



Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC  
Vol. 1 nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 39-69  
[www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br)

## **Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil\***

Paulo Fernando Liedtke<sup>1</sup>

### **1. Introdução**

O presente artigo resgata parte da trajetória das políticas de comunicação no Brasil a partir do regime militar até ao governo de FHC, com o objetivo de compreender as formas de regulamentação dos meios. Trata-se de um artigo sobre políticas públicas setoriais, contribuindo para a discussão das formas de intervenção do Estado sobre um setor estratégico de integração social e exercício democrático.

O percurso inicia-se com um relato acerca do surgimento do debate sobre políticas públicas de comunicação na América Latina. Pretendo mostrar que, no Brasil, o clientelismo político, característica predominante da política nacional, repercutiu no controle dos meios de comunicação. No regime militar, as políticas públicas de comunicação norteavam-se pela estratégia de integração e segurança nacional. Estes princípios foram os predominantes até ao momento da redemocratização do país, quando surgiram os monopólios e oligopólios no setor das comunicações – grupos que serão analisados no decorrer do trabalho.

É verdade que o período de abertura, a partir do governo Sarney, trouxe algumas mudanças nas políticas de comunicação; mas tais mudanças não foram amplas o

---

\* Trabalho originalmente produzido para a disciplina "Estado, Regimes Políticos e Políticas Públicas", ministrada pelos professores Erni Seibel e Ricardo Silva no 1º semestre de 2002 no curso de Doutorado em Sociologia Política/UFSC.

<sup>1</sup> Professor nos Cursos de Comunicação Social da Univali e Unisul e autor do livro "A esquerda presta contas: comunicação e democracia nas cidades", editado em 2002 pelas editoras da UFSC e Univali. É doutorando em Sociologia Política pela UFSC e Mestre em Comunicação e Informação pela UFRGS.

bastante a ponto de consistir em um real avanço no sentido da democratização do setor. As formas de regulamentação do período de abertura serão discutidas na segunda parte do trabalho, enfatizando-se o debate no Congresso Nacional, as mudanças na legislação e as deliberações que constam na nova Constituição acerca do tema.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), criaram-se grandes expectativas em torno das mudanças anunciadas pelo novo governo na política de comunicação do país. As novidades deste período também serão recapituladas, principalmente a lei de televisão por cabo criada em 1994, que representou pequenos avanços na democratização do setor. Nesta área, foram garantidos os canais comunitários, legislativos e educativos, significando algumas garantias de pluralidade de conteúdo nas TVs segmentadas. Mas, mesmo com tais mudanças, o modelo ainda não sinaliza a efetiva democratização da comunicação no Brasil, como veremos adiante.

Com a recente aprovação da lei que regulamenta a participação estrangeira na mídia, após vários anos de tramitação no Congresso, o Governo foi obrigado a colocar em prática o Conselho Nacional de Comunicação, conforme determina a Constituição. Mesmo com vinte anos de atraso, o órgão terá uma efetiva representação da sociedade civil na formulação de políticas públicas para o setor. Ao discutirmos os movimentos pela democratização da comunicação, retomaremos esta questão.

Este artigo, que realiza uma breve retrospectiva do debate sobre políticas de comunicação no Brasil, insere-se na discussão sobre os limites do público e do privado no setor de comunicação. Enfatizando o controle político e econômico sobre a mídia, faremos um apanhado dos principais grupos que atuam no setor. O debate propõe a noção da informação como bem público, pois a análise também percorre as propostas voltadas para a democratização no Brasil, prerrogativa indispensável de qualquer sociedade que almeja a democracia plena. As formas de controle dos meios de comunicação serão esmiuçadas, de maneira a compreendermos os embates entre Estado, empresariado e sociedade civil, mapeando algumas polêmicas que giram em torno dos poderes da mídia na sociedade brasileira e no mundo globalizado.

## **2. O surgimento do debate sobre as políticas de comunicação**

Antes de discutir a experiência brasileira na regulamentação da mídia, é necessário definir o que se entende por política de comunicação e quando surgiu o debate sobre o tema. Para isto, tomaremos como base o texto de Pedro Gilberto Gomes<sup>2</sup>, que traz importantes elementos para acompanhar a evolução do debate sobre as políticas de comunicação na América Latina.

A política pode ser entendida como ação planejada por um grupo social para alcançar determinados objetivos. Podemos então definir política de comunicação como uma "ação realizada em conjunto por um grupo social, ou um governo, tendo em vista alcançar determinado objetivo no campo da comunicação" (Gomes, 1997: 106). O autor também define o termo política como um conjunto de práticas que constitui o sistema de comunicação social vigente num país e que são deduzíveis a partir das concepções, valores e rituais do conjunto da sociedade civil.

A política de comunicação também pode ser compreendida, na ótica de Luiz Ramiro Beltran, como "um conjunto de normas integradas e duradouras para reger a conduta de todo o sistema de comunicação de um país, entendendo-se por sistema a totalidade das atividades de comunicação massiva ou não massiva" (apud Gomes, 1997: 107). Beltran vai além, e define ainda políticas de comunicação como

um conjunto integrado, explícito e duradouro de políticas parciais de comunicação harmonizadas num corpo coerente de princípios e normas, dirigidas a guiar a conduta das instituições especializadas no manejo do processo geral de comunicação de um país (idem).

Feita esta breve conceituação, é oportuno situar o contexto em que surge o debate sobre as políticas de comunicação na América Latina. Mais uma vez, as contribuições de Pedro Gomes são emblemáticas. Tal discussão surgiu entre o final dos anos 60 e o início da década de 70, período que coincide com o desencanto relativamente à teoria desenvolvimentista e o aparecimento da teoria da dependência, trazendo na sua esteira as rejeições ao imperialismo cultural. A respeito do final dos anos setenta, Andres Leon afirma ter sido o período "quando começou a generalizar-se a consciência de uma nova ordem mundial para a comunicação" (apud Gomes, 1997: 108).

---

<sup>2</sup> Gomes, Pedro Gilberto. 1997. *Comunicação Social: filosofia, ética e política*. São Leopoldo: Ed. Unisinos. pp. 105-123

Já para José Marques de Melo, o debate foi inaugurado quando a Conferência Geral da UNESCO recomendou aos seus membros que estudassem maneiras de formular políticas de comunicação. Com a dificuldade do Estado em promover o debate público, os proprietários dos meios de comunicação posicionaram-se frontalmente contra, iniciando uma campanha de recusa à sua explicitação. Segundo Melo, "evitando dar-lhe projeção, os magnatas da indústria cultural trabalharam silenciosamente para não legitimá-lo" (idem, 108 e 109).

Como as propostas voltadas para a comunicação libertadora eram filtradas pelos controladores da mídia, que também influenciavam as interferências do Estado na área da comunicação, alguns organismos da sociedade civil iniciaram uma mobilização, principalmente setores ligados à igreja cristã. A UNESCO também teve um papel preponderante, quando em diversos encontros internacionais e regionais promoveu um amplo debate sobre a comunicação no mundo (idem, 113).

Alheios às preocupações com a democratização da comunicação, cresciam os grandes conglomerados de rádio e televisão e os modernos parques gráficos de jornais e revistas. Este crescimento não se fez acompanhar de um avanço nas perspectivas culturais e educacionais que norteavam as preocupações da UNESCO. José Marques de Melo traduz assim este período:

A expansão dos veículos eletrônicos na América Latina não alterou substancialmente a situação de analfabetismo e de carência cultural das classes trabalhadoras. O que provocou de imediato foi a difusão do consumismo, pois a publicidade comercial engenhosamente usou o rádio e a televisão para impingir os produtos supérfluos que as empresas multinacionais passaram a produzir na própria região. (Melo, apud Gomes, 1997: 114)

Gomes ressalta que o resultado dessa modernização das tecnologias de comunicação foi uma dupla dependência, a saber, econômica e tecnológica. Portanto, as estratégias de evolução pretendidas pela UNESCO falharam, fazendo com que o organismo revisse as suas ações. Trataram de explicitar a fórmula das Políticas Nacionais de Comunicação, cujo objetivo seria "ordenar o funcionamento dos sistemas nacionais de comunicação e controlar seu crescimento desordenado". Destacam também a importância do Estado no desenvolvimento de ações eficazes no desenvolvimento de mecanismos institucionais para atingir tais objetivos (idem: 114).

