

Desafios das Políticas de Comunicação

Eula Dantas Taveira Cabral (org.)

Eula Dantas Taveira Cabral
(organizadora)

Desafios das Políticas de Comunicação

Autores

Adilson Vaz Cabral Filho
Ana Maria da Conceição Veloso
Ana Paula Lucena
Anderson Andreata
Carlo José Napolitano
Creso Soares Júnior
Eula Dantas Taveira Cabral
Fabíola Mendonça de Vasconcelos e
Jacqueline Lima Dourado
Juliana Fernandes Teixeira
Laís Cristine Ferreira Cardoso
Maria Clara Estrêla Oliveira Almeida
Maria Ivete Trevisan Fossá
Pablo Bastos
Patrícia Maurício
Patrícia Saldanha
Priscila Martins Dionízio
Rafaela Caetano Pinto
Rosangela Fernandes

ULEPICC - BRASIL

2019

O conteúdo deste livro é resultado de pesquisas científicas realizadas pelos autores.

Capa: Eula Dantas Taveira Cabral

Diagramação: Eula Dantas Taveira Cabral

Revisão: autores e autoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D441 Desafios das políticas de comunicação [recurso eletrônico] /
Eula Dantas Taveira Cabral (org.); autores, Adilson Vaz
Cabral Filho ... [et al.]. – [São Cristóvão]: ULEPICC-Brasil,
2019.
E-book em formato pdf (240 p.)

Trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho (GT)
“Políticas de Comunicação” do VII Encontro ULEPICC-Brasil,
realizado em 2018 em Maceió (AL).
ISBN 978-85-93620-06-5.

1. Política de comunicação. I. Cabral, Eula Dantas Taveira,
org. II. Cabral Filho, Adilson Vaz.

CDD 302.23

Elaborada no Serviço de Biblioteca da Fundação Casa de Rui Barbosa
pela bibliotecária Leticia Krauss Provenzano - CRB7/6334

SUMÁRIO

- 06 Apresentação
Eula Dantas Taveira Cabral

POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

- 11 A regulamentação da comunicação pública nas mudanças de governo no Brasil e na Argentina
Anderson Andreatta e Adilson Vaz Cabral Filho
- 25 Regulamentação democrática da radiodifusão comunitária
Adilson Vaz Cabral Filho

MÍDIA E GOVERNO LULA

- 42 Políticas e estratégias de comunicação: experiências de comunicação pública na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva
Ana Paula Lucena
- 68 A prisão de Lula nas capas e editoriais da Folha de S. Paulo
Ana Maria da Conceição Veloso, Fabíola Mendonça de Vasconcelos e Laís Cristine Ferreira Cardoso
- 90 Os interesses da imprensa e da justiça se encontram na Lava Jato. O caso O Globo e a sentença do tríplex
Rosangela Fernandes

MÍDIA E SOCIEDADE CIVIL

- 108 Direito à comunicação e democracia: breve aproximação da agenda brasileira - **Priscila Martins Dionízio**
- 127 Regulação da mídia: um estudo da classificação indicativa
Rafaela Caetano Pinto e Maria Ivete Trevisan Fossá
- 144 O diálogo externo do Supremo Tribunal Federal: as deliberações da Corte acerca das políticas públicas de comunicação
Carlo José Napolitano
- 162 Políticas de comunicação e de cultura acessíveis à sociedade:
O projeto EPCC
Eula Dantas Taveira Cabral
- 178 Publicidade Social de Interesse Público (PIP) e engajamento político,
um contraponto à publicidade de utilidade pública governamental
Patrícia Saldanha e Pablo Bastos

DESAFIOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL

- 203 A luta do jornalismo entre a independência e o interesse dos financiadores - **Patrícia Maurício e Creso Soares Júnior**
- 219 Os desafios para regulação do VOD no Brasil: legislação, concorrência e Perspectivas - **Maria Clara Estrêla Oliveira Almeida, Jacqueline Lima Dourado e Juliana Fernandes Teixeira**

APRESENTAÇÃO

Eula Dantas Taveira Cabral¹

Como falar sobre políticas de comunicação em um período tão conturbado politicamente e economicamente no Brasil?

Diante de tantas perdas de direitos humanos na América Latina, como os pesquisadores das áreas de Comunicação, Cultura e Informação podem conduzir suas pesquisas? Como fazer valer as leis máximas de cada país, como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

Ainda é possível falar em democracia no século XXI? Como trabalhar em prol dos direitos e deveres dos cidadãos? Como lutar por uma comunicação justa e cidadã para todos? Como fazer valer a importância e a necessidade de se ter veículos midiáticos em cada comunidade, dando a possibilidade ao morador de falar sobre sua realidade, anunciar seus produtos e buscar soluções para os problemas locais?

As investigações científicas que vêm sendo desenvolvidas nas instituições de pesquisa analisam a realidade dos locais, das populações, as questões sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e culturais, verificando os problemas e as prováveis soluções a partir das necessidades cotidianas e das pesquisas realizadas. O foco não é apenas criar ou testar teorias, mas mostrar como a ciência pode ajudar a sociedade.

Neste livro são mostradas e analisadas as realidades que vêm acontecendo nos últimos anos na América Latina a partir de pesquisas científicas que têm como base os

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos, trabalha com investigações científicas e projetos no setor de pesquisa em Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Pós-doutora em Comunicação pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Pesquisadora do grupo de pesquisa EMERGE - Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência. Foi coordenadora nacional do Grupo de Trabalho “Políticas de Comunicação” da ULEPICC-Brasil (2014-2018). Coordenadora do projeto EPCC e da pesquisa “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados”. E-mail: eulacabral@gmail.com

estudos na área de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura e como foco as políticas de comunicação.

Pesquisas que foram apresentadas no Grupo de Trabalho (GT) “Políticas de Comunicação” do VII Encontro ULEPICC-Brasil, realizado em 2018 em Maceió (AL)². Evento que reuniu pesquisadores de várias partes do Brasil com o intuito de entender como as investigações científicas realizadas na área vêm analisando as realidades latinas e como aproximar a sociedade dos estudos acadêmicos, entendendo seus direitos em relação à comunicação, à informação e à cultura.

O livro é dividido conforme as mesas feitas no evento e a ordem de apresentação das pesquisas. São quatro partes com 12 artigos, de 19 pesquisadores, que analisam desde experiências locais até as legislações e suas regulamentações nos países da América Latina, como é o caso de Brasil e Argentina.

Na primeira parte do livro, “Políticas de Comunicação na América Latina”, são apresentadas duas pesquisas fundamentais sobre a realidade latino-americana. “A regulamentação da comunicação pública nas mudanças de governo no Brasil e na Argentina”, de Anderson Andreatta e Adilson Vaz Cabral Filho, analisa como as políticas de comunicação resistem nos dois países e se as relações de poder atuam ou não como moeda de troca em função de jogos de interesse político. “Regulamentação democrática da radiodifusão comunitária”, de Adilson Vaz Cabral Filho, verifica como as demandas de resistência da radiodifusão comunitária podem ser articuladas e renovadas, propondo-se uma plataforma de mobilização para a regulamentação do setor, sendo capaz de promover a sustentabilidade das emissoras de rádio e TV comunitária.

Na segunda parte, “Mídia e Governo Lula”, são disponibilizadas aos leitores três pesquisas que fazem relação entre mídia, política e a imagem do ex-Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que presidiu o país no período de 2003 a 2010. “Políticas e estratégias de comunicação: experiências de comunicação pública na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva”, de Ana Paula Lucena, analisa se os princípios da comunicação pública foram inseridos ou não no plano de comunicação da Secretaria de Comunicação

² No GT **Políticas de Comunicação** foram apresentadas 15 pesquisas. Porém, os autores de três trabalhos, como ainda não tinham concluído seus estudos sobre as temáticas abordadas, não enviaram suas investigações científicas para o livro.

da Presidência durante o governo Lula. “A prisão de Lula nas capas e editoriais da Folha de S. Paulo”, de Ana Maria da Conceição Veloso, Fabíola Mendonça de Vasconcelos e Laís Cristine Ferreira Cardoso, mostra como foi feita a cobertura do jornal em relação à prisão do ex-presidente, ocorrida no dia 7 de abril de 2018, o período que antecedeu o julgamento do Habeas Corpus pelo Supremo Tribunal Federal até uma semana após a prisão do ex-presidente. “Os interesses da imprensa e da justiça se encontram na Lava Jato: O caso O Globo e a sentença do tríplex”, de Rosangela Fernandes, verifica como o jornal registrou a condenação do ex-presidente e sua influência no impedimento, em 2018, de sua candidatura à Presidência da República e como o juiz do caso, Sérgio Moro, se tornou ministro da Justiça do candidato eleito.

Na terceira parte do livro, “Mídia e sociedade civil”, são mostradas cinco experiências que envolvem a população brasileira e vêm sendo trabalhadas pelos pesquisadores em suas instituições. “Direito à comunicação e democracia: breve aproximação da agenda brasileira”, de Priscila Martins Dionízio, reflete sobre os conceitos de problema e agenda, analisando os momentos em que a economia política das comunicações ocupou a agenda pública brasileira, a partir da reivindicação do direito a comunicar. “Regulação da mídia: um estudo da classificação indicativa”, de Rafaela Caetano Pinto e Maria Ivete Trevisan Fossá, examina os interesses privados e públicos relacionados à classificação indicativa, levando em consideração a regulação da mídia, por meio das políticas públicas de comunicação, para a democratização da informação.

O terceiro artigo de “Mídia e sociedade civil” é “O diálogo externo do Supremo Tribunal Federal: as deliberações da Corte acerca das políticas públicas de comunicação”, de Carlo José Napolitano, que verifica o cenário brasileiro e apresenta as contribuições teóricas, nacionais e estrangeiras, sobre as relações do STF com a opinião pública brasileira. “Políticas de comunicação e de cultura acessíveis à sociedade: O projeto EPCC”, de Eula Dantas Taveira Cabral, mostra a importância e o desafio das políticas de comunicação e de cultura serem acessíveis à sociedade brasileira, partindo da análise do projeto Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC) que vem sendo desenvolvido na Fundação Casa de Rui Barbosa. “Publicidade de utilidade pública (PUP): um viés concreto de engajamento político da publicidade social, numa perspectiva

brasileira”, de Patrícia Saldanha e Pablo Bastos, analisa a possibilidade contra-hegemônica da comunicação publicitária na atualidade.

A última parte do livro é “Desafios da regulação no Brasil” e apresenta duas pesquisas feitas por pesquisadores do Sudeste e do Nordeste. “A luta do jornalismo entre a independência e o interesse dos financiadores”, de Patrícia Maurício e Creso Soares Júnior, verifica a situação do financiamento do jornalismo privado e como o jornalismo de qualidade pode sobreviver no Brasil. Já “Os desafios para regulação do VOD no Brasil: legislação, concorrência e perspectivas”, de Maria Clara Estrêla Oliveira Almeida, Jacqueline Lima Dourado e Juliana Fernandes Teixeira, examina as atuais formas econômicas e tecnológicas da TV no Brasil, destacando o Vídeo Sob Demanda e os seus desafios diante da legislação nacional e do mercado brasileiro.

Vale a pena ler e conhecer cada pesquisa!

Boa leitura!

POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A REGULAMENTAÇÃO DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA NAS MUDANÇAS DE GOVERNO NO BRASIL E NA ARGENTINA

Adilson Vaz CABRAL FILHO ³
Anderson Antonio ANDREATA ⁴

Resumo

Diante das reorientações governamentais no Brasil e na Argentina, como resistem e se reconfiguram as políticas de comunicação conquistadas ao longo de governos que pautaram sua atuação no intuito de atender aos interesses públicos? Como se mostram as relações de poder que, no contexto político, atuam como moeda de troca em função de jogos de interesse mais amplos que o próprio setor? Por meio de revisão bibliográfica, busca-se responder a estas questões, tendo como pano de fundo e objetivo geral a proposta de compreender a resistência das políticas de comunicação a modificações conforme os governos de turno.

Palavras-chave

Políticas de comunicação: Brasil; políticas de comunicação: Argentina; direito humano à comunicação; democratização dos meios; comunicação pública.

Introdução

A partir da concepção liberal apontada por Acanda (2006), de que poder é concebido como um bem que se possui e que, mediante um acordo é cedido, alienado; e também que pode ser entendido como uma relação de forças, dentro da perspectiva de Gramsci de interpretar a hegemonia, podemos nos inclinar à ideia de que comunicação é poder. Ainda para o autor, “o poder não é visto como uma coisa que se adquire ou se perde (...) é relação de forças, é atividade. Implica confrontação permanente, conflito, contraposição de

³ Docente da Universidade Federal Fluminense no Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano e no Curso de Comunicação Social. Doutor em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP). Seus trabalhos mais importantes são: La comunicación comunitaria como clave reguladora privilegiada para las políticas nacionales de comunicación. In MEDIACIONES, v.13, p.68 -, 2018, e Nossa TV Digital: o cenário internacional da apropriação social da TV. Rio de Janeiro: E-Papers, 2015. E-mail: acabral@comunicacao.pro.br

⁴ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: anderson.andreata@gmail.com

vetores” (ACANDA, 2006, p. 203). E ele ainda aponta que é preciso estudar esse conjunto de relações para entender como sua hegemonia existe e se manifesta.

Com esse apontamento, este artigo busca tratar o protagonismo das relações políticas na área de comunicação pública, às vezes sobrepostas a outras esferas no contexto analisado. Por conseguinte, essas relações desdobram-se em relações de poder, mesmo que para a maioria dos cidadãos não seja facilmente perceptível identificar-se como elemento de resistência no conjunto de forças frente ao que é instituído. Isso reforça o pensamento de Gramsci de que a sociedade civil não é um espaço situado fora do Estado e da economia.

Porém, a percepção de cidadania está em constante ameaça quando o indivíduo não se compreende como exposto a um jogo fundamentalmente de disputas por hegemonia, como é o caso dos meios de comunicação. E alheio, também, no que diz respeito à relação de deveres e direitos junto a um ente institucional, neste caso o Estado, que proporciona ao cidadão um aparente simulacro de participação no conjunto das forças que pertencem ao jogo político.

Esse tema perpassa o conceito de direito à comunicação, no qual, na concepção de Barros (2014), leva em conta a manutenção de valores democráticos como a diversidade e a igualdade, possibilitando o entendimento da sociedade como uma “estrutura complexa configurada fortemente sob relações de poder, e diante do qual a democratização da comunicação só poderia ser garantida pela presença de políticas regulatórias” (BARROS, 2014, p. 67).

É possível, ainda, considerar que a resistência ao modelo posto – hegemônico por natureza – seja uma contraposição ou um desejo que não estar no lugar do sujeito hegemônico ou, nas palavras de Paiva (2008), o desejo de recusa da situação dominante. Dessa forma, pensar numa comunicação pública é refletir sobre a necessidade de políticas públicas para o setor. Matos (2012) leva em conta que a comunicação pública exige a participação da sociedade e de seus segmentos. Para a autora, além do governo, há outros atores que devem atuar como produtores ativos do processo de comunicação, de forma que grande parte da população se sinta representada. E nesse contexto é preciso questionar como as políticas são construídas e trabalhadas, e quanto representam o interesse da sociedade.

Esse artigo busca abordar o processo de reelaboração das políticas de comunicação nas transições de governo, sendo que aqui são analisados os acontecimentos mais recentes no Brasil e na Argentina, na implementação de suas políticas nessa área, buscando

compreender a fragilidade de regulamentação das políticas de comunicação diante das alterações de composição desses governos.

São tomadas, como casos de referência, as iniciativas empreendidas pelos governos do Brasil e Argentina a partir de 2016, quando ambos países assumiram uma perspectiva de política neoliberal, em contraponto aos governos progressistas que vinham atuando até então. Nesse contexto, procura-se avaliar em que medida essas políticas de comunicação se conformam como de Governo e não de Estado, colocando-se na condição de estarem vinculadas à orientação política dos governantes de ocasião.

Para atingir esse objetivo, trabalha-se o artigo a partir da pesquisa bibliográfica, fazendo-o convergir com assuntos relacionados à economia política da comunicação, trazendo demais questões que abordem o indivíduo e a comunidade e a sua relação com a comunicação pública, além de abordagens relacionadas à contra-hegemonia, democratização dos meios e direito humano à comunicação.

América Latina: cenário de concentração *versus* democratização dos meios

Becerra e Mastrini (2017) traçam uma comparação em termos de composição de conglomerados midiáticos nos países latino-americanos. Tendo o ano 2000 como referência, os autores analisaram a evolução da concentração dos meios na América Latina e verificaram que as empresas mais relevantes em termos de investimento e retorno provêm do setor de telecomunicações. Dentro dos grupos de maior concentração na América Latina, os autores destacam a Globo e a Abril (Brasil), o Clarín (Argentina), a Televisa (México) e Cisneros (Venezuela).

Os estudos desses autores foram sobre como a concentração dos meios na América Latina se potencializa com o desenvolvimento das tecnologias digitais e constitui insumo fundamental para pensar políticas de comunicação na região, que tem algumas particularidades, como a elevada concentração de meios comerciais. Esse fator também é levado em consideração quando Albornoz (2011) analisa que as políticas culturais são desenvolvidas em um âmbito altamente territorializado, tornando-se um problema, uma vez que não é aceitável que as pesquisas na área se focalizem somente em um Estado ou nação em tempos de globalização. Nesse sentido, o autor afirma que a comparação de políticas públicas entre Estados e nações pode resultar em uma

contribuição interessante, uma vez que não sejam eliminadas as especificidades de cada um deles. Desse modo, a análise desse artigo é circunscrita a dois países latino-americanos: Argentina e o Brasil, abordados mais adiante.

Segura (2018) aponta que os quatro principais operadores que administram os meios na Argentina alcançam um nível de concentração de 73,68% de faturamento e 77,15% de audiência. Em todos os mercados, as empresas que dominam os principais grupos são Clarín ou Telefónica. Para ela, com grande predominância dos meios privados, no contexto apresentado, os meios públicos não conseguiram se desenvolver a contento.

