dirimir eventuais conflitos entre a liberdade de expressão e os outros direitos garantidos na lei. No caso das violações de direitos humanos praticadas pela mídia, quando recebemos uma denúncia – pelas Comissões de Direitos Humanos, pelos movimentos da sociedade civil e por um cidadão qualquer –, nossa questão é ver se há de fato a violação e estudar que medidas podemos tomar para que isso deixe de acontecer e para que haja algum tipo de reparação à sociedade.

Como o MP age em relação às empresas concessionárias que não cumprem as obrigações constitucionais?

Se a violação for comprovada, pedimos algum tipo de reparação por dano moral coletivo à sociedade. Nos casos de reiteração, é possível pedir que aquele conteúdo deixe de ser veiculado e, eventualmente, a cassação da concessão da emissora. Mas a solução mais interessante é pedir direito de resposta coletivo ou contra-propaganda, para garantir que o telespectador tenha acesso aos dois lados e forme sua opinião a partir do confronto de idéias. Para isso, ou a emissora aceita espontaneamente fazer um termo de ajustamento de conduta (TAC) ou podemos entrar com uma Ação Civil Pública pleiteando essas coisas todas.

De que forma a sociedade civil pode se manifestar junto ao MP, caso não esteja de acordo com as manifestações das emissoras de radiodifusão?

A sociedade não depende do Ministério Público para ter uma atuação em termos de proteção coletiva a direitos humanos na mídia. A lei da Ação Civil Pública permite que qualquer associação regularmente constituída ingresse com uma ação. Caso prefira, a sociedade pode se dirigir ao Ministério Público, e aí o formalismo é evitado para que o acesso à Justiça seja garantido ao maior número de pessoas. No caso da comunicação, essa ponte se faz com o Ministério Público Federal, porque a radiodifusão é um serviço público federal.

Como o MP entende os limites da liberdade de expressão?

Cada procurador tem autonomia para decidir, no caso concreto, se há ou não violação. O importante é deixar claros alguns parâmetros, e o principal é a estrita observância aos direitos constitucionais. O MP não pode se arvorar ser defensor de uma certa visão de moralidade particular. Outro critério é o da ponderação entre valores jurídicos em jogo. A liberdade de expressão está ao lado de valores com os quais, eventualmente, pode entrar em colisão. Temos que analisar no caso concreto e julgar qual aspecto deve prevalecer. Este é o desafio. Infelizmente a intolerância e a intransigência das emissoras e das empresas de publicidade têm atrasado este debate no Brasil, na medida em que se recusam a discutir qualquer tipo de controle social. Necessariamente, elas têm que se dispor a discutir aquilo que está na Constituição, os princípios que devem orientar as atividades dos meios de comunicação.

O MP tem questionado a estrutura de propriedade dos meios de comunicação eletrônicos, visto que esses, de acordo com a Constituição, não podem ser alvo de oligopólio ou monopólio?

A atuação ainda é muito incipiente, mesmo que se tenha muito pra fazer. A Constituição define como um dos fundamentos da República o pluralismo político, declara que o Brasil é um Estado democrático de Direito, prevê uma série de princípios que devem ser garantidos pelos meios de comunicação e garante a plena liberdade de informação e de opinião. Na medida em que a estrutura monopolizada dos meios prejudica todos esses direitos, não podemos deixar de lado o problema da estrutura. Aí o Ministério Público não só pode como deve agir. O que precisamos é encontrar a forma de canalizar isso adequadamente.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA: REGULAÇÃO DO CONTEÚDO

As reflexões e discussões sobre os conteúdos midiáticos, especialmente no que diz respeito às suas formas de regulação, são, sem dúvida, de central relevância para o debate mais amplo em torno das Políticas Públicas de Comunicação. Os conteúdos de entretenimento, jornalísticos ou publicitários – para nos atermos aos mais evidentes – são o produto final da atividade comunicativa, ou seja, aquilo que será apresentado aos mais diferentes públicos e, portanto, capazes de influenciar de distintas formas as sociedades nas quais estão sendo veiculados.

Por essas e outras razões, a cobertura da imprensa acerca de temas que podem estar alocados sob o amplo universo das questões de conteúdo é de igual importância. Nesse sentido, vale registrar que a cobertura sobre tais assuntos representou 50,2% do material sobre Políticas Públicas de Comunicação analisado pela ANDI; sendo equitativamente distribuído entre os jornais de alcance nacional e regional e as revistas.

É preciso sublinhar, entretanto, que a despeito da relevância das diversas questões associadas à regulação de conteúdo, cabe ainda à imprensa brasileira assumir o desafio de abordar, de maneira mais equilibrada, tópicos também importantes como a regulação da estrutura (concessões, aspectos relativos à propriedade) e os parâmetros teórico-conceituais (como as relações com a democracia e os direitos humanos). Afinal, são exatamente tais temas que compõem o pano de fundo para os problemas e potencialidades identificados quando focalizamos as questões relacionadas

ao conteúdo. Por outro lado, é necessário destacar que, quando tratam do conteúdo, 40,1% dos textos remetem a um programa específico (*Domingo Legal* ou uma novela, por exemplo). Tal opção denota uma particularização excessiva e, logo, baixa densidade quanto a reflexões capazes de contribuir com uma política pública para a área.

Qualidade na berlinda

A qualidade da programação televisiva, de uma maneira mais geral, é o assunto individualmente mais trabalhado pelos veículos pesquisados (23,7% do material que discute conteúdo). Os episódios particulares da criação da Ancinav e do CFJ também estiveram, como vimos, no centro da pauta.

A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SOBRE CONTEÚDO SE REFERE A*

Qualidade da programação	23,7%
Criação e papel da Ancinav	11,8%
Episódios jornalísticos específicos (p. ex., caso Larry Rother)	11,8%
Publicidade	11,3%
Censura e/ou lei da mordaza	9,4%
Classificação indicativa	6,4%
Atividade jornalística em geral	6,2%
Regionalização da programação	5,1%
Decisões judiciais	3,5%
Regulação do conteúdo	2,2%
Programação independente	2,0%
Proteção aos direitos das minorias políticas	1,9%
Código de ética das televisões	0,7%
V-CHIP	0,3%
Direito de resposta	0,2%
Outros	3,0%





Por outro lado, temas centrais para a garantia de um conteúdo mais plural, democrático e respeitador dos direitos humanos e dos ditames da Constituição Federal foram lateralmente abordados. Exemplos dessa limitação são revelados pelo reduzido foco em questões como regionalização da programação (3,5%); decisões judiciais (2,2%), a regulação do conteúdo enquanto tema em si (2%), programação independente (1,9%), proteção aos direitos das minorais políticas (0,7%) e V-CHIP (0,3%), dentre outras.

Vale destacar, por outro lado, um resultado que pode ser considerado positivo, no caso do debate sobre a qualidade da programação: as discussões em pauta nos jornais não estiverem restritas à questão dos conteúdos de cunho sexual e/ou violento, geralmente preponderantes quando o assunto em foco é o trabalho da mídia.

Outra característica que merece reconhecimento: apenas 12,5% dos textos que focalizam a má qualidade da programação buscam apresentar uma justificativa para tanto (como, por exemplo, dizer que os programas são ruins porque esse é o “o gosto” da audiência) – geralmente, quando isso ocorre, acaba sendo apontada a responsabilidade das empresas. Por outro lado, há uma presença ainda limitada de material que reporta a “boa qualidade” da programação, abordagem que poderia contribuir para disseminar a reflexão sobre as formas mais efetivas de aprimorar as produções midiáticas.



Nos textos analisados, ainda está aquém do desejável a associação entre as discussões sobre conteúdo e as reflexões mais amplas sobre Direitos Humanos (7,6%), questões de gênero (3%), raça/etnia (2,5%) e pessoas com deficiência (1%). Afinal, é central a importância da comunicação para o respeito (ou não) desses mesmos direitos. Vale lembrar também que esses percentuais se referem aos 50,2% de textos que abordaram questões de conteúdo.

SOBRE A QUALIDADE DA PROGRAMAÇÃO, A DISCUSSÃO CENTRALMENTE TRAÇADA SE REFERE A*

Campanha quem financia a baixaria é contra a cidadania	39,0%
Baixa qualidade em geral	24,1%
Efeitos da programação (violência, por exemplo) sobre a população	10,6%
Elogio à qualidade	9,2%
Sexualidade, sexo, erotização e nudez	5,7%
Punição por desvios de conduta	4,3%
Violência	2,8%
Índices de audiência	1,4%
Guerra pela audiência	0,7%
A Voz do Brasil	0,7%
Outros	1,4%

* 50,2% dos textos trabalham questões de conteúdo e, destes, 23,8% remetem a aspectos específicos sobre a qualidade da programação.

TRAJETÓRIA DA REGULAÇÃO NO BRASIL

Debates conceituais, experiências internacionais e episódios relativos ao conteúdo da programação audiovisual no Brasil foram o pano de fundo de nossa jornada até aqui. A observação mais detalhada de como o Estado Brasileiro regulou os conteúdos comunicacionais ao longo da história conclui o Capítulo

Por tradição, o Brasil sempre adotou com rapidez os novos inventos que passaram a surgir no campo da comunicação. Foi assim já em 1876, quando Dom Pedro II, ao se deparar com o telefone, disparou a frase: “Meu Deus, isto fala!”. Além da telefonia – operada no País um ano após a apresentação pública do primeiro aparelho telefônico –, o rádio e a televisão, bem como outras tecnologias mais recentes, a exemplo da Internet, difundiram-se amplamente no território brasileiro poucas décadas depois de se tornarem conhecidas no mundo.

Segundo os pesquisadores do Laboratório de Pesquisa de Comunicação da Universidade de Brasília, Murilo César Ramos e Suzy dos Santos, em *paper* produzido especialmente para esta pesquisa, a posição de vanguarda brasileira é acompanhada por diversas características singulares do cenário nacional. A primeira é a intensa regulamentação a partir de 1931, quando os serviços de radiodifusão passaram a ser alvo de marcos legais específicos, já norteados pelo forte controle estatal e pelo modelo privado de exploração.

Outra característica da radiodifusão nacional, destacam os autores, é a relação de intimidade estabelecida entre os diversos governos e os concessionários de rádio e televisão, como destacamos no capítulo anterior. “Uma influência recíproca pela qual os chefes do poder executivo outorgam as concessões a partir de critérios privilegiadamente políticos – o chamado clientelismo – e os proprietários de veículos escolhem ministros e ditam as regras que vão regulamentar o setor”, ressaltam.

A centralização do poder sobre as outorgas de radiodifusão na figura do chefe de Estado configura uma espécie de marco fundador das comunicações no Brasil. Ela aparece no primeiro ato normativo do setor – o Decreto 20.047, de 1931 (regulamentado pelo Decreto 21.111, de 1932) – e permanece praticamente inalterada por mais de meio século, até que em 1991 se estabelece uma política de licitações nas concessões públicas.

De acordo com Murilo Ramos e Suzy dos Santos, entre as décadas de 1930 e 1960 os meios de comunicação de massa começam a ser implantados na América Latina – principalmente no Brasil e na Argentina – seguindo a lógica de “aos amigos tudo; aos inimigos a lei”. “Aos veículos de propriedade do Estado ou às concessões que beneficiavam as correntes políticas governamentais eram destinadas a propaganda política oficial, a renovação das concessões e o incentivo fiscal. Já os meios de comunicação não oficialistas eram tratados com práticas restritivas, como a censura, a cassação ou suspensão das operações e a prisão de profissionais do ramo”, destacam.

Distintos elementos contribuem para uma relação mais ou menos próxima entre empresas de comunicação e agentes políticos. A professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Ana Paula Goulart Ribeiro identifica cinco categorias de dependência dos meios de comunicação em relação ao Estado:

1. O sistema de concessões públicas.
2. O controle oficial das cotas de papel e outros insumos básicos à comunicação.
3. Financiamentos, isenções fiscais e subsídios.
4. Fiscalização governamental das atividades de comunicação.
5. Publicidade governamental.



De acordo com o estudo conduzido pela ANDI com apoio da Fundação Ford, 1,4% dos textos jornalísticos busca aprofundar discussões em torno das potenciais e efetivas ingerências da política na mídia. Tal fator evidencia que, a despeito da histórica constatação de simbioses pouco republicanas entre mídia e políticos profissionais, este segue não sendo um tema presente na cobertura.

A era Vargas

O interesse em formar uma identidade nacional – voltada à cultura popular – e em manter a vida política do País sob seu controle, especialmente a partir do Estado Novo (1937), fez com que Getúlio Vargas controlasse de perto toda a produção para rádio, cinema, imprensa e, no seu último governo, televisão. Além da relação próxima com proprietários de mídia, notadamente o jornalista Samuel Wainer, Getúlio influenciou autores, diretores, roteiristas, jornalistas, locutores e, principalmente, os artistas de rádio.

Como mote para isso, nos seus primeiros anos de atuação o governo Vargas já demonstrava preocupar-se com a relação entre a educação, a cultura e o cinema. O tema começou a ser abordado no plano legal em abril de 1932, por meio do decreto 21.240, em cujo preâmbulo se define que “a exemplo dos demais países, e, no interesse da educação popular, a censura dos filmes cinematográficos deve ter cunho acentuadamente cultural”. Esse decreto também apresenta a definição do caráter educativo e algumas limitações, conforme o trecho abaixo:

Art. 7º

§ 3º Serão considerados educativos, a juízo da comissão não só os filmes que tenham por objeto intencional divulgar conhecimentos científicos, como aqueles cujo entrecho musical ou figurado se desenvolver em torno de motivos artísticos, tendentes a revelar ao público os grandes aspectos da natureza ou da cultura.

Art. 8º

Será justificada a interdição do filme, no todo ou em parte quando:

I – Contiver qualquer ofensa ao decoro público.

II – For capaz de provocar sugestão para os crimes ou maus costumes.

III – Contiver alusões que prejudiquem a cordialidade das relações com outros povos.

IV – Implicar insultos à coletividade ou a particulares, ou desrespeito a credos religiosos.

V – Ferir de qualquer forma a dignidade nacional ou contiver incitamentos contra a ordem pública, as forças armadas e o prestígio das autoridades e seus agentes.

§ 1º A impropriedade dos filmes para menores será julgada pela Comissão tendo em vista proteger o espírito infantil e adolescente contra as sugestões nocivas e o despertar precoce das paixões.

Em um primeiro momento, ainda durante o Governo Provisório, a regulação de conteúdo na indústria cultural baseou-se principalmente em critérios morais. Nesse âmbito está a proibição de trechos musicais, anedotas ou palavras em linguagem imprópria, de acordo com o artigo 6º, parágrafo único, do decreto 24.655, de 11 de julho de 1934. Esse é, também, o primeiro marco em que aparecem normas referentes ao conteúdo da programação da radiodifusão.

A partir da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939, o governo Vargas intensificou práticas autoritárias e, conseqüentemente, um controle mais estrito das questões políticas abordadas pelos meios de comunicação de massa. Data dessa época o surgimento do programa *Hora do Brasil*, obrigatório até hoje e fundamental, especialmente naquele momento, para o realce da imagem do Presidente da República.

Marcos regulatórios do período Vargas

Criação do DIP – Decreto-lei Nº 1.915, 27/12/1939

Art. 2º – O D.I.P. tem por fim:

n) proibir a entrada no Brasil de publicações estrangeiras nocivas aos interesses brasileiros, e interditar, dentro do território nacional, a edição de quaisquer publicações que ofendam ou prejudiquem o crédito do país e suas instituições ou a moral;

Art. 5º – O D.I.P. será dirigido por um Diretor Geral – padrão R, em comissão, de livre escolha e nomeação do Presidente da República.

Regimento do DIP – Decreto Nº 5.077, 29/12/1939

Art. 1º – O Departamento de Imprensa e Propaganda (D.I.P.), [...] é diretamente subordinado ao Presidente da República e tem a seu cargo a elucidação da opinião nacional sobre as diretrizes doutrinárias do regime, em defesa da cultura, da unidade espiritual e da civilização brasileira, cabendo-lhe a direção de todas as medidas especificadas neste regimento.

Art. 6º – À Divisão de Divulgação compete:

- a) a elucidação da opinião nacional sobre as diretrizes doutrinárias do regime em defesa da cultura, da unidade espiritual e da civilização brasileira;
- b) interditar livros e publicações que atentem contra o crédito do país e suas instituições, e contra a moral;

c) combater por todos os meios a penetração ou disseminação a qualquer idéia perturbadora ou dissolvente da unidade nacional;

d) fornecer, aos estrangeiros e brasileiros, uma concepção mais perfeita dos acontecimentos sociais culturais e artísticos da vida brasileira.

Art. 7º – À Divisão de Radiodifusão compete:

c) fazer a censura prévia de programas radiofônicos e de letras para serem musicadas.

Imprensa e propaganda – Decreto-lei 1.949, 30/12/1939

Art. 1º – Aos jornais e quaisquer publicações periódicas cumpre contribuir, por meio de artigos, comentários, editoriais e toda a espécie de noticiário, para a obra de esclarecimento da opinião popular em torno dos planos de reconstrução material e reerguimento nacional.

Art. 5º – As agências telegráficas e os correspondentes estrangeiros são obrigados a fornecer cópia autenticada de todas as notícias e informações remetidas para o exterior por via telegráfica ou postal.

Art. 10º – Fica sujeita à aplicação de penalidade a transgressão ou inobservância de instruções oficiais vedando, por motivo de interesse público, a divulgação de determinados assuntos, fatos, acontecimentos ou medidas administrativas.

Art. 11º – É passível de punição a publicação de notí-



cias ou comentários falsos, tendenciosos ou de intuito provocador, induzindo ao desrespeito e descrédito do país, suas instituições esferas ou autoridades representativas do poder público, classes armadas ou quando visem criar conflitos sociais, de classe ou antagonismos regionais.

Art. 15º – Não será permitida a exibição do filme que:
IV - for capaz de provocar incitamentos contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes;

VII - ferir, por qualquer forma, a dignidade ou o interesse nacionais;

VIII - induzir ao desprestígio das forças armadas.

Art. 31º – Poderá ser excluída da autorização para exibir um filme, determinada região do território nacional, onde, por circunstâncias ou condições locais, essa exibição possa ser contrária ao interesse público.

Art. 49º – §2º O D.I.P. negará a licença se o filme a ser exportado contiver vistas desprimorosas para o Brasil, estiver mal fotografado ou não recomendar a arte nacional no estrangeiro, ou ainda se conti-

ver vistas de zonas que interessem à defesa e segurança nacionais.

Art. 65º – Durante os ensaios gerais os artistas são obrigados a cumprir rigorosamente as determinações do D.I.P., tanto em relação ao texto da peça em ensaio como em relação a indumentária, aos gestos, marcações, atitudes e procedimento no palco.

Art. 79º – Não serão absolutamente permitidas representações e execuções sob forma de improviso.

Art. 131º – Será aplicada punição às empresas jornalísticas:

e) quando fizer direta ou indiretamente campanha dissolvente e desagregadora da unidade nacional;

f) quando provocar animosidade, descrédito ou desrespeito a qualquer autoridade pública;

i) quando fizer a propaganda política de idéias estrangeiras contrárias ao sentimento nacional.

Art. 134º – Para os efeitos deste decreto-lei no que for aplicável, inclusive as penalidades estabelecidas, ficam equiparadas aos jornais as estações emisoras radiotelefônicas.

O advento da televisão

Com o surgimento da televisão no Brasil, a regulação dessa nova mídia passou a ser implementada com base no modelo norte-americano. A portaria nº 692, de 1949, já havia versado sobre a tevê e, no ano seguinte, o primeiro canal estava no ar. Mas só em 1952 o decreto nº 31.835 passou a definir as normas gerais para essa atividade.

O documento não fez referência ao conteúdo, porém planejou a divisão, em termos quantitativos, do número de canais por 186 municípios. Além disso, condicionou o setor nacional à indústria de equipamentos norte-americanos, bem como determinou, de forma transitória, facilidades de importação das peças necessárias à adaptação dos receptores já existentes e estabeleceu os prazos para a TV Tupi adaptar seu sistema de transmissão.

O decreto nº 31.835 especificou claramente a inspiração no modelo norte-americano consagrado pela Federal Communications Commission (FCC). Ficaram de fora, contudo, o estabelecimento de uma agência reguladora independente e as restrições à propriedade cruzada, pontos nucleares do modelo. Vejamos o trecho a seguir:

Disposições preliminares: [...] 3 - este padrão terá como base: d) nos demais detalhes será idêntico ao chamado padrão americano adotado pela Federal Communications Commission.