Segundo Gomes, o desdobramento das políticas nacionais de comunicação propostas pela UNESCO surgiram articuladas com a nova ordem mundial da comunicação e da informação, tornando-se viabilizadoras iniciais desses projetos, principalmente no que se refere ao fluxo internacional das notícias. Predominava uma velha ordem de dominação e opressão, que caracterizava as políticas de comunicação nos países em desenvolvimento. O autor aponta três características fundamentais desta velha ordem: ela é concebida a partir de uma organização oligopolítica; ela está dominada por pequeno número de meios que observam, avaliam, selecionam e transmitem a notícia em função de interesses políticos e econômicos dos seus países de origem e dos seus próprios interesses comerciais; e finalmente, nestas políticas de comunicação a pressão informativa arrasa a capacidade de reação ante a mensagem, progressivamente transformando a capacidade reativa do receptor, tornando-o passivo e sem juízo crítico. (Gomes, 1997: p. 115)

Este era o quadro da comunicação na América Latina, sinteticamente apresentado por Gomes. Não obstante, desde os anos 70, avançava-se em uma nova proposta, mais democrática e participativa. Nas palavras de Clarêncio Neotti a respeito das mudanças que começam a ser gestadas neste período, "os debates que se têm estabelecido envolvem governos, organismos especializados, centros de pesquisa, movimentos políticos, associações de profissionais, de meios de comunicação, organizações comerciais e a própria igreja" (Neotti, apud Gomes, 1997:115. Estes atores sociais mobilizaram-se para estabelecer uma nova política de comunicação para os seus países.

Esta mudança de perspectiva, quando novos atores vêm participar do debate público sobre as políticas de comunicação, tem início nos anos 70, e vai ser marcada - segundo Gomes - por quatro vertentes. Primeiro, a Igreja Católica publica, em 1971, um documento através do qual prega a participação de todos no processo de comunicação, e assinala a necessidade de um novo código que regule todo o processo de comunicação social. Em segundo lugar, Gomes destaca a América Latina, pelo fato de ser o primeiro continente a levantar-se contra a velha ordem comunicativa mundial, fornecendo subsídios para o debate e a solução do problema. O embate confrontava, de um lado, as empresas de comunicação, lideradas pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) e pela Associação Interamericana de Rádio (AIR), e, de outro, os profissionais de comunicação que se articulavam em diversas associações. A terceira

vertente, segundo Gomes, seria constituída pelos países não-alinhados; o tema da nova ordem aparece em uma reunião promovida em 1973 em Argel, vinculada à exigência de uma nova ordem econômica mundial. Finalmente, o mesmo autor destaca a UNESCO, último da sua lista e não obstante o principal agente na organização do foro de debates por uma nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação.

### **3. O papel do Estado na comunicação**

Pontuando o surgimento dos debates sobre políticas de comunicação, o tema também colocou em pauta as funções do Estado diante da questão. Pedro Gomes observa que a participação da UNESCO não representou necessariamente a ativação das políticas de comunicação, pois em cada país já existia uma praxe comunicacional, embora muitas vezes difusa e sem maior explicitação. O papel da entidade foi tematizar esta praxe, trazendo-a para a superfície do debate. Ela não se atreveu a propor políticas, mas apenas recomendava a sua reformulação ou formulação. (Gomes, 1997: 120)

Com relação à situação latino-americana, o autor relata, baseando-se em José Marques de Melo, que "a política de comunicação prevalente tem sido a de assegurar a propriedade e uso dos meios de massa à iniciativa privada, atuando o Estado como árbitro (controle político) das pendências entre as forças econômicas em competição e como provedor (anunciante, financiador) de recursos para a sua manutenção" (idem).

Esta observação ficará mais clara quanto enfatizarmos a situação brasileira, demonstrando como o Estado distribuiu as concessões de rádio e televisão com favorecimento político, privilegiando parceiros e correligionários. Esta tendência é rotulada por alguns autores como *coronelismo eletrônico*. Também veremos como historicamente o Estado tem sido um dos maiores anunciantes brasileiros, representando grande parte do faturamento dos grandes veículos de comunicação de massa.

Dentro da lógica liberal, os meios de comunicação funcionam como empresas que visam o lucro, objetivo que tem o primado sobre as suas finalidades educativas e culturais. No entanto, como cabe ao Estado controlar esses meios, reconhece-se neles uma função e uma atuação política. Gomes (p. 121) salienta que o controle do Estado se dá mais em termos de processo, limitando e corrigindo os possíveis desvios e

excessos flagrados nos meios. Também comentaremos adiante como têm sido as práticas governamentais brasileiras nesta questão.

Historicamente, os meios de comunicação de massa têm sido controlados pela burguesia, que os explora como reprodutores de capital. Cabe ao Estado o controle da propriedade e do seu funcionamento político, conforme observa José Marques de Melo (apud Gomes, 1997: 121): "a política de comunicação na América Latina (...) corresponde a uma articulação entre a burguesia e o Estado, que asseguram o monopólio desses instrumentos de reprodução simbólica".

Itamar Aguiar afirma que os veículos de comunicação agem como bloco hegemônico do capital, atuando como frente móvel de ação que representa os interesses das elites orgânicas nacionais. Eles "acabam facilitando e/ou influenciando na definição de certas ações que partem dos atores sociais, políticos e na atuação do Estado, com o qual mantêm diálogo permanente, através dos interesses corporativos ou de classe que representam ou, ainda, canalizando suas demandas" (Aguiar, 2001:107).

Para compreender melhor o papel do Estado relativamente aos meios de comunicação, Gomes (1997: 121) procura distinguir entre as políticas de comunicação estatais, públicas e privadas. A primeira é aquela que, estabelecida pelo governo, normatiza o agir do Estado e da sociedade no campo da comunicação social. Por meio dela, muitas vezes na América Latina o Estado intervém ativamente no sistema de comunicação social, fazendo-se proprietário dos meios (rádio e televisão), e mantendo o monopólio geral das telecomunicações. Trata-se, como disse Gomes, do "Estado empresário, competidor" (idem:122).

Quanto às políticas públicas, Gomes diz que, embora elas também indiquem a presença do Estado, são mais abertas à sociedade civil. O Estado apenas regulamenta o mínimo, deixando que organizações tenham acesso e controlem o uso dos meios de comunicação social. O autor observa que esta situação é mais precária na América Latina, onde os meios ou são privados ou são estatais (idem).

Finalizando a sua classificação, Gomes define por política privada aquela que é desenvolvida por grupos privados que exploram os meios de comunicação, grupos estes que, "coerentes com os princípios liberais, advogam a saída total do Estado do campo das comunicações, com a privatização de tudo, fazendo constantes pressões

para que a legislação seja cada vez mais liberal" (idem). O autor observa que esta última posição mantém grande parte da população à margem dos meios de comunicação, sem qualquer possibilidade de acesso e intervenção. "Daí a identificação da luta por políticas nacionais de comunicação como um projeto da sociedade civil" (idem).

Gomes vai além:

O problema que se coloca diz respeito ao agente da formulação das políticas nacionais de comunicação: o Estado ou a sociedade? Até ao momento, na América Latina, o Estado é o único formulador de políticas de comunicação. Como ele é muito sensível aos grupos de pressão econômicos, a formulação de tais políticas privilegia os interesses dominantes economicamente. (idem)

Pouco mudou em relação às preocupações do autor formuladas em 1997. Pelo contrário, a concentração empresarial sobre os meios de comunicação aumentou de forma exponencial nos últimos anos, crescendo a interferência das elites econômicas sobre a mídia. Em alguns momentos, o Estado cede às pressões dos movimentos sociais, formulando leis conjunturais que alteram a regulamentação dos meios, em determinados períodos de interlocução com a sociedade civil. Mas tais situações constituem casos de exceção, não representando uma política democrática de comunicação. No Brasil, tivemos algumas experiências, como já referimos, com a lei de tv a cabo, e, mais recentemente, com a implantação do Conselho Nacional de Comunicação, que permite a manifestação de alguns setores representativos na formulação de políticas de comunicação. Este tema também será objeto de análise no decorrer deste trabalho.