De acordo com a autora, o sistema de comunicação pública com o qual a Argentina ingressou no século 21 se caracterizou pela exploração comercial, com elevados índices de concentração da propriedade e concentração de produção; meios estatais irrelevantes e meios comunitários relegados à ilegalidade; e práticas estatais secretistas e financiamento com recursos públicos direcionados. Para Segura e Waisbord (2016, *apud* Segura, 2018), a configuração dos sistemas de meios de comunicação na Argentina é resultado de decisões políticas que representaram excessivamente o interesse das elites econômicas e políticas e não conseguiram institucionalizar uma diversidade de interesses dos cidadãos.

No Brasil, a concentração dos meios privados também é uma realidade difícil de ser modificada. Para Rosa e Barbosa (2010), as empresas hegemônicas tendem a criar barreiras que dificultam a entrada ou a permanência de novas corporações, cuja motivação essencial é gerar lucro, o que dificulta as pessoas a associarem a comunicação como bem público. As autoras apontam que as barreiras a novos entrantes no meio televisivo podem ser caracterizadas por dois ângulos de análise: o político-institucional e o estético-produtivo. Em relação ao primeiro, que está direcionado ao foco desta análise, argumentam que:

As lógicas de funcionamento atravessam as relações instituídas por políticas públicas para atuações privadas na área da comunicação social. A regulamentação desta atividade é que determina esta barreira, pois é o Estado que privilegia ou dificulta o ingresso de agentes econômicos. Além disso, as outorgas para concessões de canais televisivos são concedidas por este agente político, que, ao mesmo tempo que regula, também é concessionário de algum canal, dentre outras práticas (ROSA; BARBOSA, 2010, p. 206).

Outro ponto a ser levado em consideração sobre a concentração dos meios no sistema privado é, de acordo com Bucci (2005, p. 23), “a dificuldade de proteger a sociedade, a democracia e o cidadão do enorme poder concentrado pelos grandes grupos, pelos gigantescos conglomerados”. O autor reforça que a Globo sempre liderou uma hiperconcentração de poder, com base, sobretudo, nas características em que se deram a formação da televisão brasileira, como aponta abaixo:

A excelência tecnológica e o refinamento plástico com competitividade internacional surgiram como a contrapartida de uma sociedade atrasada, iletrada, que dependia das possibilidades técnicas desse meio para a sua própria integração política. (BUCCI, 2015, p. 23).

O desafio é fazer uma contraposição sobre a concentração dos meios de comunicação, que é típica do cenário latino-americano, ao direito de pensar no seu inverso, ou seja, em mecanismos de democratização. Difícil pensar nessa situação quando a história dos países analisados mostra que há muita influência política – como será abordado neste artigo – que impedem, ou torna mais lenta, a busca por esse tipo de percepção, lembrando ainda que os veículos que compõem o sistema de radiodifusão têm responsabilidade perante o público por atuarem em prol deste, fornecendo um serviço considerado de interesse público, sob supervisão do Estado. No próximo tópico, será abordado melhor a importância da participação da sociedade civil nesse contexto.

A dança na formação das políticas de comunicação

Bolaño (2017) apresenta em seu livro intitulado *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* a indagação que vai persistir durante toda a obra para se buscar compreender as dificuldades enfrentadas pelo sistema para a regulação da área, visto que os primórdios da legislação brasileira remontam da década de 1960, quando é instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações e, desde então, poucas iniciativas foram empreendidas para regulamentar o setor. Para o autor, as leis para regulamentar a área, ou ausência delas, são reflexo de fatores a serem considerados:

A legislação, na verdade, nada mais é do que a formalização de um determinado consenso social, que retrata a posição relativa dos diferentes atores na estrutura hegemônica da sociedade num dado momento e cuja validade se prolonga no tempo de acordo com o prolongamento da estabilidade daquela estrutura (BOLAÑO, 2017, p. 7).

As leis, então, têm o poder de mostrar-se como reflexo da situação atual. Há de se levar em conta de que é difícil se pensar em políticas públicas para comunicação tal como para habitação, segurança, trabalho, saúde e outros direitos, que parecem mais fáceis de serem percebidos pelo cidadão. Ao mesmo tempo, não há como ignorar a importância da comunicação como necessidade de política pública para garantir justamente o direito inerente ao cidadão, prevista na Constituição Federal brasileira, que Ramos (2005) denomina ser um direito de quarta geração, ao levar em consideração que os direitos civis são de primeira; os direitos políticos de segunda e os direitos sociais, de terceira geração.

Ele considera o direito à comunicação como um novo direito humano fundamental, mais adequado para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo (Ramos, 2005). Na mesma linha, Guareschi (2013) entende este direito como o autêntico exercício de cidadania:

Eles se colocam na consciência cada vez maior dos seres humanos e no seu desejo e necessidade de participar ativamente na construção não apenas de espaços políticos e burocráticos, mas também na criação de espaços que vêm responder a necessidades mais profundas de liberdade e autonomia (GUARESCHI, 2013, p. 23).

Porém, para fazer políticas sociais é necessário alinhar anseios e lutas que tenham legitimidade no seio da sociedade e por isso a importância de tratar a sociedade civil como elemento decisivo que possa contribuir para as conquistas da área. Nasce, então, no espaço público, a percepção de atores sociais que reivindicam possibilidades de mudança, especialmente para criar uma contraposição aos poderes já instituídos e que se alinham às forças políticas.

No entanto, ao tratar das políticas de concessões públicas de rádio e TV, Lima (2011) aponta que a primeira característica da mídia brasileira é que privilegiou-se o modelo de curadoria. “Não foi uma opção que contou com a participação popular. Ao contrário, foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse qualquer debate ou participação pública” (LIMA, 2011, p. 28). Dito isso, ele avança no sentido de mostrar que as normas e procedimentos regulatórios das concessões de radiodifusão no país têm contribuído para a perpetuação da prevalência de interesses privados na execução de um serviço público.

A formulação do direito à comunicação está relacionada com a definição de políticas públicas e de marcos regulatórios. A discussão gira em torno “do papel do Estado, enquanto fomentador de políticas e de iniciativas de apropriação das tecnologias disponíveis para a ocupação de espaços por parte de atores plurais e diversificados” (CABRAL, 2008, p. 246). Enquanto essas políticas públicas e marcos regulatórios não acontecem, movimentos sociais organizados buscam dialogar com demais atores a fim de que possam implementá-los.

Uma alternativa encontrada no Brasil para cumprir o que previa a Constituição Federal, em seu artigo 223 – que diz a respeito ao princípio da complementaridade dos meios – foi a tentativa de corrigir, de acordo com Lima (2011), o desequilíbrio histórico existente entre os sistemas estatal, público e privado, com a hegemonia deste último sobre os demais. Uma aposta concreta para isso foi a proposta de criação de uma TV pública no Brasil, na concepção da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2007, que buscou garantir, por lei, a presença de um Conselho Curador que tinha participação de membros da sociedade civil, com objetivo de manter um modelo de comunicação que privilegiasse o interesse público. Dentre os principais objetivos de sua criação estava o de desenvolver a consciência crítica do cidadão mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania.

Para Carvalho (2012), essa seria uma possibilidade de buscar um pouco de equilíbrio ao espectro de frequências televisivo. Ela entende que um dos papéis da TV pública seria:

Não o de fazer propaganda, mas sim de mostrar também aquilo que mídia privatizada esconde (...). A emissora deve estar preparada para propor novos formatos ao público, estar aberta a outras estéticas, inclusive pensando em formas de fomentá-las (CARVALHO, 2012, p. 212).

A EBC foi criada com a sanção da Lei 11.652, de 2008, que disciplinou o serviço de radiodifusão pública nacional, autorizando o poder Executivo a criar a empresa de caráter público, vinculada à Secretaria de Comunicação Social. Naquele momento, a EBC passou a assumir a natureza de sociedade anônima de capital fechado, na qual as ações da União representam, no mínimo, 51% de titularidade.

Na Argentina, um grande avanço ocorreu com a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA), aprovada pelo Congresso Nacional em 2009, que foi tratada como

uma forma de intervenção cidadã para o setor de telecomunicações e por considerar os serviços de comunicação como uma atividade de interesse público, conforme destacado por Barros (2014). Com base no trabalho conjunto de atores da sociedade civil, foi formado por um coletivo denominado Coalizão por uma Radiodifusão Democrática, representando organizações populares relacionadas a direitos humanos, entidades comunitárias, cooperativas, sindicatos, trabalhadores da comunicação e povos originários. Esse coletivo promoveu discussões cujos resultados ajudam a compor o documento intitulado “21 Pontos por uma Lei de Radiodifusão Democrática”, que impulsionou ampla participação, até concretizar-se na condição de projeto que enfim teve aprovação do Congresso Nacional.

Entre as questões mais originais da lei estavam a criação de uma agência federal de fiscalização e controle dos veículos sob concessão pública e proibições de outorgas de canais de rádio e TV a políticos e a detentores de cargos públicos. E também a previsão de dar condições equitativas para três prestadores de serviços de radiodifusão: a gestão estatal (meios públicos), a gestão privada (com fins lucrativos) e a sem fins lucrativos (destinadas a organizações não governamentais, entidades e movimentos sociais, universidades e outros), tornando viável a pluralidade de conteúdos e a promoção da diversidade regional.

Após assumir mandatos de governos considerados de tendência neoliberal, em 2016, o presidente argentino Mauricio Macri⁵ modificou, por Decreto Necessidade de Urgência em 29/12/2015, as leis de meios e telecomunicações, dissolvendo organismos regulatórios e que garantiam menor poder aos conglomerados de mídia. Enquanto o presidente empossado Michel Temer⁶, no Brasil, destituiu, em 16/05/2016, o presidente da EBC e seu Conselho Curador. Essas medidas mostram interesses claros de diminuir a autonomia da sociedade civil no contexto da comunicação pública, nesses dois países.

O Conselho Curador destituído pelo governo Temer era o coração da EBC, exatamente o que garantia a representação da sociedade civil na empresa oficial responsável pela comunicação pública. Ao mesmo tempo a empresa pública mantinha programas como da TV Brasil e outros, de cunho governamental, como o Café com o

⁵ <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-publico-el-dnu-que-modifica-la-ley-de-medios-y-elimina-la-afsca-nid1859236>

⁶ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/temer-exonera-presidente-da-ebc-que-tinha-mandato-ate-maio-de-2020.html>

Presidente. Aliar os dois interesses não é fácil e demanda um olhar externo ao “jogo” que preze pela isenção. Para Coutinho e Vieira:

O Conselho Curador é responsável por fiscalizar o cumprimento do caráter público, a partir de um acompanhamento da programação e do conteúdo veiculado pelos canais da EBC. Além disso, ele se configurava como o principal espaço de participação da sociedade civil no âmbito da empresa. Essa participação é, inclusive, um dos principais diferenciais do modelo público em relação ao comercial e ao governamental (COUTINHO; VIEIRA, 2016, p. 188).

No site do coletivo argentino Coalición por una Comunicación Democrática é publicado o número de dias em que a Ley dos Medios perdeu efeito, destacando que a “cada dia que passa após o Decreto de Necessidade de Urgência - DNU 267/15, o governo argentino viola os padrões internacionais de direitos humanos e afeta os direitos das audiências e dos radiodifusores” (Portal Coalición).

Em entrevista ao Observatório da Comunicação Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Esteves afirma que para algumas perspectivas de regimes democráticos, a comunicação pública será uma espécie de acessório ou, mais grave que isso, um instrumento a serviço da gestão política. No contexto latino-americano, de tradição autoritária e de pouca experiência em regimes democráticos, há muitos retrocessos em relação à comunicação pública nos dois países em análise.

A força política como moeda de troca

Vivemos num ambiente em que a televisão é o meio de comunicação de massa de maior interferência no cotidiano do cidadão. Martín-Barbero (2004) compara os meios de comunicação de massa, em especial a televisão, à antiga ágora, cenário da coisa pública na Grécia Antiga. Para o autor, “à medida em que se reduz a assistência aos eventos culturais, a cultura a domicílio cresce e se multiplica desde a televisão hertziana (vista por mais de 90% em média do público da América Latina)” (MARTÍN-BARBERO, 2004, p. 300). Levando-se isso em consideração, é importante perceber que a televisão também exerce uma forma de poder no cotidiano das pessoas, já que ela tende a facilitar a ausência de crítica, não favorecer o debate e fazer com que os espectadores admitam a sua presença como um ente a mais na família.

Para Bucci (2005, p. 24), vivemos na era da globalização, compondo um ambiente em que “os valores do mercado ocupam agressivamente mais espaços (a despeito de direitos sociais e mesmo de garantias democráticas), a tradição que deu a substância da televisão brasileira ressurgiu mais forte”. E por outro lado, o autor também reforça a tese de que “televisão é poder porque ela se confunde com o próprio poder (...) ela avança (ou não) segundo as mesmas leis que regem os avanços (ou não) das formas de poder” (BUCCI, 2005, p. 18-19).

Porém, as relações além-familiares mostram um universo de construção de alianças fortemente arraigadas de poder para quem concentra esforços na manutenção de oligopólios midiáticos. A expressão popular “toma lá, dá cá” parece caber muito bem no contexto da comunicação nas negociações que compreende o espectro eletromagnético, levando-se em conta de que o Brasil e a Argentina optaram por um sistema mercantilizado de radiodifusão, em que se prega a liberalização das legislações que tratam dos meios de comunicação, mais próximo do modelo adotado nos Estados Unidos.

Para Aires e Santos (2017), a centralização do controle dos meios de comunicação na esfera federal constitui a moeda de governo na barganha pelos favores desejados. As autoras trazem uma outra perspectiva de análise quando buscam a interconexão entre o sistema midiático e o sistema político, no qual visualizam as políticas de comunicação como o “campo em disputa por atores públicos e privados e o campo de prática das suas dinâmicas, usualmente assimétricas, de poder e negociação” (AIRES; SANTOS, 2017, p. 16).

Elas buscam, ainda, tratar o tema de coronelismo eletrônico na comunicação brasileira, mostrando como é usual pessoas nos mesmos núcleos familiares atuarem tanto na política quanto no cenário de comunicação. Mostram, também, como a família continua sendo elemento central na vida privada e pública. E aí vem à tona o conceito de coronelismo, típico da estrutura de comunicação brasileira, que consiste em:

Um 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 dos meios de comunicação, prática contínua que apenas se atualiza a partir da ideia dos meios de comunicação (AIRES; SANTOS, 2017, p. 39).

No Brasil, de acordo com Bolaño (2007), desde o início do período de democratização há fortes articulações políticas que garantem a base de sustentação dos

governos. Guareschi (2013) lembra que, no governo José Sarney, havia uma luta para aprovar uma lei que permitia estender o seu mandato por um período de cinco anos e, encontrando dificuldades na aprovação do seu projeto, utilizou como moeda de troca a concessão de aproximadamente 900 canais de rádio e televisão, garantindo a permanência de poder pelo tempo almejado por ele.

Já no governo FHC, segundo Bolaño (2007), as forças conservadoras e os interesses particulares de boa parte do Congresso Nacional no setor de radiodifusão apresentaram-se como uma barreira intransponível, sendo o fator político eleitoral o que inviabilizou uma mudança mais significativa na área. “Para manter-se, Fernando Henrique Cardoso é obrigado a fazer importantes concessões aos setores mais arcaicos e clientelistas da sua base política, em detrimento de outros aliados interessados num sistema liberal e, sobretudo, mais aberto ao capital estrangeiro” (Bolaño, 2007, p. 92).

Em relação ao mandato de Lula, Bolaño aponta que o governo teve a oportunidade de avançar no sentido de democratização da comunicação social no país, mas mostrou-se submisso aos interesses do empresariado do setor, provocando a extrema despoltização do debate na área de políticas de comunicação, elemento central para a consolidação de uma verdadeira democracia moderna no país.

Esse sentimento de descontinuidade em relação à mudança de governo também é evidenciado nas palavras de Pieranti (2017) quando se refere ao Plano Nacional de Outorgas de radiodifusão educativas e comunitárias, a partir de 2011, e que teve descontinuidade a partir de 2016, com o fim do governo Dilma. Para o autor, é fundamental que o Estado defina e preserve uma política de outorgas para além de mudanças de governo.

Após a Constituição de 1988, que descentralizou o poder de decisão de novas outorgas, que eram exclusivas do poder executivo, passando a também compartilhar a função como poder legislativo – e num cenário marcado pela presença de congressistas que detêm poder ou interesse direto sobre as concessões – há uma grande dificuldade de modificar o cenário atual. De acordo com Pieranti:

O grande número de parlamentares ligados aos meios de comunicação de massa como empresários dificulta mudanças visando ampliar a participação da sociedade civil e do Estado nas comunicações, bem como no sentido de tornar a mídia mais democrática e mais bem

regulamentada. Não parece haver nem interesses nem pressões nesse sentido, o que fica evidenciado pela lentidão com que é tratada a regulação, por exemplo, da Constituição no que tange a esse tema (PIERANTI, 2007, p. 118).

Na tese de doutorado de Barros (2014), a pesquisadora relata, de acordo com Becerra e Mastrini (2011), que o governo de Néstor Kirchner (anterior ao governo Macri) havia sido em certa medida favorável aos grupos de comunicação, que mantinham uma postura complacente à gestão daquele governo, representando um relação tranquila do kirchnerismo com o grupo Clarín, o maior grupo de comunicação na Argentina.

Essa relação harmoniosa perdurou até 2008, quando se acirrou a hostilidade entre a família que governava o país e o grupo de comunicação. De acordo com Becerra e Mastrini (2001, p.11 *apud* Barros, 2014, p. 183), “o governo utilizou diversas ferramentas ao seu alcance para enfraquecer economicamente o grupo Clarín”. Por outro lado, de acordo com Repoll (2010, *apud* Torquato, 2014, p. 183), nesse momento “também se constata uma postura inóspita do governo com o grupo Clarín, sendo frequentes as denúncias de agressões e intimidações”.