Capítulo I: 1 - O serviço de televisão no Brasil será executado de acordo com as normas de engenharia, referentes às estações radiodifusoras de televisão, da Federal Communications Commission (Standards Good Engineering Practice Concerning Television Broadcasting Stations). Serão também obedecidas, em tudo o que for aplicável, as regras propostas pela mesma Comissão, em 21 de março de 1951, referentes aos padrões e à atribuição e distribuição de canais de VHF e UHF nos EE.UU. (Proposed VHF-UHF Rules, Standards and Allocations). 2 - Estas normas são a seguir detalhadas nos pontos que merecem maior divulgação [...]

Normas Gerais: 1 - Serão estabelecidas pela CTR, sempre que a seu juízo sejam aplicáveis ao caso brasileiro, as exigências e especificações minuciosas e longamente explanadas, nas normas de boa engenharia da Federal Communications Commission, sobre televisão [...]

Quadro de distribuições de canais VHF, observações: 1 - As distâncias adotadas para a separação dos transmissores foram as recomendadas pela FCC.

O regime militar e a regulação de conteúdo

No que tange às telecomunicações, até o início do regime militar havia em todo o Brasil mais de 1.200 empresas do setor, operando em sistemas nem sempre compatíveis. A partir da década de 1970, o governo decidiu estatizar as empresas de telefonia, unidas no Sistema Telebrás, viabilizando com isso as transmissões em rede nacional da televisão brasileira. Nesse mesmo período, começaram a se consolidar as grandes redes de tevê privadas no País.

A Rede Globo tem sido apontada como o principal grupo beneficiado por esta política de integração nacional, tendo começado a operar em 1965 e a funcionar em rede em 1969, quando estreou o *Jornal Nacional*. No campo estatal, o Sistema Telebrás alcançou altos índices de desenvolvimento e tornou-se uma das empresas mais lucrativas do Estado. Os pesquisadores Sérgio Capparelli, Murilo César Ramos e Suzy dos Santos ressaltam a ligação entre esse modelo e a estratégia de desenvolvimento adotado pelo regime:

Os militares brasileiros priorizaram alguns setores estratégicos da economia, investindo em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial acelerado e fortemente controlado. As telecomunicações estavam entre esses setores estratégicos e foram fortemente privilegiadas. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, foram criados a Embratel, o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma sofisticada infra-estrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do País, inicialmente por uma rede de microondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, também por extensas ligações físicas por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais.



De acordo com a análise realizada pela ANDI, a Rede Globo é mencionada em 3% do material jornalístico pesquisado. Tal percentagem não contabiliza a menção a outras empresas/atividades da holding, assim como a programas específicos da emissora, como o *Jornal Nacional*, por exemplo.

O controle rígido dos meios de comunicação não alterou substancialmente as diretrizes de regulação estabelecidas nos governos de Vargas. Mantendo o Código Brasileiro de Telecomunicações, promulgado em 1962 e até hoje principal marco regulador da radiodifusão no País, assim como suas regulamentações, os governos militares investiram em auto-promoção e práticas repressivas – potencializadas pela Lei de Imprensa de 1967, ainda em vigor (*veja trechos das legislações desse período no quadro abaixo*).



O Código Brasileiro de Telecomunicações é mencionado em apenas três dos 1.184 textos analisados pela pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*.

Extratos coercitivos da legislação do período militar

Definição dos critérios da censura prévia e de telenovelas – Portaria nº 6 – 16/01/67

[...] Considerando que a inexistência de critério classificador e seletivo para a liberação de programas dessa natureza sujeitaria o público a influências muitas vezes nefastas à sua formação moral, cultural e cívica; Considerando virem algumas estações de rádio difundindo notícias sensacionalistas, que envolvem, sem qualquer prova, personalidades, quer do mundo político, quer social, com graves abalos ao patrimônio moral dessas pessoas, resolve [...]

Normas para a gravação de programas cômicos – Portaria nº 27 – 05/06/68

[...] § 1º Na encenação de programas cômicos, para efeito de gravação em fita magnética, será facultado o ingresso do público, a critério da emissora responsável. § 2º A encenação a que se refere o parágrafo anterior será assistida por um Censor Federal [...]

Crimes contra a Segurança Nacional e penalidades – Decreto-Lei n. 510 – 20/03/69

Art.14 – Divulgar por qualquer meio de comunicação social, notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas. Pena: detenção de 3 meses a 1 ano.

Art.39 – Constituem propaganda subversiva:

I – a utilização de quaisquer meios de comunicação social [...] como veículos de propaganda de guerra psicológica adversa ou de guerra revolucionária [...] Pena: detenção de 6 meses a 2 anos.

Art.41 – Incitar à prática de qualquer dos crimes previstos neste Decreto-lei, ou fazer-lhes a apologia ou a dos seus autores. Pena: detenção, de 1 a 2 anos. Parágrafo Único. A pena será aumentada de metade, se o incitamento, publicidade ou apologia é feito por meio de imprensa, radiodifusão ou televisão.

Art.67 – O Ministro da Justiça, sem prejuízo do disposto em leis especiais, poderá determinar investigações sobre a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, de radiodifusão ou de televisão, especialmente quando a sua contabilidade, receita e despesa, assim como a existência de quaisquer fatores ou influências contrárias à Segurança Nacional [...]

Participação de ouvintes através de ligações telefônicas – Portaria nº 716 – 09/10/73

[...] I – Proibir que as emissoras de rádio e televisão, em todo o território nacional e em qualquer horário, exceto domingos e feriados nacionais, admitam a participação de ouvintes e telespectadores na respectiva programação através de ligações telefônicas.

II- Permitir a irradiação das conversações telefônicas estabelecidas de acordo com o item anterior, somente após gravadas e selecionadas as gravações.

O CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

O processo de reformas que definiriam o arcabouço institucional da Nova República contou com um importante passo dado durante o governo do presidente José Sarney: a alteração do status do Congresso eleito em 1986 para uma Assembleia Constituinte, que seria responsável pela aprovação da nova Constituição.

Com a Carta Magna, alterações significativas foram promovidas no marco regulatório do setor de radiodifusão, como a extinção da censura, a criação do Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar e a exigência de que as outorgas de concessão de radiodifusão passassem a ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Essa transição, no entanto, esteve limitada pela manutenção de um sistema político no qual os interesses dos proprietários de empresas do setor de comunicação foram assegurados, dada a força de seu *lobby*.

Conforme lembra o jornalista e pesquisador Mauro Porto, ainda que a Constituinte tenha gerado, por parte de setores da sociedade, uma grande expectativa quanto à democratização das políticas de comunicação e ao rompimento com uma estrutura autoritária e monopolista, durante a presidência de Sarney os principais atores políticos estavam intimamente ligados à mídia – e em especial à TV Globo – e constituíram entraves a tais processos.

O “coronelismo eletrônico” – como ficaram conhecidas as práticas clientelísticas que aliavam oligarquias locais e empresas de mídia – alcançou novos patamares no governo Sarney. Segundo o cientista político Paulino Motter, as pressões e cooptações do Poder Executivo na Constituinte agiram não apenas no sentido de beneficiar políticos que se tornaram “novos concessionários”, mas também com vistas a ampliar o poder dos já poderosos “antigos concessionários”. A bancada dos proprietários de emissoras de rádio ou televisão na Constituinte reuniu 146 parlamentares, ou 26,1% dos encarregados de elaborar a nova Carta.

No processo de formulação do documento, a subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação teve, como presidente, o deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e, como relatora, a deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). Extremamente polarizada, a subcomissão foi a única a não enviar seu relatório, alvo de inúmeras discordâncias, para a Comissão de Sistematização. Foi crucial para o não envio do relatório a atuação da bancada formada pelos empresários de radiodifusão. O embate é bem ilustrado pela dicotomia verificada entre o presidente da comissão (um radiodifusor) e a relatora (uma jornalista engajada na luta pela democratização das comunicações). O poder das empresas na disputa pode ser apontado, por exemplo, no total enfraquecimento do perfil do Conselho de Comunicação Social, que de uma agência reguladora passa a um órgão consultivo.

Entretanto, a luta organizada pela democratização das comunicações no Brasil acabou se fortalecendo sobremaneira com o processo constituinte, o que, em si, já foi um ganho para as décadas seguintes.

Era da televisão

A demonstração do poder político arregimentado pela mídia é dada também na primeira eleição direta após a ditadura, em 1989. Fernando Collor de Melo, eleito naquele pleito, tinha sua própria origem política vinculada ao setor. O então can-

didato pertencia à família proprietária da maior parte dos veículos de comunicação do estado de Alagoas e venceu uma eleição que foi denominada, por alguns especialistas, como a da “era da televisão” – ou seja, o contato com o eleitorado perde o caráter direto ou mediado por instituições tradicionais (como os partidos políticos), e passa a ocorrer prioritariamente por meio da mídia. “Nos primeiros 15 anos de redemocratização no Brasil, a mídia foi ator chave no processo político”, destaca Mauro Porto. Segundo ele, a eleição de Collor teve como contexto a consolidação de uma poderosa indústria cultural nacionalmente integrada, dominada pela televisão em geral, e pela TV Globo em particular.

Por outro lado, embora sejam importantes as ressalvas em relação ao poder das empresas de Comunicação e dos *lobbies* instaurados no âmbito da Constituinte, é preciso destacar os avanços obtidos na nova Constituição Federal. O capítulo referente à Comunicação Social é o primeiro texto legal da história do País em que se pode perceber o conceito de “interesse público” no sentido democrático. E, como apresentado no primeiro capítulo da presente publicação, o artigo 220 proíbe a promoção da censura, bem como condena oligopólios (como já vimos, essa alteração, porém, esbarra em indefinição crucial, visto não ficar claro o que o Estado entende como oligopólio no mercado de comunicação).

Limitações graves, entretanto, estendem-se até os dias de hoje. Um exemplo é o fato de não ter sido aprovada a legislação que regulamenta o artigo 220, § 5º, bloqueando assim iniciativas que viessem impedir a concentração no setor – seja em redes de emissoras, seja por meio da propriedade cruzada.

A ex-secretária nacional de Justiça no governo de Fernando Henrique Cardoso, Elizabeth Sussekind, analisa a lógica comercial como obstáculo ao atendimento do interesse público: “A grande mídia tem preocupações de meras empresas comerciais, esquecendo que exploram um serviço público e que há significativo interesse social no que implementam. O ponto nevrálgico de toda essa questão é o interesse comercial, o imperativo do mercado.” A ênfase no aspecto econômico voltou a ficar clara na batalha pela aprovação da emenda constitucional que permitiu a entrada do capital estrangeiro nas empresas de mídia, questão mencionada no capítulo anterior.

O anacronismo da legislação vigente

Vale relembrar, neste ponto, que mesmo com as mudanças promovidas a partir da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico do país permanece praticamente inalterado no que diz respeito às telecomunicações. De 1962 a 1967, três governos haviam promovido uma profunda reformulação dos marcos regulatórios da comunicação de massa no Brasil. Se, à época, as mudanças refletiam as preocupações e anseios dos atores envolvidos com o setor, hoje estão ultrapassadas em relação ao contexto da redemocratização e à legislação advinda dele. No entanto, mesmo defasadas, tais legislações ainda permanecem vigentes.

Os marcos legais em questão foram promulgados em um país no qual a tevê a cores era um sonho ainda distante, a formação de redes nacionais de televisão engatinhava, o rádio não atingia todos os municípios e o aporte de capital estrangeiro nas empresas de Comunicação era expressamente proibido – até mesmo mudanças na composição acionária e no estatuto das empresas de radiodifusão



De acordo com a pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, a Constituição Federal de 1988 é a legislação individualmente mais mencionada pela mídia impressa, marcando presença em 6,1% dos textos pesquisados.

e de telecomunicações deveriam ser aprovadas pelo governo, de acordo com o artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações.

O decreto-lei 236 de 1967, o primeiro a estabelecer um limite para concessões de radiodifusão para um mesmo grupo, previa punições para o incitamento da desobediência às leis, o ultraje da honra nacional, a veiculação de propaganda de guerra ou de processos de subversão, a ofensa moral, o insulto aos Poderes da República e a colaboração na prática de rebeldia. Por sua vez, a Lei de Imprensa proíbe propagandas de guerra e de processos de subversão da ordem, estabelece parâmetros para a definição de responsáveis pelas matérias jornalísticas e do direito de resposta e torna obrigatório o registro para publicações impressas (mantendo, conseqüentemente, a categoria de “publicações clandestinas”).

Parâmetros e punições como os descritos tornaram-se anacrônicos a partir da redemocratização. Face à sua necessária subordinação à Constituição Federal, esses marcos legais passaram a ser aplicados de forma limitada, tornando-se inócuos para algumas situações. Tal contexto acaba por abrir brechas para a não-regulação e para a impunidade em determinadas circunstâncias, graças à inexistência de legislação compatível com o regime democrático.

A importância da regulamentação

Em 1995, foi instalada no Senado Federal a Comissão Especial para Rádio e TV, presidida pelo senador Pedro Simon (PMDB-RS). De acordo com o parlamentar, já nesse período um dos focos do debate entre os membros da comissão dizia respeito exatamente aos aspectos de conteúdo. “O Parlamento brasileiro não pode mais retardar essa discussão. Ao lado de temas como educação, saúde, trabalho e tantos outros que, tradicionalmente, são debatidos no Congresso Nacional, precisamos dedicar atenção urgente ao conteúdo que a mídia oferece às crianças e jovens”, afirmou em entrevista para a presente publicação.

A Comissão obteve o resultado não desprezível de estimular um debate plural, inclusive com os proprietários, sobre as diversas questões em jogo ao longo desta publicação. Entretanto, daí não passou.

A Constituição Federal de 1988 acenou com avanços consideráveis na regulação do conteúdo no Brasil, como, por exemplo, o estímulo à produção independente e regionalizada, a promoção da cultura nacional e regional e as restrições de publicidade ligada a produtos prejudiciais à saúde. A inexistência de uma legislação que regulamente esses dispositivos constitucionais, contudo, acaba por atribuir aos avanços de 1988 o mero papel de postulados teóricos, sem a necessária aplicação. É crucial, nesse sentido, a aprovação de projetos de lei que torne obrigatória a execução dos ditames constitucionais.



O estudo sobre a cobertura da mídia impressa acerca das Políticas Públicas de Comunicação apresenta um percentual bem superior aos das demais análises especiais já conduzidas pela ANDI no que se refere à presença do Poder Legislativo como fonte de informação. A Câmara Federal, o Senado da República, a Câmara Distrital, as Assembleias Legislativas dos estados e as Câmaras de Vereadores – bem como seus representantes e diversos órgãos – são mencionados, consultados e/ou cobrados em 30,4% do material analisado, conforme aponta a tabela abaixo.

COMO O PODER LEGISLATIVO É RETRATADO NOS TEXTOS	
Mencionado	14,9%
Consultado	2,4%
Responsabilizado	0,4%
Cobrado	0,6%
Elogiado	0,1%
Desculpabilizados/desresponsabilizado	0,0%
Têm uma ação sendo analisada, descrita ou divulgada	12,0%
Não aparece	69,6%

EXPECTATIVAS DE MUDANÇA

A falta de diálogo entre mídia, Estado, sociedade civil e academia no que se refere à regulação dos próprios meios de comunicação é constante na história do Brasil. Há, contudo, pelo menos uma exceção notável e exemplar: a negociação que envolveu esses atores no processo de elaboração das normas presentes na Lei do Cabo, de janeiro de 1995. As demais regulamentações a respeito da própria televisão por assinatura foram elaboradas por meio de decretos, sem discussão pública, nem votação no Congresso Nacional. A ausência de debates culminou na existência de serviços de televisão com regulamentações distintas: Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens (incluindo a atividade ancilar das retransmissoras) e Serviços de Televisão por Assinatura (*veja nota ao lado*).

Em 1988, o Presidente da República José Sarney assinou o decreto nº 95.744, cuja atribuição era regular o serviço especial de televisão por assinatura (TVA). A medida, porém, tinha um sério limitador: referia-se à licença de apenas um canal em um sistema no qual a inovação tecnológica sugeria fortemente a reunião de canais em grandes pacotes.

Era preciso buscar uma alternativa. A primeira empreendida foi a Portaria 250 do Ministério das Comunicações, que disciplinava a distribuição de sinais de televisão por meios físicos – naquele momento, o Cabo. Dado o evidente problema legal decorrente dessa regulação por uma frágil portaria ministerial, novas licenças foram suspensas em 1991 até que se promulgasse um marco legal definitivo para o setor.

No mesmo ano, o secretário das Comunicações do governo federal promoveu uma audiência pública em Brasília para receber sugestões para o marco legal em processo de formulação. Um grupo de professores e estudantes do Departamento de Comunicação da UnB e representantes de associações de jornalistas, radialistas e artistas denunciaram a reunião como instância voltada à simples legitimação de um novo decreto sem participação da sociedade civil. Exigiam, então, que o novo marco regulatório fosse uma lei, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional.

A ação dos manifestantes resultou no ressurgimento do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) – instância que, ainda com outro nome, já desempenhara papel importante na década de 1980 – e na transferência do debate para o Congresso Nacional. O movimento passou, então, a defender o controle público dos novos meios, a não intervenção do Estado no que se refere a esse controle e o fim dos favorecimentos de interesses particulares no processo de concessão, submetendo ao Congresso Nacional um projeto de Lei do Cabo ainda em 1991.

No ano seguinte, uma comissão composta por representantes de empresas estatais, entidades de classe, associações de empresários e universidades começou a se reunir para examinar o projeto. A partir de uma colaboração entre os representantes do FNDC e da Telebrás, foram incorporados também como bandeiras do movimento os conceitos de redes individuais e públicas e de participação da sociedade. Em outubro de 1994, a Lei do Cabo, modificada em relação ao projeto do FNDC, foi aprovada pelos líderes dos dezoito partidos

Os sistemas de Televisão no Brasil

- Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens – de livre recepção a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros que disponham de um aparelho televisor, é também conhecido como tevê aberta. Inclui o serviço oferecido pelas retransmissoras.
- Serviços de Televisão por Assinatura – têm a recepção do sinal restrita àqueles que pagam para recebê-lo. Estes são considerados pela Constituição serviços de telecomunicações e não de radiodifusão, e hoje são regidos por diferentes normas. São eles: Especial de Televisão por Assinatura – TVA, TV a Cabo, Distribuição de Sinais de TV/Áudio por Assinatura via Satélite – DTH, Especial de Distribuição de Sinais Multiponto/Multicanal – MMDS.

Há ainda uma outra divisão, a categoria “educativa”, presente nos dois serviços de tevê.



O sistema de televisão por cabo é abordado em 5% dos textos analisados pela investigação realizada pela ANDI com apoio da Fundação Ford.

na Câmara dos Deputados e, em dezembro, no Senado, sendo sancionada em 6 de janeiro de 1995.

Anos recentes

Face à tônica de fragmentação e de ausência de um diálogo permanente entre os diversos atores envolvidos com as Comunicações, não se observam avanços no sentido de se pensar uma regulação de conteúdo que agregue, por exemplo, cinema, televisão, indústria gráfica, musical e publicidade. Na mesma linha, reformas do Código Brasileiro de Telecomunicações e a formulação de uma Lei de Comunicação de Massa não têm se consumado, ainda que clamadas, vez ou outra, isoladamente pelos diversos atores.

Vale destacar que a partir de dezembro de 1996, as outorgas para geradoras de televisão comercial passaram a ser concedidas depois de licitação e consulta ao Congresso Nacional. O decreto 2.108/96, elaborado durante a gestão do Ministro das Comunicações Sérgio Motta, trouxe propostas interessantes na avaliação das novas concessões, como o percentual de programação jornalística, educativa, regional e independente oferecido por cada candidato à concessão no momento da entrega dos projetos que seriam avaliados pelo Ministério e pelo Congresso.

A distribuição dos canais retransmissores e das geradoras de televisão, com fins exclusivamente educativos, entretanto, ainda são, prerrogativa do Presidente da República e do Ministro das Comunicações.

Em 1998, vale destacar, foi sancionada a lei da radiodifusão comunitária que, a despeito das justificadas reclamações do movimento, permitiu incluir o tema de maneira mais definitiva na agenda pública nacional.

Tudo por fazer

Nota-se, assim, que, por mais que o Estado tenha incidido sobre a regulação de conteúdo e de infra-estrutura dos meios de comunicação de massa nas décadas anteriores, ainda não conseguiu estabelecer, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, instâncias efetivamente democráticas de monitoramento e responsabilização da mídia.

Via de regra, as poucas tentativas dos diferentes governos nesse sentido têm sido repelidas pelos próprios meios de comunicação, sob a alegação de que essa prática corresponderia à censura. Sem que o Estado tenha obtido sucesso nesse âmbito, as iniciativas mais interessantes levadas adiante nascem e limitam-se às estruturas dos próprios meios de comunicação de massa ou a entidades da sociedade civil, com alcance evidentemente restrito, ainda que fundamental.