Foram remotas as experiências que colocaram em prática o desafio lançado por José Marques de Melo (apud Gomes, 1997:122-123), a saber, "a formulação de políticas nacionais de comunicação comprometidas com a transformação do sistema comunicacional vigente só tem sentido se contar com a participação de todas as forças vivas de cada nação". O autor reivindica o empenho de todos, desde os contingentes incrustados no aparelho executivo e judiciário até os representantes parlamentares, incluindo-se aí associações profissionais, partidos políticos e movimentos sociais. Melo reforça a questão (idem):



Deste modo, pensar novas políticas nacionais de comunicação significa em primeiro lugar sensibilizar a sociedade civil, mobilizando-a para compreender melhor a questão da comunicação no mundo contemporâneo. Dimensionando os mass-media como espaço privilegiado para o exercício da política. Em outras palavras, fazendo-a entender que as lutas pela transformação social e econômica não podem prescindir da mediação dos instrumentos mecânicos ou eletrônicos da informação que até agora têm sido decisivos para beneficiar as hostes da burguesia (imperialistas ou nacionalista) e para retardar o avanço das forças populares.

O sonho de Melo, formalizado em 1985, parece estar sendo parcialmente colocado em prática no Brasil quase duas décadas depois, com a implantação do Conselho de Comunicação. O órgão previsto na Constituição de 1988 foi regulamentado em 1991, mas somente em 2002 o Estado decidiu abrir espaço para as representações da sociedade civil. Ainda não sabemos o que representará na prática o novo órgão consultivo, mas sem dúvida já pode ser considerado um avanço na formulação de políticas de comunicação no Brasil, como veremos adiante.

Pelo que percebemos até aqui, a formulação de políticas públicas na área da comunicação normalmente é impulsionada por pressões de grupos econômicos, e raras vezes por movimentos sociais e outros atores que não conseguem entrar em cena para pressionar o Estado na formulação de políticas públicas setoriais. O quadro histórico que vimos na América Latina, que traçou o surgimento do debate sobre as políticas de comunicação, apontou o contexto em que o tema entrou em cena. Resta agora conhecer como o assunto foi encarado no Brasil, a partir da conjuntura política do país naquela altura.

#### **4. Políticas de comunicação no Brasil**

O período em que a UNESCO e a igreja Católica, juntamente com outras entidades, encetavam o debate sobre as políticas de comunicação para a América Latina, coincidiu com um momento altamente repressivo no Brasil. O país vivia, desde 1964, sob um regime político ditatorial. Esta fase trouxe importantes elementos para a discussão das políticas nacionais de comunicação, pois além da censura imposta aos meios de comunicação de massa através do AI-5, decretado em 1968, a mídia foi utilizada pelos militares como ferramenta estratégica na integração e segurança nacional.

Existem muitos estudos sobre as relações entre o Estado e os veículos de comunicação de massa neste período. Várias pesquisas foram desenvolvidas, as quais atraíram inclusive pesquisadores estrangeiros para investigar a problemática nacional, uma vez que a liberdade de expressão também estava cerceada na academia.

Graça Caldas (1998:41) sintetiza assim este período:

A legislação autoritária permitiu que o governo militar, instalado em 1964, promovesse o desenvolvimento tecnológico nacional através da expansão das telecomunicações, área considerada estratégica para o controle político do país. Ao mesmo tempo, facultou a outorga de emissoras de rádio e televisão aos amigos do sistema. Com isto, os proprietários da mídia eram invariavelmente empresários vinculados ao governo ou políticos acostumados à prática do clientelismo. Não por acaso as emissoras são consideradas as principais armas eleitorais de um político.

Independentemente do regime político, quer seja autoritário ou democrático, o Estado desenvolve mecanismos de controle sobre os meios de comunicação. No caso do Brasil, Sérgio Mattos diz que os instrumentos de controle através dos quais o Estado pode exercer sua influência na mídia impressa ou eletrônica incluem as mais variadas técnicas e processos. Ele destaca os principais: "legislação, ações judiciais, ameaças oficiais, pressões políticas e econômicas, bem como a censura policial" (Mattos, 1996:11).

O autor afirma que o Estado sempre exerceu um papel ativo no desenvolvimento e na regulamentação dos meios de comunicação de massa. O resultado desta ação pode ser observado na política de comunicação governamental das últimas três décadas. A fase mais intensa foi o período que vai de 1964 a 1988, quando o Estado criou várias agências reguladoras, entre elas o Ministério das Comunicações, em 1967. Mattos comenta que, além da implantação de mudanças estruturais no setor das telecomunicações, este organismo serviu para a redução da interferência das empresas privadas nas agências reguladoras e para o crescimento da influência oficial no setor. "Em contrapartida, isto facilitou a ingerência política nos veículos, interferindo até mesmo no conteúdo", finaliza Mattos (*idem*).

Pelas observações do autor, o quadro brasileiro nesse período não difere da situação apresentada anteriormente por Melo e Gomes, que diagnosticaram na América Latina o

predomínio da submissão do Estado aos interesses da burguesia no campo da comunicação. Aqui o governo fez intervenções arbitrárias sobre a mídia, fazendo prevalecer os seus interesses, os quais também coincidiram com os objetivos das elites. Esta relação fica mais clara quando observamos os critérios de distribuição das concessões de rádio e televisão e os grupos que atuam no setor.

O envolvimento do governo brasileiro com os meios de comunicação desdobrava-se no controle sobre os mesmos, coincidindo com o aumento de investimentos no setor. Um exemplo desse envolvimento é assinalado por Mattos (idem:11-12): "enquanto a produção dos veículos de comunicação de massa permanece como uma responsabilidade das empresas privadas, o Estado assumiu a responsabilidade de estabelecer a infra-estrutura necessária para prover o País com um sistema nacional de telecomunicações".

O envolvimento oficial também aconteceu com a implantação da Radiobrás, em 1975, quando o governo Geisel anunciou um plano para desenvolver uma rede própria de rádio e televisão. Segundo Mattos (idem:12), o objetivo da rede era fornecer serviços de transmissão em todas as regiões do país e ainda coordenar as emissoras educativas. A proposta de Geisel era criar emissoras em pontos estratégicos do território brasileiro, com o objetivo de facilitar a integração nacional. A rede começou com 54 emissoras de rádio e quatro de televisão.

Paralelamente ao investimento oficial em emissoras próprias de comunicação, o governo facilitou a expansão dos empreendimentos privados, fornecendo através do Ministério das Comunicações a tecnologia necessária através de satélites e outras redes de transmissão.

A televisão teve um papel fundamental nesse período, crescendo através da doutrina de integração e segurança nacional. A Rede Globo começou a transmitir em 1965, um ano após o golpe militar, em comprovada parceria com o regime ditatorial. O crescimento televisivo também foi um recurso estratégico para a expansão do capitalismo no Brasil, atuando como agente de reprodução de capital<sup>3</sup>, estimulando o consumismo através dos espaços publicitários. Prova disto é que o crescimento das redes de televisão esteve associado à formação dos grandes centros urbanos, criando-se emissoras conforme a concentração populacional.

---

<sup>3</sup> Esta relação é bastante explorada por Sérgio Caparelli, no livro *Televisão e capitalismo no Brasil*.

A política de comunicação brasileira é regida por algumas leis básicas. Mattos (1996: 13) destaca as seguintes: Lei de Imprensa (nr. 5250 de 09/02/1967); Código Nacional de Telecomunicações (nr. 4117 de 27/08/1962); a regulamentação do Conselho Nacional de Comunicação (nr. 8389, 30/12/1991) e a lei que regulamenta o serviço de tv a cabo (nr. 8977 de 06/01/1995). Outras leis importantes que surgiram após este período serão analisadas na seqüência desse trabalho.

Venício de Lima (2001:96) observa que o mercado de comunicação brasileiro segue o padrão universal, favorecendo a concentração de propriedade. "Nossos *mass-media* se estabeleceram oligopolisticamente", comenta o autor, lembrando que o rádio e a televisão continuam regidos pela legislação da década de 60 e que ainda carecem de novas regulamentações. Citando o parágrafo 5º da Constituição de 1988, que prega que "os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio", Lima observa que as leis mais recentes "não incluíram dispositivos diretos que limitassem a concentração de propriedade" (idem:97). Ele cita três fatores que contribuem para isso no Brasil: em primeiro lugar, não há cumprimento da norma legal (Decreto 236/67) que limita a participação societária do mesmo grupo nas empresas de radiodifusão; segundo, o período de carência legal para troca de proprietários – cinco anos – costuma ser desrespeitado; e, por último, acrescenta que não há normas legais para formação de redes nacionais e/ou regionais.