No embate das forças políticas, conforme mencionado anteriormente, uma das primeiras ações do governo Macri foi modificar a Ley de Medios, reconfigurando as conquistas obtidas até aquele momento para diminuir o poder dos grandes conglomerados de comunicação, configurando-se como ação de cunho político.

(No caminho de possíveis) conclusões

Conforme mencionado na introdução desse artigo, não há intenção de esgotar o tema, mas sim trabalhar algumas questões que pudessem mostrar de que forma o poder político influencia nas tentativas de regulamentação da comunicação no estado democrático, em que o interesse do cidadão deveria estar à frente dos interesses do grupo que exerce o poder. O fato é que a comunicação pública é um conceito ainda em formação e representa uma área que se mostra em potencial fragilidade e que vem sendo trabalhada conforme interesse de negociação de governos de ocasião, podendo ser considerada como moeda de troca para conquista e permanência de poder.

Será necessário aprofundar o tema com a realização da pesquisa empírica, a partir de entrevistas com pesquisadores, representantes de empresas de comunicação e coletivos

que militam nessa área durante os governos progressistas no Brasil e Argentina, e que puderam participar das recentes tentativas de implementação de novas políticas.

Referências bibliográficas

ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

AIRES, Janaína; SANTOS, Suzy dos. **Sempre foi pela família**: mídias e políticas do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

ALBORNOZ, Luís (org). **Poder, médios, cultura**: una mirada crítica desde la economía política de la comunicación. Buenos Aires: Paidós, 2011.

BARROS, Chalini. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul**. 390 f. Tese (Doutorado em Comunicação) PPG em Comunicação e Cultura Contemporânea da UFBA, Salvador, 2014.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. **La comunicación infocomunicacional en América Latina (2000-2015)**: nuevos médios y tecnologías, menos actores. Universidad Nacional de Quilmes: Observacom, 2017.

BOLAÑO, César R.S. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BUCCI, Eugênio. **O Brasil em tempo de TV**. Perdizes: SP: Boitempo Editorial, 2005.

CABRAL, Adilson. As políticas públicas de comunicação em busca de novos sujeitos históricos. In: COUTINHO, E. G. (org) **Comunicação e contra-hegemonia**: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

CARVALHO, Patrícia M. **Conflitos na TV digital brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Apicuri, 2012.

COUTINHO, Iluska Maria da Silva; VIEIRA, Allana Meirelles. Participação e autonomia relativa no Conselho Curador da EBC. In: **Comunicação e Sociedade**, vol. 30, 2016, pp. 187 – 204. Disponível em: <<http://revistacomsoc.pt/index.php/comsoc/article/view/2493/2406>>. Acesso em: 12 mai. 2019.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democracia da mídia. Petrópolis: Vozes, 2013.

LIMA, Venício A. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Ofício de cartógrafo**: travessias latino-americanas da comunicação na cultura. São Paulo, Loyola, 2004.

MATOS, Heloísa. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade e interesse público. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PAIVA, Raquel. Contra-mídia-hegemônica. In: COUTINHO, E. G. (org). **Comunicação e contra-hegemonia**: processos culturais e comunicacionais de contestação, pressão e resistência. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

PASTI, André. **Lei de Meios argentina sofre desmonte autoritário com governo Macri**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/lei-de-meios-argentina-sofre-desmonte-autoritario-com-governo-macri>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. **Políticas públicas de radiodifusão no Governo Dilma**. Petrópolis: Vozes, 2007.

Portal Coalición por una Comunicación Democrática. 21 puntos por lo derecho a la comunicación. Disponível em: <<http://www.coalicion.org.ar/21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/>>. Acesso em 20/02/2019.

Portal OBCOMP. João Pissarra Esteves: A comunicação pública como espaço de observações. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/obcomp/textos-opinioes/2/104/joao-pissarra-esteves—a-comunicacao-publica-como-espaco-de-observacao/>-. Acesso em 20/02/2019.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Ed. Umesp, 2005.

ROSA, Ana Maria Oliveira; BARBOSA, Rafaela Chagas. Discussões de economia política na área da comunicação brasileira. In: BRITTOS, Valério Cruz (org.) **TV digital, economia política e democracia**. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2010.

SEGURA, Maria Soledad. **De la resistencia a la incidencia**: sociedade civil y derecho a la comunicación en la Argentina. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.

REGULAMENTAÇÃO DEMOCRÁTICA DA RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA⁷

Adilson Vaz CABRAL FILHO⁸

Resumo

Busca-se compreender como demandas atuais de resistência da radiodifusão comunitária podem ser articuladas e renovadas, propondo, para tanto, uma plataforma de mobilização para a regulamentação do setor, capaz de promover a sustentabilidade das emissoras de rádio e tv comunitária. Em 2018, a Lei 9612/98 completa 20 anos de sua promulgação. Restrita à radiodifusão comunitária de sons (rádio), mas não de sons e imagens (TV), a lei que deveria proporcionar a existência legal das rádios comunitárias inviabilizou várias iniciativas pelas restrições de caráter jurídico e econômico. Este cenário aponta não apenas a necessidade de compreender melhor as razões da desconstrução da radiodifusão comunitária no país, como também a necessidade de resgatar e atualizar propósitos contidos na mobilização que gerou a Lei 9612/98, compreendendo sua colaboração para o desenvolvimento humano e social nas localidades em que atuam. Assim, este artigo ressalta a ainda atual importância do tema, propondo seu resgate em meios acadêmicos, sociais e entre os movimentos que atuam pela democratização da comunicação no país. Em seguida, apresenta as principais questões de entrave jurídico, econômico, político, tecnológico e sócio-cultural colocadas em torno da radiodifusão comunitária, suas iniciativas e sua continuidade sustentável, que demanda o envolvimento e a compreensão de diversos setores sociais. Por fim, aponta para elementos capazes de construir fundamentos e princípios para uma plataforma cidadã visando uma nova regulamentação e novos mecanismos de regulação da radiodifusão comunitária no país.

Palavras-chave

Radiodifusão comunitária; Direito Humano à Comunicação; Políticas de Comunicação Comunitária.

⁷ Foi publicado inicialmente com o título “Por uma plataforma para a regulamentação democrática da radiodifusão comunitária em tempos de convergência” no livro Resistências e Inovações: Políticas de Comunicação em tempos de crise. Brasília: Fac/UnB, 2019, v.1, p. 31-49.

⁸ Professor da Universidade Federal Fluminense no Curso de Comunicação Social e no Programa de Pós-graduação em Mídia e Cotidiano. Tem pós-doutorado, Doutorado e Mestrado em Comunicação Social. Atua nas áreas de Políticas de Comunicação e Comunicação Comunitária. E-mail: acabral@comunicacao.pro.br.

Introdução

Em 2018, a Lei de Radiodifusão Comunitária completa 20 anos de sua promulgação. A Lei 9612/98, que deveria proporcionar a existência legal das rádios comunitárias, tirando-as da criminalidade, acabou inviabilizando várias iniciativas pelas restrições de caráter jurídico e econômico, especialmente aquelas mais politicamente atuantes em suas comunidades de origem. A incapacidade do Estado, ao longo de sucessivos governos, de lidar com a sustentabilidade das emissoras que passaram a ser legalizadas também se demonstrou um considerável problema ao longo desses anos. Além disso, a lei trata apenas da radiodifusão sonora e não se refere às emissoras de tv comunitária de sinal aberto. Este cenário aponta não apenas a necessidade de compreender melhor as razões da desconstrução da radiodifusão comunitária no país, como também a necessidade de resgatar e atualizar propósitos contidos na mobilização que gerou a Lei 9612/98, compreendendo sua colaboração para o desenvolvimento humano e social nas localidades em que atuam.

Assim, este artigo parte da necessidade de ressaltar a ainda atual importância do tema, propondo seu resgate em meios acadêmicos, sociais e mesmo entre os movimentos que atuam pela democratização da comunicação no país. Em seguida, apresenta as principais questões de entrave jurídico, econômico, político, tecnológico e sócio-cultural colocadas em torno da radiodifusão comunitária, suas iniciativas e sua continuidade sustentável, que demanda o envolvimento e a compreensão de diversos setores sociais. Por fim, aponta para elementos capazes de construir fundamentos e princípios para uma plataforma cidadã visando uma nova regulamentação e novos mecanismos de regulação da radiodifusão comunitária no país.

Com essa proposta, o artigo caracteriza a condição periférica da radiodifusão comunitária entre as temáticas sociais e mesmo as relacionadas com a afirmação da comunicação democrática como direito humano. Além disso, identifica principais limites e desafios para compreender a Radiodifusão Comunitária no conjunto desses direitos, bem como a necessidade de seu enfrentamento, abordando, em seguir, fundamentos e princípios constitutivos de uma plataforma em bases cidadãs para enfrentar a regulamentação e a regulação da radiodifusão comunitária.

Radiodifusão Comunitária: ainda um objeto de estudo

Desde os anos 1970, rádios e TVs comunitárias se expandiram no Brasil e na América Latina em função do fácil acesso aos equipamentos. Mesmo com suas histórias de mobilizações no âmbito local e a busca pela implementação de políticas que viabilizassem suas iniciativas, estão atualmente enfrentando diversos fatores desmobilizadores para levar adiante suas iniciativas, a saber:

a) Manutenção cara dos equipamentos: devido a ausência de fontes de fomento públicas ou privadas que comprometem a continuidade das iniciativas, é cada vez mais raro o envolvimento de mais interessados com conhecimentos ainda mais específicos na montagem de equipamentos de produção e transmissão, especialmente os mais novos;

b) A sedução da Web: movida pela liberação do polo de emissão e pela ausência de entraves legais para implementação de suas emissoras, muitas iniciativas de rádio e tv migram para a Web ou já começam diretamente a partir de distintos formatos digitais, a partir de um ambiente em rede que aparentemente não oferece fronteiras;

c) Perseguição política, jurídica e policial: no caso específico das rádios comunitárias, tal postura por parte do Estado, em seu aparato político e judicial, proporciona um amplo ambiente de criminalização em todo o país, contabilizando por volta de 30 mil ativistas indiciados, de acordo com associações brasileiras de rádios comunitárias;

d) Falta de vontade política: por parte do Estado, tanto do Executivo quanto do Legislativo, através de sucessivos governos, para implementar uma regulamentação e um processo regulatório que proporcione a continuidade e o cumprimento do papel dessas iniciativas, proporcionando-lhes continuidade sustentável e, por fim,

e) Desinteresse de movimentos sociais e da academia: motivado, em grande parte, pelos fatores anteriormente apresentados, o que acaba destituindo de relevância as questões específicas que dizem respeito aos diretamente envolvidos com tais emissoras, em favor de uma considerável compreensão a respeito de questões gerais que dizem respeito à afirmação da comunicação democrática como direito humano.

Em que pesem as limitações apresentadas, as rádios e TVs comunitárias têm considerável importância em seus locais de atuação, contribuindo para mobilizar moradores e compartilhar referências históricas e sócio-culturais. Despertar novamente o interesse de potenciais integrantes e apoiadores seria determinante para acionar vontade

política e buscar resolver outros entraves apresentados, inclusive em função da necessidade ainda presente da radiodifusão comunitária, que se manifesta em função de motivações como:

a) A ainda persistente mobilização do mercado pela radiodifusão aberta: que pode ser compreendida através da enorme penetração desses meios no conjunto da população, movimentando o interesse por determinados tipos de conteúdo e gêneros como o noticiário, o entretenimento e os programas esportivos;

b) O modelo de negócios pautado na radiodifusão aberta: que determina e orienta a mídia brasileira, bem como a política que o acompanha, especialmente no que diz respeito a micro-regiões distantes das capitais e setores produtivos significativos da economia brasileira, sinalizando que se trata de um segmento que ainda perdurará durante muito tempo;

c) Processos continuados da radiodifusão comunitária: ao contrário da autorreferência, da fragmentação e da fugacidade de iniciativas similares na Internet, rádios e TVs comunitárias fomentam processos continuados, articulados por dinâmicas cidadãs e mobilizadores de iniciativas sociais;

d) Contribuição para o desenvolvimento: em função da perenidade de processos continuados na comunicação comunitária, tais emissoras contribuem para o desenvolvimento humano nas comunidades nas quais atuam e o desenvolvimento social, a partir das articulações que delas derivam.

Não se trata de determinar a priori um determinado meio ou sistema como mais ou menos apropriado que outro em relação à conformação de meios comunitários. Cabe aqui evidenciar a importância de uma plataforma de transmissão que mobiliza o interesse do mercado, proporciona articulação coletiva continuada e, a despeito de fatores desfavoráveis, vem sendo minimizada em relação a sua importância, principalmente em relação a políticas mais gerais em torno da democratização da comunicação. Tal como propõe a AMARC Brasil (2017, p. 222), "os meios não deverão sofrer discriminações e serão respeitadas as previsões necessárias para garantir a continuidade das emissões realizadas sobre suporte analógico simultaneamente até esgotar os processos de transição em condições razoáveis".

Assim, compreende-se possível a relação imbricada entre concepções teóricas críticas nas Ciências de Comunicação e o papel que a Comunicação Comunitária

desempenha na compreensão de seus aspectos teóricos, não apenas no entendimento da efetivação de processos dialógicos, como na relação com saberes outros em torno dos Estudos Culturais e da Economia Política. Em recente levantamento em periódicos científicos de Comunicação⁹, LAHNI e MOREIRA (2016) evidenciaram a baixa incidência de artigos relacionados à Comunicação Comunitária, salientando a distância desse setor na construção de uma compreensão crítica mais ampla sobre as práticas e os processos comunicacionais.

É certo que a questão cabe ser localizada num quadro mais amplo relacionado à ausência de disciplinas de Comunicação Comunitária nos Cursos de Comunicação ou de conteúdos e projetos de extensão e de pesquisa nos currículos desses cursos. Por outro lado, o entendimento de que esse setor ocupa um lugar específico e delimitado no contexto mais geral das áreas de formação e atuação em Comunicação não se supera apenas com a disposição de currículos e práticas acadêmicas, mesmo que em articulação com a sociedade, mas com políticas e processos que tornem possível esse entendimento no meio social.

Em função disso, o incômodo com o deslocamento ou o esvaziamento de interesse na radiodifusão comunitária como objeto de estudo não é apenas decorrente de limitações de setores sociais não comprometidos com a transformação política, a construção da democracia ou a afirmação da cidadania, mas da necessidade de um maior envolvimento do meio acadêmico e social, especialmente de setores em torno da mobilização da afirmação da Comunicação como Direito Humano.

A condição periférica da Comunicação Comunitária se evidencia no meio acadêmico como um aspecto particular nas Políticas de Comunicação ou na interlocução com áreas como a Comunicação para a Cidadania, para o Desenvolvimento ou para a Mudança Social, circunscritos a espaços delimitados dentro dos estudos da Comunicação de um modo geral. No que diz respeito ao que move ativistas e militantes do movimento pela comunicação democrática, a Comunicação Comunitária é preterida em relação às políticas formuladas para o Sistema de Comunicação de um modo geral, que por sua vez

⁹ Os três periódicos científicos pesquisados pelas autoras foram: a Revista Brasileira de Ensino de Jornalismo (publicada pelo Fórum Nacional de Professores de Jornalismo, FNPIJ); a Revista Brasileira de Ciências da Comunicação (da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, INTERCOM); e a E-Compós (da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, COMPÓS).

não se compreende como tema essencial tal como Saúde ou Educação, pela sociedade organizada em geral.

Tais lugares não são estáticos nem permanentes, muito menos se constituem como características inerentes ao campo. Há disputas internas, proximidades, reconfigurações que proporcionam uma maior dinâmica ao cenário, mas que não se colocam como suficientemente determinantes para buscar afirmar outro lugar para a Comunicação não empreendida pelo Estado ou pelo Mercado. A própria afirmação da condição periférica e à margem das iniciativas de Comunicação Comunitária acaba reforçando sua fragilidade e suas descontinuidades, viabilizando a apologia de seus méritos pelas suas limitações estruturais, mas desconstruindo sua legitimidade do ponto de vista da formulação e implementação de políticas públicas que assimilem a importância do setor.

No entanto, cabe afirmar aqui que os debates limitados, incipientes, periféricos e descontextualizados nas universidades demandam a compreensão da Comunicação Comunitária como disciplina na formação dos Cursos de Comunicação, mas que também a perda de referência da Comunicação como área de formação nos cursos de graduação contribui significativamente para esse afastamento.

Para afirmar a radiodifusão comunitária como direito humano

Os problemas anteriormente explicitados, de ordem econômica, jurídica e política, podem ser enfrentados em função de uma ampla mobilização social, inclusive do meio acadêmico, que demande vontade política por parte do Estado. Para tanto, é necessário caracterizar a radiodifusão comunitária no contexto brasileiro, bem como explicitar seus problemas e entraves de cunho jurídico e político, que incidem em problemas econômicos e deixam emissoras reféns de entraves sociais e culturais. O engajamento social que demandam compreende uma ampla capacitação técnica e de gestão, com o desejável envolvimento da Universidade, do Estado, de movimentos e organizações sociais, na forma de uma plataforma comum pela visibilidade e sustentabilidade do setor.

O setor da radiodifusão comunitária compreende as rádios e tvs comunitárias de sinal aberto. As rádios comunitárias são regulamentadas pela Lei 9612/98, restrita à radiodifusão de sons, mas não de sons e imagens. Esta lei é tida como extremamente limitante por parte

das associações constitutivas do setor. As tvs comunitárias, por sua vez, não contam com legislação específica na modalidade aberta. No entanto, a Lei 8977/95, conhecida como Lei da TV a Cabo, incorporada pela Lei de Serviço Condicionado, a 12485/2011, que expande diversos dispositivos legais a todas as modalidades de TV por assinatura, incluem a disponibilização obrigatória de um canal comunitário em todos os pacotes adquiridos pelos assinantes desses serviços. Há também, desde o Decreto 5820/2006, que regulamentou a TV Digital no Brasil, a implementação do Canal da Cidadania, com a sinalização da existência de faixas de programação dedicadas a organizações comunitárias em cada cidade. Mais tarde a Portaria 489/2012, do Ministério das Comunicações, regulamentou a implementação desses Canais, sendo que, até o momento, apenas a TV Kirimurê, de Salvador, foi implementada a partir deste dispositivo legal.