Os elementos abordados até aqui, inclusive as possibilidades regulatórias efetivamente disponíveis no cenário internacional estão longe de esgotar as complexas discussões sobre o tema. Apesar disso, acreditamos que estes conteúdos podem potencialmente contribuir para uma reformulação da pauta jornalística acerca das Políticas Públicas de Comunicação. Sempre tendo-se em vista a necessidade e relevância de uma ampliação quantitativa e qualitativa da cobertura promovida pela mídia impressa brasileira.

Problemas da concessão de tevês educativas

Um setor totalmente obscuro no que diz respeito à influência da política sobre a concessão de veículos de comunicação é o das tevês educativas. Ao contrário das concessões de tevês comerciais – que conforme destacado anteriormente passam a depender de licitação pública – as emissoras educativas ainda são distribuídas gratuitamente pelo Executivo. Este fato faz com que políticos continuem recebendo indiretamente concessões de tevês e rádios educativas, por meio de fundações que só existem no papel.

Segundo levantamento da *Folha de S. Paulo*, publicada em 2006, no governo Fernando Henrique Cardoso, 239 rádios FM e 118 tevês educativas foram criadas em oito anos, sendo que pelo menos 13 fundações beneficiárias eram ligadas a deputados federais. A prática se mantém no governo Luiz Inácio Lula da Silva, sendo que até junho de 2006, com três anos e meio de governo, 110 emissoras educativas foram aprovadas (29 televisões e 81 rádios). Destas, pelo menos sete concessões de tevê e 27 rádios educativas foram dadas a fundações ligadas a políticos.

- Capítulo 4 -

A MÍDIA EM PAUTA

Com um material jornalístico mais contextualizado do que aquele registrado pela ANDI em diversas outras análises sobre a cobertura da agenda social brasileira, o tratamento editorial dispensado pelas redações às Políticas Públicas de Comunicação tende a priorizar as perspectivas do Governo e do Setor Privado

Traçado o amplo e complexo cenário que envolve o debate sobre as Políticas Públicas de Comunicação (PPC), iremos neste último capítulo apontar os principais elementos jornalísticos presentes na cobertura do tema.

Um primeiro aspecto que chama a atenção no material analisado diz respeito à grande presença, na pauta da imprensa brasileira, de dois atores sociais específicos: Governo e Setor Privado. O resultado se destaca, principalmente, quando o comparamos aos dados de outros estudos conduzidos pela ANDI em relação às diferentes temáticas da agenda social do País.

No caso do noticiário sobre as PPC, diferentemente do que temos encontrado em pesquisas anteriores, as organizações da sociedade civil, os especialistas, os conselhos de políticas públicas, os organismos internacionais – entre outros setores – acabam ficando em um segundo plano na discussão, que permanece fortemente centrada nas relações que envolvem poder público e empresas de comunicação.

Por outro lado, também sob uma ótica comparativa, fica evidente que os textos apresentam um perfil ligeiramente mais contextualizado, o que nos possibilita vislumbrar perspectivas otimistas acerca do possível aprimoramento da cobertura.

Da mesma forma, há no conteúdo pesquisado uma maior presença de menções à legislação e a estatísticas e de opiniões divergentes. Vale também destacar a existência de um elevado percentual de material opinativo na amostra – editoriais, artigos, colunas e entrevistas representam 25% da cobertura. Entretanto, dada a complexidade do tema, bem como a reconhecida disputa política que circunscreve parte das discussões relativas a esta agenda, ainda estamos distantes de um tratamento editorial que, de fato, ofereça à esfera pública um debate amplo e plural.

Nunca é demais lembrar que apesar de a mídia representar um ator central nas democracias, ainda sofremos com uma escassez histórica, no que se refere a estudos com perfil similar ao que agora apresentamos. Tal ausência no âmbito das pesquisas em comunicação torna parti-



cularmente difícil compreender a quantas anda a cobertura sobre a temática em outros países ou mesmo em outros setores midiáticos (como a televisão, por exemplo). Diante de tal cenário, entender como a mídia fala de si mesma ganha ainda mais relevância.

Por fim, para entrarmos no âmbito das soluções, apresentamos neste último capítulo duas propostas relacionadas à reorganização da regulação dirigida às comunicações. A primeira, elaborada por um dos consultores da presente pesquisa, traz um conjunto de sugestões para a construção de um modelo regulatório nacional. A outra consiste em um documento sobre o tema, aprovado em janeiro de 2007 pelo Conselho de Ministros da Europa. Ambas trazem referências essenciais para avançarmos na elaboração de Políticas de Públicas de Comunicação mais afinadas aos preceitos democráticos e à atual realidade da mídia brasileira.



Conforme assinalamos ao longo da presente publicação, mesmo reconhecida como uma instituição central na construção e consolidação das democracias contemporâneas, a mídia é um ator cuja atuação ainda é objeto de tímidas reflexões no âmbito da esfera pública. Tal constatação fica ainda mais evidente quando analisamos o comportamento editorial da imprensa em relação às Políticas Públicas de Comunicação.

Nesse contexto, seria interessante compreendermos se essa percepção – válida no caso dos 53 jornais e 4 semanários brasileiros, pesquisados pela ANDI com o apoio da Fundação Ford – também se aplica à mídia internacional. No entanto, como afirmamos na abertura deste capítulo, ainda é restrito o número de estudos que buscam identificar como os meios noticiosos cobrem temas do interesse direto das empresas de comunicação.

No artigo “Covering democracy’s forum: canadian press treatment of public and private broadcasting”, os pesquisadores canadenses do observatório de mídia NewsWatch Canada, Scott Uzelman, Robert Hacket e Jackie Stewart foram taxativos em reconhecer que “poucas pessoas estudaram a cobertura da mídia noticiosa acerca de temas midiáticos”. Para chegar a tal conclusão os autores realizaram uma extensa busca em bases de dados que usualmente abrigam resultados de pesquisas comunicacionais, entre elas o *Social Science Abstracts* (1983-2004), o *Communication Abstracts* (1977-2004) e o *Sociological Abstracts* (1963-2005).

Ainda de acordo com o estudo canadense, mesmo entre as investigações que de alguma forma discutem a cobertura jornalística sobre assuntos midiáticos, há uma concentração na chamada metacobertura – isto é, nos estudos que buscam analisar a atuação da imprensa na cobertura de um determinado tema.

Metacobertura

De acordo com o pesquisador Frank Esser, no ensaio “‘Metacoverage’ of mediated wars: framing the news media and military news management in the Gulf war coverage of 1991 and 2003”, a metacobertura é definida como “matérias sobre os papéis da mídia noticiosa (incluindo os atores, as práticas, os padrões, os produtos e as organizações midiáticas)” em relação à determinada cobertura.

Outras pesquisas

Mesmo diante da reconhecida escassez de pesquisas nessa área, vale ressaltar as principais conclusões de dois dos estudos existentes. Muitas dessas análises estão conectadas a reflexões já trazidas pela presente investigação ou que ainda serão apresentadas ao longo deste capítulo.

Uma primeira leitura nos mostra que a idéia central esboçada até aqui também está presente em pesquisas conduzidas em outros países. Ou seja, também fica patente nos trabalhos internacionais a percepção de que cobertura da mídia impressa acerca de temas do universo da comunicação acaba por deixar de lado questões espinhosas para os grandes empresas de comunicação, ao focar com maior destaque apenas os assuntos relacionados aos seus próprios interesses de mercado.

Tome-se como exemplo as principais conclusões da já mencionada pesquisa conduzida por Uzelman, Hackett e Stewart sobre a mídia canadense:

Em geral, nós descobrimos que a Canadian Broadcast Corporation [a empresa pública] e a radiodifusão pública em geral tiveram mais chances de receber algum tipo de cobertura do que o Setor Privado. Mais além, tanto a radiodifusão pública quanto privada tenderam a receber mais cobertura positiva do que negativa. Enquanto a radiodifusão pública é considerada como um objeto de debate político, a radiodifusão privada tende a ser naturalizada como um conjunto de empresas comerciais cujo papel e função na sociedade democrática são relativamente ignorados.

Um estudo acerca da cobertura de três revistas norte-americanas, levada a cabo pelo professor Sanghee Kweon, da universidade Southern Illinois, nos EUA, ressalta as mudanças observadas na cobertura sobre fusões envolvendo empresas de mídia, a partir do avanço dos grandes conglomerados. O estudioso afirma:

Em linhas gerais, os resultados deste estudo sugerem que a mídia noticiosa favoreceu a cobertura de fusões. Aquelas que envolviam as empresas de mídia, especialmente, contaram com cobertura mais favorável do que outros tipos de fusões.

Em ambas as investigações mencionadas, há uma explícita preocupação dos autores em relação a uma questão abordada nos capítulos anteriores: problemas da maior relevância no atual cenário midiático – como por exemplo, concentração da propriedade, propriedade cruzada, proteção e ampliação da diversidade e da pluralidade de vozes – requerem um debate público mais aprofundado e sistemático, com vistas ao melhoramento das próprias políticas públicas voltadas para o setor. Nesse contexto, o desafio que se coloca é saber como fazer isso em um cenário no qual um dos principais propulsores do debate possui interesses diretos, e poucas vezes transparentes, nessa discussão.

Experiência brasileira

A despeito da relevância das comparações elaboradas pelos estudos internacionais citados, é preciso ressaltar que eles distanciam-se em diversos aspectos do estudo conduzido pela ANDI no Brasil, pelo menos em relação aos seguintes fatores:

- 1) A investigação sobre a imprensa brasileira conta com uma amostra significativamente mais abrangente – foram 57 veículos analisados, ao longo de 3 anos.
- 2) O escopo de temas pesquisados é igualmente mais amplo.

Além desses aspectos, cabe apontar que os parâmetros jornalísticos avaliados também são mais numerosos. E é exatamente a análise de algumas dessas especificidades do trabalho da imprensa que serão enfocadas nas reflexões apresentadas a seguir.

TENDÊNCIAS DA PAUTA

Durante o período analisado pelo estudo coordenado pela ANDI (2003-2005), mais de dois terços da cobertura sobre Políticas Públicas de Comunicação foi gerada a partir de quatro fatores claramente definidos: o primeiro deles diz respeito aos conteúdos produzidos como resposta a ações dos governos (22,6%) – um exemplo nesse sentido é a polêmica em torno da proposta de criação da Ancinav; um segundo está na cessão dos espaços opinativos dos jornais (colunas, editoriais, artigos de opinião) para que a questão seja abordada, o que ocorre em 17,4% dos casos; outro aspecto está relacionado à repercussão de eventos da área (10,3%); e, por fim, há uma forte tendência a produzir pautas sobre o tema em função de interesses diretos do Setor Privado (9,6%).

Por outro lado, diante de tal panorama, é importante observarmos as diferentes questões que não estão em evidência no noticiário, análise que nos possibilita perceber as lacunas ainda existentes no trabalho da imprensa. É o caso das demandas e ações da sociedade civil como um todo e, mais especificamente, da repercussão de pesquisas, materiais investigativos e reivindicações dos movimentos pela democratização das comunicação – temas que raramente são identificados como geradores da cobertura.

De maneira geral, como apontamos anteriormente, a atenção dedicada pela mídia impressa brasileira às Políticas Públicas de Comunicação é fortemente concentrada na atuação de dois atores sociais: Governo e Setor Privado. Em 40% dos textos, há uma evidente identificação da pauta com fatos relacionados a esses setores. A despeito de sua relevância para as discussões sobre o tema, tal focalização do noticiário – ou, por outro viés, a sua falta de diversificação – acaba por representar um aspecto de limitação do debate público.



COMO SE DEU A INCLUSÃO NA PAUTA	
Forma de inclusão	%
Demandas e ações dos governos	22,6
Por iniciativa da própria imprensa (espaços opinativos)	17,4
Repercussão de eventos específicos ligados à área (congressos, seminários, etc.)	10,3
Demandas e ações do Setor Privado	9,6
Campanhas	4,5
Repercussão de histórias individuais	3,1
Acompanhamento do andamento de um programa/projeto previamente lançado	3,0
Repercussão de outras pesquisas/relatórios	2,9
Anúncio do lançamento de um novo programa, política, projeto	2,4
Demandas e ações da sociedade civil (ONGs, fundações, etc.)	2,4
Repercussão de outras mídias	1,4
Por iniciativa da própria imprensa (matéria investigativa)	1,4
Demandas e ações da população	0,8
Repercussão de fatos marcantes/relevantes	0,8
Repercussão de pesquisas realizadas pelas universidades	0,7
Demandas e ações sindicais	0,6
Demandas e ações dos organismos internacionais	0,6
Denúncias	0,5
Divulgação dos procedimentos ou dos resultados de avaliação de projetos/programas/políticas	0,1
Demandas e ações dos movimentos pela democratização das comunicações	0,1
Repercussão de boas práticas	0,1
Não foi possível fazer a aferição	14,6
Total	100,0

A importância do contexto

A presença ou não de elementos que contribuam para uma maior contextualização do material publicado pelos jornais é outro aspecto que merece destaque em nossa análise. Nesse quesito, ao mesmo tempo em que notam-se avanços significativos na cobertura – comparativamente a outros estudos já realizados pela ANDI –, ficam também evidentes algumas lacunas que ainda precisam ser trabalhadas.

É importante lembrar, entretanto, que o problema central da cobertura das políticas de comunicação não é tão marcadamente a ausência de contextualização, mas sim o fato de o tema ser pouquíssimo coberto pelos jornais. Além disso, a atenção da imprensa se concentra fortemente nas questões de conteúdo – as quais dependem do fortalecimento de debates anteriores, como é o caso da concentração da propriedade e da garantia de um órgão regulador independente para o setor.

Dentre os avanços que merecem maior atenção em relação ao nível de contextualização do material analisado, podemos citar a expressiva menção a legislações, jurisprudências e outras fontes documentais: 35% dos textos

mencionam algum documento com essas características. Além disso, vale frisar que 50% das matérias que abordam as legislações não se limita a simplesmente a mencioná-las, trazendo também um aprofundamento da discussão acerca do documento em foco.

Adicionalmente, é importante indicar como um dado positivo da cobertura a presença de um volume representativo de menções à Constituição Federal (6,1%) e a projetos de lei e propostas de emenda constitucional acerca de temáticas pertinentes ao setor (11%). Por outro lado, no entanto, o Código Brasileiro de Telecomunicações (0,3%) e as legislações de outros países (0,8%) ganham pouco destaque nos textos jornalísticos, o que acaba por limitar debates importantes, como a revisão do marco jurídico nacional e a comparação entre a realidade brasileira e a de outros países (*veja tabela à página 107*)

ABRANGÊNCIA E NÍVEL DE ABORDAGEM DO ASSUNTO	
Nível	%
Factual	19,0
Contextual	57,1
Contextual explicativo	11,1
Avaliativo	12,4
Propositivo	0,4
Total	100,0

De quem é a responsabilidade?

A apresentação de causas, conseqüências e soluções relativas aos assuntos levantados pela mídia noticiosa, ao longo do triênio analisado, também traz percentuais mais significativos do que aqueles verificados em outras investigações conduzidas pela ANDI sobre temáticas da agenda social brasileira.

Segundo a pesquisa *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*, 29,6% dos textos mencionaram causas, 19,4% soluções e 10,1% conseqüências. A análise da presença desses elementos na cobertura é relevante na medida em que possibilita identificar a quem os textos atribuem a responsabilidade pelas questões expostas. Em outras palavras, podemos afirmar que a abordagem das causas e soluções acaba por assegurar aos leitores uma visão mais abrangente sobre os problemas apontados, ao indicar os atores que são responsáveis por originar tais problemas ou, ao contrário, por solucioná-los.

O fato é que, mesmo que observemos percentuais maiores do que os identificados em outras análises coordenadas pela ANDI, ainda há uma forte ausência de debates acerca de causas e soluções no âmbito das políticas de comunicação. Isto porque 70% dos textos não traz fatores causais e 80% deixa de apontar possíveis formas de se solucionar as questões em pauta. Cabe ressaltar que, mesmo não sendo estritamente necessária a presença desses elementos em 100% dos textos, a sua ausência representa um aspecto limitador do noticiário, já que acaba por restringir a identificação dos atores que devem estar envolvidos no desenho e equacionamento das PPC.

Nesse sentido, ao analisarmos o perfil dos textos que indicam causas e soluções, mais uma vez notamos a tendência de polarização mencionada anteriormente. Dentre os principais responsáveis pelas causas abordadas, os governos são citados em 28,9% das vezes e o Setor Privado, em 36%. Já em relação às soluções, esses percentuais são de 44,8% e 12,2%, respectivamente. É importante perceber que, mesmo sendo uma temática com forte viés legislativo, os parlamentares e o Judiciário – somando-se aí o Ministério Público – ainda ganham pouco espaço.

Se no caso das causas e soluções os atores citados pela mídia são, sobretudo, institucionais, em relação às conseqüências há uma inversão de papéis – os indivíduos passam a ser o foco das atenções. Sociedade em geral, famílias, cidadãos e cidadãs em particular e profissionais da comunicação aparecem em cerca de 60% dos casos nos quais há apresentação de conseqüências.

Avanços tímidos

Se na apresentação de fontes documentais e no debate sobre causas, soluções e conseqüências verificam-se avanços na cobertura jornalística, comparativamente a outros temas, há por outro lado tendências que indicam fortes limites a uma contextualização mais ampla das políticas de comunicação pelo noticiário.

Nos capítulos anteriores foi sinalizado que a relação entre as PPC e os grupos populacionais específicos acabou passando, com frequência, ao largo da cobertura. As menções a questões de gênero (1,6%), raça/etnia (1,9%) e temas envolvendo pessoas com deficiência (0,6%) foram estatisticamente inexpressivas. Um aspecto que chama a atenção nesse contexto é o maior espaço destinado à população infanto-juvenil (8,4%), resultado de discussões importantes para a garantia de seus direitos – caso do debate sobre a Classificação Indicativa, por exemplo. Cabe ainda destacar que 7,3% do material conseguiu trazer uma abordagem mais abrangente sobre aspectos políticos, econômicos e sociais das questões em pauta.

QUEM SÃO OS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELAS CAUSAS APONTADAS

Atores	%
Setor Privado	36,0
Governo	28,9
Profissionais da comunicação	8,0
Políticos	3,4
Sociedade em geral	3,4
Indivíduos	3,4
Legislativo	2,9
Judiciário	1,7
Sociedade civil organizada	1,1
Famílias	0,6
Ministério Público	0,3
Autoridades reguladoras	0,3
Outros	0,6
Não foi possível identificar	9,4
Total	100,0

*29,6% dos textos mencionam causas.

AS CONSEQÜÊNCIAS “ATINGEM” FUNDAMENTALMENTE QUAL DOS SEGUINTE ATORES

Atores	%
Indivíduos	24,2
Profissionais da comunicação	20,8
Sociedade em geral	18,3
Setor Privado	9,2
Políticos	5,8
Famílias	2,5
Governo	1,7
Autoridades reguladoras	1,7
Não foi possível identificar	15,8
Total	100,0

*10,1% dos textos mencionam conseqüências.

QUEM SÃO OS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELAS SOLUÇÕES APONTADAS

Atores	%
Governo	44,8
Setor Privado	12,2
Sociedade civil organizada	9,6
Legislativo	8,3
Sociedade em geral	5,2
Judiciário	3,9
Profissionais da comunicação	3,0
Famílias	2,2
Indivíduos	2,2
Ministério Público	1,3
Políticos	1,3
Sistema de formação de profissionais	0,9
Outros	2,6
Não foi possível identificar	2,6
Total	100,0

*19,4% dos textos mencionam soluções.

Além disso, outro elemento relevante para a construção de informações contextualizadas é a apresentação de dados estatísticos que exprimem, de forma mais concreta, os parâmetros norteadores das discussões em pauta. Na cobertura sobre as PPC, 16% dos textos mencionaram alguma informação estatística, na maioria das vezes originadas de pesquisas conduzidas pelo Setor Privado ou por institutos de sondagem de opinião. Um dos efeitos de tal resultado é que os grupos de pesquisa sobre temas ligados à área das comunicações, bastante consolidados nas universidades e em outras instituições brasileiras e estrangeiras, estiveram sub-representados entre as fontes estatísticas consultadas.

Outro indicador associado a esses índices mostra que a maioria dos textos não menciona mais de uma fonte estatística (90% dentre aqueles que apresentam algum dado numérico) e que 30% dos que trazem informações estatísticas preocupam-se em construir algum tipo de comparação entre os dados.