Até à Constituição de 1988, as empresas de rádio e televisão no Brasil operavam através de concessão de licenças expedidas diretamente pela Presidência da República. A evolução dos meios deu-se "a partir do favoritismo político, que começou durante a administração de Juscelino Kubitschek, passou pelos regimes militares e prorrogou-se até o governo da Nova República, de José Sarney" (Mattos, 1997:14).

José Sarney foi o governante que mais concedeu concessões para novas emissoras. Foram autorizadas 1028 emissoras em um período de quatro anos (1985-1988), sendo duas delas para seus familiares no Maranhão. Grande parte foi expedida durante as negociações com o Congresso para aprovar a extensão de seu mandato de quatro para cinco anos. Para que se perceba o que representa este número de concessões, basta comparar com os números de anos anteriores, apresentados por Graça Caldas (1998:44). De 1922 a 1963, foram 807 outorgas de emissoras de rádio AM, FM e TV em UHF. Nos 20 anos de regime militar (1964-1984) foram 1240. Quem articulou a

distribuição de emissoras no período Sarney foi Antônio Carlos Magalhães, político que dispensa apresentações, considerado um dos maiores coronéis da política brasileira. É dele a famosa frase<sup>4</sup> a seguir, cujo conteúdo é confirmado pela própria trajetória política do seu autor: "quem tem televisão, rádio e jornal está sempre no poder".

Diferentemente de Mattos, que aponta o clientelismo político no controle da mídia a partir do governo Kubitschek, Graça Caldas (1998:40) vai mais longe para ilustrar esta prática no Brasil:

Historicamente, a política de concessões de emissoras de rádio e televisão esteve arraigada a interesses de grupos privilegiados. A utilização dos meios de comunicação de massa como prática de manipulação de poder tem sido uma constante na sociedade brasileira. Desde a instauração do Estado Novo de Getúlio Vargas, (1937-1945), os critérios de distribuição das emissoras de rádio tem sido eminentemente políticos. Não por acaso representam a voz do poder.

Caracterizando a era Vargas, a autora diz que ele soube utilizar estrategicamente o rádio para levar a cabo o seu plano de governo. Incentivou o aumento de emissoras, ao mesmo tempo em que distribuiu decretos e portarias atribuindo-se controle total sobre a radiodifusão. A comunicação de massa era vigiada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Foi o período em que ganhou força o primeiro império de comunicação brasileiro, os Diários Associados, comando por Assis Chateaubriand, estrategista no uso da mídia para alcançar seus objetivos políticos e econômicos.

Na sua retrospectiva, Caldas diz que, até o início dos anos 60, não havia uma política clara de comunicação no país. Segundo ele, "somente com a regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, com a prerrogativa de concessão exclusiva do presidente da República, possibilitou que a mídia eletrônica continuasse sendo usada como moeda de troca de interesses políticos e de representantes da elite" (idem:40-41).

Somente com a nova Constituição foram estabelecidas normas para anular o critério casuístico que vigorava até então, transferindo ao Congresso a responsabilidade pela outorga e renovação das concessões de emissoras de rádio e tv. Mais adiante,

---

<sup>4</sup> Graça Caldas (op. cit., p. 43), referindo-se à reportagem de Bob Fernandes na Folha de São Paulo de 15/11/1988, pg A-6.

veremos que isto não representou na prática a democratização do setor, pois ainda continuaram prevalecendo critérios clientelistas na distribuição de outorgas.

Um avanço significativo nesse período, ao qual já nos referimos anteriormente, foi a lei de tv a cabo, qualificada por Mattos (1996) "como uma das mais democráticas e avançadas do mundo, abrindo perspectivas inéditas para o exercício da cidadania". Quando falarmos sobre as propostas de democratização da comunicação no Brasil, veremos como a participação da sociedade civil foi decisiva nesse processo.

## **5. O movimento pela democratização da comunicação**

Paralelamente à mobilização política pela redemocratização do país, iniciada no final dos anos 70, surge também um movimento reivindicando a democratização da comunicação no Brasil. Afinal, uma sociedade democrática pressupõe uma comunicação democrática.

A liderança do movimento foi encabeçada pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que exigia mudanças substanciais na política de concessões da mídia eletrônica. Em 1984, é criada a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação<sup>5</sup>, aglutinando jornalistas, sindicalistas, parlamentares e outros segmentos da sociedade.

Dois momentos marcaram esta mobilização: primeiro, a instalação da CPI da Comunicação no Senado, instalada pelo senador Fábio Lucena para investigar irregularidades nas concessões. Um ano depois "a CPI revela-se uma farsa", comenta Graça Caldas (1998:43), pois o parlamento não levou a sério as denúncias sobre o favorecimento nas concessões; o segundo momento foi a Assembléia Nacional Constituinte, que promoveu as mudanças comentadas anteriormente, com a promulgação da Constituição em 1988.

O movimento ganhou força mais tarde, mais especificamente em 1991, com a criação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, reunindo um número maior de entidades. A grande vitória foi interceder na lei de regulamentação da tv a cabo. Márcio de Souza (1996:45) conta que, em setembro de 1992, o Fórum deflagra a "Guerra do Cabo", com o objetivo de derrubar a portaria 250 do serviço de DISTV e

obstruir a implantação da tv a cabo, através de representações na procuradoria da República e ações na justiça e no parlamento. Depois do impacto dessas ações, em 1993 o empresariado aceita negociar com o Fórum. Já em setembro de 1994 a Câmara aprovou sem emendas o projeto acordado entre as partes. Trata-se da Lei 8977, sancionada em 6 de janeiro de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. A direção do Fórum assim comentou o episódio: "pela primeira vez, uma Lei desta área fixou claramente uma missão para o empresariado de comunicação e estabeleceu objetivos claramente compatíveis com o interesse público. A maior vitória alcançada pelo fórum abre caminhos para transformações estruturais nos sistemas de comunicação no Brasil" (idem:47-48).

Outra importante conquista do Movimento pela Democratização no Brasil foi a aprovação na Constituição de 1988 do projeto de criação do Conselho de Comunicação, um órgão autônomo em relação ao Executivo e ao Legislativo. O Conselho teria como atribuições estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, e seria composto por entidades da sociedade civil. O órgão foi regulamentado em 1992 pela lei 8389, porém somente foi implantado em 2002, após dez anos de embate político.

O Conselho foi implantado através de uma manobra da bancada de oposição na Câmara, que condicionou a efetivação do órgão antes de aprovar a Proposta de Emenda Constitucional que permite a entrada de 30% de capital estrangeiro na mídia. O *Jornal dos Jornalistas*<sup>6</sup> saudou o acontecido com a manchete "Sociedade conquista conselho após anos de resistência". Na seqüência do texto, consideram que o órgão inicia uma nova etapa na luta pela democratização da comunicação ao abrir caminho para inovadoras relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade. A matéria que foi votada em 22/05/2002 estabelece uma composição equilibrada entre os 13 membros: oito são de segmentos específicos da sociedade civil, sendo quatro de setores empresariais e quatro de setores profissionais. A expectativa da Fenaj é a de que o órgão ainda possa propor ações para os projetos de digitalização da radiodifusão brasileira, que deve movimentar US\$100 bilhões nos próximos dez anos (idem, p. 4).

---

<sup>5</sup> O movimento pela democratização da comunicação é comentado por Graça Caldas (op. cit.:41) e detalhado por Márcio Vieira de Souza, no livro *Vozes do silêncio - o movimento pela democratização da comunicação no Brasil* (ver bibliografia), em especial nas páginas 29 a 34.

<sup>6</sup> Fenaj, Federação Nacional dos Jornalistas, XIII, no. 66, maio-junho de 2002, p. 4.

Foram raros os momentos em que, como no caso citado, os movimentos sociais conseguiram estabelecer uma correlação de forças com as elites governamentais. O resultado, porém, condiz com a hipótese de que o Estado formula as suas políticas públicas quando pressionado pelos atores sociais. É lamentável observar que na democracia brasileira a sociedade civil não consiga fazer prevalecer o diálogo e o interesse público na decisão dos destinos da Nação. Como diz Seibel (2001; 95) "produz-se historicamente uma cultura político-administrativa na gestão e intermediação de interesses que têm, como conseqüência, a privatização da coisa pública, a exclusão social e a negação de qualquer forma politizada de participação na gestão da agenda pública". Ou ainda, na visão de Klaus Frey (1999:29-30), "a constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder das elites políticas e econômicas parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independentemente do quão formalmente institucionalizados estejam".