Vale lembrar que, a despeito desse arcabouço legal, não existe qualquer menção à Comunicação Comunitária na Constituição Federal brasileira. Além disso, que o processo de efetivação das outorgas é extremamente burocrático, lento e custoso, representando uma verdadeira gincana aos que se aventuram a regularizar suas situações e implicando numa série de contratempos jurídicos e fiscais aos que contam com suas outorgas regularizadas, implicando na existência de muitas multas junto a órgãos como o ECAD (Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, relacionado à cobrança de direito autoral pela veiculação de músicas) e a própria ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações (que fiscaliza a implementação da regulamentação).

Apesar de serem reconhecimentos legais limitados e, em certa medida, restritivos da própria efetivação das práticas de comunicação comunitária, são frutos da mobilização de um amplo e diversificado movimento que gerou, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação - FNDC, em 1991, articulado como desdobramento da mobilização em torno da Assembleia Constituinte que levou ao Capítulo V no texto final da Constituição Federal de 1988, que se refere, exclusivamente, à Comunicação Social.

Situação jurídico-política

Atualmente, o FNDC está se mobilizando pela implementação de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP) sobre o Marco Regulatório das Comunicações, iniciativa

da Campanha Para Expressar a Liberdade, que propõe a existência de um sistema de comunicação dividido em três setores: estatal, privado e público, conforme a Constituição Federal em vigor, sendo que o setor público teria apenas 50% de suas outorgas destinadas a iniciativas comunitárias (PROJETO, 2014). Ou seja, como proposta do próprio movimento social da área de Comunicação, o setor comunitário teria aproximadamente 16,5% de todas as outorgas, ou ainda, metade das outorgas que conseguiram outros países que tiveram governos progressistas como Argentina, Bolívia, Equador, Venezuela e Uruguai, aprovando legislações democráticas em Comunicação na América Latina¹⁰.

Os referidos países latino-americanos trabalham com a referência de um sistema de comunicação tripartite, dividido entre os setores público (estatal), privado e comunitário, enquanto a Constituição brasileira de 1988 dividiu a Comunicação nos sistemas estatal, público e privado. A ausência de regulamentação sobre a distinção entre o sistema estatal e o sistema público no texto constitucional trouxe muitos equívocos no âmbito do governo e também entre as organizações sociais. No início do primeiro mandato do governo Lula foram criados grupos de trabalho para a reformulação da Lei 9612/98 e a implementação de uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, mas seus resultados nem vieram a público nem foram desdobrados em projetos de lei, denotando a dificuldade de enfrentar o tema, mesmo no contexto de mandatos progressistas como os últimos aprovados pelas urnas no país.

Por sua vez, o PLIP do Marco Regulatório foi realizado como desdobramento das propostas aprovadas durante a única Conferência Nacional de Comunicação realizada no país, em 2009. Demandado pelas organizações sociais em torno do FNDC, mas com trajeto tortuoso para sua implementação, a implementação do PLIP requer 1 milhão e 300 mil assinaturas, mas não chegou a alcançar 500 mil.

Diante da falta de disposição do Estado e da incompreensão da importância do tema por parte do próprio movimento pela democratização da comunicação, muitas emissoras de rádio comunitária já compreendem a desobediência civil como alternativa. Apesar disso, ela não se basta como transformação política para uma nova

¹⁰ O Art 5, § 1o do PLIP estabelece: Pelo menos 33% dos canais ou capacidade de espectro destinados à televisão terrestre e rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário.

regulamentação, servindo como outra forma de fuga, para além das já explicitadas. Um movimento parecido com o das rádios livres, que se fundamenta na liberdade de expressão e na desregulamentação do setor.

As TVs comunitárias, por sua vez, vivem entre a necessidade de manter suas programações nos canais comunitários de tv a cabo e a expectativa com as possibilidades de atuação em outros sistemas de tv por assinatura e de implementação dos Canais da Cidadania nos municípios. Campos e Melo (2017) resgatam uma importante diferença em relação às plataformas para as quais se instalaram os realizadores de tvs comunitárias. Para eles: "um canal comunitário veicula seu conteúdo audiovisual através de uma operadora de TV por assinatura, ou seja, em acesso condicionado", a despeito da radiodifusão comunitária, "que transmite sua programação através de uma frequência modulada, designada pelo governo através de um plano nacional de outorgas". A precisa explanação, no entanto, não leva em consideração a ausência de regulamentação relacionada à radiodifusão aberta de sons e imagens e a existência de um movimento de tvs comunitárias anterior ao dos canais comunitários de tv a cabo, no qual o debate sobre transmitir ou não pelo espectro eletromagnético dividia posições entre seus realizadores.

O Canal da Cidadania apresenta outra complexidade, pois demanda a solicitação prioritária por parte de Prefeituras, Governos ou órgãos do Legislativo ou Executivo designados para tal atribuição. Ou seja, as faixas de programação designadas para organizações sociais somente podem ser implementadas a partir da implementação desses canais nos municípios, o que gera um significativo entrave diante da disposição dos ativistas de tv comunitária, mas proporciona um interesse diferenciado, na medida em que não se trataria mais de transmitir para assinantes de um serviço, mas toda a população. É o que de mais próximo a regulamentação do setor conseguiu produzir no tocante à viabilidade da gestão de canais de tv com caráter comunitário. Há ainda uma tentativa, por parte da ANCINE - Agência Nacional do Cinema, de criação de um canal comunitário de âmbito nacional para ser implementado em todos os sistemas de tv por assinatura, superando complicações relacionadas à Lei 12485/2011, que limita a instalação dos canais comunitários à viabilidade técnica. O canal comunitário nacional funcionaria com gestão coletiva e contaria com programações de emissoras de tv comunitária em todo o

país, estruturadas em rede, mas sua própria formulação ainda é incipiente e demanda acertos entre realizadores e gestores públicos.

Situação sócio-cultural

As limitações em viabilizar um ordenamento legal democrático que reconhecesse e incorporasse a radiodifusão comunitária, no contexto de uma compreensão mais próxima dessa atividade como direito humano fundamental, relacionado a outros direitos já consolidados, promovem um deslocamento do foco dos meios e suportes para a situação social em torno da qual ativistas comunitários se apropriam das tecnologias de comunicação que lhes estão ao alcance. Para Giannotti (2016, p. 23), a Comunicação Popular é "porta-voz dos interesses da comunidade em que está inserida e também ajuda a comunidade a se organizar em torno de seus problemas".

Esta não só é uma definição clássica, como a própria condição comunitária da comunicação é justamente o envolvimento de pessoas diretamente ativistas com pessoas diretamente integrantes dos espaços nos quais essas experiências atuam. No entanto, tal posicionamento contribui para inibir a compreensão da importância dos meios para a transformação social, na medida em que tecnologias historicamente importantes e ainda potencialmente relevantes são preteridas em detrimento das que estão acessíveis, mas não necessariamente são eficientes. Desse modo, a radiodifusão comunitária, dadas as dificuldades já apresentadas, acaba sendo um estorvo diante de problemas estruturais que se sobressaem e são privilegiados na orientação dos ativistas de comunicação comunitária.

Problemas estruturais que foram se impondo ao longo das últimas décadas e mobilizando debates, espaços e construções políticas. A importância do combate às opressões, que vem sendo trabalhada desde a década de 1990, articula não apenas questões relativas ao trabalho e à economia com a emergência de movimentos sociais identitários, como o das mulheres, o negro, o LGBT e o de pessoas com deficiência, como também busca colocá-los sob uma mesma plataforma comum, que é a da opressão. Ao mesmo tempo em que perpassa essa plataforma, a comunicação acaba sendo preterida na medida em que se colocam em segundo plano questões relacionadas à concentração midiática, à ausência de regulamentação das concessões de rádio e tv e a própria distribuição dos sistemas / setores de comunicação, no qual se busca dar visibilidade ao setor comunitário.

A partir dos anos 2000 ressurgem com força as questões dos territórios periféricos, com a afirmação de movimentos sem teto e pela reforma urbana. As questões identitárias são colocadas na perspectiva dos territórios e reaparece o favelado, como identidade forjada no interior das favelas, a partir da própria organização de seus ativistas. Os valores intrínsecos da comunicação popular são trabalhados em sua capacidade de agregar as populações periféricas, dentro do contexto de tecnologias que estão ao seu alcance. Assim compreende-se uma nova expansão de jornais impressos de pequena tiragem, mas de grande identificação, além de sites e blogs, perfis, grupos e páginas no Facebook, além de grupos no Whatsapp e, mais recentemente, aplicativos. Áudios e vídeos encontram a Web também como espaço acessível para a comunicação comunitária.

De acordo com Felix, Frago e Costa (2017, p. 105) “o estudo da comunicação comunitária demanda um retorno ao comunitário e às comunidades (...) para entender as formas de produção que nascem das necessidades comuns manifestadas no cotidiano das pessoas”. Aqui também caberia à radiodifusão comunitária ser compreendida como uma necessidade comum, na medida em que a mídia tradicional é percebida como veiculadora de uma outra realidade que contrasta com a vivida cotidianamente pelas periferias brasileiras. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que compreendem que “a comunicação comunitária deixa de restringir iniciativas que são ou não legítimas e passa a comportar novas e diferentes experiências caracterizadas como comunitárias por quem faz parte da comunidade”, apontam “nessas contradições (...) a riqueza dessas formas híbridas de se produzir comunicação”.

Ou seja, a radiodifusão comunitária também é um território que não pode ser descartado na compreensão das várias lutas sociais. Reivindicar políticas que a viabilizem é permitir e potencializar a continuidade das lutas, o que deveria impulsionar a sinergia entre ativistas comunitários de territórios marginalizados e socialmente vulneráveis.

Em verdade, trata-se também de outro problema estrutural, tal como a educação, a saúde e a moradia, que demanda políticas públicas sociais e especial compreensão no contexto de outros direitos humanos. Foi exatamente nesse marco que se forjou a I CONFECOM - Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009, em Brasília, a partir de várias conferências locais e regionais ao longo do mesmo ano. Surgida de um movimento que deslocou a noção limitada de democratização da comunicação para a

concepção mais abrangente da Comunicação como direito humano, tal como outros, a partir das mobilizações em torno da Campanha CRIS Brasil, articulação que mobilizou a sociedade brasileira a participar da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, realizada em 2003 e 2005. A CONFECOM, assim como conferências em torno de outros temas, compreende-se como instância a ser reivindicada como mecanismo de cogestão Estado-Sociedade, para identificação de demandas a serem implementadas e não deveria ser descontinuada como demanda dos movimentos que reivindicam a democratização do setor.

Deste percurso tem-se a ideia de que a busca pela afirmação da radiodifusão comunitária na regulamentação da Comunicação no país demanda a existência de uma plataforma articuladora do meio acadêmico e do social, contando com o enfrentamento das múltiplas iniciativas em torno do setor em prol de uma regulamentação comum. Para tanto, cabe retomar e reafirmar o caráter indissociável do debate da Comunicação Comunitária no âmbito da afirmação da Comunicação democrática a partir de suas políticas.

Por uma plataforma para regular a radiodifusão comunitária

Recompor uma ampla articulação para formular e implementar uma regulamentação voltada para uma radiodifusão comunitária democrática, cidadã e sustentável demanda diversos desafios. O primeiro deles é estabelecer esta mobilização a partir da convergência de boas práticas regulatórias que compreendam a pluralidade e a diversidade de experiências, dentro de um marco comum do fazer comunitário nas práticas comunicacionais. Não se trata aqui de afirmar a radiodifusão a despeito das iniciativas a partir da Internet, mas de compreendê-la como um território a se afirmar, articulado a um ambiente ubíquo de convergência transmidiática em ambientes multiplataforma, com atributos como a armazenagem e a memória acessível de dados, a banda larga, as mídias sociais, a mobilidade geolocalizada e a definição de perfis e conteúdos pautados em algoritmos.

A referência proposta pelo Programa de Legislações da AMARC apresenta uma divisão em três setores distintos, porém complementares, com especificidades a serem trabalhadas em distintos países e que fomentou a elaboração do documento “Princípios para um marco regulatório democrático sobre rádio e tv comunitária”, com 14 tópicos

para diálogo com os governos, visando sua incorporação na formulação de leis democráticas para o setor¹¹. Já o Parlamento Europeu, através do seu Comitê de Cultura e Educação, se propôs a traçar um mapa das legislações existentes sobre o setor em países da União Europeia, resultando no documento “The state of community media in the European Union” (2007), elaborado pela organização belga Kern European Affairs, que estabeleceu níveis distintos de democratização na regulação e na participação dos ativistas midiáticos em cada país.

A compreensão desse outro sistema, para além do estatal e do privado, implica na reformulação da lei de radiodifusão comunitária, incorporando as TVs comunitárias abertas e a compreensão de sua importância no marco legal geral do setor, mesmo que não explicitamente indicado na Constituição Federal. Demanda a criação de instrumentos de fiscalização para garantir pluralidade e diversidade das emissoras, compreendendo estímulos de capacitação e fomento a distintas participações de grupos, movimentos e organizações na gestão, programação e produção de conteúdos, incluindo a formação de novas audiências e futuros produtores.

Para além dos que diretamente se mobilizam pela temática da Comunicação, a constituição dessa plataforma implica na mobilização de setores sociais, acadêmicos, culturais, entre outros, identificando temáticas chave a serem abordadas na potencial produção e veiculação de conteúdos, compartilhando linguagens mais eficientes a serem trabalhados em programas com distintos formatos, em função dos diferentes públicos. Os proselitismos de caráter pessoal, empresarial / organizacional, político ou religioso, que não caracterizem a aproximação desse setor com o privado, precisam ser também inviabilizados na regulação, para além do texto legal que já os explicitam.

Os critérios que estabelecem a pluralidade e a diversidade implicam na acolhida de vertentes distintas, mas co-habitáveis de sustentabilidade que caracterizem o setor comunitário. O financiamento de emissoras comunitárias pode contar com fundos públicos ou privados na forma do que atualmente já está normalizado na regulamentação do setor. O patrocínio como apoio cultural pode envolver empresas privadas no apoio à

¹¹ São eles: (1) Diversidade de meios, conteúdo e perspectivas, (2) Reconhecimento e promoção, (3) Definição e características, (4) Objetivos e fins, (5) Acesso tecnológico, (6) Acesso universal, (7) Reservas de espectro, (8) Autoridades competentes, (9) Procedimentos de outorga, (10) Requisitos e condições não discriminatórios, (11) Critérios de avaliação, (12) Financiamento, (13) Recursos públicos e (14) Inclusão digital.

programação integral ou parcial e a programas específicos das emissoras. A viabilidade de conteúdos que veiculem todo tipo de conteúdos sobre empresas, produtos e serviços, desde que não envolvam promoção ou preço, já tipificada na Portaria 4334/2015, relativa às rádios comunitárias, pode servir de referência para um bom entendimento dessas práticas.

No entanto, não se trata apenas de contar com o Estado para regulamentar a sustentabilidade do setor, mas para simplificar processos e capacitar emissoras no envolvimento com patrocinadores em potencial, sejam eles públicos ou privados. Mais uma vez, nesse aspecto, as universidades podem representar um especial apoio, principalmente no que diz respeito a projetos relacionados à Publicidade e ao Marketing de caráter social.

Conclusão

A mobilização por uma plataforma para a implementação da radiodifusão comunitária, disposta a enfrentar uma regulamentação democrática do setor, consiste numa perspectiva cidadã que se propõe a transpor a distância que isolou e “envelheceu” iniciativas comunitárias de radiodifusão junto à sociedade. A afirmação da cidadania, que se constrói com articulação, vínculo e cooperação, compreende diversos modos de inserção nas emissoras de rádio e tv, que envolvem a produção de conteúdos, a elaboração de programações e a gestão das iniciativas. Diretamente relacionada a uma proposta sustentável que envolve mobilização social e vontade política dos governantes, se afirma a partir da continuidade de processos que envolvem ativistas e cidadãos locais, contribuindo para o desenvolvimento humano nas localidades e o desenvolvimento social, na medida das articulações comunitárias.

Os fatores de desmobilização em torno dessas iniciativas, como demonstrado, denotam uma concepção estreita, na medida em que desconectada até mesmo do modo como empresas de mídia tradicional lidam com o tema, descomprometendo-se com um território ainda em disputa pela atenção das audiências e um espaço de experimentação para lidar com outras plataformas, seja as de serviço condicionado, seja as digitais, móveis e em rede.

Assim, não se trata apenas de afirmar um "terceiro setor" distinto do estatal e do privado, mas de estabelecer um outro setor com características distintas, a partir de propostas descomprometidas com o lucro, capazes de garantir atuação profissional, sem

atrelamentos a empresas ou governos. No entanto, faz-se necessário evidenciar a visibilidade legal de apoios financeiros possíveis a essas emissoras, bem como necessários suportes no tocante ao enfrentamento da burocracia e de capacitação técnica das emissoras.

Portanto, entende-se o setor comunitário como intrínseco ao sistema comunicacional e não como um outro sistema tal como o desenho estabelecido na Constituição Federal brasileira. Se não há claramente disposição em enfrentar uma reforma constitucional de ajuste a essa terminologia, que se compreenda o “sistema” público como distinto do “sistema” estatal e o efetivamente comunitário na lógica de um sistema tripartite, entendendo, na medida do possível, o comunitário como parte intrínseca do processo comunicacional.

Isso leva naturalmente a uma mudança de visibilidade sobre a compreensão dos sistemas de Comunicação nos currículos e conteúdos trabalhados na Universidade, o que demandaria a abertura de possibilidades de investimento em projetos de extensão e pesquisa pensando visibilidade, reconhecimento e sustentabilidade, para além das disciplinas mais específicas de Comunicação Comunitária / Pública e de Políticas / Economia Política da Comunicação, envolvendo disciplinas outras como as relacionadas a linguagem, redação, criação, produção, entre outras.