ESTATÍSTICAS/DADOS CENTRALMENTE MENCIONADOS		
Fontes estatísticas		%
Diferentes níveis dos poderes públicos	Ministério das Comunicações	5,3
	Governo Federal	4,2
	Ministério da Cultura	3,2
	Secom	2,6
	Anatel	2,6
	Legislativo	2,6
	Poder Judiciário	1,1
	Ministério Público	0,5
Outros	Institutos de Sondagem de Opinião (Ibope, Sensus, etc.)	15,8
	Empresas privadas	14,7
	Instituições de Pesquisas Governamentais (IBGE, IPEA, etc.)	3,2
	Universidades estrangeiras	3,2
	Universidades nacionais	2,6
	Organismos Internacionais	2,1
	ONGs	2,1
	Especialistas e pesquisadores da área (estrangeiros)	1,1
	Dieese	0,5
	Especialistas e pesquisadores da área (nacionais)	0,5
	Outra	8,9
	Não foi possível identificar	23,2
Total		100,0

*16% dos textos mencionam estatísticas.

A força da opinião

Uma parte expressiva da cobertura sobre as Políticas Públicas de Comunicação entre 2003 e 2005 foi composta por um material opinativo bastante volumoso – 25% dos textos analisados foram publicados em espaços como editoriais, artigos e colunas. Isso ficou evidente especialmente na atenção dedicada a alguns casos que tiveram lugar durante o período em foco (CFJ e Ancinav, por exemplo). Por outro lado, não se pode deixar de mencionar que 75% dos conteúdos eram de caráter essencialmente informativo.

Esse perfil do noticiário sugere, entre outras conclusões, que as direções dos jornais acabam por abrir espaço para discussões que demarquem posições a respeito das PPC. O que não significa, no entanto, que esteja sendo assegurado pelas empresas um maior esclarecimento sobre as diferentes questões concretas em jogo.

Quem fala?

Quando analisamos quais são as fontes primárias ouvidas pelos jornalistas, novamente vem a tona uma das principais tendências observadas na cobertura, ou seja, a concentração da discussão no âmbito do governo e das empresas – e, no outro lado da moeda, a conseqüente desvalorização da sociedade civil como voz relevante nesse debate.

Tal configuração da cobertura poderia até fazer sentido em países com uma sociedade civil desorganizada e sem expressão no conjunto das reflexões sobre as diferentes temáticas sociais. Como explicitamos nos capítulos anteriores, esse não é, no entanto, o quadro observado no Brasil. Pelo contrário. Desde os contundentes debates contra a censura durante a ditadura, passando pelas severas críticas às relações pouco republicanas de algumas emissoras com o regime militar, até o processo de aprovação da Constituição Federal, fortaleceu-se no País um diversificado leque de instituições e pessoas que vem debatendo o tema da democratização das comunicações.

Nesse sentido, cabe averiguar com mais clareza os motivos que levam os jornais e revistas a sistematicamente desconsiderarem esses atores centrais para a qualificação da pauta. Duas hipóteses poderiam ser apontadas: primeiro, as organizações da sociedade civil e especialistas que trabalham a questão das PPC não tem alcançado êxito ao dialogar com os meios jornalísticos; segundo, há uma recusa sistemática de parte das empresas em dar voz a organizações que atuam em relação a essa temática.

Por fim, cabe ressaltar que cerca de 38% dos textos trazem mais de uma fonte de informação e somente 16% oferecem opiniões divergentes – resultado que fica distante do esperado, principalmente quando lembramos que estamos falando de um debate com tamanha polarização e complexidade.

TIPO DE TEXTO	
Tipo	%
Matérias/reportagens	19,0
Colunas ou notas de colunas assinadas	57,1
Artigos assinados	11,1
Entrevistas	12,4
Editoriais	0,4
Total	100,0

PRINCIPAL FONTE OUVIDA PELA MATÉRIA		
Fontes		%
Poder Executivo	Executivo Federal	5,4
	Ministério das Comunicações	5,4
	Executivo Estadual	1,0
	Ministério da Cultura	1,0
	SECOM	0,7
	Anatel	0,3
	Executivo Municipal	0,2
	Sub-total	18,1
Empresas e associações de empresários	Empresas não estatais	9,3
	Associações	6,0
	Sub-total	15,3
Universidades e especialistas	Especialistas/Técnicos	7,3
	Universidade	4,5
	Sub-total	11,8
Poder Legislativo	Legislativo Federal	5,8
	Legislativo Estadual ou Distrital	0,3
	Legislativo Municipal	0,3
	Sub-total	6,4
Poder Judiciário	Judiciário	3,7
	Ministério Público	1,4
	Sub-total	5,1
Conselhos, Organizações da Sociedade Civil e representações de trabalhadores	Organizações da Sociedade Civil	2,9
	Sindicatos e federações de trabalhadores	1,3
	Conselhos	0,3
	Movimentos sociais	0,3
	Sub-total	4,8
Outros	Empresas estatais	1,8
	Líderes religiosos	0,1
	População	0,8
	OIs – (Organismos Internacionais)	0,5
	Outros	10,7
Não foi possível identificar as fontes consultadas		24,7
Total		100,0

Ana Paula Sousa

Ana Paula Sousa é subeditora de Cultura da revista Carta Capital, veículo no qual vem se dedicando nos últimos anos à cobertura sobre as políticas de comunicação

De acordo com a pesquisa realizada pela ANDI, a revista *Carta Capital* é o periódico que mais cobre temas ligados às Políticas Públicas de Comunicação no Brasil. Na sua opinião, a que se deve o menor interesse dos demais veículos em relação a esse assunto?

Dois razões imediatas me vêm à cabeça quando penso sobre essa questão. A primeira é que esse é um tema complexo e que escapa de uma editoria específica. Se um jornalista de política vai escrever sobre o assunto, talvez não perceba as questões culturais envolvidas. Já um jornalista de cultura pode deixar passar as questões econômicas. Poucas pessoas são especializadas e têm paciência para lidar com essa temática. Geralmente, é uma cobertura na qual é preciso ouvir dezenas de pessoas para que se consiga escrever com propriedade. Nas revistas semanais, por exemplo, acho que ninguém conhece a fundo o assunto.

A outra razão é que quase todos os veículos têm interesses envolvidos nessa discussão, o que acaba dificultando que o assunto seja abordado objetivamente. O jornal *Estado de S.Paulo*, por exemplo, pode até cobrir o tema, mas irá levar em consideração o fato de ter uma rádio e uma emissora de televisão que não consegue colocar no ar porque a Net [empresa de TV a cabo que pertence às Organizações Globo] não deixa. A Editora Abril também está diretamente envolvida, por causa da TVA. Da mesma forma, basta ver como o debate sobre a TV digital foi feito de forma enviesada, já que a maior parte dos atores envolvidos tinham interesses em jogo.

No Brasil, tal fenômeno é agravado pela falta de regulamentação, mas acho que essa é uma tendência mundial. Os conglomerados de mídia são imensos e o jornalismo é só uma pecinha neste cenário. Acaba ficando sitiado por esses outros interesses. Então, como discutir dentro do jornal e da tevê aquilo que diz respeito ao contexto das próprias empresas de mídia? Nos deparamos com um impasse. Talvez daí decorra a falta de preparo do jornalista. Mas, mesmo que o profissional esteja preparado, todas essas questões que aponte o levarão a trabalhar “cheio de dedos”.

Há algum tipo de qualificação específica para os jornalistas que trabalham nessa cobertura?

Não, isso acaba sendo feito na raça mesmo. Para cobrir a área de cultura, ainda há como se preparar um pouco. Mas, nesse caso, o central é exercer o ofício de repórter da melhor maneira possível. Um bom profissional, se for sério e tiver paciência, pode ir aprendendo. Mas é muito mais difícil, por exemplo, fazer matéria sobre TV digital do que sobre outros temas. É preciso entender todas as questões tecnológicas, além de ler e ouvir muitas pessoas.

Ao que se deve o interesse da revista *Carta Capital* em relação a esse assunto?

Acredito que aqui, por não termos relação com nenhum grande conglomerado de mídia, não há o medo de atingir algum interesse. Ou seja, não há outros interesses envolvidos, então isso nos dá liberdade de tratamento ao tema. Algumas vezes, as sugestões de pauta partem dos próprios repórteres. Mas a revista foi percebendo que nenhum veículo cobre sistematicamente o assunto, então este é um espaço que a *Carta Capital* conseguiu ocupar.

As coberturas feitas pela revista já resultaram em alguma transformação nas empresas do setor ou no cenário político?

De maneira direta, não. O que sinto é que uma reportagem da *Carta Capital*, somada à matéria de outro veículo, à ação de uma organização da sociedade civil e ao discurso de um deputado, por exemplo, tem o potencial de gerar uma mobilização da sociedade. Isso pode deixar o dono de uma emissora de tevê menos confortável. Claro que acabamos repercutindo mais do que a Internet, porque somos um veículo impresso, mas só acredito no poder de influência da revista somado a outras iniciativas. É uma corrente.

Você escreve sobre políticas de comunicação de uma perspectiva da cultura. Por que este enfoque específico?

Não precisa ser teórico para saber que os veículos de comunicação de massa formam a identidade do País. O poder da mídia pode ser questionado, limitado, mas o que se faz na tevê brasileira está diretamente relacionado à cultura. Toda cultura brasileira é assolada pelos meios de comunicação. Se tivéssemos uma mídia que oferecesse um pouco mais de espaço para a cultura independente, a situação

provavelmente seria diferente. Mas essa não é a realidade.

Quais seriam, na sua visão, as possíveis formas de se garantir uma uma cobertura mais ampla do tema “mídia”, especialmente das Políticas Públicas de Comunicação?

Essa é um pergunta difícil de responder. Não acho que seja uma deficiência da sociedade civil, mas uma barreira que existe na própria mídia. Talvez esta seja uma visão idealizada, mas na minha opinião a sociedade civil até faz muito. Se não fossem algumas dessas entidades que atuam nessa área, talvez eu não tivesse feito várias matérias sobre o tema. Sempre que

precisei, todas foram da maior eficiência, souberam trazer informações qualificadas. Além disso, os boletins especializados em políticas de comunicação nos mantém atentos também. Na verdade, foram esses movimentos e organizações que me “obrigaram” a cobrir a temática. Quando entrei aqui não tinha a menor intenção de falar disso, mas fui sensibilizada e acabei me interessando pelo assunto .

SOLUÇÕES EM POTENCIAL

Mesmo havendo o risco de parecer excessivamente redundante, nos parece necessário concluir a presente publicação trazendo para o debate duas propostas de estruturação de um marco regulatório para o setor de comunicações.

Tanto o artigo do professor Luis Felipe Miguel, da Universidade de Brasília (UnB), quanto as recomendações do Conselho de Ministros da Europa, apresentados a seguir, discutem elementos já abordados ao longo deste documento. No caso das propostas do especialista da UnB, a possibilidade de redundância é ainda mais previsível, já que as proposições abordadas por ele constam de um *paper* produzido com exclusividade para a ANDI com o objetivo de subsidiar as reflexões tecidas ao longo das páginas anteriores.

Apesar disso, não há dúvida de que ambos os textos não apenas oferecem interessantes caminhos para avançarmos nesse debate, como o fazem de forma bastante objetiva. Daí a razão de havermos optado por utilizá-los como fecho de nossa publicação.

Nesse sentido, vale lembrar também que a expectativa da ANDI – que contou com o valioso apoio da Fundação Ford nessa empreitada –, é de que esta publicação tenha fortalecido a reflexão sobre algumas questões centrais para a maior qualificação da cobertura jornalística sobre as Políticas Públicas de Comunicação:

- A importância de que o tema passe a ser abordado sob distintas perspectivas.
- Os caminhos que podem ser adotados pela cobertura jornalística para que a discussão sobre as PPC sejam inseridas na agenda pública.
- A identificação dos pontos de avanço – e também dos limites – encontrados no tratamento editorial dispensado pela imprensa brasileira ao assunto.

Todos esses aspectos estão articulados com a idéia, já discutida nos capítulos anteriores, de que a mídia precisa ser considerada, definitivamente, como parte central da esfera pública de discussões – o que inclui intensificar a cobertura jornalística sobre ela. Por sua vez, sem fortalecermos a presença dos meios de comunicação na agenda da sociedade – e, conseqüentemente, nas políticas públicas levadas a cabo pelo Estado brasileiro – continuaremos com uma lacuna de enormes proporções em nosso inacabado processo de redemocratização.

Elvira Lobato

Elvira Lobato é repórter da Folha de S. Paulo na sucursal do Rio de Janeiro e nos últimos anos tem se especializado na cobertura das Políticas Públicas de Comunicação

A pesquisa realizada pela ANDI aponta a *Folha de S. Paulo* como o segundo jornal que mais cobre temas ligados às Políticas Públicas de Comunicação. Há algum tipo de incentivo por parte do jornal para que esse seja um tema pautado?

Posso falar da minha experiência pessoal. Passei a cobrir sistematicamente o setor de telecomunicações em 1994, quando o Brasil vivia um momento de preparação para as privatizações. Naquele momento, havia um grande interesse das organizações de mídia em entrar nessa área – era um setor de reserva e, nesse sentido, houve pressão para abrir os mercados. A própria *Folha* integrou num consórcio de empresas que pleiteavam concessões de telecomunicação, na chamada Banda B. Esse era, portanto, um tema que passou a interessar ao jornal, que foi pioneiro ao cobrir o assunto a partir da ótica do interesse político e dos negócios. Gradualmente, isso foi se estendendo à cobertura sobre as comunicações e a mídia de maneira geral.

E qual é hoje a orientação editorial da *Folha* em relação a essas temáticas?

Este é um assunto que interessa muito à *Folha*, que ela trata com destaque, principalmente, quando trata-se de um trabalho produzido a partir da investigação da equipe de reportagem. Sempre houve sinalização da direção para que déssemos relevância ao tema. Começamos com a divulgação do cadastro de concessionários de radiodifusão. Na época, era tabu falar nesse assunto. Nossa idéia era descortinar essa questão e com isso abrimos um novo horizonte de trabalho – começamos a ver, por exemplo, que as concessões estavam em nome de laranjas, que havia um predomínio de políticos, que as empresas não respeitavam os limites de concentração. Ficou claro que era algo sistematicamente desrespeitado. Com o passar do tempo, outros jornais se interessaram e começaram a acompanhar a bancada da mídia no Congresso. Passou a haver uma fiscalização maior e o assunto se consolidou.

Há algum programa de treinamento específico do jornal voltado para os profissionais que cobrem esse tema?

Não, nenhum veículo hoje tem esse tipo de iniciativa. É um trabalho de investigação jornalística. Veja o exemplo das concessões do espectro eletromagnético. Quando o Fernando Henrique Cardoso foi eleito, disse que acabaria com o uso político das concessões. Mas, a exemplo dos governos anteriores, também as usou como moeda de troca, só que dessa vez isso ocorreu no âmbito das tevês e rádios educativas. Nesse caso, as concessões são dadas a fundações e descobrir quem está por trás é um trabalho grande. Isso depende muito da experiência que você adquire, até conseguir montar este mosaico.

Como você não tinha uma formação específica oferecida pelo jornal, como buscou se qualificar sobre esses temas?

Foi um aprendizado construído na prática. Nesse processo, conheci muita gente preparada, geralmente pessoas do campo do direito. Para mostrar o que estava errado, era preciso conhecer mais profundamente a legislação do setor. Acabei por adquirir experiência em outras áreas também. Tinha como hábito pesquisar as juntas comerciais e estudar os contratos, por exemplo. Numa ocasião, descobrimos uma irregularidade na venda de uma concessão de tevê a cabo. A sede da empresa estava no Uruguai e a lei dizia que tinha que estar no Brasil. Isso mostra como essa é uma área que exige um acompanhamento de perto.

Na sua opinião, por que ainda há na imprensa brasileira uma cobertura tímida sobre as Políticas Públicas de Comunicação, como revela o estudo coordenado pela ANDI?

Primeiro, porque esse é um assunto complexo, que envolve o próprio negócio do jornal e, muitas vezes, os interesses diretos do seu patrão. Além disso, é preciso ter domínio do tema e credibilidade para cobri-lo, já que há leitores capacitados nessa discussão. Outro aspecto é que o acesso as fontes de informação é difícil, pois trata-se de público que

não dá entrevistas com frequência. Um setor em que não há muita transparência e as empresas geralmente não são de capital aberto. Quando o Sérgio Motta começou a privatizar as telecomunicações, a meta era fazer isso no primeiro ano e, no segundo, elaborar uma nova Lei Geral para o setor de comunicação de massa. Até hoje isso não saiu. Isso deixa claro que a política do setor é não haver uma política. Em todas as iniciativas que buscou-se implementar, como foi a questão da TV digital, não havia interesse das empresas para que o processo fosse em frente. O interesse é postergar o debate e evitar a regulação. Essas são questões que acabam por inibir o trabalho jornalístico em relação às políticas públicas, fazendo com que grande parte da cobertura se restrinja ao debate sobre conteúdo.

As reportagens feitas pela *Folha* sobre as políticas de comunicação já conseguiram contribuir para alguma mudanças no setor de mídia ou na própria Administração Pública?

Acho que houve pequenas conquistas, mas uma grande vitória pode ser destacada. Hoje você entra na página do Ministério das Comunicações e o cadastro das concessões de radiodifusão está lá. A *Folha* cobrou muito isso do governo federal e o Miro Teixeira [ministro das Comunicações à época] foi sensível à questão. Claro que o problema não se resolveu por completo, porque o cadastro disponível está atrasado. Mas esse já foi um passo importante.

Na sua opinião, quais estratégias podem ser levadas a cabo a fim de estimular uma cobertura mais ampla do setor de comunicações?

Inicialmente, é preciso dizer que a imprensa brasileira não tem o hábito de cobrir a si própria. Uma das causas desse silêncio pode ser a não-exposição dos conflitos de interesse das empresas, já que esta-

mos falando de grandes conglomerados de mídia. Basta ver como o jornal *O Globo* cobriu a questão da TV digital. A TV Globo era uma das grandes interessadas nesse tema. Eu via como os colegas que trabalham em veículos que tinham interesses de mercado ficavam constrangidos na cobertura do assunto. Eles tinham que pisar em ovos. Nesse sentido, o ideal seria cobrir mídia da mesma forma que cobrimos hoje o setor do petróleo ou dos bancos, por exemplo. Mas há ainda uma distância grande para chegarmos a isso.

Por outro lado, mecanismos de monitoramento da cobertura também poderiam auxiliar nesse processo de estímulo a uma cobertura mais abrangente. O *ombudsman* acaba sendo um diferencial importante, porque é um espaço de crítica da mídia e cobrança de transparência por parte da empresa. Hoje, vejo que já temos uma cobertura mais qualificada do que a que tínhamos há alguns anos atrás, mas o que impede uma mudança de fato é a postura das próprias empresas, que não se vêem como um setor a ser coberto.

As reportagens feitas pela *Folha* neste âmbito já causaram mudanças no setor de mídia ou na própria Administração Pública?

Acho que houve pequenas conquistas, mas uma grande vitória pode ser destacada. Hoje você entra na página do Ministério das Comunicações e o cadastro das concessões de radiodifusão está lá. A *Folha* cobrou isso muito do governo e o Miro Teixeira [Ministro das Comunicações durante do governo Lula] foi sensível à questão. Claro que o problema não se resolveu por completo, porque o cadastro disponível está atrasado. Mas foi um passo importante.

Alternativas na pauta

Luis Felipe Miguel*

Admitida a centralidade da comunicação e da mídia de massa na prática política, torna-se necessário buscar alternativas. Qual seria, afinal, o desenho de um sistema de comunicação que trabalhasse a favor da ampliação do pluralismo no debate público, da participação popular, da igualdade política, da autonomia coletiva – enfim, da democracia?

A solução é sempre provisória e aproximada. Não consiste numa única providência; pelo contrário, engloba um conjunto de medidas, que começa na desconcentração da propriedade de empresas de comunicação – o que permanece dentro da lógica da concorrência mercantil e da utopia liberal do “livre mercado de idéias” – e chega na qualificação do público, dotando-o de um senso crítico mais apurado para a leitura das informações que consume (o movimento chamado, nos países de língua inglesa, de media literacy).