## **6. O controle da mídia**

A mudança na legislação com a Constituição de 1988 não reverteu a concentração de poder anteriormente estabelecida no que se refere aos meios eletrônicos. A nova política de concessões remeteu para o Congresso as novas outorgas e renovações, mas não houve nenhuma revisão sobre os critérios anteriores. E aqui percebemos uma outra característica nefasta da cultura política em nosso país: ela, além de clientelista, é conservadora.

O quadro de distribuição das emissoras evidencia a concentração de poder de informação na mão de grupos familiares e políticos. Segundo levantamento feito pelo jornal O Estado de São Paulo<sup>7</sup> em 1966, 40% das emissoras de rádio e 27% das de televisão têm políticos como sócios. Dos 513 deputados federais, 104 são sócios ou proprietários de emissoras de rádio e TV. Dos 81 senadores, 25. Entre os políticos mais conhecidos, constam os nomes de Antônio Carlos Magalhães, Collor de Mello, José Sarney, Jader Barbalho, Geraldo Bulhões, Orestes Quécia, entre outros. Os dados comprovam a afirmação de ACM: quem tem rádio, jornal ou tv sempre estará no poder.

---

<sup>7</sup> "Concessão de rádio e TV vai exigir licitação", reportagem de Ribamar Oliveira publicada no Estado de São Paulo, 26/12/1966, p. A-4, citada por Graça Caldas (bibliografia citada, p. 44).



Um estudo mais recente apresentado por Venício de Lima (2001:109), baseado em um levantamento publicado em 1997 por Costa e Brener, revela que das 1848 estações repetidoras de tv autorizadas depois de 1995, 268 foram entregues a empresas controladas por políticos. Observa-se que estas concessões foram emitidas no governo Fernando Henrique Cardoso, período em que a distribuição das outorgas é autorizada pelo Poder Legislativo.

Fora do controle político, o único segmento que mais aparece no sistema midiático é a igreja. O império da fé é formado por várias emissoras. Segundo levantamento apresentado por Venício de Lima (idem:111), lidera o ranking a Igreja Universal, com 21 emissoras de tv, 47 repetidoras e 80 rádios; seguida da Igreja Católica com 4 tvs, 178 repetidoras e 190 rádios. Outras igrejas também aparecem na lista, porém em menor proporção. Vale acrescentar algumas observações do autor: a Tv Record, pertencente à Igreja Universal, atinge desde 1998 cerca de 90% do território nacional; por sua vez, a Rede Vida, da Igreja Católica, em apenas dois anos de funcionamento, alcança mais de 500 cidades brasileiras através da tv paga.

Há algumas divergências quanto ao ranking das maiores empresas de comunicação do país. Alguns autores consideram a mídia eletrônica e impressa, enquanto outros classificam somente os grupos controladores de rádios e tvs. Se considerarmos o primeiro critério, a análise apresentada em 1995 por Erasmo Nuzzi (1995) mostra a Rede Globo em primeiro lugar e o Grupo Abril em segundo. Na época o autor projetava que 15 famílias dominavam 90% da mídia brasileira.

Considerados somente os meios eletrônicos, Graça Caldas (1998:45) fornece outro parâmetro, mostrando que dez grupos familiares dominam a radiodifusão no Brasil: em primeiro lugar, estaria a família Marinho da Rede Globo, com 17 emissoras de tv e 20 de rádio; em seguida a RBS, da família Sirotsky, com 14 tvs e 21 rádios; na terceira posição vem a família Saad (Rede Bandeirantes), com 9 tvs e 21 rádios; a família Abravanel, do grupo Sílvio Santos (SBT), vem em seguida com 9 emissoras de televisão. O ranking também apresenta alguns impérios regionais de comunicação, como a família Câmara na região centro-oeste e família Jereissat.

Por sua vez, Venício de Lima (2001:104) argumenta que o padrão histórico no mercado de comunicação brasileiro é concentrado em famílias vinculadas ou que fazem parte da elite política:

Ao lado da concentração de propriedade, duas outras características que têm historicamente identificado o sistema brasileiro de comunicações não apresentam indícios significativos de alteração com "reformas para o mercado" em curso no setor de comunicações. Trata-se da presença de dominante de grupos familiares e da vinculação com as elites políticas locais e regionais.

O autor mostra uma lista (idem:106) com oito famílias que lideram o mercado. No cenário nacional aparece a família Marinho (Globo) em primeiro lugar com 32 tvs e 20 rádios; seguido por Saad (Bandeirantes) com 12 tvs e 21 rádios; e Abravanel (SBT) com 10 tvs. Nos mercados regionais a liderança é dos Sirotsky (RBS-Sul) com 20 tvs e 20 rádios; seguido pela família Câmara (Centro-Oeste) com 8 tvs e 13 rádios; Daou (Norte) com 5 tvs e 4 rádios; Zahran (Mato Grosso) com 4 tvs e 2 rádios; finalizado com o grupo Jereissati (Nordeste) com 1 tv e 5 rádios. Da lista apresentada, somente dois grupos não são afiliados da Rede Globo (Band e SBT).

Na classificação das elites políticas, Lima (idem:107) apresenta um levantamento realizado em 1995, indicando que 31,12% das televisões comerciais (302 emissoras) são controladas por políticos, enquanto na área de rádio o número sobe para 40,19% (2908 emissoras). Somando os números apresentados pelo autor, chega-se a um total de 1263 políticos ou ex-políticos donos de veículos de comunicação. É oportuno observar que os cálculos apresentados não consideram políticos proprietários de jornais, nem mesmo aqueles que detêm mais de um órgão de comunicação.

Outra estatística interessante apresentada por Lima (idem:108) refere-se ao controle da mídia nos estados. Os políticos são donos de 50% das estações de rádio na Bahia; 44% em Pernambuco; 33% em Minas; e 20% em São Paulo. Na região norte e nordeste aparecem os nomes de Antônio Carlos Magalhães, José Sarney, Jader Barbalho, Inocêncio de Oliveira, Albano Franco, João Alves, Collor de Melo, Rômulo Furtado, entre outros. Já na região Sul e Sudeste, Orestes Quércia, Paulo Pimentel e José Carlos Martinez aparecem entre os mais famosos.

Outro parâmetro utilizado por Lima para medir a força dos políticos no campo da mídia é o percentual de parlamentares vinculados a ela que foram eleitos para o Congresso em determinados períodos. Em 1988, este número foi de 23%; na Legislatura de 1991-94, 21,47%; e para o mandato 1995-98 foi de 21,8%. (Góis, p. 43, apud Lima, p. 108-109)

Na distribuição destes políticos por partidos, tem-se o PFL em primeiro lugar com 31,7%, seguido pelo PDS (atual PPB) com 14%, PMDB com 11% e PSDB com 10,8% (Stadinick, 1991:6, apud Lima, 2001:109).

Nem as emissoras educativas escaparam do jogo clientelista da mídia eletrônica. No ano 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinou o Decreto 3451, através do qual confere ao próprio presidente o poder de analisar e distribuir geradoras de rádio e tvs educativas. Ou seja, esses canais ficam de fora das licitações públicas (Lima, 2001:110).

Outro estudo, desta vez desenvolvido pelo Ecom (Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação) revelou em 2001, que apenas as seis principais redes nacionais de televisão do Brasil - Globo, SBT, Record, Bandeirantes, Rede TV! e CNT – dominam um mercado de tv na ordem de US\$ 3 bilhões. Através de 138 grupos afiliados, controlam ou estão associadas a 667 veículos no país. São 309 canais de televisão, 308 emissoras de rádio e 50 jornais diários. Direta ou indiretamente, as seis redes operam cerca de 90% das emissoras de TV do país. Às redes de televisão, somam-se outros quatro grandes grupos de mídia: Abril, RBS, Folha e Estado. Estas dez empresas controlam virtualmente tudo o que se vê, se escuta e se lê no país.