As relações de meios e produtos com os processos comunicacionais no fortalecimento da cidadania também proporcionam o caráter de mídia cidadã a essas iniciativas, demarcando clara distinção com as mídias estatais, de caráter institucional; as mídias público-institucionais, que a partir dos governos estabelecem relações próximas com a sociedade; e as mídias privadas, que não deixam de se pautar pela responsabilidade social, não apenas pela relação direta com a manutenção de suas audiências e, conseqüentemente com seus anunciantes. A regulamentação dessas mídias deveria tomá-las como um todo sistema de comunicação, a despeito do próprio texto constitucional que os considera como três sistemas isolados e em complementaridade, outro termo sem definição conceitual.

Se os últimos governos progressistas eleitos não avançaram substancialmente na agenda democrática relacionada à Comunicação, não cabe ter expectativa num governo empossado. No entanto, construir uma agenda para o futuro do setor pressupõe retomar o que se conseguir avançar, completar o que se conseguiu iniciar e denunciar as limitações deste e dos governos antecessores.

Para além de uma agenda de denúncias que envolve programas de TV policiais com recorrentes violações a direitos humanos, também encontradas em outros gêneros televisivos como novelas e noticiários; parlamentares com concessões de rádio e tv que já vem sendo compreendidas como inconstitucionais por instâncias do Judiciário brasileiro e a própria descriminalização da radiodifusão comunitária, iniciativas que buscam identificar percentuais, mesmo que mínimos, de orçamento municipal e/ou estadual para o financiamento da mídia comunitária parecem ser um caminho na visibilidade do setor, na medida em que consistem numa agenda positiva de reconhecimento do setor comunitário.

Referências Bibliográficas

AMARC Brasil. Carta aberta sobre o futuro das rádios comunitárias em tempos digitais. In BROCK, Nils e MALERBA, João Paulo. **Rádios comunitárias em tempos digitais**. Rio de Janeiro, AMARC Brasil, 2017.

CABRAL FILHO, A. V. **Nossa TV Digital**: o cenário internacional da apropriação social da digitalização da TV. Rio de Janeiro, e-Papers, 2015.

CAMPOS, Maria Alice e MELO, Mário Jefferson Leite. **Anões na terra dos gigantes**: a comunicação comunitária televisiva no Brasil. Lisboa, Frenavatec, 2017.

FELIX, Carla Baiense; FRAGOSO, Mariana Pitasse; COSTA, Andrew. Entre o comunitário, o popular e o contra- hegemônico: limites teóricos e aproximações cotidianas. In **Questões Transversais**. v. 5, n. 10, jul.-dez.2017.

GIANNOTTI, Cláudia Santiago (org). **Experiências em Comunicação Popular no Rio de Janeiro ontem e hoje**. Rio de Janeiro, NPC / FRL, 2016.

LAHNI, Claudia e MOREIRA, Sônia Virgínia. A disciplina Comunicação Comunitária em revistas acadêmicas: cidadania e possibilidades em ensino e pesquisa. In CABRAL, Adilson e CABRAL, Eula. **Comunicação, Cultura, Informação e Democracia: tensões e contradições**. Porto, Media XXI, 2016.

PERUZZO, Cicília. Revisitando os conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária. In: **Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. São Paulo, Intercom, 2006.

MÍDIA E GOVERNO LULA

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO: EXPERIÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA NA PRESIDÊNCIA DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Ana Paula Costa de Lucena¹²

Resumo

O artigo analisa as políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, nos mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa permitiu verificar se os princípios, as premissas da Comunicação Pública (acesso à informação, abertura à participação, diálogo, comunicação com a sociedade, *accountability* e foco no cidadão) foram inseridos ou não no plano, nas ações, de comunicação da Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom/PR). Quanto à elaboração do referencial teórico, refletiu-se, principalmente, sobre Política de Comunicação, Estratégia de Comunicação e Comunicação Pública. Com relação às opções metodológicas, foram adotadas análise de conteúdo, pesquisa documental e de campo. O *corpus* contemplou, principalmente, entrevistas, que foram analisadas sob os critérios de doze categorias temáticas. As principais indicações da análise foram no sentido de que a Presidência da República, nos dois governos Lula, não institucionalizou a Comunicação Pública como política de comunicação, embora esta tenha estado presente nos dois mandatos; e que a prática comunicacional do governo não foi desenvolvida, de forma sistematizada, para conscientizar, empoderar e educar politicamente a população.

Palavras-chave: Comunicação Presidente Lula; Políticas de comunicação; Estratégias de comunicação; Comunicação pública; Governo Lula.

Introdução

Este trabalho, em meio às inúmeras questões envolvidas no tema, em particular, pretendeu discutir o conhecimento sobre as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República, durante os dois mandatos do Presidente Lula (2003 a 2010). A trajetória da pesquisa mostrou que existem mais estudos sobre comunicação eleitoral e marketing político do que a respeito de comunicação de governo ou pública. Ou seja, há

¹² Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Gestão Pública pela UFPE, pós-graduada em Marketing Estratégico pela UFPE, graduada em Administração pela Universidade Católica de Pernambuco. Docente da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Sócia fundadora da Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública). E-mail: anapaula.lucena@yahoo.com.br

escasso interesse em conhecer as determinações estratégicas e políticas, em comunicação, que sustentam e/ou sustentaram a atuação de um gestor no modo de trabalhar a sua política de governo. Praticamente, as decisões neste campo ficam submetidas à cultura do tácito, à uma visão utilitarista vinculada a uma racionalidade instrumental/estratégica, que se restringe aos interesses individuais e particulares sem levar em conta seus efeitos para o conjunto da sociedade.

O contexto do governo em questão, no qual essas determinações de comunicação se manifestaram, se configura sob fatos distintos no período de 2003 a 2010. Inicia com algumas concepções ideológicas como, por exemplo, a crença de que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva não seria capaz de governar o país. Outra ideia, bastante disseminada, foi a de que os banqueiros acreditavam que o novo presidente conduziria o governo com o intuito de controlar os meios de produção na tentativa de instalar no país um regime socialista. Apesar destas especulações, o presidente Lula demonstrou sua capacidade dialógica com atores da situação e da oposição, o que levou o governo a alcançar importantes apoios. Dessa forma, a primeira vitória do governo, no Congresso Nacional, foi a reforma da Previdência com foco no setor público. Essa medida levou a União, os estados e os municípios a economizarem cifras bilionárias, mas também implicou na perda de diversos direitos trabalhistas adquiridos após a Constituição de 1988.

Apesar disso, o governo Lula ficou marcado pelo avanço dos programas sociais. Logo, as políticas governamentais tinham por prioridade combater a extrema pobreza, uma vez que, no ano de 2002, 55 milhões de brasileiros viviam com o valor mensal de meio salário mínimo e o Brasil estava no *ranking* dos piores países em distribuição de renda (BRASIL 2003 A 2010). Diante dessa realidade, o Governo Federal desenvolveu o Programa Bolsa Família (BPF) que “(...) melhorou a condição de vida das famílias, contribuiu para a redução da evasão escolar e a diminuição do trabalho infantil ao vincular a renda recebida à frequência das crianças na escola” (BRASIL 2003 A 2010, 2010, p. 115). Por outro lado, críticos como Ab’Sáber têm uma interpretação bem diferente a respeito dessas melhorias. Para ele, houve um deslocamento ideológico e, portanto, “(...) os pobres foram convencidos de que eram felizes podendo sentir o gosto de uma TV de plasma comprada em trinta meses (...)” (AB’SÁBER, 2011, p. 25).

Embora, por inúmeras vezes, taxado de governo assistencialista, as ações governamentais do Presidente Lula levaram o país a alcançar significativas mudanças. No primeiro mandato, “(...) houve uma forte retomada do emprego de carteira assinada: foram 3.422.690 empregos de 2003 a 2005, com média anual de 1.140.896 e média mensal de 95.075 empregos. (...) o emprego formal no triênio cresceu 15,2%” (ARAÚJO, 2006, p. 144)¹³.

Nos derradeiros anos de gestão, outros eventos configuraram o contexto do governo Lula. Um deles, em 2007, foi a descoberta de uma grande reserva de petróleo (camada pré-sal), entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina. Naquele período, enquanto boa parte dos países enfrentavam a crise internacional de energia, o Brasil planejava quintuplicar a sua produção de petróleo. Em dezembro de 2009, aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), que teve o intuito de discutir o futuro das comunicações brasileiras. Durante a conferência mais de 600 propostas foram aprovadas, fruto de debates entre Poder Público, Sociedade Civil e Empresários. Uma delas, a PL 311, propôs “criar o Conselho Nacional de Comunicação e os Conselhos Municipais, Estaduais e Distrital, como instâncias de formulação, deliberação e monitoramento de políticas de comunicações no país” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2009, p. 182). Embora aprovada, não saiu do papel porque o conselho, com as prerrogativas de fiscalizar, autorizar e rever as concessões públicas das emissoras, passou a ser interpretado como ameaça à liberdade de expressão. No entanto, como assegurou Pedro Ekman¹⁴, naquela época, que o conselho não iria exercer censura prévia, trabalharia baseado na Constituição a respeito do que pode ou não ser feito (CAMARGO, 2009).

Assim, o então presidente Lula encerrava seu mandato com alta popularidade. Pesquisa realizada pela Datafolha, em dezembro de 2010, mostrou que 83% dos brasileiros avaliaram sua gestão como ótima ou boa, 13% consideraram o governo regular e 4% ruim ou péssimo, além da nota 8,3 atribuída à gestão (DATAFOLHA, 2010)¹⁵. A

¹³ O escritor José Prata Araújo obteve informação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério de Trabalho.

¹⁴ Integra o Conselho Diretor do Intervozes.

¹⁵ DATAFOLHA Instituto de Pesquisas. **Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história.** 2010. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

enquete também apontou as áreas de pior desempenho do governo Lula, que na opinião dos brasileiros foram: saúde (23%), segurança pública (19%) e educação (7%).

Portanto, diante de como foi a experiência da comunicação, nos mandatos do Presidente Lula, há muito o que examinar a respeito das políticas e das estratégias que nortearam a sua prática. Durante pesquisas aos conteúdos, da época, encontramos documentos, apresentações em *power point*, entrevistas e palestras, de ministros da SECOM, que ajudaram a entender o posicionamento adotado na definição da comunicação presidencial. A maneira como a comunicação se desenvolvia e os porquês até então eram desconhecidos, sob os pontos de vistas político e estratégico dentro do campo científico.

Nesse sentido, o cenário reunia novos elementos nunca antes vistos e vividos juntos: um governo federal que convocou a sociedade para pensar em interação intersubjetiva na esfera pública, dialogar e participar de espaços que foram criados para discutir, avaliar e propor políticas públicas. Destarte, essas características do governo Lula remetem às inquirições: que feição assume a comunicação da Presidência da República nessa nova conjuntura? Como foi definido o seu funcionamento? Quais foram as diretrizes determinadas, pela presidência, para desenvolver o trabalho de comunicação? Quais políticas e estratégias foram empreendidas?

Acreditamos que os frutos dessas análises poderão explicar, inicialmente, o que é uma política de comunicação pública, na visão conceitual e pragmática numa gestão presidencial. Pois, possivelmente, os governos de Lula tenham sido um dos poucos governos, que saíram da retórica dos temas ‘diálogo’ e ‘participação’ para a sua experiência concreta com o cidadão. Todavia, à medida que as ações comunicacionais foram desveladas, vieram à tona não só as políticas e as estratégias de comunicação, mas também as dificuldades e os desafios enfrentados para implantá-las.

Política e estratégia de comunicação

Antes de chegar ao entendimento do termo Política de Comunicação, primeiro, faz-se pertinente uma discussão a respeito do significado da palavra política. Isso, sem o atavismo do senso comum que posiciona o seu sentido, quase sempre, associado à aliciação praticada por governantes descomprometidos. Segundo Arendt (2002), não há uma resposta apropriada – do ponto de vista filosófico – para a indagação o que é política.

Mesmo assim, a filósofa alemã define que política “(...) trata da convivência entre diferentes” (ARENDR, 2002, p. 7). Deste modo, o relacionamento humano, requer princípios-ancoradores que orientem a relação entre os iguais e entre os diametralmente divergentes. Ou seja, a política passa a desempenhar a função de organizar “(...) as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade *relativa* e em contrapartida às diferenças *relativas*” (ARENDR, 2002, p. 8).

Guareschi (2013) corrobora o seu conceito de política de acordo com Arendt (2002), quando associa suas reflexões ao sentido da liberdade. Acrescenta o autor, que o conceito de comunicação (discurso) também é inseparável do debate em questão. Para compreender melhor as análises da filósofa sobre o sentido maior da política, Guareschi explica que “a coisa política se centra em torno da liberdade, entendida negativamente como não ser dominado e não dominar; e positivamente como um espaço que só pode ser produzido por muitos...” (GUARESCHI, 2013, p. 91).

Em síntese, política pode ser definida como ato essencialmente humano, que significa liberdade para se comunicar e participar da vida pública na condição de ator político. Além do mais, é a ação do homem em movimento que orienta as relações entre iguais e diferentes garantindo direitos e determinando obrigações, com o propósito de equilibrar a convivência, seja na situação de consenso ou de conflito. Para isso, a prática política exige: pessoas, democracia, liberdade e comunicação. “E por prática política entendemos uma ação humana intencional que produz e reproduz relações sociais” (GUARESCHI *et al*, 2000, p. 263).

Após breve reflexão acerca do conceito de Política, agregaremos ao foco da discussão, a perspectiva do termo enquanto Política de Comunicação. Os autores Rabaça e Barbosa (1978) entendem como um conjunto de diretrizes que orienta a atividade de comunicação institucional numa organização. Acrescentam que “as perspectivas dessa política devem ser traçadas dentro de um objetivo que seja meta de todas as atividades e contra o qual não existam argumentos” (RABAÇA; BARBOSA, 1978, p. 336). Para Silva (2005), a definição de Rabaça e Barbosa é limitada porque se restringe à categoria de normas, quando, na sua interpretação, deve representar “(...) o esforço maior de uma organização, privada ou pública, no sentido de integrar suas ações e estratégias de

comunicação de modo a maximizar o seu relacionamento com os públicos de interesse” (SILVA, 2005, p. 48).

Segundo Bueno (2015), parte dos gestores acreditam, equivocadamente, que ter em mente normas e princípios já signifique uma Política de Comunicação. Para o autor, “a política de comunicação não é apenas uma intenção que se manifesta, mas um compromisso que se assume e ela não vigora apenas no discurso, mas pressupõe um trabalho sério, de construção coletiva” (BUENO, 2015). Contudo, existe também a situação contrária quando entidades, órgãos, se preocupam em documentar e, mesmo assim, não é incorporada pelos gestores. Esta circunstância tende a acontecer quando a comunicação se posiciona do lado de fora da perspectiva estratégica organizacional e quando há desinteresse em desenvolver a cultura de comunicação.

No poder público, as políticas de comunicação para serem elaboradas requerem, primeiramente, a institucionalização da comunicação nos órgãos governamentais. Mas, para isso, a gestão pública (agentes políticos e servidores) precisa reconhecer a área de comunicação como aliada aos objetivos da República e não da publicidade mercadológica (LASSANCE, 2010). Esse talvez seja o obstáculo mais difícil de vencer, porque esbarra num paradigma bastante enraizado, pela maioria dos gestores, de que a comunicação deve sempre estar a serviço de interesses particulares. Esta realidade revela falta de esclarecimento de que toda atividade, que advenha de uma entidade pública, serve à sociedade, inclusive sua prática de comunicação. Tal situação é mais crítica nos estados e municípios.

No artigo *Comunicação Institucional do Poder Público*, Lassance (2010) apresenta uma sugestão de marco institucional, para a comunicação do Poder Executivo, que fornece elementos suficientes para inspirar qualquer órgão público na elaboração de políticas e diretrizes de comunicação. Podemos resumir os tópicos levantados pelo autor sobre a política de comunicação, da seguinte forma: a) prestada como serviço público; b) democrática; c) crítica, que significa ir de encontro às opiniões mais disseminadas; d) afinada com os direitos do cidadão; e) autonomia, obedecendo ao regramento legal; f) conhecer o emissor das mensagens, das informações (o responsável); g) não cabe copiar, nem competir com os padrões de comunicação da concorrência comercial (oligopólio da mídia brasileira); h) dar proeminência ao caráter imediato, gratuito e de qualidade da informação prestada; i) abastecer todas as mídias com notícias, sem privilegiar qualquer

veículo; j) procurar primeiramente os veículos de comunicação do poder público para evitar ambivalência e ambiguidade da informação; e; k) os temas da agenda pública devem pautar especificidades nacionais e regionais (LASSANCE, 2010).

Cada apontamento elucidada à instituição pública como deve ser o trabalho de comunicação, orientando sobre suas responsabilidades, nos relacionamentos que estabelece, e ao mesmo tempo apoia estrategicamente a gestão no alcance das metas. Para Lassance, no regime republicano, a comunicação do poder público tem as seguintes atribuições e papéis que devem ser desempenhados:

- 1) Comunicar a decisão tomada e esclarecer sua motivação, alcance e possíveis consequências;
- 2) Zelar para que a mensagem transmitida seja fiel à decisão oficial. Este é o requisito básico da qualidade da informação do poder público: fornecer ao cidadão a fonte oficial da decisão e replicar seu exato teor;
- 3) Garantir o **caráter universal da informação**. Significa que ela **deve ser clara a todos os públicos, e sua disseminação deve ser irrestrita, gratuita e rápida, o mais imediata e diretamente possível, garantida a sua qualidade, valendo-se, para tanto, de meios próprios ou do apoio de outros tipos de comunicação que amplifiquem seu alcance**;
- 4) Esmiuçar o caráter contraditório das decisões. (...) Assumir o caráter polêmico das decisões é preparar-se para o momento em que elas serão contraditadas (LASSANCE, 2010, p. 170) (grifo nosso).