Algumas vias de enfrentamento do problema são discutidas brevemente abaixo:

Importância política da mídia e a conseqüente regulação

Isto significa fixar, na lei, a responsabilidade dos meios de comunicação como promotores da esfera pública, incluindo as obrigações de tratar das questões controversas de interesse público e de dar espaço às posições divergentes. Um exemplo conhecido de regra legal com este objetivo é a Fairness Doctrine estadunidense. Adotada em 1949, em resposta a escândalos de manipulação de notícias, foi derogada pouco menos de 40 anos depois, como parte do esforço desregulador do governo Reagan. Na época, argumentava-se que a legislação engessava a imprensa, levando-a a evitar a cobertura política; sem a Fairness Doctrine, haveria mais material jornalístico, com maior qualidade. No entanto, segundo analistas da mídia nos Estados Unidos, a revogação da doutrina acelerou

a degradação da cobertura jornalística, sobretudo na televisão¹.

É claro que, mesmo com a existência de legislação, permanece em aberto o ponto crucial da formação da agenda – quais controvérsias mereceriam cobertura. E, nos Estados Unidos da Fairness Doctrine, as emissoras continuavam se movendo no campo daquilo que Daniel Hallin chamou de “controvérsia legítima”, que respeitava os limites da ideologia hegemônica.

Questões cruciais, como o papel do complexo industrial-militar, estão permanentemente fora da agenda e, portanto, também do noticiário; vozes muito desviantes, fora do *establishment* político, não eram contempladas pelo preceito de dar espaço às posições divergentes. Enfim, a lei se adequava ao jogo político estadunidense, buscando uma disputa mais equilibrada entre os dois grandes partidos.

Uma aproximação brasileira à Fairness Doctrine era a regra, presente em boa parte das leis eleitorais, que obrigava o tratamento igualitário aos candidatos pela mídia. Também era considerada uma camisa-de-força, que impedia o bom andamento do trabalho jornalístico por exigir uma atenção exagerada aos candidatos por pequenos partidos, em geral oportunistas em busca de espaço ou tipos excêntricos, e enfrentava a oposição dos grupos de mídia. A partir das eleições de 1998, o dispositivo foi suprimido da legislação eleitoral.

É claro que o pequeno enraizamento dos partidos brasileiros e a proliferação das chamadas “legendas de aluguel” geram problemas para a aplicação de uma legislação deste tipo. Por outro lado, fixar uma fronteira entre “grandes” e “pequenos” sempre terá algo de arbitrário, além de representar uma violação da norma democrática de dar chance às minorias para que se tornem majorias.

1. Robert Entman – *Democracy without citizens: media and the decay of American politics*. Oxford: Oxford University Press, 1989; Ben Bagdikian – *The media monopoly*. Boston: Beacon Press, 1997.

O principal mérito de uma medida semelhante à *Fairness Doctrine* não está em sua capacidade de gerar milagrosamente a imparcialidade da mídia, coisa que, de fato, não consegue fazer. Está em afirmar uma vontade política em relação aos meios de comunicação, em firmar claramente seu caráter de serviço público, em que a busca do lucro deve estar subordinada ao interesse da cidadania.

Mesmo estando em mãos privadas, a atividade de mídia não pode ficar submetida à pressão da cega busca do lucro. Trata-se de um serviço público com determinadas obrigações, uma das quais é servir como espaço de informação e discussão das questões com relevância social. Não importa se, do ponto de vista do mercado, é mais proveitoso ocupar o tempo com trivialidades, circos de horrores ou vendas por telefone. É obrigação da mídia promover o debate público.

Em segundo lugar, uma norma do tipo da *Fairness Doctrine* sustenta que a utilização da concessão pública para beneficiar pontos de vista particulares é incorreta. Afirma-se que Assis Chateaubriand teria dito a um de seus repórteres: “Se você quer ter opinião, compre uma revista”. Para o magnata da mídia, o direito de propriedade vem em primeiro lugar; na sua revista (ou jornal ou televisão), ele faz publicar o que ele quer. No entanto, nos meios de comunicação mais ainda do que em outros setores, é necessário subordinar tal direito ao interesse social. Não se imagina, é claro, que seja possível eliminar toda a margem de arbítrio dos controladores da mídia. Mas se pode exigir, ao menos, o compromisso da equidade na cobertura jornalística.

Por vezes, qualquer tentativa de fixação deste tipo de compromisso é apresentada como um atentado à liberdade de expressão, que passa a ser confundida com o arbítrio dos proprietários das empresas. Na verdade, trata-se de um medida que visa a concretização de tal liberdade. Vale lembrar as palavras do juiz Byron White, da Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1969, interpretando a Primeira Emenda: “É o direito dos espectadores e ouvintes, não o direito dos con-

troladores da radiodifusão, que é soberano”²². A liberdade de expressão se estabelece para beneficiar o público, isto é, os cidadãos, que devem ter acesso à mais ampla gama de informações.

Desconcentrar a capacidade de produzir informação

Políticas nessa direção representam um passo além da mera imposição de uma legislação que preconize a equidade. A resposta para o problema da concentração da informação é similar ao de qualquer outra concentração de poder: trata-se de limitá-lo através do próprio poder (no nosso caso, da própria informação), como Montesquieu e David Hume diziam já no século XVIII. Em outras palavras, é necessário destruir o monopólio da informação, o que se faz apenas com uma autêntica pluralidade de fontes – e, melhor ainda, com a diminuição do fosso que separa produtores e consumidores de informações.

A resposta liberal padrão é que este pluralismo já é obtido através do mercado competitivo. Trata-se de uma evidente falácia; ninguém de boa fé e em sã consciência acreditaria que os Marinho, os Frias, os Mesquita e os Civita representam a pluralidade da sociedade brasileira. O mercado, em primeiro lugar, nunca é tão competitivo: ele tende à concentração, como Marx já mostrava e as economias capitalistas comprovaram. Esta lei vale para a comunicação tanto quanto para outros ramos industriais. Em segundo lugar, o mercado homogeneíza, no ramo da comunicação até mais do que em outros, pois a busca pela audiência leva à repetição das fórmulas de sucesso – coisa que qualquer espectador da TV aberta sabe, por experiência própria. Por fim, o mercado exclui. Exclui todos os que não têm condições para ingressar ou permanecer nele. E com isso, no caso que aqui interessa, ele exclui alternativas no jogo político, por excluir informações, valores e visões de mundo. Numa palavra, por construir uma hegemonia.

Já foi visto, acima, que a concentração atinge transversalmente os diferentes meios de infor-

2. Apud Timothy Cook – *Governing with the news: the news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998, p. 179.

mação. Novos meios, como as publicações multimídia, as televisões por assinatura ou a internet, seguem o mesmo caminho. Embora seja verdade que vivemos uma era de múltiplas fontes de informação, é bem menos verdade que tenhamos nelas uma multiplicidade de discursos. Este é um dado grave para quem almeja uma ampliação (ou aprofundamento) da democracia.

A realidade é que o mercado não é capaz de garantir a descentralização dos meios de comunicação, antes empurra-os na direção contrária. Seria necessária uma decisão política, que considerasse um tal estado de coisas incompatível com o exercício da democracia e determinasse medidas de desconcentração. Isto significa, em primeiro lugar, a pulverização da propriedade de empresas de comunicação, uma medida que ainda permanece dentro da lógica liberal da competição mercantil.

Seria preciso dividir os grandes grupos de mídia, proibindo o controle de mais de um órgão de comunicação pela mesma empresa na mesma cidade, dissociando a produção da difusão de programas de televisão (isto é, incentivando as produtoras independentes) e assim por diante. Também seria necessário – no caso brasileiro, em particular – moralizar as concessões para funcionamento de emissoras, despartidarizando o processo e introduzindo um controle efetivo, que vincule a permanência da concessão ao efetivo provimento das tarefas de serviço público quanto a educação, cultura e informação.

Dissociar a capacidade de produzir informação do controle do poder econômico —————

Por mais importante que seja, a desconcentração da propriedade da mídia não enfrenta o fato de que os controladores dos meios de comunicação mantêm interesses fundamentais em comum, derivados de sua condição de proprietários privados. A construção de uma verdadeira pluralidade deve passar pela desvinculação entre controle da mídia e poder econômico – distribuindo tal controle entre os diversos grupos

sociais, de forma a gerar um pluralismo real de conteúdos. A definição de quais são esses grupos sociais relevantes, no entanto, está longe de ser consensual. Mesmo assim, a abertura de espaços para movimentos sociais e políticas de quotas que beneficiem minorias poderiam ser experiências interessantes de descentralização do poder de emissão de discursos, que gerariam idéias sobre novos modelos de gestão da mídia. Mas são propostas politicamente irrealistas, vinculadas a um círculo vicioso: a própria concentração da mídia impede que a necessidade de sua desmontagem integre a agenda política.

Ainda assim, existem experiências positivas que buscam ampliar, para os grupos subalternos, a capacidade de prover informações – isto é, o usufruto da liberdade de expressão enquanto liberdade positiva. São instrumentos como o direito de antena, que reserva tempo na mídia comercial para que movimentos sociais e organizações da sociedade civil veiculem suas posições. Ou formas de jornalismo comunitário, incluindo rádio e televisão comunitários. Nenhum destes dispositivos está livre de problemas, em especial o risco de aparelhamento por grupos fechados. Além disso, sem formas de suporte público, como recursos técnicos e materiais, tais experiências estão quase que com certeza fadadas ao fracasso.

Controlar a publicidade comercial ———

Como premissa é importante reconhecer que os efeitos da publicidade comercial sobre a esfera pública, sobre os padrões de sociabilidade e sobre a própria democracia são extremamente relevantes. Ferramenta indispensável para a reprodução do capitalismo atual, proporcionando a demanda necessária à expansão econômica que desloca os problemas e contradições do sistema, a publicidade promove o consumo como atividade humana primordial, isto é, o insulamento na esfera privada, a passividade e o individualismo – todos comportamentos contrários ao exercício da cidadania e à participação política. Mais do que isto, o discurso publicitário tende a monopolizar o espaço público, seja garantindo sua primazia (pensemos no es-

tatuto diferenciado dos outdoors “legais” e das pichações “vândalas”), seja impondo-se como padrão de enunciação dominante³.

Como fonte principal de renda da mídia comercial, a publicidade permite um barateamento dos produtos, com jornais diários sendo vendidos a preço ínfimo ou televisão “grátis” (embora o consumidor pague na outra ponta, uma vez que os custos da propaganda estão embutidos nos bens e serviços que compra). Mas submete os veículos à sua lógica; eles passam a ter como objetivo, como disse certa vez Régis Debray, vender um público aos anunciantes. Mesmo quando a mítica “muralha da China” entre a redação e o setor comercial permanece de pé, a perspectiva de obter publicidade contamina decisões editoriais – é o que explica que seja mais fácil um jornal manter um caderno dedicado a automóveis, por exemplo, do que a educação ou saúde pública. No que se refere ao entretenimento, é sabido que filmes e programas de televisão são adequados à expectativa de *merchandising*.

Pelos próprios fins a que se destina, o discurso publicitário possui um caráter eminentemente manipulativo – a rigor, a própria expressão “propaganda enganosa” é um artefato ideológico, que elude o fato de que toda propaganda precisa ser, em alguma medida, enganosa. Na busca de uma adesão fácil, sem arestas, do público, a publicidade tende a reproduzir os preconceitos deste mesmo público. Assim – e uso a propaganda comercial brasileira como exemplo –, proliferam representações estereotipadas das mulheres, dos idosos, dos habitantes das diferentes regiões do país, enquanto outros grupos, como os negros, quase não aparecem. O reforço do preconceito é, muitas vezes, sutil, estando

fora do alcance de qualquer regulamentação (ainda mais quando se dá ao setor o privilégio de se “auto-regulamentar”). A tal ponto que, há cerca de 30 anos, uma pesquisa na Dinamarca sugeriu, como única solução possível para isso, “que se proíba toda e qualquer representação de seres humanos em anúncios”⁴.

A permanência do discurso publicitário em quase todos os espaços sociais, apesar de seus reconhecidos efeitos danosos, já indica a importância que ele possui no sistema econômico vigente. É possível ver as restrições à propaganda de cigarro como uma vitória da esfera pública discursiva contra uma indústria poderosa, como fazem alguns⁵. Mas é um exemplo que demonstra, ao contrário, a força da defesa do “direito” de publicidade, que resistiu por décadas e ainda resiste, mesmo com os reconhecidos malefícios aos consumidores e o elevado custo social do fumo. Outro caso sensível é o da propaganda dirigida às crianças, que exigiria forte regulamentação, quando não o banimento puro e simples⁶. Subjaz à discussão um discurso que equivale publicidade e liberdade de expressão, com restrições à primeira sempre prejudicando a segunda. É uma equivalência que, em última análise, torna a liberdade de expressão integralmente dependente do poder econômico.

Em suma, a publicidade, na qualidade de principal sustentáculo da mídia, contribui para o entrelaçamento entre produção de informação e poder econômico; e, por sua influência sobre o público, incentiva padrões de comportamento que são nefastos à participação política democrática. Há muito tempo ela se despiu de sua função original, de dar a público a existência de bens e serviços, adquirindo um caráter

3. Sobre o papel da publicidade no capitalismo atual, ver André Gorz – *Métamorphoses du travail: quête du sens. Critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1998. Para a necessidade imperiosa de expansão econômica, István Mészáros – *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 176. A colonização do espaço público pela publicidade é ilustrada na interessante reportagem de Naomi Klein – *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

4. Torben Vestergaard e Kim Schröder – *A linguagem da propaganda*. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 194.

5. Daniela Santiago e Rousiley C. M. Maia – “Entre o mercado e o fórum: o debate anti-tabagismo na cena midiática”. *Paper* apresentado no XIV Encontro Anual da Compós. Niterói, 2005.

6. Um total de 29 matérias da amostra aborda o banimento ou regulamentação de publicidade de algum setor da economia. A maior parte delas se refere a bebidas alcóolicas. Nenhuma sobre a propaganda dirigida ao público infantil. Um complicador, no caso brasileiro, é que um dos principais porta-vozes dos direitos das crianças, no cenário público, é hoje a Fundação Abrinq, vinculada historicamente a um setor – a indústria do brinquedo – que não tem interesse em colocar o problema da publicidade para crianças em pauta.

manipulativo. Se a idéia de uma sociedade sem publicidade comercial parece demasiado utópica, ao menos é possível pensar em regulá-la, de maneira a evitar alguns de seus efeitos mais deletérios e reduzir sua influência nos meios de comunicação.

Gerar um setor forte e independente de radiodifusão pública

Um setor de radiodifusão pública forte, independente das pressões governamentais e do mercado, cumpre um papel importante, provendo um espaço de mídia que não está submetido (ou, ao menos, submetido de forma tão direta) aos imperativos do mercado. Mas para isso deve contar com fontes claras e seguras de financiamento. Não pode depender nem da boa vontade dos governantes de plantão para liberarem verbas no orçamento, nem do mercado publicitário. Num caso, ficaria refém do poder político; no outro, do poder econômico.

O fortalecimento do setor público de mídia se opõe tanto ao modelo de monopólio estatal, que imperou na Europa durante bom tempo, quanto ao modelo liberal, que delega toda a responsabilidade às “forças do mercado”, hoje hegemônico. O controle pelo Estado leva, no extremo, à instrumentalização da comunicação pelo grupo dominante; ou, ao menos, ao consórcio entre os grupos que integram o *establishment* político. O mercado reduz informação e cultura a elementos da disputa pela audiência (ou, melhor, pelas verbas publicitárias), o que leva à padronização dos conteúdos e à tendência a tratar o público como consumidor, e não cidadão. Em ambos os casos, fica comprometida a pluralidade de vozes, isto é, determinados grupos da sociedade e determinadas posições no espectro político têm negada ou restringida a possibilidade de difusão de seu discurso.

São muitas as alternativas para o financiamento das emissoras públicas. A aceitação de publicidade comercial é a pior delas, pois tende a equiparar as emissoras públicas às privadas, colocando-as na disputa pelo público a todo custo. A proposta de cobrança de taxas dos proprietários de aparelhos de rádio e TV (como ocorre, por exemplo, na Inglaterra, para sustentar a BBC) parece antipática, já que se imagina que a mídia

comercial é “grátis” – na verdade, não é, já que todos nós pagamos pelos anúncios, que encarecem os produtos que consumimos em 10% ou até mais. Mas é possível fixar a receita das emissoras públicas como o percentual da arrecadação de algum imposto ou, então, cobrar uma taxa da verba publicitária da mídia comercial. O importante é gerar independência para a radiodifusão pública, permitindo que ela se torne a guardiã dos valores profissionais consubstanciados nas idéias de objetividade jornalística e de qualidade cultural.

O risco, por outro lado, é que a radiodifusão pública, ancorada em sua independência política e financeira, torne-se presa de sua própria administração – uma burocracia autonomizada, que não presta contas nem ao público, pois não depende da audiência, nem aos representantes eleitos. É necessário buscar mecanismos institucionais que introduzam algum grau de responsabilidade social, sem comprometer a autonomia da radiodifusão pública; por exemplo, com conselhos diretivos que contem com representantes de múltiplos grupos sociais.

Fica claro, do exposto aqui, que o modelo mais apropriado à democracia exige uma pluralidade de formas de propriedade da mídia – um setor comercial regulado, um setor público forte, um setor comunitário apoiado pelo Estado. Cada um destes setores representa uma forma diferente de produção de informação; em todos, devem atuar mecanismos que promovam a pluralidade (a regulação que impede a concentração da propriedade, o pluralismo “interno” que o mandamento profissional da imparcialidade jornalística incentiva, a diversidade de grupos sociais a serem incentivados a gerar informações); em conjunto, eles proporcionariam um ambiente informacional mais democrático.

Redução da distância entre produtores e consumidores de informação

Este sexto ponto, um passo à frente em relação ao terceiro (dissociação entre poder econômico e capacidade de informar), parece ainda mais utópico. Entretanto, os meios técnicos para isto já estão disponíveis – como mostram experiências pioneiras de rádios e mesmo televisões comunitárias. A internet permite sonhar

até mesmo com a completa dissolução da fronteira entre quem produz e quem consome informações: todos seríamos repórteres e leitores de um grande jornal virtual. Mas é claro que a tecnologia não representa uma solução; ela pode ser apropriada de muitas e diferentes formas. Bertolt Brecht via potencialidades emancipatórias no rádio; imaginava uma espécie de assembléia popular permanente, com todas as casas dotadas de emissores e receptores. Na verdade, o rádio foi usado de forma a reforçar a passividade e o estatuto de consumidor de informação. Ao que tudo indica, este é também o destino traçado para a internet.

Não existem soluções fáceis na tarefa de criar uma comunicação de massa mais própria a um ambiente democrático. Por um lado, seria necessário inverter a tendência à concentração da mídia, pulverizando-a em unidades menores, mais próximas dos consumidores e, na medida do possível, que os envolvessem. Por outro, talvez fosse preciso romper com um dogma liberal básico – que reconhece apenas indivíduos na sociedade – e redistribuir os meios de comunicação entre diferentes grupos representativos. Seja como for, a questão do controle da informação não pode mais permanecer fora da pauta daqueles que lutam por sociedades mais democráticas e igualitárias.

É algo que inclui a conjugação de novas e velhas mídias para gerar a produção de informação em nível local – rádios e televisões de curto alcance, redes noticiosas alternativas, jornais murais ou de pequena circulação, com impressão caseira. São empreendimentos relativamente baratos, dada a recente popularização de equipamentos como câmaras de vídeo, transmissores de rádio ou impressoras laser, mas que dependem de coletividades organizadas (ou, ao menos, de um grupo de ativistas), com disposição para investir em procedimentos que reduzam a distinção entre produtores e consumidores de informação. (Um aporte de recursos públicos, em valores na verdade bastante baixos, permitira uma explosão de experiências deste tipo.) Existem inú-

meras iniciativas neste sentido, nem sempre bem sucedidas.

Elas sofrem com a concorrência da grande mídia, que produz uma programação mais “atraente”, e com o risco permanente de “aparelhamento” por grupos político-partidários. A presença de um profissional (jornalista), ou um grupo deles, em meio aos amadores também é problemática. Presente, o profissional tende a acumular poder e tutelar os outros envolvidos, dada sua competência específica superior. Ausente, obriga o grupo a, muitas vezes, “reinventar a roda”. O resultado final fica mais tosco e, portanto, menos “legítimo” para um público acostumado com os padrões da grande mídia.

Da mesma forma como os fóruns locais ou setoriais de discussão não eliminariam a representação política, o jornalismo comunitário não representaria o fim da mídia profissional. Parte de sua importância também está no caráter educativo de que se reveste, permitindo a experiência dos mecanismos de produção da notícia – cujo desconhecimento está, em grande medida, na raiz do poder simbólico exercido pelos órgãos de imprensa .