Apesar da crise financeira recentemente anunciada por algumas redes de comunicação do país, especialmente pela Rede Globo, pouca coisa mudou em relação ao poder informativo dos grupos citados anteriormente. As expectativas depositadas a partir do governo Lula, consideradas as históricas mobilizações de setores do Partido dos Trabalhadores pela democratização da comunicação no Brasil, pouco estão avançando com a esquerda no poder. O Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, havia anunciado que, a partir de março de 2003, o mapa das concessões brasileiras de mídia estariam disponíveis no site do Ministério. Quase finalizando um ano de governo, ainda não há conhecimento público sobre o assunto. Quanto à crise financeira da Rede Globo, várias lideranças do governo anunciaram publicamente que trata-se de um problema do Estado. Demonstrando sua preocupação com a grande mídia, o governo Lula anunciou que em breve vai disponibilizar linhas de crédito através do BNDES. Enquanto isso, avança no Congresso a aprovação do projeto de lei para a liberação de 100% de capital estrangeiro para as empresas de tv por assinatura, até então o sistema mais democrático de comunicação – porém financeiramente excludente- que o país já teve.

## **7. O poder dos meios de comunicação no mundo globalizado**

Historicamente, os meios de comunicação sempre exerceram poder sobre a sociedade. Os tradicionais conceitos utilizados pelos pesquisadores passam pelas idéias de domínio, manipulação, alienação, persuasão, entre outras expressões para caracterizar a forte influência da comunicação de massa e possíveis conseqüências danosas aos indivíduos e ao sistema democrático.

A concentração de poder sobre os meios de comunicação aumenta com a globalização. A partir da formação de grandes conglomerados empresariais de mídia, em um processo marcado pela fusão de grupos internacionais, amplia-se o potencial de penetração das mensagens sobre vários países ao mesmo tempo. Aqueles que já exerciam um poder nacionalizado, agora passam a dominar também a comunicação em outras nações. Com isso, o público-alvo e a capacidade de atingi-lo aumenta em progressão geométrica. Conseqüentemente, temos um aumento do espaço destinado para a publicidade, para a política, para as ideologias, para a cultura e para a economia. Tal concentração, com estes grandes grupos aumentando sua área de abrangência, gera menos participação: o número de produtores diminui, pois as mensagens são concentradas; a integração internacional aumenta; e a participação popular no processo comunicativo diminui, pois são menos produtores (emissores) para um maior número de consumidores (receptores).

A concentração empresarial no setor de comunicações é uma tendência mundial na economia globalizada. Venício de Lima (2001:94) cita uma pesquisa de McChesney (1998:12-13) que constata que o mercado global de mídia já era na época controlado por dez conglomerados, num primeiro nível, e num segundo por outras 40 empresas, direta ou indiretamente associadas às primeiras.

Mais assustador é o levantamento realizado pela LAFIS, no ano de 2000, divulgado pela revista Carta Capital<sup>8</sup>:

quatro ou cinco grupos dominarão todas as formas de mídia concebíveis, da imprensa tradicional à internet, passando por cinema, rádio, televisão, videogames, não só nos Estados Unidos como provavelmente em todo o mundo(...) Isso é a aceleração de um processo triste e bem familiar: a

---

<sup>8</sup> Citação de Venício de Lima (2001:94) a partir de uma pesquisa divulgada pela LAFIS - Pesquisa e Investimento em Ações na América Latina, publicada na Revista Carta Capital de 16/02/2000, p. 68-71.

consolidação vertical e horizontal das diferentes formas de mídia, resultando em uma simbiose cada vez maior com o poder político e econômico, diluição de conteúdo e autocensura.

Lima (2001:94-95) destaca duas conseqüências paralelas a este processo de oligopolização: a fusão de diferentes políticas públicas, anteriormente formuladas para a área de telecomunicações, informática e mídia, em uma única política de comunicações; e a presença de novos conglomerados empresariais (*global players*) e organismos internacionais, como, por exemplo, a União Internacional de Comunicações (UIT) e a Organização Mundial de Comércio (OMC), como poderosos atores na formulação dessas políticas de comunicações em nível tanto nacional quanto internacional.

O processo de concentração de empresas na área de comunicação começou a partir da década de 90, como podemos perceber na explicação de Dênis de Moraes<sup>9</sup>: "em 1980, 50 companhias respondiam por 90% do faturamento com informação e entretenimento; em 1990 menos da metade delas ficava com os mesmos 90%. O encurtamento do mercado agravou-se após a primeira onda de fusão de empresas".

No mundo globalizado, a mídia é um dos setores que mais ganha, como descreve Valdir Rampinelli (2001:20)<sup>10</sup>: "os grandes conglomerados de comunicação (...) dominam as 'mentes e os corações' das populações do mundo, lançando mão do mecanismo de um novo imperialismo, qual seja, conquistar mercado para seus produtos de entretenimento e amoldar as consciências, dissociando as pessoas de suas raízes culturais e de suas tradições de solidariedade".

Sentido semelhante é visto nas palavras de Ianni (200:152):

O que singulariza a grande corporação da mídia é que ela realiza limpidamente a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumismo em cidadania. Realiza limpidamente as principais implicações da indústria cultural, combinando a produção e reprodução cultural com produção e reprodução do capital; e operando decisivamente na formação de "mentes" e "corações" em escala global.

---

<sup>9</sup> Dênis Moras, Planeta Mídia, p. 64, citado por José Arbes Jr. no livro "Showrnalismo: a notícia como espetáculo". SP: Ed. Casa Amarela, 2001.

<sup>10</sup> Waldir Rampinelli. A globalização e as privatizações. In *A Trama da Privatização: a reestruturação do neoliberal do Estado*. Ed. Insular, 2001. p. 20.

Isto também pode ser considerado um mecanismo de fabricação de opinião que simula a democracia, conforme assinala Arbex (2001:56):

Aparentemente a opinião divulgada pela mídia interfere no curso dos acontecimentos, dando a ilusão de que o público foi levado em consideração. Na realidade, os indivíduos permanecem isolados, espalhados pelas mais distintas cidades, regiões, estados e países, sendo virtualmente "unificados" pela mídia, mas sem terem exercido qualquer interlocução. É a "ágora eletrônica" que simula a antiga polis, onde tudo se debatia. As megacorporações simulam a ágora que legitimará suas próprias estratégias de dominação e controle.

Se, por um lado, ocorre uma concentração de corporações no comando da mídia, por outro também há um afunilamento de anunciantes em escala mundial; anunciantes estes que também exercem influência sobre o universo informativo em função do volume financeiro investido no mercado.

Erasmus Nuzzi, no capítulo dedicado às meganacionais, afirma que o mundo era controlado por 25 organizações desta natureza na época. Elas atuam em diversas áreas, incluindo as comunicações: "todas essas corporações, direta ou indiretamente, atuam poderosamente no mundo das comunicações e agem sobre a mídia ou controlam, sob as mais diversas formas, os meios impressos e eletrônicos na maioria dos países do globo" (Nuzzi, 1995:1). O autor apresenta também uma pesquisa do jornal *Gazeta Mercantil*, informando quais seriam as megaempresas que mais tinham lucrado nos primeiros meses de 1994: impressão e publicidade, com 531% de aumento no faturamento, seguido pelos setores de radiodifusão e telecomunicações, com 45% (idem:3).

No Brasil, neste mesmo período, entrava em curso um plano de estabilização econômica que aqueceu o mercado de comunicação. Prova disto é que, somente a Rede Globo, empresa que absorve cerca de 70% do investimento publicitário no setor televisivo, mantinha um faturamento médio anual na faixa de 1,7 bilhão de dólares. A publicidade no Brasil esteve em alta com a estabilização econômica. Uma pesquisa divulgada pela *Revista Veja* em 1996 mostra que naquele ano foram investidos 7,6 bilhões dólares em propaganda, um aumento de 18% em relação ao ano anterior. Com isto, o País passou da 12ª para a sexta posição no ranking mundial. Perde para Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido e França, mas está à frente de países

como Espanha, França e Canadá<sup>11</sup>. Em média, o volume de verba publicitária fica entre 2 e 3% do PIB, colocando o trabalho das agências brasileiras em igualdade com as do chamado primeiro mundo (Soares, 1996).