Os princípios da comunicação do poder público são garantidos por Leis, Decretos e Instruções Normativas. Esses dispositivos legais apoiam os gestores para o plano de trabalho, porém “seria errôneo atribuir importância excessiva às disposições constitucionais, já que esses textos solenes costumam se revestir de caráter meramente formal e são apenas simples declarações de intenção ou princípios” (UNESCO, 1983, p. 345). A letra fenecida e a falta de capacitação dos gestores, para adquirirem competência comunicativa, os impedem de descobrir a posição estratégica que a comunicação ocupa no gerenciamento dos programas e projetos. “Assim sendo, uma reformulação da comunicação do poder público deverá implicar em um aprendizado que envolva os profissionais da própria comunicação e também os gestores governamentais” (LASSANCE, 2010, p. 172). Essas afirmações encontram respaldo em Duarte e Silva (2007), quando defendem a relevância das organizações terem uma cultura de comunicação combinada com o seu sistema de gestão.

Adentrando agora na seara estratégia de comunicação, compreendemos que o sentido de estratégia se deriva da palavra grega *strategos*, significando “a arte do general”. Estratégia advém da área militar, indicando “(...) a arte e a ciência de conduzir forças militares para derrotar o inimigo ou abrandar os resultados da derrota. Na época de Napoleão, a palavra estendeu-se aos movimentos políticos e econômicos visando melhores mudanças para a vitória militar” (STEINER, 1969, p. 237 *apud* OLIVEIRA, 2012, p. 183). Assim, depois do estrategista francês o termo conquistou aplicação em outras áreas do conhecimento correlacionando a sua ação para melhor utilizar os recursos com vistas a diminuir os problemas e aproveitar as oportunidades.

Oliveira (2012, p. 183) comenta que “a finalidade das estratégias é estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para serem alcançados os objetivos, desafios e metas estabelecidos”. Logo, os gestores (de órgãos públicos ou privados) ficam acautelados perante suas responsabilidades, seguros quanto à trajetória a ser seguida, além de empregar os recursos de modo mais orientado ao processo de desenvolvimento organizacional. Felizmente, cada vez mais, a visão de gestão dirigida vem sendo incorporada por entidades públicas.

A nova teoria estratégica, proposta por Pérez (2004), repensa a estratégia colocando-a no lugar da comunicação por considerar que este é o seu *locus* perfeito, afirma. No ponto de vista do escritor espanhol, existem características da comunicação que a nova teoria deveria ter. Por isso, busca para a estratégia uma orientação mais dialógica, de negociação, de cooperação e consenso. Dessa visão, que enxerga a comunicação como um lugar, um espaço estratégico, partilham igualmente Massoni (2011), Massoni e Mascotti (2000) e Barbero (2002).

Portanto, a nova definição de estratégia formulada por Pérez (2004) propõe mudanças com novos pressupostos, ressaltando que alguns deles somente são cumpridos através da comunicação. São agregadas ao conceito de estratégia as seguintes condições: orienta, **íntegra dimensões**; sistêmica; válida para todos os assuntos, visão holística; dá importância à síntese criativa; **íntegra saberes e conhecimentos**; interdisciplinar; assume complexidade e caos; **trabalha com múltiplos *feedbacks***; **razão discursiva narrativa**, **recupera o ser humano com suas contradições**; **orientada a negociação cooperação e consenso**; **participação e diálogo**; **incorpora a comunicação**; gera a capacidade

estratégica do homem; é hermenêutica (trabalha com a subjetividade das percepções e das construções mentais humanas); trabalha com interações simbólicas; não perde de vista a ética e a eficácia; se preocupa em **estabelecer relações de confiança**; administra produção de significado em torno dos fortes ruídos midiáticos; entre outros (grifo nosso).

Segundo Weber (2011, p. 101), “(...) o poder da comunicação de Estado está na sua natureza estratégica”. Ou seja, o Estado detém a capacidade de se comunicar para atuar mais estrategicamente. Nesse sentido, independentemente do que for estabelecido no planejamento estratégico do Estado, ele sempre vai se deparar disputando com as mídias de massa, as versões da realidade e dos fatos, como também, buscando comunicação direta com o povo e públicos específicos (WEBER, 2011). Deste modo, afirma a autora que para sustentar essa conjuntura, a comunicação do Estado faz uso da combinação estratégica informar e persuadir ativamente, nas redes de comunicação pública. O grande problema é descobrir para qual fim se destina essa combinação, porque se for para buscar visibilidade pública, apoio particular e voto, coloca-se bem distante do cumprimento dos princípios da comunicação pública, muito embora, Weber (2011) afirme que o Estado a execute. No seu ponto de vista,

o Estado cumpre **os princípios da comunicação pública** regida pelo interesse público ao informar, explicar, disponibilizar, treinar, habilitar, ouvir e contribuir para o exercício da cidadania. Diferentemente da informação produzida pelas mídias, pelo jornalismo, **a comunicação do Estado sempre é necessariamente estratégica**, pois a política e a criação e circulação de produtos e discursos obedecem aos legítimos interesses das instituições do Estado e devem alcançar objetivos (WEBER, 2011, p. 105-106) (grifo nosso).

Mediante o exposto, percebemos a importância de os órgãos públicos serem, sistematicamente, capacitados em comunicação tendo em vista o nível dos planos e das responsabilidades assumidos pelo Estado para garantir um país democrático. Para termos uma noção mais apropriada, basta analisar os princípios da comunicação pública, que devem ser cumpridos pelo Estado, porque assim se evidenciaram pistas de quais são as estratégias utilizadas e se estão cunhadas para o empenho privado ou para o público. A comunicação em rede pode ser um bom exemplo tático, na medida em que fortalece o Estado, porém somente se estiver posicionada para favorecer a transparência, a capacidade de informar, o acesso à informação e as relações entre os atores sociais.

No artigo *Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião*, Weber (2011) escreve a respeito dos sistemas e das estratégias de comunicação do Estado Brasileiro, defendendo que é possível identificar a funcionalidade estratégica da comunicação, a partir das modalidades dos produtos informativos e comunicacionais dos sistemas de comunicação pública do Estado.

Segundo Weber (2011), ao identificar e verificar o uso dos produtos de comunicação é possível questionar, por exemplo, sobre os limites entre o público e o privado, dentre outras questões. As modalidades dos produtos, que foram determinadas pela autora são: **publicização**, refere-se à ação de disponibilizar informações (agenda, anais, blogs, discursos, pronunciamentos, estudos, gráficos, livros, informes, etc.); **debate público** alude a temas de interesse público, com o intuito de obter informações, aferir efeito ou obter dados para deliberar (debates, consultas públicas, fóruns, espaço de opinião e outras ações); **prestação de contas**, acompanhar planejamento e gastos do dinheiro público (acesso a contrato, convênios, relatórios de gestão, planejamento, portais de transparência e outros meios); **prestação de serviços**, permite ao cidadão acessar os serviços dos órgãos públicos (consultas, perguntas e respostas, publicação de guias, manuais e cartilhas, telefones úteis; etc); **informação jornalística** (boletins, clipagem, fotos, *newsletter*, programas de rádio, *releases*, revista, jornais impressos e digitais, etc.); **mídias públicas**, propagam informações, propaganda e conservam programação com temas institucionais, políticos, sociais e culturais (TV Judiciário, TV Senado, TV Câmara, Rádio Senado, Rádio Câmara, TV Brasil, NBR TV, e oito rádios nacionais); **mídias sociais**, colocam governantes e políticos em contato direto com os que estão na rede (Facebook, Twitter, blogs, Formspring.me e Youtube); **propaganda**, (banners, marcas, pôsteres, campanhas publicitárias, vídeos, artes para bonés, camisetas, cartazes, entre outros); e; **relações públicas**, permite diálogo entre o agente público e o cidadão (ouvidoria, pesquisas, conferências, palestras, congressos, encontros, inaugurações, oficinas, seminários, etc.).

Além de ter classificado os produtos de comunicação de Estado e seus usos, a professora também afirma que o Estado se comunica estrategicamente quando amplia sua comunicação e facilita o acesso aos cidadãos e à sociedade.

Comunicação Pública: conceito e prática

Para finalizar a discussão teórica, colocamos o conceito Comunicação Pública que fundamenta essencialmente a nossa investigação. O conceito comunicação pública chega ao Brasil num momento político bastante característico. Na época, as pessoas estavam discutindo sobre a construção da cidadania; a sociedade civil despontava com força e, no mesmo período, vários profissionais da área de comunicação acreditavam que a interface entre o Estado e cidadão não poderia ficar a cargo apenas da mídia, pois que não era (não é) portadora de toda a verdade.

Optamos por remontar as primeiras definições de comunicação pública e, por conseguinte, discutir os conceitos mais contemporâneos, destacando exemplos elucidados pelos autores brasileiros. No artigo Instrumentos de Comunicação Pública, Duarte (2009) inicia suas reflexões discutindo a respeito dos significados atribuídos ao termo Comunicação Pública. O autor afirma que, no Brasil, alguns fazem referência à expressão como: veículos públicos; comunicação governamental e também como conjunto de instrumentos originários da Administração Pública. Há os que preferem explicá-la pelo caminho oposto – “ou o que não é comunicação pública: não trata de comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de um público” (DUARTE, 2009, p. 61). Portanto, o esforço maior está em elucidar que a comunicação pública – em consonância com a democracia – trabalha sintonizada com os interesses do cidadão e não dos gestores públicos.

Já Matos (1999) remete o conceito a um processo de comunicação instituído numa esfera pública que conglomerava o debate, a negociação, a tomada de decisões – condizentes à temas públicos –, como também o Estado, o governo e a sociedade. A partir dessa visão, o cidadão assume o posto de ator ativo que pode, mais diretamente, se expressar, dialogar e participar do processo democrático. Desta maneira, Matos (1999) não aceita a comunicação pública como sendo uma modalidade da comunicação política, porque a dinâmica da CP pede fluxo contínuo de informações, interlocução de mão dupla e envolve múltiplos atores, para além de partidos, candidatos, eleitores e mídia.

Em 2009, Duarte (2009) atesta que é comum escutarmos pessoas associando a expressão CP ao tema direito à informação. Entendemos perfeitamente está vinculação porque é impossível dialogar, participar, exercer a cidadania sem elementos informativos

básicos para a elaboração de novas ideias/attitudes. O espaço de atuação da Comunicação Pública é formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e sociedade civil, partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão). Esse processo específico trata do compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca do atendimento de interesses referentes a assuntos e relevância coletivos. A Comunicação Pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, Duarte sugere que a

comunicação pública deve ser compreendida com sentido mais amplo do que dar informação. Deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe,¹⁶ à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. Na prática, isso inclui o estímulo a ser protagonista naquilo que lhe diz respeito, ter conhecimento de seus direitos, a orientação e atendimento adequado, passando pelo direito a saber como são gastos os recursos públicos, o motivo e o voto de um parlamentar, até a possibilidade de ter participação efetiva nas decisões sobre aquilo que é de interesse público (DUARTE, 2009, p. 64).

Ou seja, o cidadão sai da condição de consumidor do governo, que quase sempre escuta e aceita tudo passivamente, para o estado de ator-partícipe exercendo o seu direito de conhecer, acompanhar, criticar e intervir nas políticas públicas. Do ponto de vista governamental, Kondo (2002, apud NOVELLI, 2006) atesta que governos podem estimular o engajamento e a maior participação dos cidadãos desde que nos seus instrumentos de gestão contemplem os dez princípios orientadores. São eles:

1. Compromisso - é preciso obter o **comprometimento dos envolvidos**, desde a classe política e a alta administração governamental até os próprios funcionários públicos.
2. Direito - O **acesso à informação e as possibilidades de participação** devem estar ancoradas em leis claras e objetivas.
3. Clareza - as funções e responsabilidade dos cidadãos e do governo em contribuir para a **discussão e tomada de decisão** devem ser explícitas.
4. Prazo - é preciso estabelecer prazo suficiente para que as discussões possam surgir e se consolidar ao longo do **processo de debate**.
5. Objetividade - as **informações fornecidas pelo governo aos cidadãos** devem ser objetivas, completas e acessíveis a todos.

¹⁶ Como sugere Gilberto Gil, “o povo sabe o que quer, mas o povo também quer o que não sabe”. GIL, Gilberto. **Rep.** In: O sol de Oslo. Faixa 8. Rio de Janeiro: Biscoito Fino, 2005. 1 CD.

6. Recursos - o governo deve alocar os recursos necessários para o desenvolvimento dos mecanismos de governança, incluindo o **treinamento e a capacitação de funcionários públicos**.
7. Coordenação - as iniciativas que demandam a **participação do cidadão precisam ser coordenadas nas várias esferas do governo** para não haver o risco de ocorrer uma “fadiga por excesso de consulta”.
8. Responsabilidade - o governo precisa **prestar contas das contribuições oferecidas pelos cidadãos** e, portanto, deve-se investir em mecanismos que sejam **abertos, transparentes** e de fácil fiscalização.
9. Avaliação - são necessários **instrumentos de avaliação** dos mecanismos de governança, a fim de verificar sua eficácia junto aos cidadãos.
10. Cidadania ativa - um dos maiores beneficiários da cidadania ativa é o próprio governo, que conta com a **ampliação da capacidade cívica da sociedade** e passa a implementar seus projetos a partir de prévio processo de legitimação dos cidadãos (KONDO, 2002, p. 288 apud NOVELLI, 2006, p. 84) (GRIFO NOSSO).

O conjunto de princípios de Kondo (2002) citado por Novelli (2006) consolida mais precisamente as características da comunicação pública e ancora sua contribuição no exercício da boa governança. Ao debruçar sobre as frases destacadas, o que chama atenção é o desprezo por parte de alguns governantes quanto ao papel contributivo da comunicação para o êxito dos projetos e programas de governos. A governança, por si só, pede o intercâmbio com vários atores sociais, isso inclui fortemente o cidadão, sendo este instigado a participar dos assuntos públicos. Assim sendo, não há outro caminho que materialize tudo isso, senão pelo diálogo a serviço da cidadania, pois uma boa governança é aquela “(...) em que há participação, transparência e *accountability*; efetiva, efetiva e equitativa (justa); [e] assegura o cumprimento da lei” (DUARTE; VERAS, 2006, p. 54).

Segundo Novelli (2006, p. 86), “(...) o principal objetivo da comunicação pública, quando se aplica à prática da governança, é promover e viabilizar o relacionamento mais interativo e participativo entre governantes e governados”. Assim sendo, a comunicação pública, sob esta perspectiva, amplia seu compromisso porque estará posicionada dentro de uma política de gestão pública, que segue um modelo democrático e participativo. Na prática, a inserção da comunicação pública na governança vem como uma condição fática porque o próprio conceito de governança não inclui somente governo. De acordo com Duarte e Veras (2006, p. 54), a definição insere, além da execução da autoridade política, econômica e administrativa de temas públicos nas esferas federal, estadual e municipal,

“(…) a articulação dos cidadãos para a defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações”. Ou seja, o cidadão na dinâmica da gestão pública é condição essencial para que haja democracia.

De modo bem pragmático, Duarte (2009) indica determinados instrumentos que podem operacionalizar a comunicação pública. Os exemplos sugeridos por Duarte (2009, p. 65) são “fóruns de consulta, oficinas de mobilização social, grupos de trabalho, orçamento participativo, ouvidorias, conselhos, listas de discussão, comunidades de informação, atendimento ao cidadão, debates públicos, entre outros”. Porém, para serem enquadrados na ótica da CP vai exigir, antes de mais nada, que a organização pública opte, politicamente, por focar no interesse público e na cidadania. Entretanto, a afirmação parece desnecessária uma vez que a própria natureza dos órgãos públicos tem essa condição como *sine qua non*, inclusive está prevista na Constituição. Por outro lado, a ressalva é válida porque em vários episódios testemunhamos instituições trabalhando, prioritariamente, no empenho particular das lideranças. Logo, o contrário significa assumir a posição responsável por prestar o melhor serviço, a partir da necessidade do cidadão, procurando oferecer informação adequada, oportunidades de diálogo e participação ativa.

Segundo Oliveira (2004), o conceito de comunicação pública envolve, “(...) toda a comunicação de interesse público, praticada não só por governos, como também por empresas, Terceiro Setor e sociedade em geral” (OLIVEIRA, 2004, p. 187). Deste modo, quando analisamos as definições dos autores brasileiros, percebemos que, de maneira geral, a visão se expande para além da esfera governamental, ou seja, insere atores do segundo e terceiro setor. Neste ínterim, chegamos a concluir que apesar da maioria dos estudiosos brasileiros terem se inspirado na compreensão de Zémor (2003), divergem do autor francês porque este atribui a responsabilidade da comunicação pública, prioritariamente, às instituições governamentais. Matos ensina que

a contribuição de Pierre Zémor para a sistematização da comunicação pública é inegável. No entanto, é necessário sair do círculo concêntrico em torno do governo, deixando que o Estado e também a sociedade assumam a responsabilidade da comunicação pública. Sob o regime da comunicação pública, todos os agentes envolvidos na esfera pública devem desempenhar as atribuições que Zémor atribui exclusivamente ao Estado (MATOS, 2012, p. 54).

No senso comum, o termo comunicação pública costuma estar relacionado, principalmente, aos esforços comunicacionais – cujos temas são de interesse público –, e, que partem do governo, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das empresas públicas. Contudo, a definição mais referenciada, pelos estudiosos, remete ao “(...) processo de comunicação que se instaura na esfera pública entre o Estado, o Governo e a Sociedade e que se propõe a ser um espaço privilegiado de negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país” (BRANDÃO, 2009, p. 31).

Metodologia

A metodologia adotada para o estudo das políticas e estratégias de comunicação dos governos Lula (2003 a 2010) foi a da Análises de Conteúdo. As entrevistas, concedidas à pesquisadora, foram o principal objeto de estudo além de palestras, entrevistas publicadas, relatórios, apresentações em *power point* e publicações do próprio governo; esse conjunto compôs o *corpus*. As gravações foram decupadas com o cuidado de demarcar criteriosamente os períodos das experiências, distinguindo-as se ocorreram no primeiro ou no segundo mandato.