Em suma, a busca da solução para o desafio da democratização da comunicação se posiciona contra o pretenso realismo conservador dos que reificam as relações sociais atuais, apresentando-as como emanações de uma essência humana. Mas também não pode ceder ao utopismo escapista ou à fantasia preguiçosa de que a tecnologia cumprirá o papel dos homens e mulheres, transformando a sociedade. A utilização criativa de novos e velhos meios, a luta cotidiana pela ampliação do pluralismo das visões de mundo transmitidas pelos órgãos de comunicação e o empenho na “alfabetização midiática” da população não vão eliminar, por si sós, as desigualdades políticas (muito menos as econômicas), nem geram “conquistas” que se estabelecem de uma vez por todas. Mas podem contribuir no processo lento, contraditório e sempre inacabado da busca de uma democracia mais digna de seu nome.

* Luis Felipe Miguel é doutor em Ciências Sociais e professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB)

REGULAÇÃO DA MÍDIA NA PAUTA DA UNIÃO EUROPÉIA

Em 31 de janeiro de 2007, o Conselho de Ministros da Europa – organismo decisório máximo do Conselho da Europa, compostos pelos Ministros de Relações Exteriores de todos os Estados-membros da União Européia – tornou pública uma Declaração e duas Recomendações diretamente conectadas à configuração de Políticas Públicas de Comunicação e, logo, de um marco regulatório europeu para o setor.

A Declaração reforça a necessidade de proteger o papel dos meios de comunicação nas democracias, ressaltando porém o contexto de concentração da propriedade. As recomendações ressaltam a necessidade de promover o pluralismo e a diversidade nos conteúdos midiáticos e a centralidade da mídia pública na sociedade da informação.

Diante da relevância das decisões da União Européia para a comunidade internacional e, adicionalmente, do reconhecido compromisso de seus Estados-Membros com a democracia e a liberdade de expressão, entendemos ser altamente relevante reproduzir a íntegra dos documentos supramencionados ao final deste documento. Mantivemos o texto original em língua inglesa, enquanto espera-se a tradução oficial para o português.

Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration

(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers,

Reiterating that media freedoms and pluralism are vital for democracy, given their essential role in guaranteeing free expression of opinions and ideas and in contributing to peoples' effective participation in democratic processes;

Recalling the need, in the context of democratic processes, for diverse views to be expressed and presented to the public and for genuine and lively political debate on matters of general interest, helping people to be better or more fully informed in the context of their democratic participation, as well as the crucial role of the media in achieving these aims and in the functioning of a democratic and participatory public sphere;

Recalling, in this context, the Committee of Ministers' Declaration on the freedom of expression and information of April 1982, its Recommendation No. R (99) 15 on measures concerning media coverage of election campaigns and its Declaration on freedom of political debate in the media of February 2004;

Noting that globalisation and concentration leading to the growth of multinational, including European, media and communications groups are fundamentally changing the media landscape and bringing about opportunities in respect, for example, of market efficiency, diversification of offer and consumer-tailored content, but also the ability to support media outlets which do not turn a profit, finance start-up costs of new media outlets and create jobs;

Noting, however, that these changes also pose challenges in particular as regards preserving diversity of media outlets in small markets, but also in respect of the existence of a multiplicity of channels for the expression of plurality of ideas and opinions and to the existence of adequate spaces for public debate in the context of democratic processes;

Aware, in this context, that a plethora of media outlets in a situation of strong media concentration does not by itself guarantee a diversity of sources of information or that various ideas or opinions can be expressed and presented to the public;

Concerned that media concentration can place a single or a few media owners or groups in a position of considerable power to separately or jointly set the agenda of public debate and significantly influence or shape public opinion, and thus also exert influence on the government and other state bodies and agencies;

Conscious that the above-mentioned position of power could potentially be misused to the detriment of political pluralism or the overall democratic process;

Aware also that the concentration of media ownership can entail conflicts of interest, which could compromise editorial independence and the media's important role as public watchdog, and noting the importance of editorial statutes in this respect;

Concerned that policies designed to promote solely the competitiveness of media systems and market efficiency, tending to reduce ownership-related restrictions, can ultimately be detrimental to the common interest if, as a result, there are no longer sufficient independent and autonomous channels capable of presenting a plurality of ideas and opinions to the public, in order to ensure the existence of adequate space for public debate on matters of general interest;

Mindful of the necessity to preserve those channels and a pluralistic public sphere, in the interest of democracy and democratic processes;

Conscious of the opportunities offered by the development of new communication services and of phenomena such as multimedia, alternative media, community media and consumer-generated content on the Internet, but aware also that their opinion-shaping impact is often dependent upon their content being carried in or reported by mainstream media;

Recalling also the Committee of Ministers' Declaration on human rights and the rule of law in the Information Society of May 2005, which notes that information and communication technologies provide unprecedented opportunities for all to enjoy freedom of expression, but also pose many serious challenges to that freedom, such as state and private censorship;

Noting that it emerges from Article 10 of the European Convention on Human Rights and the relevant case law of the European Court of Human Rights that, as ultimate guarantors of pluralism, states should take positive measures to safeguard and promote a pluralist media landscape to serve democratic society;

Acknowledging, in this respect, that most democratic societies, which are based on the rule of law, have adopted measures to sustain, promote and protect media pluralism, including through market regulation comprising competition law and, where appropriate, sector-specific rules taking into account democratic principles and values;

Recalling also the Committee of Ministers' Recommendations No. R (94) 13 on measures to promote media transparency, No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism, No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and [Rec\(2000\)23](#) on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, and its Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in member states of 27 September 2006,

Alerts member states to the risk of misuse of the power of the media in a situation of strong concentration of the media and new communication services, and its potential consequences for political pluralism and for democratic processes and, in this context:

I. Underlines the desirability for effective and manifest separation between the exercise of control of media and decision making as regards media content and the exercise of political authority or influence;

II. Draws attention to the necessity of having regulatory measures in place with a view to guaranteeing full transparency of media ownership and adopting, if appropriate and having regard to the characteristics of each media market, with a view to preventing such a level of media concentration as could pose a risk to democracy or the role of the media in democratic processes;

III. Highlights the usefulness of regulatory and/or co-regulatory mechanisms for monitoring media markets and media concentration which, *inter alia*, permit the competent authorities to keep abreast of developments and to assess risks, and which could permit them to identify suitable preventive or remedial action;

IV. Stresses that adequately equipped and financed public service media, in particular public service broadcasting, enjoying genuine editorial independence and institutional autonomy, can contribute to counterbalancing the risk of misuse of the power of the media in a situation of strong media concentration;

V. Stresses that policies designed to encourage the development of not-for-profit media can be another way to promote a diversity of autonomous channels for the dissemination of information and expression of opinion, especially for and by social groups on which mainstream media rarely concentrate.

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content

(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and promoting the ideals and principles which are their common heritage and fostering economic and social development;

Recalling Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), which guarantees freedom of expression and freedom to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers;

Recalling its Declaration on the freedom of expression and information, adopted on 29 April 1982, which stresses that a free flow and wide circulation of information of all kinds across frontiers is an important factor for international understanding, for bringing peoples together and for the mutual enrichment of cultures;

Recalling its Recommendation on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector and its Explanatory Memorandum, which stress the importance of the political, financial and operational independence of broadcasting regulators;

Recalling the opportunities provided by digital technologies as well as the potential risks related to them in modern society as stated in its Recommendation on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting;

Recalling its Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism and its Recommendation No. R (94) 13 on measures to promote media transparency, the provisions of which should jointly apply to all media;

Noting that, since the adoption of Recommendations No. R (99) 1 and No. R (94) 13, important technological developments have taken place, which make a revision of these texts necessary in order to adapt them to the current situation of the media sector in Europe;

Having regard to its Declaration on cultural diversity, adopted on 7 December 2000, and to the provisions on media pluralism contained in the European Convention on Transfrontier Television (ETS No. 132);

Bearing in mind the provisions of the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions, adopted on 20 October 2005, which proclaim the sovereign right of states to formulate and implement their cultural policies and to adopt measures to protect and promote intercultural dialogue and the diversity of cultural expressions, in particular, measures aimed at enhancing the diversity of the media including through public service broadcasting;

Reaffirming that media pluralism and diversity of media content are essential for the functioning of a democratic society and are the corollaries of the fundamental right to freedom of expression and information as guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Considering that the demands which result from Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms will be fully satisfied only if each person is given the possibility to form his or her own opinion from diverse sources of information;

Recognising the crucial contribution of the media in fostering public debate, political pluralism and awareness of diverse opinions, notably by providing different groups in society – including cultural, linguistic, ethnic, religious or other minorities – with an opportunity to receive and impart information, to express themselves and to exchange ideas;

Recalling the importance of transparency of media ownership so as to ensure that the authorities in charge of the implementation of regulations concerning media pluralism can take informed decisions, and that the public can make its own analysis of the information, ideas and opinions expressed by the media;

Reaffirming that, in order to protect and actively promote the pluralistic expressions of ideas and opinions as well as cultural diversity, member states should adapt the existing regulatory frameworks, particularly with regard to media ownership, and adopt any regulatory and financial measures called for in order to guarantee media transparency and structural pluralism as well as diversity of the content distributed;

Recalling that the efforts expected from all member states in this field should take into account the necessary editorial independence of newsrooms, the stakes, risks and opportunities inherent to the development of new means of communication, as well as the specific situation of each of the audiovisual and written media that these measures affect, whether it be print and on-line press services, or radio and television services, whichever platforms are used for the transmission;

Bearing in mind that national media policy may also be oriented to preserve the competitiveness of domestic media companies in the context of the globalisation of markets and that the transnational media concentration phenomena can have a negative impact on diversity of content,

Recommends that governments of member states:

- i.** consider including in national law or practice the measures set out below;
- ii.** evaluate at national level, on a regular basis, the effectiveness of existing measures to promote media pluralism and content diversity, and examine the possible need to revise them in the light of economic, technological and social developments on the media;
- iii.** exchange information about the structure of media, domestic law and studies regarding concentration and media diversity.

Recommended measures

I. Measures promoting structural pluralism of the media

1. General principle

1.1. Member states should seek to ensure that a sufficient variety of media outlets provided by a range of different owners, both private and public, is available to the public, taking into account the characteristics of the media market, notably the specific commercial and competition aspects.

1.2. Where the application of general competition rules in the media sector and access regulation are not sufficient to guarantee the observance of the demands concerning cultural diversity and the pluralistic expressions of ideas and opinions, member states should adopt specific measures.

1.3. Member states should in particular envisage adapting their regulatory framework to economic, technological and social developments taking into account, in particular, the convergence and the digital transition and therefore include in it all the elements of media production and distribution.

1.4. When adapting their regulatory framework, member states should pay particular attention to the need for effective and manifest separation between the exercise of political authority or influence and control of the media or decision making as regards media content.

2. Ownership regulation

2.1. Member states should consider the adoption of rules aimed at limiting the influence which a single person, company or group may have in one or more media sectors as well as ensuring a sufficient number of diverse media outlets.

2.2. These rules should be adapted to the size and the specific characteristics of the national, regional or local audiovisual media and/or text-based media market to which they would be applicable.

2.3. These rules may include introducing thresholds based on objective and realist criteria, such as the audience share, circulation, turnover/revenue, the share capital or voting rights.

2.4. These rules should make it possible to take into account the horizontal integration phenomena, understood as mergers in the same branch of activity – in this case mono-media and multi-media concentrations –, as well as vertical integration phenomena, that is, the control by a single person, company or group of some of the key elements of production, distribution and related activities such as advertisement or telecommunications.

2.5. Furthermore, member states should review on a regular basis the established thresholds in the light of ongoing technological, economic and social developments in order not to hinder innovations in the media field.

2.6. Whether they are, or are not, specific to the audiovisual and written media, the authorities responsible for the application of these rules should be vested with the powers required to accomplish their mission, in particular, the power to refuse an authorisation or a license request and the power to act against concentration operations of all forms, notably to divest existing media properties where unacceptable levels of concentration are reached and/or where media pluralism is threatened. Their competences could therefore include the power to require commitments of a structural nature or with regard to conduct from participants in such operations and the capacity to impose sanctions, if need be.

3. *Public service media*

3.1. Member states should ensure that existing public service media organisations occupy a visible place in the new media landscape. They should allow public service media organisations to develop in order to make their content accessible on a variety of platforms, notably in order to ensure the provision of high-quality and innovative content in the digital environment and to develop a whole range of new services including interactive facilities.

3.2. Member states should encourage public service media to play an active role in promoting social cohesion and integrating all communities, social groups and generations, including minority groups, young people, the elderly, underprivileged and disadvantaged social categories, disabled persons, etc., while respecting their different identities and needs. In this context, attention should be paid to the content created by and for such groups, and to their access to, and presence and portrayal in, public service media. Due attention should also be paid to gender equality issues.

3.3. Member states should invite public service media organisations to envisage the introduction of forms of consultation with the public, which may include the creation of advisory structures, where appropriate reflecting the public in its diversity, so as to reflect in their programming policy the wishes and requirements of the public.

3.4. Member states should adopt the mechanisms needed to guarantee the independence of public service media organisations vital for the safeguard of their editorial independence and for their protection from control by one or more political or social groups. These mechanisms should be established in co-operation with civil society.

3.5. Member states should define ways of ensuring appropriate and secure funding of public service media from a variety of sources – which may include licence fees, public funding, commercial revenues and/or individual payment – necessary for the discharge of their democratic, social and cultural functions.

4. *Other media contributing to pluralism and diversity*

Member states should encourage the development of other media capable of making a contribution to pluralism and diversity and providing a space for dialogue. These media could, for example, take the form of community, local, minority or social media. The content of such media can be created mainly, but not exclusively, by and for certain groups in society, can pro-

vide a response to their specific needs or demands, and can serve as a factor of social cohesion and integration. The means of distribution, which may include digital technologies, should be adapted to the habits and needs of the public for whom these media are intended.

5. *Access regulation and interoperability*

5.1. Member states should ensure that content providers have fair access to electronic communication networks.

5.2. In order to promote the development of new means of communication and new platforms and reduce the risk of bottlenecks that block the availability of a broad variety of media content, member states should encourage a greater interoperability of software and equipment, as well as the use of open standards by the manufacturers of software and equipment and by the operators of the media and the electronic communications sectors.

5.3. This result should be obtained by means of improved co-operation between all interested parties, supported, if necessary and with the aim of not hindering innovation, by the relevant authorities.

5.4. Member states should ensure that their regulatory bodies and other relevant authorities have the necessary skills in order to assess how economic and technical developments will affect the structure of the media and their ability to perform their cultural role.

6. *Other support measures*

6.1. Member states should take any financial and regulatory measures necessary to protect and promote structural pluralism of audiovisual and print media.

6.2. These measures may include support and encouragement aimed at facilitating the digital switchover for traditional broadcast media, and, where appropriate, the digital transition for print media.

II. **Measures promoting content diversity**

1. *General principle*

Pluralism of information and diversity of media content will not be automatically guaranteed by the multiplication of the means of communication offered to the public. Therefore, member states should define and implement an active policy in this field, including monitoring procedures, and adopt any necessary measures in order to ensure that a sufficient variety of information, opinions and programmes is disseminated by the media and is available to the public.

2. *Promotion of a wider democratic participation and internal diversity*

2.1. Member states should, while respecting the principle of editorial independence, encourage the media to supply the public with a diversity of media content capable of promoting a critical debate and a wider democratic participation of persons belonging to all communities and generations.

2.2. Member states should, in particular, encourage the media to contribute to intercultural and inter-religious dialogue, so as to promote mutual respect and tolerance and to prevent potential conflicts through discussions.

To this end, member states should:

on the one hand, encourage the media to adopt or strengthen a voluntary policy promoting minorities in their internal organisation in all its branches, in order to reflect society's diverse composition and reinforce social cohesion;

on the other hand, in order to take into account the emergence of new means of communication resulting from dynamic technological changes, consider taking actions in order to promote digital media literacy and to bridge the so-called "digital divide".

3. *Allocation of broadcasting licences and must carry/must offer rules*

3.1. Member states should consider introducing measures to promote and to monitor the production and provision of diverse content by media organisations. In respect of the broadcasting sector, such measures could be to require in broadcasting licences that a certain volume of original programmes, in particular as regards news and current affairs, is produced or commissioned by broadcasters.

3.2. Member states should consider the introduction of rules aimed at preserving a pluralistic local media landscape, ensuring in particular that syndication, understood as the centralised provision of programmes and related services, does not endanger pluralism.

3.3. Member states should envisage, where necessary, adopting must carry rules for other distribution means and delivery platforms than cable networks. Moreover, in the light of the digitisation process - especially the increased capacity of networks and proliferation of different networks - member states should periodically review their must carry rules in order to ensure that they continue to meet well-defined general interest objectives. Member states should explore the relevance of a must offer obligation in parallel to the must carry rules so as to encourage public service media and principal commercial media companies to make their channels available to network operators that wish to carry them. Any resulting measures should take into account copyright obligations.

4. *Support measures*

4.1. Support measures for the creation, production and distribution of audiovisual, written and all types of media contents which make a valuable contribution to media diversity should be considered. Such measures could also serve to protect and promote the diversity of the sources of information, such as independent news agencies and investigative journalism. Support measures for media entities printing or broadcasting in a minority language should also be considered.

4.2. Without neglecting competition considerations, any of the above support measures should be granted on the basis of objective and non-partisan criteria, within the framework of transparent procedures and subject to independent control. The conditions for granting support should be reconsidered periodically to avoid accidental encouragement for any media concentration process or the undue enrichment of enterprises benefiting from support.

5. *Raising awareness of the role of medias*

5.1. Member states should support the training of media professionals, including on-going training, and encourage such training to address the role that media professionals can play in favour of diversity. Society at large should be made aware of this role.

5.2. Diversity could be included as an objective in the charters of media organisations and in codes of ethics adopted by media professionals.

III. Media transparency

1. Member states should ensure that the public have access to the following types of information on existing media outlets:

- information concerning the persons or bodies participating in the structure of the media and on the nature and the extent of the respective participation of these persons or bodies in the structure concerned and, where possible, the ultimate beneficiaries of this participation;
- information on the nature and the extent of the interests held by the above persons and bodies in other media or in media enterprises, even in other economic sectors;
- information on other persons or bodies likely to exercise a significant influence on the programming policy or editorial policy;
- information regarding the support measures granted to the media;
- information on the procedure applied in respect of the right of reply and complaint.

2. Member states should prompt the media to take any measures which could allow the public to make its own analysis of information, ideas and opinions expressed in the media.

IV. Scientific research

1. Member states should support scientific research and study in the field of media concentration and pluralism and promote public debate on these matters. Particular attention could be paid to the effect of media concentration on diversity of media content, on the balance between entertainment programmes, and information and programmes fostering the public debate, on the one hand, and on the contribution of the media to intercultural dialogue on the other.

2. Member states should support international research efforts focused on transnational media concentration and its impact on different aspects of media pluralism.

Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society

(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles that are their common heritage;

Recalling the commitment of member states to the fundamental right to freedom of expression and information, as guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Recalling the importance for democratic societies of a wide variety of independent and autonomous media, able to reflect the diversity of ideas and opinions, and that new information

and communication techniques and services must be effectively used to broaden the scope of freedom of expression, as stated in its Declaration on the freedom of expression and information (April 1982);

Bearing in mind Resolution No. 1 on the future of public service broadcasting adopted at the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague, December 1994);

Recalling its Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and its Recommendation [Rec\(2003\)9](#) on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting, as well as its Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (September 2006);

Recalling Recommendation 1641 (2004) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on public service broadcasting, calling for the adoption of a new major policy document on public service broadcasting taking stock of recent technological developments, as well as the report on public service broadcasting by the Parliamentary Assembly's Committee on Culture, Science and Education (Doc. 10029, January 2004), noting the need for the evolution and modernisation of this sector, and the positive reply of the Committee of Ministers to this recommendation;

Bearing in mind the political documents adopted at the 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Kyiv, March 2005) and, more particularly, the objective set out in the Action Plan to examine how the public service remit should, as appropriate, be developed and adapted by member states to suit the new digital environment;

Recalling the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions (October 2005), which attaches considerable importance to, *inter alia*, the creation of conditions conducive to diversity of the media including through public service broadcasting;

Conscious of the need to safeguard the fundamental objectives of the public interest in the information society, including freedom of expression and access to information, media pluralism, cultural diversity, and the protection of minors and human dignity, in conformity with the Council of Europe standards and norms;

Underlining the specific role of public service broadcasting, which is to promote the values of democratic societies, in particular respect for human rights, cultures and political pluralism; and with regard to its goal of offering a wide choice of programmes and services to all sectors of the public, promoting social cohesion, cultural diversity and pluralist communication accessible to everyone;

Mindful of the fact that growing competition in broadcasting makes it more difficult for many commercial broadcasters to maintain the public value of their programming, especially in their free-to-air services;

Conscious of the fact that globalisation and international integration, as well as the growing horizontal and vertical concentration of privately-owned media at the national and international levels, have far-reaching effects for states and their media systems;

Noting that in the information society, the public, and especially the younger generations, more and more often turn to the new communication services for content and for the satisfaction of their communication needs, at the expense of traditional media;

Convinced therefore that the public service remit is all the more relevant in the information society and that it can be discharged by public service organisations via diverse platforms and an offer of various services, resulting in the emergence of public service media, which, for the purpose of this recommendation, does not include print media;

Recognising the continued full legitimacy and the specific objectives of public service media in the information society;

Persuaded that, while paying attention to market and competition questions, the common interest requires that public service media be provided with adequate funds for the fulfilment of the public service remit as conferred on them;

Recognising the right of member states to define the remits of individual public service media in accordance with their own national circumstances;

Acknowledging that the remits of individual public service media may vary within each member state, and that these remits may not necessarily include all the principles set out in this recommendation,

Recommends that the governments of member states:

- i. guarantee the fundamental role of the public service media in the new digital environment, setting a clear remit for public service media, and enabling them to use new technical means to better fulfil this remit and adapt to rapid changes in the current media and technological landscape, and to changes in the viewing and listening patterns and expectations of the audience;
- ii. include, where they have not already done so, provisions in their legislation/regulations specific to the remit of public service media, covering in particular the new communication services, thereby enabling public service media to make full use of their potential and especially to promote broader democratic, social and cultural participation, inter alia, with the help of new interactive technologies;
- iii. guarantee public service media, via a secure and appropriate financing and organisational framework, the conditions required to carry out the function entrusted to them by member states in the new digital environment, in a transparent and accountable manner;
- iv. enable public service media to respond fully and effectively to the challenges of the information society, respecting the public/private dual structure of the European electronic media landscape and paying attention to market and competition questions;
- v. ensure that universal access to public service media is offered to all individuals and social groups, including minority and disadvantaged groups, through a range of technological means;
- vi. disseminate widely this recommendation and, in particular, bring to the attention of public authorities, public service media, professional groups and the public at large, the guiding principles set out below, and ensure that the necessary conditions are in place for these principles to be put into practice.

Guiding principles concerning the remit of public service media in the information society

I. The public service remit: maintaining the key elements

1. Member states have the competence to define and assign a public service remit to one or more specific media organisations, in the public and/or private sector, maintaining the key elements underpinning the traditional public service remit, while adjusting it to new circumstances. This remit should be performed with the use of state-of-the-art technology appropriate for the purpose. These elements have been referred to on several occasions in Council of Europe documents, which have defined public service broadcasting as, amongst other things:

- a) a reference point for all members of the public, offering universal access;
- b) a factor for social cohesion and integration of all individuals, groups and communities;
- c) a source of impartial and independent information and comment, and of innovatory and varied content which complies with high ethical and quality standards;
- d) a forum for pluralistic public discussion and a means of promoting broader democratic participation of individuals;
- e) an active contributor to audiovisual creation and production and greater appreciation and dissemination of the diversity of national and European cultural heritage.

2. In the information society, relying heavily on digital technologies, where the means of content distribution have diversified beyond traditional broadcasting, member states should ensure that the public service remit is extended to cover provision of appropriate content also via new communication platforms.

II. Adapting the public service remit to the information society

a. A reference point for all members of the public, with universal access offered

3. Public service media should offer news, information, educational, cultural, sports and entertainment programmes and content aimed at the various categories of the public and which, taken as a whole, constitute an added public value compared to those of other broadcasters and content providers.

4. The principle of universality, which is fundamental to public service media, should be addressed having regard to technical, social and content aspects. Member states should, in particular, ensure that public service media can be present on significant platforms and have the necessary resources for this purpose.

5. In view of changing user habits, public service media should be able to offer both generalist and specialised contents and services, as well as personalised interactive and on-demand services. They should address all generations, but especially involve the younger generation in active forms of communication, encouraging the provision of user-generated content and establishing other participatory schemes.

6. Member states should see to it that the goals and means for achievement of these goals by public service media are clearly defined, in particular regarding the use of thematic services and new communication services. This may include regular evaluation and review of such activities by the relevant bodies, so as to ensure that all groups in the audience are adequately served.

b. A factor for social cohesion and integration of all individuals, groups and communities

7. Public service media should be adapted to the new digital environment to enable them to fulfil their remit in promoting social cohesion at local, regional, national and international levels, and to foster a sense of co-responsibility of the public for the achievement of this objective.

8. Public service media should integrate all communities, social groups and generations, including minority groups, young people, old persons, the most disadvantaged social categories, persons with disabilities, while respecting their different identities and needs. In this context, attention should be paid to the content created by and for such groups, and to their access to, and presence and portrayal in, public service media. Due attention should be also paid to gender equality issues.

9. Public service media should act as a trusted guide of society, bringing concretely useful knowledge into the life of individuals and of different communities in society. In this context, they should pay particular attention to the needs of minority groups and underprivileged and disadvantaged social categories. This role of filling a gap in the market, which is an important part of the traditional public service media remit, should be maintained in the new digital environment.

10. In an era of globalisation, migration and integration at European and international levels, the public service media should promote better understanding among peoples and contribute to intercultural and inter-religious dialogue.

11. Public service media should promote digital inclusion and efforts to bridge the digital divide by, inter alia, enhancing the accessibility of programmes and services on new platforms.

c. A source of impartial and independent information and comment, and of innovatory and varied content which complies with high ethical and quality standards

12. Member states should ensure that public service media constitute a space of credibility and reliability among a profusion of digital media, fulfilling their role as an impartial and independent source of information, opinion and comment, and of a wide range of programming and services, satisfying high ethical and quality standards.

13. When assigning the public service remit, member states should take account of the public service media's role in bridging fragmentation, reducing social and political alienation and promoting the development of civil society. A requirement for this is the independent and impartial news and current affairs content, which should be provided on both traditional programmes and new communication services.

d. A forum for public discussion and a means of promoting broader democratic participation of individuals

14. Public service media should play an important role in promoting broader democratic debate and participation, with the assistance, among other things, of new interactive technologies, offering the public greater involvement in the democratic process. Public service media should fulfil a vital role in educating active and responsible citizens, providing not only quality content but also a forum for public debate, open to diverse ideas and convictions in society, and a platform for disseminating democratic values.

15. Public service media should provide adequate information about the democratic system and democratic procedures, and should encourage participation not only in elections but also in decision-making processes and public life in general. Accordingly, one of the public service media's roles should be to foster citizens' interest in public affairs and encourage them to play a more active part.

16. Public service media should also actively promote a culture of tolerance and mutual understanding by using new digital and online technologies.

17. Public service media should play a leading role in public scrutiny of national governments and international governmental organisations, enhancing their transparency, accountability to the public and legitimacy, helping eliminate any democratic deficit, and contributing to the development of a European public sphere.

18. Public service media should enhance their dialogue with, and accountability to, the general public, also with the help of new interactive services.

e. An active contributor to audiovisual creation and production and to a greater appreciation and dissemination of the diversity of national and European cultural heritage

19. Public service media should play a particular role in the promotion of cultural diversity and identity, including through new communication services and platforms. To this end, public service media should continue to invest in new, original content production, made in formats suitable for the new communication services. They should support the creation and production of domestic audiovisual works reflecting as well local and regional characteristics.

20. Public service media should stimulate creativity and reflect the diversity of cultural activities, through their cultural programmes, in fields such as music, arts and theatre, and they should, where appropriate, support cultural events and performances.

21. Public service media should continue to play a central role in education, media literacy and life-long learning, and should actively contribute to the formation of knowledge-based society. Public service media should pursue this task, taking full advantage of the new opportunities and including all social groups and generations.

22. Public service media should play a particular role in preservation of cultural heritage. They should rely on and develop their archives, which should be digitised, thus being preserved for future generations. In order to be accessible to a broader audience, the audiovisual archives should, where appropriate and feasible, be accessible online. Member states should consider possible options to facilitate the accomplishment of such projects.

23. In their programming and content, public service media should reflect the increasingly multi-ethnic and multicultural societies in which they operate, protecting the cultural heritage of different minorities and communities, providing possibilities for cultural expression and exchange, and promoting closer integration, without obliterating cultural diversity at the national level.

24. Public service media should promote respect for cultural diversity, while simultaneously introducing the audience to the cultures of other peoples around the world.

III. The appropriate conditions required to fulfil the public service remit in the information society

25. Member states should ensure that the specific legal, technical, financial and organisational conditions required to fulfil the public service remit continue to apply in, and are adapted to, the new digital environment. Taking into account the challenges of the information society, member states should be free to organise their own national systems of public service media, suited to the rapidly changing technological and social realities, while at the same time remaining faithful to the fundamental principles of public service.

a. Legal conditions

26. Member states should establish a clear legal framework for the development of public service media and the fulfilment of their remit. They should incorporate into their legislation provisions enabling public service media to exercise, as effectively as possible, their specific function in the information society and, in particular, allowing them to develop new communication services.

27. To reconcile the need for a clear definition of the remit with the need to respect editorial independence and programme autonomy and to allow for flexibility to adapt public service activities rapidly to new developments, member states should find appropriate solutions, involving, if needed, the public service media, in line with their legal traditions.

b. Technical conditions

28. Member states should ensure that public service media have the necessary technical resources to fulfil their function in the information society. Developing a range of new services would enable them to reach more households, to produce more quality contents, responding to the expectations of the public, and to keep pace with developments in the digital environment. Public service media should play an active role in the technological innovation of the electronic media, as well as in the digital switchover.

c. Financial conditions

29. Member states should secure adequate financing for public service media, enabling them to fulfil their role in the information society, as defined in their remit. Traditional funding models relying on sources such as licence fees, the state budget and advertising remain valid under the new conditions.

30. Taking into account the developments of the new digital technology, member states may consider complementary funding solutions paying due attention to market and competition questions. In particular, in the case of new personalised services, member states may consider allowing public service media to collect remunerations. Member states may also take advantage of public and community initiatives for the creation and financing of new types of public service media. However, none of these solutions should endanger the principle of universality of public service media or lead to discrimination between different groups of society. When developing new funding systems, member states should pay due attention to the nature of the content provided in the interest of the public and in the common interest.

d. Organisational conditions

31. Member states should establish the organisational conditions for public service media that provide the most appropriate background for the delivery of the public service remit in the digital environment. In doing so they should pay due attention to the guarantee of the editorial independence and institutional autonomy of public service media and the particularities of their national media systems, as well as organisational changes needed to take advantage of new production and distribution methods in the digital environment.

32. Member states should ensure that public service media organisations have the capacity and critical mass to operate successfully in the new digital environment, fulfil an extended public service remit and maintain their position in a highly concentrated market.

33. In organising the delivery of the public service remit, member states should make sure that public service media can, as necessary, engage in co-operation with other economic actors, such as commercial media, rights holders, producers of audiovisual content, platform operators and distributors of audiovisual content.

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TV POR ASSINATURA – Mídia fatos: tv por assinatura 2005/2006. (<http://www.abta.org.br/site/content/midia/images/MidiaFatos2005-2006-Port-English.pdf>). Acesso em 17/05/2006.
- AFFINI, Marcelo – “Investimentos aumentam 3,4%”, in: Meio & mensagem, 10/03/2003. (<http://www.abap.com.br/noticias/investimentosaumentam2002.doc>). Acesso em 17/01/2007.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - Facing the challenge: children's rights and human development in Latin American news media. Brasília: Andi, 2006.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA – Políticas públicas de comunicação: oportunidade de diálogo e contribuição. Brasília: mimeo, 2006.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA e INSTITUTO AYRTON SENNA – Imprensa, infância e desenvolvimento humano: uma retrospectiva de sete anos de análise de mídia. Brasília: Andi, Instituto Ayrton Senna, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JORNAIS. Jornais brasileiros em 2005. (<http://www.anj.org.br/?q=node/13>). Acesso em 17/05/2006.
- ALENCAR, Railssa P. – “Políticas públicas e o jornalismo para o desenvolvimento humano”. São Paulo: mimeo, 2004.
- ARENDT, Hannah – A condição humana. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- BARBER, Benjamin R. – Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BAGDIKIAN, Ben – The media monopoly. Boston: Beacon Press, 1997.
- BANDEIRA, Moniz – Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização: presença dos EUA no Brasil. São Paulo: Ed. Senac, 1998.
- BAYMA, Israel F.C. – “A concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil”, in: Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, 2001, p. 140-172
- _____ – “Financiamento eleitoral pelo setor de comunicação nas eleições de 1998, 2000, 2002 e 2004: uma contribuição ao estudo do fenômeno do clientelismo político nos meios de comunicação no Brasil”, in: Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Brasília: Intercom, 2006.
- BISHOP, R. – “News media, heal thyselfes: sourcing patterns in news stories about news media performance”, in: Journal of Communication Inquiry. N. 25, 2001, pp. 22-37.
- BOURDIEU, Pierre – La distinction: critique sociale du jugement. Paris: Minuit, 1979.
- _____ – Le sens pratique. Paris: Minuit, 1980.
- _____ – Sur la télévision, suivi de l'emprise du journalisme. Paris: Liber, 1996.
- _____ – Sobre a televisão. Trad. Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean-Claude – La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement. Paris: Minuit, 1970.
- BURKE, Peter – Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

- BRITTOS, Valério – “A televisão no Brasil, hoje: a multiplicidade da oferta”, in: *Comunicação & Sociedade*. N. 31. (1º Semestre de 1999). São Bernardo do Campo, pp. 9-34.
- CALABRESE, Andrew – “Toward a political economy of culture”, in: CALABRESE, Andrew e SPARKS, Collin (Orgs.) – *Toward a political economy of culture: capitalism and communication in the twenty-first century*. Londres: Rowan & Littlefield, 2003, p. 4.
- CANELA, Guilherme – “Cobrindo políticas públicas sociais”, in: “Anais do XVI Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação”. Rio de Janeiro: UFF, 2005.
- CANELA, Guilherme (coord.) – *Empresas e imprensa: pauta de responsabilidade*. São Paulo: Andi, Instituto Ethos, 2006.
- CAPPARELLI, Sérgio – *Ditaduras e indústrias culturais: no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1989.
- CAPPARELLI, Sérgio e LIMA, Venício – *Comunicação & televisão: os desafios da pós-globalização*. São Paulo: Hacker Editores, 2004.
- CAPPARELLI, Sérgio; RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos – “As mudanças nas teles e tevês na Argentina e no Brasil: um efeito Orloff nas comunicações?”, in: *Anais do VII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. São Paulo: GT Comunicação e Sociedade Tecnológica, 1998.
- CAPPARELLI, Sérgio e SANTOS, Suzy – “Coronéis eletrônicos, voto e censura prospectiva”, in: *Revista Cultura Vozes*. V. 96. N. 4. Petrópolis: 2002, pp. 14-24.
- CARONE, Edgard – *A Primeira República (1989-1930): texto e contexto*. 2 ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CARVALHO, José Murilo de – “As metamorfoses do coronel”, in: *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro: 06/05/2001. (http://www.ppphis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho_metamorfoses_coronel.pdf) Acesso em 27/02/2007.
- _____ – “In memoriam: Victor Nunes Leal (1914-1985)”, in: *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, pp. 381-383.
- _____ – “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”, in: *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 130-155.
- CASTELLS, Manuel – *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell, 2000.
- CAVALCANTI FILHO, J.P. - “E Lord Jones morreu: discurso por controles democráticos ao poder dos meios de comunicação”, in: CAVALCANTI FILHO, J. P. (org.) - *Informação e poder*. Recife, Rio de Janeiro: Fundação de Cultura da Cidade de Recife, Record, 1994, pp. 27-63.
- COHEN, Joshua – “Deliberation and democratic legitimacy”, in: BOHMAN, James e William REHG (Eds.) – *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997, pp. 67-86.
- COOK, Timothy – *Governing with the news: the news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- CUNHA, Paulo José – “Televisão e poder no Brasil”, in: MOTTA, Luiz Gonzaga (Org.) – *Imprensa e poder*. Brasília: UnB/Imprensa Oficial de SP, 2002, pp. 217-224.
- CURRAN, James – “Rethinking the media as a public sphere”, in: DAHLGREN, Peter e SPARKS, Colin (Eds.) – *Communication and citizenship*. Londres. Routledge, pp. 27-57.
- DAHL, Robert A. – *A preface to democratic theory*. Chicago : The University of Chicago Press, 1956.
- _____ – *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

- DAHRENDORF, R. – “La desreglamentacion y la intervencion del Estado”, in: *Perfiles Liberales*. N. 21(5). Bogotá, pp. 4-8.
- DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana e SHLEIFER, Andrei. “Who owns the media?”, in: *World Development Report 2001*. World Bank e Harvard University: Institutions for Markets, junho de 2001.
- DOMINICH, Joseph R.; SHERMAN, Barry L. e COPELAND, Gary A. – *Broadcasting, cable and beyond*. New York: McGraw Hill, 1993.
- DOWNS, Anthony – *An economic theory of democracy*. New York: HarperCollins, 1956.
- _____ – *Uma teoria econômica da democracia*. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DYSON, K. e HUMPHREYS, P. – “Regulatory change in Western Europe: from national cultural regulation to international economic statecraft”, in: DYSON, K. et alii – *Broadcasting and new media polices in Western Europe*. London: Routledge, 1988, pp. 92-160.
- ELSTER, Jon – “The market and the forum: three varieties of political theory”, in: ELSTER, Jon e HYLLAND, Aanund (Eds.) – *Foundations of social choice theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 103-32.
- ENTMAN, Robert – *Democracy without citizens: media and the decay of american politics*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ESSER, Frank. “‘Metacoverage’ of mediated wars: framing the news media and military news management in the Gulf War coverage of 1991 and 2003”, in: *Anais do Encontro Anual da International Communication Association*, New York City, 14 de dezembro de 2006. (http://www.allacademic.com/meta/p13843_index.html) Acesso em 27/02/2007.
- ESSER, F. e D'ANGELO, P. – “Framing the press and the publicity process: a content analysis of meta-coverage in Campaign 2000 network news”, in: *American Behavioral Scientist*. N. 46. 2003, pp. 617-641.
- FADUL, Ana Maria e REBOUÇAS, Edgard – “Por uma perspectiva metodológica para os estudos dos sistemas e grupos de mídia: o caso do nordeste brasileiro como referência”, in: *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, 2005. São Paulo: Intercom, 2005.
- FAORO, Raymundo – *Os donos do poder*. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- FARACO, Alexandre Ditzel – “Difusão do conhecimento e desenvolvimento: a regulação do setor de radiodifusão”, in: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) – *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 87-123.
- FLEMMING, Roy B.; BOHTE, John e WOOD, B. Dan – “One voice among many: the Supreme Court’s influence on attentiveness to issues in the United States, 1947-92”, in: *American Journal of Political Science*. V. 41. N. 4. Outubro de 1997, pp. 1224-1250.
- FONSECA JÚNIOR, Wilson Corrêa da – “Análise de conteúdo”, in: DUARTE, Jorge e BARROS, Antonio – *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 280-300.
- FUKUYAMA, Francis – *Fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FURTADO, Celso – *Formação econômica do Brasil*. 32 ed. São Paulo: Editora Nacional, 2005.
- GARNHAM, N. – “Constraints on multimedia convergence”, in: DUTTON, W. H. (Ed.) – *Information and communication technologies: visions and realities*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 101-119.
- GARNHAM, N. – *Capitalism and communication, global culture and the economics information*. Londres: Sage, 1990.

_____ – “La economía política de la comunicación: el caso de la televisión”, in: Cuaderno central: economía de la información y la comunicación. N. 28, (Dezembro a fevereiro de 1991). Telos: pp. 68-75.

_____ – “Constraints on multimedia convergence”, in: DUTTON, W. H. (Ed.) – Information and communication technologies: visions and realities. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 101-119.

GIDDENS, Anthony – The consequences of modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – The political economy of the media. V. I e II. Cheltenham e Brookfield: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997.

GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham – “Culture, communications and political economy”, in: CURRAN, J. e GUREVITCH, M. – Mass media and society. 3 ed. Londres: Arnold, 2000, pp. 70-92.

GOMES, Angela de Castro e FERREIRA, Marieta de Moraes – “Primeira República: um balanço historiográfico”, in: Estudos Historiográficos. V. 2, N. 4. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1989, pp. 244-280. (<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/60.pdf>) Acesso em 12/09/2006.

GOMES, Wilson – Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.

GORZ, André – Métamorphoses du travail: quête du sens. Paris: Galilée, 1998.