Os dados da época também mostravam qual seria o maior anunciante brasileiro: o governo federal, que, junto com as empresas estatais, investiram 475 milhões de reais em propaganda. Este número equivale ao triplo do investimento do maior anunciante privado (Gessy Lever), quatro vezes mais que o governo da Inglaterra, dez vezes mais que o da Austrália e sete vezes mais que o da Argentina desembolsam. Quase atingiu o volume publicitário americano, que superou em apenas 30% o que o governo de Fernando Henrique Cardoso gastou em 1996.<sup>12</sup>

Este dado também é reforçado por Sérgio Mattos (1996), que afirma que “desde o princípio dos anos setenta, o governo tem sido identificado como o maior anunciante individual do Brasil. Se considerarmos apenas os vinte maiores grupos nacionais, privados e públicos, sob o ponto de vista da receita operacional líquida, podemos constatar que, de acordo com dados de 1991, sete dos dez maiores são empresas públicas”.

Muita coisa mudou na economia brasileira na última década, mas os indicadores apresentados por Mattos ainda são aplicáveis ao mercado publicitário nacional. A grande novidade no período foi a diluição da atuação do Estado, principalmente no setor de telecomunicações, o que permitiu a entrada de grandes anunciantes através da concorrência estabelecida entre operadoras de telefonia. Fora isto, as verbas governamentais continuam sendo as maiores fontes publicitárias, sem contar os recursos oriundos das estatais como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Petrobrás, que são empresas com grande exposição na mídia paga. Outra curiosidade é que a publicidade governamental normalmente é superfaturada no mercado, perdendo os tradicionais descontos que incidem sobre o investimento privado. Por isso, a transparência nas contas governamentais é necessária também no uso da mídia paga.

---

<sup>11</sup> Revista Veja, 26/2/97, p. 13.

<sup>12</sup> Revista Veja, 29/10/97, p. 28.

Os dados a seguir, divulgados pelo jornalista Fernando Rodrigues<sup>13</sup> mostra o volume atual de investimentos governamentais na mídia brasileira:

Tome-se o caso da maior capital brasileira, São Paulo. Marta Suplicy (PT) gastou R\$ 46,4 milhões em propaganda em 2002, segundo dados fornecidos pela prefeitura. Neste ano, o valor já é de R\$ 39,7 milhões. O governo tucano do Estado de São Paulo também tem gastos expressivos com publicidade. Em 2002, Geraldo Alckmin torrou R\$ 89,9 milhões, incluídos os custos de marketing e assessoria de imprensa, que não são divulgados em separado. No governo federal, sabe-se que a cifra total anual está na casa de R\$ 1 bilhão ou um pouco mais.

Por um lado, percebe-se, portanto, uma concentração empresarial cada vez mais aglutinada sobre os meios de comunicação; por outro, o aumento dos investimentos publicitários, principalmente governamentais, estabelecem uma influência econômica sobre a mídia. O governo, por sua vez, além de investir fortunas em publicidade paga, atuando como o maior cliente dos veículos de comunicação, contribui com políticas de regulamentação no setor das telecomunicações, liberando o mercado para livre exploração das grandes empresas. O controle público é minimizado na legislação, garantindo maior autonomia para os gigantes da comunicação, que não encontram resistências na ampliação de mercados.

A aprovação recente – mais exatamente em 2002 – da lei federal que permite a entrada de 30% de capital estrangeiro na mídia brasileira é mais uma prova da flexibilização do mercado. As primeiras projeções no setor apontam como consequência disso que, ao invés de fomentar a concorrência entre as empresas de comunicação, tal postura pode estimular ainda mais as que já possuem liderança, principalmente em televisão. Tanto é que a Rede Globo foi a primeira empresa a internacionalizar suas ações para capitalizar recursos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Jornal Folha de São Paulo, 20/10/2003.

<sup>14</sup> Notícias nessa área foram divulgadas em vários boletins eletrônicos do site "acesso.com.br" (jornalismo especializado em comunicação) e também pelo Jornal do Jornalista (Fenaj, ano XIII, n. 66, maio-junho de 2002.



Com a globalização e a aceleração do processo de inovação tecnológica, as discussões sobre o poder e o controle dos meios de comunicação ganharam mais fôlego. Assim descreve Gurutz Bereciartu<sup>15</sup>:

O debate sobre o controle dos fluxos de informação é tão antigo como os próprios meios de informação, e é lógico que tal controle constitui um elemento chave na relação dialética existente entre a informação, os meios de informação e o poder. Esta relação é afetada pela atual revolução tecnológica, e ela faz que o controle dos fluxos de informação apareça, mais uma vez, (...) sobre as mudanças operadas no sistema de informação.

Entre as formas de poder destacadas pelo autor (coerção, força, autoridade, manipulação e influência), as duas últimas é que mantêm relação direta com a informação e com os meios de comunicação. A primeira consiste numa obediência, ao carecer de conhecimento, da procedência e da natureza do que se pede. Já a influência supõe uma persuasão racional sem mediação do conflito. A informação é vista como o instrumento de poder, tanto na perspectiva manipuladora quanto na influência exercida sobre os cidadãos.

Este poder político e econômico exercido pelos meios de comunicação pode ser visto como um poder autônomo e independente, com amplas possibilidades de manejar a opinião pública, conforme seus interesses empresariais e corporativos. "Entretanto, a informação entendida como elemento de poder, não se deve esgotar na mútua inter-relação entre poder político/meios de comunicação, senão que tem um caráter triangular cujos vértices são o poder político, os meios de informação e os cidadãos", finaliza Bereciartu.

Não faltam exemplos dessas relações. Uma delas é perceptível no processo de privatização das comunicações no Brasil, que trouxe implicações diretas na formulação de políticas públicas. Segundo Lima<sup>16</sup>, estamos entrando na fase de uma nova política, provocando a fusão das antigas políticas setoriais das áreas de telecomunicações, radiodifusão e informática em uma única política de comunicações, fruto da

---

<sup>15</sup> Gurutz Jáuregui Bereciartu. *Medios de Informacion y poder: el control de los flujos de informacion*. Universidad del País Vasco, *paper* distribuído pelo prof. Murciano durante Seminário Globalização e as transformações comunicativas culturais, PUC/RS 13 a 17/10/97.

<sup>16</sup> Cf. citado, capítulo 5, "Globalização e políticas públicas no Brasil - a privatização das comunicações 1995-1998", pp. 115-137.

convergência tecnológica e da revolução digital pela qual passa o setor (Lima, 2001:119). Para ele,

essa nova política favorece a concentração de propriedade porque não impede a propriedade cruzada dos grupos empresariais de telecomunicações, comunicação de massa e informática, e estimula a participação crescente dos *global players*, diretamente ou associados aos grandes grupos nacionais, na medida em que elimina todas as barreiras para a entrada de capital estrangeiro. (idem:120)

Apresentando vários argumentos, o autor evidencia a "americanização" no processo de abertura do mercado, através de pressões de vários agentes internacionais na formulação da política de comunicações manifestada na Lei Geral de Telecomunicações (9.472 de 16/07/1997). "O interesse público passa a se confundir com o interesse privado dos *global players* e das empresas não estatais que, segundo o governo FHC, garantirão a competitividade do mercado" (p. 134).

Falando do ponto de vista político, o autor (p. 136) indaga quais as implicações que a propriedade e controle oligopolísticos do setor, em sua dupla lógica econômica e simbólica, acarretam para a consolidação democrática. Os caminhos que percorremos até aqui podem mostrar uma resposta.

A dificuldade em estabelecer os limites entre o público e o privado na comunicação reforça a importância das políticas públicas como instrumento de regulamentação do setor, desde que estejam realmente comprometidas com o interesse público, e surjam como fruto do diálogo com a sociedade. Ao que percebemos, as trocas tradicionalmente foram estabelecidas entre um pequeno número de interlocutores, com poderes hegemônicos ilimitados.

## **8. A informação é um público**

Diante do exaustivo quadro apresentado até aqui, resta a dúvida sobre se algum dia ainda teremos, de fato, uma democracia comunicativa no Brasil. A restrição dos atores sociais na formulação das políticas públicas para o setor minimiza as expectativas para uma comunicação libertadora. Os dados apresentados estarrecem, colocando em xeque os ideais democráticos, onde nunca se perdeu de vista a noção da comunicação como um bem público. Trata-se de um direito do cidadão, pois é uma forma de acesso

aos direitos e deveres da vida social. Portanto, uma sociedade democrática requer uma comunicação efetivamente democrática, pois ela é a porta de entrada para o exercício da cidadania.