Por se tratar de uma pesquisa que estudou os oito anos de governo, do Presidente Lula, os relatos livres dos entrevistados, sobre a comunicação da presidência, indicaram e possibilitaram revelar unidades de sentido acerca das políticas e das estratégias de comunicação. Por conseguinte, foram criadas as categorias de análises que deram importantes subsídios para conhecer as tendências comunicacionais de cada mandato. Logo, as estruturas analíticas ajudaram na organização das informações e na classificação dos conteúdos investigados, observando atentamente aos padrões e às contradições. Para tanto, desenvolvemos doze unidades de análise que aplicamos aos objetos pesquisados com o intuito de conhecer quais/como se apresentaram em cada governo. As temáticas centrais estão detalhadas foram: informação; comunicação (diálogo); participação; comunicação pública; mídia; publicidade; *accountability*; equipe de governo capacitada para informar e dialogar com o cidadão; política de comunicação; estratégica de comunicação; patrimonialismo; e; dificuldades enfrentadas pela equipe de comunicação.

Com base nas inferências dos temas, no *corpus* analisado, foi possível interpretá-lo, de acordo com os objetivos traçados, compreendendo as políticas e as estratégias de comunicação e as avaliando quanto à proximidade com a comunicação pública. Como forma de preservar os entrevistados, embora tenham autorizado a publicação das falas, adotamos código aleatórios para cada fonte, sem seguir qualquer sequência, nominando-os de E01 à E13.

O percurso das investigações permitiu articular as evidências identificadas para que a elaboração das análises também trouxesse respostas sobre como a Presidência da República fez uso (ou não) da comunicação pública enquanto estratégia política para trabalhar a comunicação do governo. E, quão posicionadas estavam com o fito de conscientizar e empoderar o cidadão para o exercício da cidadania.

Alguns resultados...

Durante os quatro anos do doutoramento, pesquisando e estudando a comunicação da Presidência da República, dos governos Lula, logramos compreender as diretrizes, políticas e estratégias, que orientaram todo o trabalho de comunicação do Poder Executivo. Com base, principalmente, nas declarações dos entrevistados, foi possível entender a **diretiva, os princípios** adotados pela comunicação do governo; os **sentidos (políticas)**, que nortearam as iniciativas e os relacionamentos; e, por fim, os **caminhos (estratégias)**, que levaram ao alcance dos objetivos planejados pela Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom).

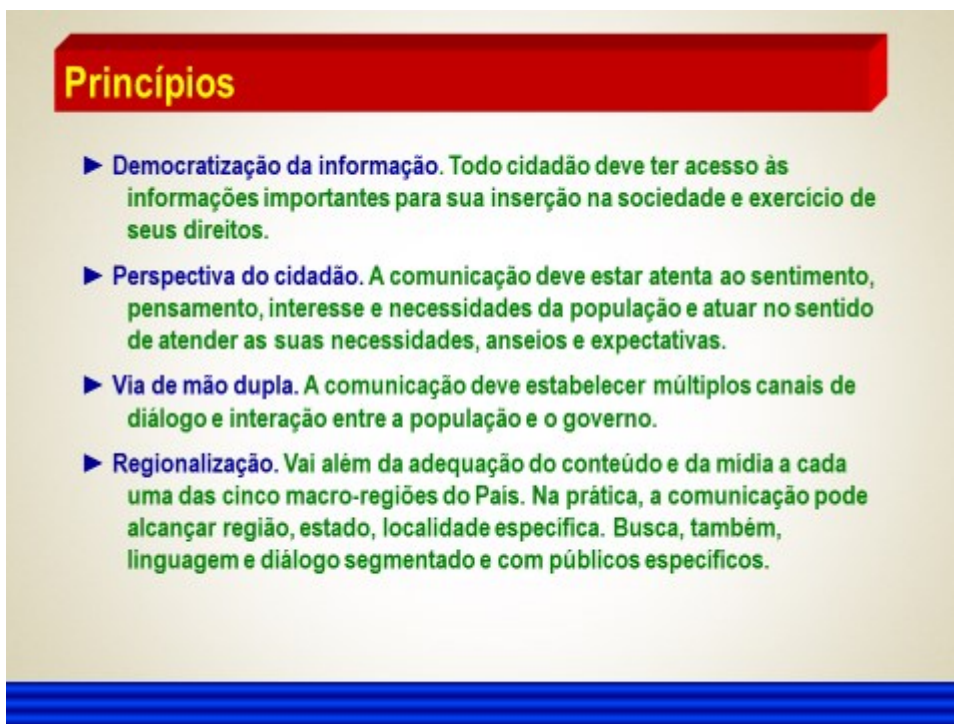
Antecipadamente, chamamos atenção do/da leitor/leitora para as primeiras evidências a respeito das políticas e estratégias de comunicação da Presidência da República, que foram apresentadas ao longo deste trabalho. Para tanto, nesta seção desenvolvemos, mais precisamente, a culminância das análises sem avaliar os resultados das ações e projetos de comunicação da Presidência. No curso da pesquisa, descobrimos que a Secom não encaminhou proposta a fim de que as políticas de comunicação, adotadas no governo Lula, se tornassem políticas públicas de comunicação. Isto é, nunca foram sistematizadas oficialmente para serem caracterizadas como políticas públicas de comunicação da Presidência. Segundo o entrevistado E07, as políticas de comunicação da Presidência foram tácitas, tanto que nunca ganharam status de política pública. De certa forma, E10 reitera isto quando relata que, no primeiro mandato, “o governo não

tinha uma política de comunicação previamente estabelecida, a gente chega lá procurando esse rumo. (...) havia reuniões de planejamento, mas na verdade era uma coisa mais pragmática, a gente sabia o que queria e íamos fazendo”. E13 confirma a existência de reuniões para orientar a comunicação do governo. De certa forma, o entrevistado E11 contrapõe E10 e E13, quando afirma que nos dois primeiros anos de governo, nunca houve reunião para discutir políticas de comunicação.

Mediante o exposto, concluímos que as políticas de comunicação da Presidência existiram no campo tácito e foram influenciadas pelo estilo comunicador do Presidente Lula. Conforme E12, *“foi assim...era uma comunicação que tinha a cara do Lula, de proximidade, de aconchego, de valorização do povo, do brasileiro, das suas riquezas...tinha todo esse aspecto como foco. A comunicação todinha trazia esse aspecto. Era assim toda ela*”. Os Ministros da Secom não institucionalizaram as políticas de comunicação (enquanto política pública), mas indicavam o rumo que os órgãos do Sicom deveriam seguir para integrar suas ações e estratégias de comunicação. Ao mesmo tempo, havia a preocupação de deixar claro o compromisso e as diretrizes, que cada órgão deveria assumir nos seus trabalhos de publicidade e imprensa, para que não destoasse dos propósitos do governo. Segundo E12, *“(...) por mais que as políticas [de comunicação] não estivessem escritas, elas são explícitas nas estratégias...”*.

Com vistas a compreender apropriadamente as políticas e as estratégias de comunicação utilizadas pela Presidência da República – nos dois mandatos – faz-se necessário lembrar que os objetivos norteadores de comunicação presidencial estão previstos na Constituição Federal. Nessa conformidade, o entrevistado E09 atesta que a comunicação do governo deve ter *“função educativa, orientativa e de prestação de contas, respeitando os princípios de impessoalidade*”. Observamos, ainda, não ter sido diretamente mencionado, por nenhum dos entrevistados, qualquer política ou estratégia condizente aos propósitos da *educação política, conscientização crítica e empoderamento do cidadão*. Eles, portanto, também não aparecem nos princípios da Secom, como podemos ver abaixo.

Figura 01: Princípios da Secom ¹⁷



Fonte: Secom, 2010.

Em seguida, apresentamos as políticas e as estratégias de comunicação dos governos Lula. Ao ler as políticas, percebemos que estavam bem afinadas com a maioria dos elementos indicados por Lassance (2010), para a sua elaboração. São eles: foco no direito do cidadão, qualidade da informação, não privilegiar veículo de comunicação, entre outros. O conjunto de deliberações, para determinar o caminho estratégico da comunicação (OLIVEIRA, 2012), estava estruturado com o fito de alcançar os seguintes objetivos da Secom: “contribuir para a viabilização das políticas públicas; apoiar o cidadão em sua relação com o Estado; qualificar os processos de comunicação (informação e relacionamento); e expressar os conceitos e ações de governo”¹⁸.

¹⁷ Apresentação *Secom e Comunicação Pública Abrapcorp* (ppt) disponibilizada pelo entrevistado E07 (acervo particular). É importante destacar que essa apresentação foi elaborada em maio/2010, portanto a gestão estava em curso.

¹⁸ Extraído da *Apresentação Secom e Comunicação Pública Abrapcorp* (ppt).

Quadro 01: Políticas e Estratégias de Comunicação da Presidência da República (Governos Luiz Inácio Lula da Silva)

Políticas e Estratégias de Comunicação da Presidência da República (Governos Luiz Inácio Lula da Silva)	
Diretriz Comunicação Pública (Foco no cidadão, Diálogo, Participação, Transparência, Informação, Prestação de Contas)	
Políticas de Comunicação	Estratégias de Comunicação
Primeiro Mandato	
<ul style="list-style-type: none"> - Democratizar a distribuição dos recursos publicitários do Sicom (baseado em critérios técnicos); - Regionalização dos investimentos em Publicidade; - Otimização de recursos para a comunicação (processo de renegociação de volume de gastos com mídia); - Publicidade da Administração Pública Federal unificada e ampliada (gestão e negociação na Secom); - Publicidade Institucional realizada pela Secom (única responsável) e a Publicidade de Utilidade Pública (PUP) cabe aos demais órgãos; - Diversidade étnica da população brasileira e elementos da cultura nacional estivessem presentes na publicidade; - Comunicação com conteúdos atualizados para melhor falar com os públicos (Publicidade); - Diálogo com atores sociais (de diferentes visões); Interlocução forte com a sociedade; - Participação e debate; - Unidade de governo; - O cidadão tem o direito de ser informado, é o principal ator da comunicação; - Universalização do direito à informação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Campanhas publicitárias nos interiores do Brasil; - Investimento em publicidade proporcional à audiência (TV e rádio) e circulação (jornal); - Pulverização dos recursos com publicidade (investido nos grandes e pequenos veículos, a depender do IBOPE e do IVC); - Apoio às conferências de discussão; - Administração e negociação do orçamento destinado a publicidade da Administração Pública Federal sob responsabilidade da Secom (negociação de preços de mídia, considerando o valor total de investimentos do Governo Federal); - Campanha de prestação de contas segmentada em 14 estados, informando sobre os investimentos que o Governo Federal estava realizando nas áreas consideradas prioritárias: saúde, educação, desenvolvimento social, desenvolvimento agrário, geração de empregos e renda; - Interiorização das campanhas publicitárias (emissoras do interior recebem verbas para veicular Publicidade do governo); - Orientação, formação e capacitação dos profissionais de comunicação (Sicom); - Campanhas: “Melhor do Brasil é o Brasileiro”; “Um bom exemplo, essa moda pega”

<ul style="list-style-type: none">- Comunicação de governo tem que alcançar as pessoas (voltada para o cidadão);- Valorização da autoestima, atitudes e comportamentos (considerado movimento de educação);- Comunicação de governo integrada;- Política da autocrítica;- Acesso à informação pública;- Os veículos de comunicação (pequenos e grandes) devem ter o mesmo tratamento; sem privilégio de informação exclusiva;- Democratizar a informação do governo (transmitir informações para todos);- Transparência (prestar contas das atividades do governo);- Política de parceria;- Inclusão social;- Prestação de contas.	<ul style="list-style-type: none">- <i>Clipping de Comunicação</i> (internet);- Reunião com o Presidente baseado na Carta Crítica (Bernardo Kucinski), que apontava os erros do governo e politizava;- Criação de um núcleo de assessores que lia e monitorava o noticiário, fazia análise e criava uma lauda de sugestões, de alertas, que podiam desembocar em crise. O Ministro Gushiken levava essas informações para a reunião das 09h com o núcleo de ministros mais próximo ao Presidente;- Leitura dos jornais (de madrugada) e debate para orientar as autoridades;- Programa de rádio <i>Bom Dia Ministro</i> (criado em 2005). Comunicadores de emissoras de rádio entrevistavam Ministros para falar sobre os programas e políticas públicas do Governo Federal;- Programa de rádio <i>Café com o Presidente</i> fazia entrevista, de seis minutos, com o presidente (criado em 2003). Programa de veiculação voluntária (uso gratuito e livre);- Programa <i>Voz do Brasil</i> (transmite o ponto de vista do Poder Executivo);- Reunião anual de planejamento de comunicação com as assessorias de comunicação dos Ministérios e das estatais;- Grupos de trabalho para gerenciamento de crise eram criados pela Secom;- Articulação com vários atores sociais;- Criação de cadastro de veículos com valores de negociação;- Criação <i>Fale com o Governo</i>, pelo Portal Brasil (cidadão perguntando, falando com o governo). Havia um banco de respostas para perguntas recorrentes.
--	---

Políticas de Comunicação	Estratégias de Comunicação
Segundo Mandato	
<ul style="list-style-type: none"> - Promoção do Brasil no exterior; - Mídia Técnica na Publicidade; - Comunicação para a população brasileira; - Comunicação do governo deve se dar principalmente através da imprensa; - Regionalização da informação (divulgação com base na realidade local); - Participação; - Não abdicar do debate público; - Democratização das informações do governo para todos os veículos (pequenos e grandes); - O cidadão tem o direito de ser informado, é o principal ator da comunicação; - A imprensa é o instrumento pelo qual o cidadão tem acesso as informações de Estado; - Relação com a imprensa deve ser permanente, fluida e profissional (pautadas na transparência e na igualdade de acesso às informações públicas); - Diálogo com atores sociais (de diferentes visões); Interlocução forte com a sociedade; - Unidade de governo; - Normalização da relação entre governo e mídia; - Acesso à informação pública (devem estar ao alcance do público); - Comunicação de governo tem que alcançar as pessoas (voltada para o cidadão); - Transparência (prestar contas das atividades do governo); 	<ul style="list-style-type: none"> - A Secom ampliou, consolidou e criou ferramentas que simplificavam e agilizavam o acesso às informações públicas: Site geral da Secom; Site específico da Secretaria de Imprensa; o Blog do Planalto (atos e fatos relacionados à Presidência, também esclarecia interpretações equivocadas da mídia); e Portal Brasil; - <i>Portal Brasil</i> tinha por objetivo facilitar o acesso aos serviços públicos, informar e oferecer conhecimento diversificado sobre o País. Voltado também para públicos no exterior (notícias focadas no interesse pelo país, ressaltando as riquezas, valores e cultura do Brasil); - <i>Portal da Transparência</i> (a partir da divulgação, estimulava o controle social dos recursos); - Transformação da EBC em Empresa Pública (2007); - Relações Públicas no exterior; - Orientação, formação e capacitação dos profissionais de comunicação (Sicom); - Programa de Capacitação em Comunicação Pública, ativo desde 2004. Foi fortalecido em 2007 (responsável NCP); - Programa de rádio <i>Bom Dia Ministro</i> (criado em 2005, mas consolidado em 2007; passou a ser semanal); - Programa de rádio <i>Café com o Presidente</i> fazia entrevista, de seis minutos, com o presidente (em 2005, passou a ser semanal); - Programa <i>Voz do Brasil</i> (transmite o ponto de vista do Poder Executivo);

<ul style="list-style-type: none"> - Tratamento igual para todos os veículos de comunicação; - Relacionamento com a Mídia Regional; - Inclusão digital; - Profissionalização da comunicação do governo; - Prestação de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionamento com a imprensa sindical, os movimentos populares e imprensa digital (ampliando áreas de relações); - Cadeia de ações articuladas das áreas Imprensa e Publicidade do governo para levar informações nacionais e locais (viagens do Presidente pelo Brasil); - Nas viagens, o Presidente Lula concedia entrevistas por escrito, aos principais jornais da cidade como também para emissora de rádio da localidade, conversando com o comunicador mais popular; - A Secretaria de imprensa da Presidência, nas viagens do Presidente Lula, visitava as redações dos veículos de comunicação locais para conhecer suas demandas; - Atrrelamento da notícia regional à política nacional de governo (estratégia para levar informações regionais para o âmbito nacional); - Regionalização da mídia; - Mídia local: diálogo direto com os jornalistas da região. A partir do contato com vários atores representativos locais, a Secom entendia a real situação dos programas e produzia relatórios para os ministros; - Articulação com vários atores sociais; - Núcleo de Comunicação Pública (NCP) (criado em 2007). O NCP consolidou uma área de produção de conteúdos próprios para disseminar informações do governo em diversos meios, além de aperfeiçoar os produtos já existentes. Os seus principais produtos foram: 1) <i>Boletim Em Questão</i> (digital e impresso); 2) <i>Central de Notícias do Portal Brasil</i>; 3) <i>Revista Digital do Portal Brasil</i>; 4) <i>Canal Sicom</i> (informar e integrar os agentes de comunicação do Executivo); e 5) <i>Jornal de Balanço Mais Brasil</i>; - Coluna Semanal <i>O Presidente Responde</i>. O presidente responde três indagações dos leitores de várias partes do Brasil. Criada em 2009 para atender demanda de jornais populares, regionais e do interior; - Organização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom).
---	---

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, 2017.

Breves conclusões

Mediante análises, compreendemos que as políticas e as estratégias de comunicação da Presidência da República estavam fundadas, principalmente, no acesso à informação, na prestação de contas, no diálogo, na participação e na comunicação com a sociedade. Neste sentido, o foco da comunicação do governo Lula foi o cidadão; havia forte preocupação em democratizar a informação de interesse público; e a participação foi considerada pelos entrevistados como método do governo.