GRAHAM, Richard – Patronage and politics in nineteenth-century: Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HABERMAS, Jürgen – Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

_____ – “Soberania popular como procedimento”, in: Novos Estudos CEBRAP. N. 26, março de 1990.

_____ – Between facts and norms. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HACKET, Robert e UZELMAN, Scott – “Tracing corporate influences on press content: a summary of recent NewsWatch Canada research”, in: Journalism Studies. V. 4. N. 3. 2003, pp. 331-346.

HALLIN, Daniel C. e MANCINI, Paolo – Comparing media systems: three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELD, David – Moldes of democracy. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de – Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel – A terceira onda. São Paulo: Ática, 1994.

_____ – “The next battleground (interview given to Sam Allis)”, in: Time Magazine. N. 26. 28/06/1993, pp. 69.

IYENGAR, S. – “Television news and citizens explanations of national affairs”, in: GRABER, D. A. – Media power in politics. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 124-135.

INTERVOZES – Informativo Intervozes tv digital. (Maio de 2006) São Paulo Intervozes, 2006. (<http://www.intervozes.org.br/arquivos/TVDigital02.pdf>) Acesso em 27/02/2007

JAMBEIRO, Othon – Regulando a tv: um estudo comparativo no Mercosul. Salvador: Edufba, 2000.

_____ – “A regulamentação da tv em tempos de convergência tecnológica, política e econômica”, in: Tendências XXI. N. 2. (Setembro de 1997). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa/Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, pp. 146-157.

JAMBEIRO, Othon; SANTOS, Suzy e RIBEIRO, Andrea et alli – As comunicações no Governo Provisório Vargas. Salvador: mimeo: 2000.

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco – O coronelismo: uma política de compromissos. São Paulo: Brasiliense, 1992.

JEMPSON, Mike – Right of Reply in Europe. Fevereiro de 2005. (<http://www.mediawise.org.uk/files/uploaded/Right%20of%20reply%20in%20Europe.pdf>) Acesso em 28/02/2007.

KASEKER, Mônica Panis – O desempenho eleitoral de radialistas políticos nas eleições proporcionais de 2002 no Paraná. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004.

KAUL, Inge – “What is a public good?” in: Global public goods: a new way to balance the world’s books. (<http://mondedi-plo.com/2000/06/15publicgood>). Acesso em 04/06/2006.

KEANE, John – The media and democracy. London: Polity Press. 1991.

KELLEY, David e DONWAY, Roger – “Liberalism and free speech”, in: LICHTENBERG, Judith (Eds.) – Democracy and the mass media. New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 66-101.

KELLNER, Douglas – “Critical theory and cultural studies: the missed articulation”, in: MCGUIAN, Jim – Cultural methodologies. Londres: Sage, 1997.

KINGDON, John – Agendas, alternatives, and public policies. Londres: Longman, 2003.

KLEIN, Naomi – Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KOVACH, Bill e ROSENSTIEL, Tom – Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público exigir. São Paulo: Geração Editorial, 2003.

KUNCZIK, Michael – Conceitos de jornalismo: norte e sul. São Paulo: EdUsp, 2002.

KURTZ, Adriana S. – O modernismo reacionário pelas lentes de Leni Riefenstahl. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

KWEON, S. – “A framing analysis: how did three U.S. news magazines frame about mergers or acquisitions?”, in: The International Journal on Media Management. N. 2. 2000, pp. 165-177.

LAZARFELD, Paul; BERELSON, Bernard e GAUDET, Hazel – The people’s choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press, 1969.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves – Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil: a Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

LEAL, Victor Nunes – Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

_____ – “O coronelismo e o coronelismo de cada um”, In: Revista de Ciências Sociais. V. 23, N. 1. Rio de Janeiro: Ed. Campus, p. 11-14.

LIMA, Maria Érica de Oliveira. “Oligarquia, coronelismo e meios de comunicação”, in: Comunicarte. V. 18. N. 24. Campinas, 2001, pp. 103-118.

LIMA, Venício Artur de – Políticas de comunicações no Brasil: novos e velhos atores, in: Anais do XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago: 1998. (<http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/deLima.pdf>)

- _____ – Mídia: teoria e política. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.
- _____ – “Existe concentração na mídia brasileira?”, in: Conselho de Comunicação Social (Org.) – Concentração da mídia: debates no Conselho de Comunicação Social. Brasília: Senado Federal, 2004, pp. 88-114.
- _____ – As bases do novo coronelismo eletrônico, in: Observatório da imprensa. n. 341, 08 ago. 2005. (<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001>) Acesso em 28/02/2007.
- _____ – Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.
- LIPPMANN, Walter – Public opinion. New York: Free Press, 1997.
- LUZ, Jane Márcia Lemos – Rádio e tevê na Bahia: o partido eletrônico de ACM. Monografia de graduação. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1997.
- MANIN, Bernard – The principles of representative government. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARSHALL, T. H. – Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTIN-BARBERO, Jesus – Ofício de cartógrafo: travessias latino-americanas de comunicação na cultura. São Paulo: Loyola, 2005.
- MARX, Karl – “The opinion of the journals and the opinion of the people”, in: GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – The political economy of the media. V. I. Cheltenham e Brookfield, The International Library of Studies in Media and Culture, 1997, pp. 407-411.
- MATTOS, Sérgio – “Un perfil de la televisión brasileña: 40 años de historia (1950-1990)”, in: Comunicación y Sociedad. N.16-17. (Setembro de 1992 a abril de 1993). México: Universidad de Guadalajara, pp. 45-74.
- _____ – O controle dos meios de comunicação: a história da censura no Brasil. Salvador: Edufba, 1996. (http://www.sergiomattos.com.br/liv_controle01.html). Acesso em 18/01/2007.
- _____ – A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000). Salvador: IANAMÁ/PAS, 2000.
- MCCHESENEY, Robert – “The problem of the media”. Entrevista a David Barsamian. (Fevereiro de 2006). (http://thirdworldtraveler.com/McChesney/Problem_Media_interview.html). Acesso em 11/12/2006.
- MCCHESENEY, Robert W. – Rich media, poor democracy. Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1999.
- MCCOMBS, M. E. e SHAW, D. L. – “The agenda-setting function of the press”, in: GRABER, D. A. – Media power in politics. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 73-82.
- MELODY, William H. – “Communication policy in the global information economy: whither the public interest?”, in: FERGUSON, Marjorie (Eds.) – Public communication: the new imperatives. London: Sage, 1990, pp.16-39.
- MENDEL, Toby – “Freedom of information: a comparative legal survey”. UNESCO: 2003. (<http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>) Acesso em 28/02/2007.
- MÉSZAROS, István – Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- MIGUEL, Luis Felipe – “Mídia e discurso político nas eleições presidenciais de 1994”, in: Comunicação&política. V. IV. N. 1. Rio de Janeiro, 1997, pp. 80-96.
- _____ – “O jornalismo como sistema perito”, in: Tempo Social. V. 11. N. 1. São Paulo, 1999, pp. 197-208.
- _____ – “Retrato de uma ausência: a mídia nos relatos da história política do Brasil”, in: Revista Brasileira de História. V. 20, N. 39. São Paulo, 2000, pp. 190-199.

_____ – “Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação”, in: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. N. 49. Rio de Janeiro, 2000, pp. 51-77.

_____ – “A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo”, in: Dados. V. 45. N. 3. Rio de Janeiro, 2002, pp. 483-511.

_____ – “Os meios de comunicação e a prática política”, in: Lua Nova. N. 55-6. São Paulo, 2002, pp. 155-84.

_____ – “Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro”, in: Opinião Pública, V. 10, N. 1. Campinas, 2004, pp. 91-111.

_____ – “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”, in: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. N. 41. São Paulo: BIB, 2005, pp. 5-42.

MLTON, John – Areopagítica. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

MINASSIAN, Ara A. – A tv digital: convergência de mídia. Palestra apresentada no Seminário Nacional de TV Digital. Belo Horizonte: 25/11/2005. (http://www.anatel.gov.br/acontece_anatel/palestras/comunicacao_massa/convergencia_midia.pdf). Acesso em 16/05/2006.

MITCHELL, William J. – E-topia. Cambridge: The MIT Press, 2000.

MORLEY, David – Televisión, audiencias y estudios culturales. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1996.

MOSCO, V. e WASKO, J. (Eds.) – The political economy of information. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

MOSCO, Vincent – The political economy of communication: rethinking and renewal. Londres: Sage, 1996.

MOTTER, Paulino – A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MOURA, A. P. – “Dos oligopólios ao coronelismo eletrônico: a concentração do poder através das redes de televisão no Brasil”, in: Anais do 3º Seminário Internacional da Associação Latino-americana dos Pesquisadores da Comunicação. São Paulo: Alaic, 2005.

MUNGHAM, Geoff – “A batalha pelo controle da agenda: a mídia, os políticos e o processo eleitoral na Grã-Bretanha”, in: Comunicação & política. V. III. N. 2. Rio de Janeiro, 1996, pp. 30-45.

MURDOCK, Graham – “Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization”, in: FERGUSON, Marjorie (Ed.) – Public communication: the new imperatives. Londres: Sage, 1990.

_____ – “Transforming media structures: ownership, policy and regulation”, in: FERGUSON, Marjorie (Ed.) – Public communication. Londres: Sage, 1990, pp. 1-15.

_____ – “The New Mogul Empires: media concentration and control in the age of convergence”, in: Media development. V. 41. N. 4. Londres, 1994.

_____ – “Redrawing the map of the communication industries: concentration and ownership in the era of privatization”, in: GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – The political economy of the media. V. I. Cheltenham e Brookfield: The International Library of Studies in Media and Culture, 1997, pp. 308-323.

MURDOCK, Graham e GOLDING, Peter – “For a political economy of mass communications”, in: MILIBAND, R. e SAVILLE, J. (Eds.) – The socialist register. Londres: Merlin Press, 1974.

MUSSO, Pierre e PINEAU, Guy – “El audiovisual entre el Estado y el mercado: los ejemplos italiano y francés”, in: Telos. N. 27. (Setembro a novembro de 1991). Madrid: Fundesco, pp. 47-56.

- NOBRE, Daniel Praciano – A influência do populismo no rádio brasileiro durante o Estado Novo. Monografia de graduação. Fortaleza: UFCE, 1998.
- OFFE, Claus – “Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas”, in: Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PACHECO, Fábio Piva – Mídia e poder: representações simbólicas do autoritarismo na política. Dissertação de mestrado. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2001.
- PANG, Eul-Soo – Coronelismo e oligarquias, 1889-1943: a Bahia na Primeira República. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PATEMAN, Carole – Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAULINO, F. O. e SILVA, L. M. – “Formas de assegurar a responsabilidade social da mídia: modelos, propostas e perspectivas”, in: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação no Rio de Janeiro. São Paulo: Intercom, 2005.
- PEREIRA, Bresser e CARLOS, Luiz – Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- PINTO, Surama Conde Sá – “Revisitando ‘velhas’ questões: coronelismo e clientelismo na Primeira República”, in: Anais do VIII Encontro Regional de História, Vassouras, 1998. V. I. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1998, pp. 62-63. (<http://www.uff.br/ichf/anpuhrio/Anais/1998/autor/Surama%20Conde%20Sa%20Pinto.doc>) Acesso em 13/09/2006.
- PISCITELLI, Alejandro. – “De la centralizacion a los multimedios interactivos”, in: Dia-Logos de la Comunicación. N. 41. Março de 1995. pp. 82-97.
- PRZEWORSKI, Adam – “Minimalist conception of democracy: a defense”, in: SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDÓN, Casiano (Orgs.) – Democracy’s value. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio e LIMONGI, Fernando – Democracy and development: political institutions and well-being in the world. 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- RAMOS, Murilo César. [Depoimento] In: SIMON, Pedro (Relator) – Rádio & tv no Brasil: diagnósticos e perspectivas. Relatório da Comissão Especial de Análise da Programação de Rádio e TV, instituída em atendimento ao Requerimento nº 470/95. Brasília: Senado Federal, 1998.
- RAMOS, Murilo César – “Agências reguladoras: a reconciliação com a política”, in: Latin American Studies Association. Las Vegas: LASA, 2004.
- REBOUÇAS, Edgard – “Estratégia retórica dos ‘donos’ da mídia como escudo ao controle social”, in: Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Brasília, 2006. São Paulo: Intercom, 2006.
- REESE, Stephen D. – “Understanding the global journalist: a hierarchy-of-influences approach”, in: Journalism Studies. N. 2(2). 2001, pp. 173-1-87.
- RIBEIRO, Ana Paula Goulart – “Clientelismo, corrupção e publicidade: como sobreviviam as empresas jornalísticas no Rio de Janeiro dos anos 50”, in: Anais do XXIV Congresso Brasileiro da Comunicação. Campo Grande: Intercom, 2001.
- RICHERI, Giuseppe – La transición de la televisión. Barcelona: Paidós, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre – Le peuple introuvable: histoire de représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, 1998.
- SALOMON, Eve – “Guidelines for broadcasting regulation”. UNESCO: s.d. (<http://portal.unesco.org/ci/en/files/22182/>

11483071431Guidelines%2Bfor%2BBroadcasting%2BRegulation.pdf/Guidelines%2Bfor%2BBroadcasting%2BRegulation.pdf). Acesso em 27/02/2007.

SANTIAGO, Daniela e MAIA, Rousiley C. M. – “Entre o mercado e o fórum: o debate anti-tabagismo na cena midiática”, in: Anais do XIV Encontro Anual da Compós. Niterói, 2005.

SANTOS, Reinaldo dos – “Da república dos coronéis à república dos locutores: homens de mídia e política eleitoral em Ribeirão Preto”, in: Anais do V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. V. 1. Salvador: UFBA, 2005.

SANTOS, Suzy – Uma convergência divergente: a centralidade da tv aberta no setor audiovisual brasileiro. Tese de doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004.

SANTOS, Suzy e CAPPARELLI, Sérgio – Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito, in: BRITTO, Valério Cruz e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs) – Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus 2005, pp. 77-101.

SARTORI, Giovanni – A teoria da democracia revisitada, V. 1. São Paulo: Ática, 1994.

_____ – Homo videns: la sociedad teledirigida. Buenos Aires: Taurus, 1998.

SCHUMPETER, Joseph – Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da – Muito além do jardim botânico: um estudo sobre a audiência do Jornal Nacional da Globo entre trabalhadores. 3 ed. São Paulo: Summus Editorial, 1985.

SMITH, Anthony – The age of behemoths: the globalization of mass media firms. New York: Priority Press Publications, 1991.

SODRÉ, Nelson Werneck – História da imprensa no Brasil. São Paulo: Mauad, 1999.

SORMAN, Guy – A solução liberal. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1986.

SOROKA, S. N. – “Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada”, in: International for Public Opinion Research. V. 14. N. 3. 2002, pp. 265-285.

SOUSA, João Morais – “Discussão em torno do conceito de coronelismo: da propriedade da terra às práticas de manutenção do poder local, in: Cadernos de Estudos Sociais da Fundação Joaquim Nabuco. V. 11. Recife: 1995, pp. 321-335. (<http://www.fundaj.gov.br/geral/textos%20online/sociologia/souza2.pdf>). Acesso em 22/10/2006.

SOUZA, Regina Luna S. – A “cordialidade” na gramática política brasileira e seus efeitos na (in)definição de políticas universais e democráticas de comunicação. Brasília: mimeo, 2005.

SREBERNY-MOHAMMADI, Annabelle – “The global and the local in international communications”, in: CURRAN, James e GURREVITCH, Michael – Mass media and society, London: Edward Arnold, 1991, pp. 118-138.

STADNIK, Célia – A hipótese do fenômeno do “Coronelismo Eletrônico” e as ligações dos parlamentares federais e governadores com meios de comunicação de massa no Brasil. Monografia de graduação. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1991.

STARR, Paul – The creation of the media: political origins of modern communications. New York: Basic Books, 2005.

TREMBLAY, Gaetan – “The information society: from Fordism to Gatecism”, in: Canadian Journal of Communication. V. 20. N. 4. 1995.

UZELMAN, Scott; HACKET, Robert e STEWART, Jackie – “Covering democracy’s forum: canadian press treatment of public and private broadcasting”, in: Critical Studies in Media Communication. V. 22. N. 2. (Junho de 2005) pp. 156-169.

- VESTERGAARD, Torben e SCHRØDER, Kim – A linguagem da propaganda. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- VIANI, Bruno E. – “The problem of interference in wireless communications: the U.S. regulatory solution and the property rights alternative”, in: Revista de ciencias sociales. Número especial. Lima, 2002, pp. 61-79
- VILAÇA, Marcos Vinicios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti – Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no nordeste. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- VIVARTA, Veet (Coord.) – Mídia e direitos humanos. Brasília: ANDI; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; UNESCO, 2006.
- VIVARTA, Veet (coord.) – Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes. São Paulo: Andi, Cortez, 2004.
- VIVARTA, Veet (Ed.) e CANELA, Guilherme (Coord.) – Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília: Andi, Secretaria Nacional de Justiça, 2007.
- WEBSTER, Frank e ROBINS, Frank – Information technology: a Luddite analysis. Norwood: Ablex, 1986.
- WHEELER, Mark – Politics and the mass media. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
- WILSON, Woodrow – “The study of administration”, in: Political science quarterly, V. 2. N. 2. (Junho de 1887). pp 197-222.
- WOLTON, Dominique – Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1996.
- YOUNG, Iris Marion – Democracy and inclusion. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CONSULTORES TEMÁTICOS

Luis Felipe Miguel

Luis Felipe Miguel é doutor em Ciências Sociais, professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL-UnB) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É autor de três livros e dezenas de artigos em revistas científicas do Brasil e do exterior, tendo como temas principais de investigação a relação entre mídia e política e a teoria da democracia.

Murilo César Ramos

Murilo César Ramos é professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), onde coordena o Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom), grupo de pesquisa vinculado ao Programa de Pós-Graduação. Graduado em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), tem Mestrado e Doutorado pela Universidade de Missouri-Columbia, EUA. Seu principal trabalho na área de políticas de comunicação é o livro *Às Margens da Estrada do Futuro: comunicações, políticas e tecnologia* (<http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo>). É sócio da Ecco – Estudos e Consultoria de Comunicações

Othon Jambeiro

Othon Jambeiro é graduado em Jornalismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), Doutor em Comunicação pela Politécnica Central de Londres, atual University of Westminster, com pós-doutorado também em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). É professor titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador 1-C do CNPq, tem realizado estudos e pesquisas na área de Políticas de Informação e Comunicação, com ênfase em Economia Política das Comunicações. Publicou dezenas de artigos e vários livros no campo da Indústria Cultural, Regulação de Radiodifusão, Comunicação e Poder e Políticas de Comunicação. Seus trabalhos mais recentes estão voltados para o exame da relação entre tecnologias de informação e comunicações, cidadania e democracia, tendo como objeto de estudo políticas públicas de metrópoles contemporâneas.

Suzy dos Santos

Suzy dos Santos é doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Sua tese, intitulada “Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro” foi agraciada com o Prêmio Intercom 2005 (melhor trabalho defendido em 2004 na categoria Doutorado), concedido pela Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Desde julho de 2005 é pesquisadora associada, com bolsa recém-doutor da Fundação Ford, no Laboratório de Políticas de Comunicação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB).

FICHA TÉCNICA

Realização

ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância

Apoio

Fundação Ford

Supervisão Editorial

Veet Vivarta

Coordenação de Pesquisa e Conteúdo

Guilherme Canela

Edição

Adriano Guerra

Consultoria de texto

Octavio Penna Pieranti

Produção e Reportagem

Aline Falco, Ana Cláudia Costa, Ana Flávia Flôres, Ana Néca, Bia Barbosa, Camilla Valadares, Daniel Gonçalves, Daniela Rocha, Fábio Senne, Fernando Zarur, Magda Dias, Marília Mundim, Rilton Pimentel, Severino Francisco, Viviane Danin e Yara Aquino.

Colaboradores da reunião de Análise de Mídia

Geraldinho Vieira, Graciela Selaimen, Luiz Egypto, Railssa Alencar e Rui Nogueira

Consultores Temáticos

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel
Prof. Dr. Murilo César Ramos
Prof. Dr. Othon Jambeiro
Profa. Dra. Suzy dos Santos

Clipagem Eletrônica

Fábrica de Idéias

Triagem do Material Clipado

Fábio Senne

Consultoria Estatística

Assistentes de pesquisa: Denise Caputo, Diana Barbosa, Fábio Senne, Kátia Cristine Campos Sens e Rafael Abreu Oliveira

Processamento de dados: Wilson Rizzo

Digitação: Diana Barbosa e Márcia Barbosa

Projeto Gráfico e Diagramação

André Tunes

As opiniões e idéias contidas no texto não refletem, necessariamente, os posicionamentos dos consultores temáticos e colaboradores da análise de mídia que contribuíram com a publicação.