O desencanto norteia manifestações como a de Graça Caldas (1998:40):

Afinal, informação é ou não é um bem público? O direito à informação faz ou não parte das sociedades democráticas? Embora as emissoras de rádio e televisão sejam oficialmente concessões do governo, mais parecem propriedades particulares com proveitos nitidamente mercadológicos, em detrimento do interesse social. A confusão entre o público e o privado, descrita na Teoria da "coisa nossa" de Oliveiros Ferreira, infelizmente ainda permanece presente na sociedade moderna.

A concentração de poder sobre os canais de comunicação mostra a debilidade institucional do Estado em promover e estimular o livre acesso à informação. No tocante às funções de Estado, deveria prevalecer uma relação ambivalente entre o "dever de informar x o direito à informação"<sup>17</sup>. O poder público tem o dever de informar a sociedade, mantendo canais de diálogo com o povo para fundamentar suas ações, enaltecendo o interesse público nas suas decisões, prestando contas à população dos seus atos e mantendo transparência na gestão do patrimônio público.

Quando se trata de um mandato que foi delegado pelo povo, a responsabilidade informativa é maior, pois há um contrato social que delimita responsabilidades. Um governo existe para a sociedade, que é o objeto de suas ações. Além de atender aos interesses da sociedade, o governo deve manter constantemente abertos os canais de diálogo com este público, através de políticas de comunicação bilaterais.

Se de um lado está o poder público, dispendo de aparatos comunicativos para consolidar seus objetivos sociais, com o compromisso de cada vez prestar melhores serviços à sociedade, do outro está o cidadão, que financia as instituições públicas e é usuário de seus serviços, ocupando um duplo papel de contribuinte e consumidor. O cidadão está muito mais exigente, pois a cada dia fica mais consciente de seus direitos: exige ser informado e quer transparência das organizações; espera, principalmente das empresas públicas, um constante fluxo de informações que possa

---

<sup>17</sup> Trata-se de uma síntese do primeiro capítulo do livro de Paulo Liedtke, "A esquerda presta contas: comunicação e democracia nas cidades", Editoras da UFSC e Univali, 2002.

orientar as formas de utilização dos serviços, para que possam usufruir de seus direitos. Portanto, a comunicação, neste sentido, está a serviço da cidadania, pois alimenta a esfera pública.

Em suma, é a transparência do Estado que possibilita a interação entre o governo e a população. Pois, como diz Seibel (op. cit.:103), "o fortalecimento das instituições, condição fundamental para a ampliação das formas de democracia, implica no deslocamento destes elementos para as arenas públicas, garantindo, assim, uma publicização dos processos decisórios que dizem respeito à coisa pública".

Voltando à questão do direito à informação, percebe-se que ele esbarra em outras polêmicas, tais como os limites da mídia, a propriedade sobre os meios de comunicação e o controle político e econômico exercido pelos órgãos governamentais através dos volumosos investimentos em publicidade. São questões que já foram levantadas, mas ainda são válidas outras manifestações, como a de Elias Machado Gonçalves (1996:56):

Diante dos poderes do campo midiático em pré-instituir o mapa cognitivo da agenda pública, o conceito de liberdade de imprensa, que estabelece como prerrogativa somente dos veículos de comunicação a decisão de tornar público ou não qualquer assunto, começa a ceder lugar para o conceito de direito à informação que retira das empresas de comunicação o privilégio de definir a agenda pública. Nesta inversão do processo comunicativo, o que antes era caracterizado como liberdade sagrada da imprensa passa a ser um direito do cidadão, que dependendo da situação pode invocar a intervenção do Estado a fim de restabelecer direitos individuais usurpados pelos crimes de imprensa. Como o domínio do sistema privado de comunicação parece imprescindível para a realização do direito à informação – denominado no direito contemporâneo como um direito-meio para a consumação dos chamados direitos-fins como civis, sociais e de cidadania – que haja uma espécie de controle social sobre o campo midiático a fim de evitar o uso privado de uma dimensão pública como a comunicação nas sociedades mediáticas.

Portanto, se a mídia é um serviço público, ela deve estar submetida ao controle social. Isto não significa censura ou relações arbitrárias e burocráticas, mas criar alternativas para debater com a sociedade os problemas da sua atuação, como formas de garantir a pluralidade e a qualidade informativa.

Como vimos, o direito à informação é uma prerrogativa que garante o acesso às questões de interesse público. Além de um instrumento de defesa do cidadão, deve ser o maior patrimônio social. O Código de Ética dos Jornalistas, de 1994, no capítulo que trata do Direito à Informação, diz: "o acesso à informação pública é um direito inerente à condição de vida em sociedade, que não pode ser impedido por nenhum tipo de interesse". Este Código também reafirma a função social do homem público: "a prestação de informações pelas instituições públicas, privadas e particulares cujas atividades produzem efeito na vida em sociedade é uma obrigação social". Alerta ainda para a não observância das recomendações anteriores: "a obstrução indireta ou direta à livre divulgação da informação e a aplicação de censura ou auto-censura constituem delito contra a sociedade". A postura oposta – sonegar informação – é uma forma de violência social: privar o público de assuntos que são do seu interesse é violar os direitos do cidadão.

## **9. Considerações finais**

O caminho percorrido até aqui mostra um quadro crítico da mídia brasileira e mundial. Nossa intenção, ao resgatar os elementos que constituem tal quadro, é contribuir para o debate sobre as políticas de comunicação, relacionando os conflitos inerentes às suas formas de legitimação históricas.

O estudo não esgota a questão e muito menos dá conta de toda a literatura que envolve o tema. Por ora, o objetivo é o de trazer elementos-chave para a compreensão da importância da comunicação na sociedade, questionando os limites da democracia, que se desloca com mais intensidade das arenas públicas para o campo midiático. Se aceitamos tal idéia, a comunicação mediatizada, em seus diversos formatos, passa a constituir-se no principal instrumento de mediação política nas modernas sociedades.

As políticas de comunicação ainda carecem de estudos mais aprofundados, pois ainda é muito limitada a literatura sobre a questão. O tema deve ser objeto de debates com a sociedade, colocando a questão da mídia também na agenda pública. É preciso incitar a opinião pública para refletir sobre a questão. Temos que incluir a comunicação no debate cotidiano, disputando espaço com outros temas de importância como economia, segurança pública, desemprego, educação, entre outros, pois se trata de um elemento chave na construção de uma sociedade democrática.

## 10. Bibliografia

- AGUIAR, Itamar. 2001. A ação da mídia na privatização do BESC. In *A Trama da Privatização*. Ed. Insular.
- ANDRÉ, Alberto. 2000. *Ética e Códigos da Comunicação Social*. Porto Alegre: Ed. SagraLuzzatto.
- ARBEX, José. Shownalismo: a notícias como espetáculo. Ed. Casa Amarela, SP, 2001.
- CALDAS, Graça. 1998. Políticas de Comunicação no Brasil: de Sarney a FHC. *Ensaios e Comunicação*, Campo Grande, Uniderp, v.1, n. 1, p. 39-48, abril.
- FREY, Klaus. 1999. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*. n. 18. PPGSP/UFSC. Setembro/1999. pp. 29-30.
- GOMES, Pedro G. 1997. *Comunicação Social: filosofia, ética, política*. São Leopoldo: Ed. Unisinos.
- IANNI, Octavio. 2000. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JÚNIOR, José A. 2001. *Showrnalismo: a notícia como espetáculo*. São Paulo: Casa Amarela.
- LIEDTKE, Paulo. 2002. *A esquerda presta contas: comunicação e democracia nas cidades*. Florianópolis: Editoras da UFSC e Univali.
- LIMA, Venício A. de. 2001. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- MATTOS, Sérgio. 1996. *O controle dos meios de comunicação*. Salvador: Edufba.
- NEOTTI, Clarêncio. 1986. *A Nova ordem mundial da comunicação e da informação*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- NUZZI, Erasmo. 1995. *O controle da mídia no Brasil e no mundo*. Documentos Abecom, Associação Brasileira das Escolas de Comunicação. mimeo.

\_\_\_\_\_. 1997. Meios de comunicação e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Pléiade.

SEIBEL, Erni. A debilidade institucional e as políticas não-públicas. In *A tirania da privatização*. Ed. Insular, Florianópolis, 2001.

SOARES, Ismar de O. 1996. *Sociedade da Informação ou da Comunicação?* SP: Ed. Cidade Nova.

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

RAMPINELLI, Valdir. 2001. A globalização e as privatizações. In *A Trama da Privatização: a reestruturação do neoliberal do Estado*. Ed. Insular, 2001.