Por outro lado, a Presidência da República criou poucos canais diretos de comunicação com a sociedade, propiciando assim hiatos na comunicação direta entre o governo e os públicos beneficiados. Para ilustrar, existiam o *Fale com o Governo*, o *Portal Brasil*, *Blog do Planalto*, mas praticamente desconhecidos pela população. No segundo mandato, a Secom decidiu investir fortemente na relação com a mídia, esperando com isso levar mais informações úteis à sociedade. Ou seja, o ministro Franklin Martins organizou a comunicação do governo com a sociedade através da mídia. Todavia, embora os grandes veículos de comunicação tenham aumentado o número de notícias publicadas, sobre o governo, pouco modificou o seu formato raso ao noticiar as políticas públicas. Dito de outra forma, as notícias continuaram desfavorecendo o ponto de vista das necessidades do cidadão.

Para que haja emancipação e criticidade da população são exigidos trabalhos de conscientização e empoderamento, extrapolando os deveres básicos do governo de informar, dialogar, prestar contas e oferecer espaços de participação social. A partir dessa aguardada mudança, a população poderá, por exemplo, dificultar que gestores públicos e políticos permaneçam perpetrando a *continuidade e descontinuidade das políticas públicas* para fins particulares. Logo, percebemos que existiram poucos esforços orientados para instigar a consciência crítica e o empoderamento político do cidadão, nos governos Lula.

Assim sendo, concluímos que o caminho é a **educação política** para, através dela, desenvolver a **criticidade-dialógica**, sem nos contentarmos com o lugar de meros receptores de informações públicas. Consequentemente, o político ou gestor público que não oferecer esse caminho continuará mantendo o cidadão na condição de subalterno. Bobbio (2009) e Dahl (2001) atestam que a educação para a democracia move o homem da situação servil para o de cidadão, qualificando-o melhor para o debate.

Referências Bibliográficas

- AB'SÁBER, Tales. **Lulismo, carisma pop e cultura anticrítica**. São Paulo: Hedra, 2011.
- ARAÚJO, José Prata. **Um retrato do Brasil**: um balanço do governo Lula. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- ARENDT, Hannah. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL 2003 a 2010. **Presidência da República**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2010.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009. Cap. 1, p.1-33.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BUENO, Wilson da Costa. **Políticas de comunicação**: só poucas organizações podem ter. 2015. Disponível:
<http://www.comunicacaoempresarial.com.br/comunicacaoempresarial/artigos/comunicacao_corporativa/artigo13.php>. Acesso em: 22 jan. 2016.
- CAMARGO, Renata. **Conselho de Comunicação não fere liberdade, diz Intervozes**. Congresso em foco. 2009. Disponível em:
<<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/questao-de-foco/conselho-de-comunicacao-nao-fere-liberdade-diz-intervozes/>>. Acesso em: 07 nov. 2015.
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universitária Brasília, 2001.
- DUARTE, Jorge; SILVA, Heloiza Dias da. **Política de comunicação e gestão empresarial**: a experiência da Embrapa. Revista Organicom. Ano 4. Número 6. 1º Semestre de 2007, p. 13-25.
- DUARTE, Jorge. **Instrumentos de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, Jorge; VERAS, Luciara (Orgs.). **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa das Musas, 2006.
- GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- _____; OLIVEIRA, Fátima; WERBA, Graziela; VENZON, Clarissa. A representação social da política. In: GUARESCHI, Pedrinho A (Org.). **Os construtores da informação**: meios de comunicação, ideologia e ética. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

LASSANCE, Antonio. Comunicação institucional do poder público. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de; CASTRO, Cosette (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010, p. 167-181. Vol. 1.

MASSONI, Sandra. Comunicação estratégica: somos seres que se en-red(am). In: **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1 ed. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011, p. 153-169.

_____; y MASCOTTI, M. *Apuntes para la comunicación en un mundo fluido*: mediación no es mediar, en Memorias de la comisión del GT Comunicación, Tecnología y Desarrollo del V Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación. Edición Especial Temas y Problemas/ ALAIC, Publicaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto, abril, 2000.

MATOS, Heloiza. **Comunicação Pública – Democracia e Cidadania**: o caso do Legislativo. 1999. CRP-ECA/USP. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/783e6552ae7775c83c58acadb0563e.PDF>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: Estado, mercado, sociedade interesse público. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília, 2009. Disponível: <http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/aceso-a-informacao-respostas-a-pedidos-de-informacao-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-caderno.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da Governança**. Organicom. Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas, v. Ano 3, 2006, p. 74-89.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e prática. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação pública e os setores não-estatais. In: **Comunicação Pública**. OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). Campinas: Alínea, 2004. PÉREZ, Rafael Alberto. *La nueva teoría estratégica: Estado de la cuestión*. II Encuentro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación. Sevilla, 16 > 18 septiembre 2004. Disponível: <http://www.tendencias21.net/estrategar/docs/haciaunanuevaestrategia.pdf> Acesso em: 05 fev. 2016.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de comunicação**. São Paulo: Codecri, 1978.

SILVA, Heloiza Dias da. **A comunicação na administração pública federal**: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. São Bernardo do Campo, 2005. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Paulo.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**: comunicação e informação em nossa época. Rio: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Maria Helena. Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: KUNSCH, Margarida (Org). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011. Série Pensamento e Prática; v. 4.

MÍDIA E CRISE POLÍTICA NO BRASIL: A PRISÃO DE LULA NA COBERTURA DA FOLHA DE S. PAULO

Ana Maria da Conceição VELOSO¹⁹
Fabiola Mendonça de VASCONCELOS²⁰
Laís Cristine Ferreira CARDOSO²¹

Resumo

O trabalho visa analisar a cobertura do jornal Folha de S. Paulo sobre os fatos relacionados à prisão do ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, ocorrida no dia 7 de abril de 2018. O estudo contempla as edições referentes ao período que antecede o julgamento do Habeas Corpus pelo Supremo Tribunal Federal (STF) até uma semana após o encarceramento do ex-presidente. Utilizamos como aporte teórico a Teoria Crítica, a Economia Política da Comunicação e as Indústrias Culturais, sob a ótica de autores como Antônio Gramsci (2011), Octavio Ianni (2001), Eduardo Granja Coutinho (2008), Vincent Mosco (1996), Venício Lima (2006), Janeth Wasco (2006), etc.. Com base nas observações, é possível afirmar que as publicações da Folha de S. Paulo, no período analisado, tendem a empreender uma narrativa favorável à prisão de Lula.

Palavras-chaves

Economia Política da Comunicação; Hegemonia; Prisão de Lula; Política brasileira; Folha de S. Paulo.

Introdução

As eleições brasileiras de 2018, que deram a vitória ao candidato do Partido Social Liberal (PSL), Jair Bolsonaro, despontam como mais um capítulo da história recente do país. O pleito em questão foi marcado pela criminalização do campo das esquerdas, especificamente do Partido dos Trabalhadores (PT), legenda que esteve no poder por pouco mais de 15 anos consecutivos, e hoje tem encarcerado o seu maior líder, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. É importante salientar que o PT foi retirado do poder após o

¹⁹ Professora do Departamento de Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e coordenadora do Observatório de Mídia da UFPE. E-mail: anavelosoufpe@gmail.com

²⁰ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE (PPGSS). E-mail: fabiolamendonca@gmail.com

²¹ Mestre em comunicação pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFPE (PPGCOM). E-mail: lais.ferreiraa@gmail.com

impeachment da presidente Dilma Rousseff, reeleita em 2014 para o mandato de quatro anos, ocorrido em abril de 2015, episódio que alguns especialistas classificam como golpe.

Desde 2002, quando da primeira eleição de Lula para presidente, o PT vem sendo alvo de críticas dos setores conservadores, inclusive da mídia corporativa. Analistas e estudiosos, como o sociólogo Jessé Souza, datam o início desse processo no final do primeiro governo Lula, quando estourou, em 2005, o chamado escândalo do mensalão, uma rede de corrupção envolvendo lideranças petistas e parlamentares. A partir daí, teve início uma campanha contra a era dos petistas na Presidência da República, com a mídia corporativa supervalorizando pautas relacionadas ao mensalão e à corrupção do governo do PT. Nesse sentido, podemos dizer que uma grande parcela da mídia corporativa agiu com certa omissão quanto à reprodução de atos ilícitos da mesma natureza, comuns e sistêmicos na história política brasileira, ocorridos durante outros governos.

De tal sorte, as narrativas jornalísticas passaram a sensação de que a corrupção, no campo político, havia tido como marco inicial no Brasil o governo do presidente Lula. Esse quadro se transformou em combustível para a opinião pública, sobretudo a chamada classe média, criar ojeriza ao governo do PT e a seus líderes, o que alguns especialistas definem como ódio de classe e indignação seletiva.

O Mensalão foi o ensaio geral para o golpismo de agora, especialmente do seu núcleo fundamental: a ação concertada entre mídia e aparato jurídico-policial do Estado. Como o combate efetivo à corrupção é o último dos objetivos da nossa mídia-partido de elite, a estratégia é novelizar a política e reduzi-la ao embate mocinho versus bandido. (...) O fundamental aqui é a manutenção da “fulanização da corrupção”, ou seja, manipular o discurso da corrupção tornando invisível seu núcleo real e institucional, concentrando-se apenas em pessoas sempre da esquerda ou da base de apoio da esquerda (SOUZA, 2016, p. 687)

Do mensalão até 2013 – quando ocorreram manifestações de rua conhecidas como Jornadas de Junho, um movimento que começou com o protesto de estudantes em São Paulo contra o aumento da passagem de ônibus e se expandiu pelo país aglutinando diversas pautas -, são incontáveis as pautas negativas contra os governos petistas, o que, todavia, não foram suficientes para impedir a reeleição de Lula em 2006 e a eleição e reeleição de Dilma Rousseff em 2010 e 2014, respectivamente. A partir dessa última, os setores empresarial, industrial e financeiro do país se voltam contra o governo e passam a fazer campanha aberta para o *impeachment* da então presidente. Junto com as

engrenagens simbólicas orquestradas por parte dos grupos de mídia – com destaque para o Jornal Nacional, da TV Globo – assumem a dianteira no processo e trabalham para limar o PT do Planalto Central.

Após a destituição de Dilma Rousseff do poder, o próximo passo seria encarcerar o ex-presidente Lula, que despontava em todas as pesquisas de opinião pública como o favorito a ganhar as eleições presidenciais de 2018. Em 2017, a Operação Lava Jato, liderada pelo juiz federal Sérgio Moro – que aceitou o convite de Jair Bolsonaro e assumiu o cargo de ministro da Justiça do Brasil, a partir de janeiro de 2019 – condenou Lula a 9 anos e seis meses de prisão. A decisão, em janeiro de 2018, não só foi ratificada como a pena ampliada para 12 anos e um mês pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

A condenação de Lula foi contestada por alguns recursos, dentre deles o pedido de Habeas Corpus (HC) no Supremo Tribunal Federal (STF), que garantiria a liberdade do ex-presidente até o trânsito em julgado. A votação no STF aconteceu no dia 4 de abril de 2018, sendo negado o benefício ao petista. Um dia após a decisão, o juiz Sérgio Moro assina o pedido de prisão de Lula, dando um prazo de 24 horas para que ele pudesse se apresentar à Justiça, o que aconteceu no dia 7 de abril.

A prisão do ex-presidente reacende a disputa ideológica que divide ainda hoje a sociedade brasileira. Enquanto parte da população comemorava o encarceramento do líder político, outra parte era só comoção. Todo aparato midiático brasileiro se voltou para esse fato. Por dois dias – entre o pedido de prisão e Lula se apresentar à Justiça -, o ex-presidente esteve “exilado” no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo dos Campos, berço político do ex-sindicalista.

Como em todos os momentos históricos, na cobertura da prisão de Lula a mídia corporativa serviu como um filtro para a sociedade. Mas é importante ter em mente que, como uma das estruturas responsáveis pela transmissão e produção e reprodução de subjetividades, ela não pode ser enxergada como simples aparato tecnológico, uma vez que assume funções sociais no mundo moderno. Bernard Miége (2000) assevera, inclusive, que a esfera da comunicação funciona como um lubrificante geral das relações sociais de produção, de consumo e intercâmbio cultural.

Neste sentido, importante se faz analisar qual o tratamento dado pela mídia brasileira no processo que resultou na prisão de Lula. No trabalho que apresentamos, nos

propomos a apontar algumas possíveis respostas a esse questionamento, tomando a cobertura da Folha de S. Paulo, apontado como o maior jornal impresso do país, como objeto de estudo. Escolhemos 13 edições. O recorte temporal tem início em 3 de abril, um dia antes da votação do Habeas Corpus (HC) no STF, e termina no dia 15 de abril, uma semana após a prisão do petista, quando o jornal publica uma pesquisa de opinião sobre a sucessão presidencial no país. Nosso corpus de análise são as capas e os editoriais, espaços privilegiados no jornalismo da Folha, que melhor expressam a linha editorial do jornal.

Mídia como instrumento do capital

Ao se colocar como porta-voz da classe dominante, a mídia brasileira está onde sempre esteve: constituída por empresas capitalistas com interesses de classe. Esses veículos estão inseridos nos vários setores das indústrias culturais e são responsáveis por transformar informação em mercadoria e em instrumento de dominação, em uma comunicação de massa. Para compreender esse perfil da mídia, este artigo foi buscar explicações na Economia Política, na Economia Política da Comunicação e nas Indústrias Culturais.

No livro *Economia Política – uma introdução crítica*, José Paulo Netto e Marcelo Braz (2012) afirmam que a Economia Política aborda questões ligadas a interesses materiais (econômicos e sociais), o que inibe qualquer possibilidade de neutralidade, já que “suas teses e conclusões estão sempre conectadas a interesses de grupos e classes sociais” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 28). O argumento converge com o entendimento de Vicent Mosco (1996). Para o pesquisador, a Economia Política é “o estudo das relações sociais, particularmente das relações de poder, que constituem mutuamente a produção, a distribuição e o consumo de recursos” (MOSCO, 1996, p. 25). Pautados na economia política marxista, os estudiosos da economia política da comunicação reforçam o perfil capitalista das empresas de comunicação.

Os *media* são, acima de tudo, organizações industriais e comerciais que produzem e distribuem bens. (...) A economia política da comunicação está interessada, principalmente, no estudo da comunicação e dos *media* como bens produzidos por indústrias capitalistas (MURDOCK e GOLDING *apud* WASKO, 2006, p. 33).

Como parte da classe dominante, a mídia assume também um papel ideológico quanto à produção de conteúdo e formação da opinião. Eduardo Granja Coutinho (2008),

no texto *Gramsci: A comunicação como política*, afirma que “a mídia é, seguramente, a mais importante daquelas fortificações que protegem o aparelho de Estado do impacto das crises político-econômicas. (...) Ela garante as relações de produção e propriedade, criando e recriando o consenso necessário à dominação do capital” (COUTINHO, 2008, p. 47). E vai além, ao compreender que “pela comunicação, formam-se e transformam-se as ideologias que agem ética e politicamente na transformação da história. (...) Historicamente, o poder exercido pelos grupos dominantes conjurou força e persuasão ou, em termos gramscianos, *coerção e consenso*” (COUTINHO, 2008, p. 44-45).

A característica capitalista, classista e ideológica das empresas de comunicação foi determinante durante todo o processo de criminalização do PT, que deu origem a um ódio criado em torno da legenda, com maior ênfase contra o ex-presidente Lula. Movidos por interesses políticos ou comerciais, os veículos de comunicação e, por consequência, os empresários da mídia têm uma forte ligação com o poder. Um exemplo citado por Venício Lima (2006), no livro *Mídia – Crise política e poder no Brasil*, foi a indicação do ex-ministro da Fazenda Máílson da Nóbrega para compor o governo de José Sarney. Segundo o pesquisador, antes de nomear o economista para assumir o ministério, o então presidente consultou a opinião de Roberto Marinho (LIMA, 2006, p. 77), dono das Organizações Globo. Caso semelhante aconteceu com Antônio Carlos Magalhães, ministro das Comunicações durante todo o governo Sarney por indicação do dono da Globo.

Como se vê, o acasalamento entre mídia, capital e Estado é antigo, se consolida a cada dia e contribui para a concentração e não regulamentação/regulação do setor. Essa união pode ser vista também antes, durante e depois do processo que resultou no afastamento de Dilma Rousseff. Enquanto o setor empresarial, capitaneado pela Fiesp e pelo agronegócio, financiava as manifestações na avenida Paulista, em São Paulo, e abastecia as contas bancárias dos empresários da mídia com anúncios generosos nas páginas das revistas semanais e jornais diários defendendo o impeachment, a narrativa dos repórteres dos grandes veículos era uníssona de que a petista cometera crime de responsabilidade e, portanto, deveria perder o cargo. Essa narrativa se repetiu de forma favorável quando dos acontecimentos que culminaram com a prisão de Lula.

Mídia e hegemonia

Os meios de comunicação são, antes de tudo, instrumentos ideológicos. Jornais, revistas, rádios, televisões agem como intelectuais orgânicos na busca da hegemonia - para citar duas categorias desenvolvidas pelo pensador italiano Antonio Gramsci, muito utilizadas pelos pesquisadores da comunicação. Repórteres, editores, colunistas, articulistas são os intelectuais orgânicos porta-vozes da classe dominante, responsáveis pelo discurso hegemônico, ou seja, pela direção intelectual e moral dessa classe na busca do consenso a partir da conquista de uma unidade político-ideológica dominante sobre as classes subalternas (GRAMSCI, 2011).

As reflexões de Gramsci influenciaram autores brasileiros como Octavio Ianni (2001), que definiu a mídia como o Príncipe Eletrônico, numa atualização dos conceitos do Moderno Príncipe gramsciano e do Príncipe maquiavélico. Ao escrever sua obra clássica, *O Príncipe*, no século 16, Maquiavel se referia ao rei, ao governante, enquanto no século 20 Gramsci definiu o Moderno Príncipe como o partido político. Em épocas distintas, tanto um quanto outro foram responsáveis pela construção e controle da hegemonia, o que, na atualidade, quem cumpre esse papel é a mídia. “Em lugar de *O Príncipe de Maquiavel* e o *Moderno Príncipe* de Gramsci, assim como de outros ‘príncipes’ pensadores e praticados no curso dos tempos modernos, cria-se *O Príncipe Eletrônico*, que simultaneamente subordina, recria e absorve ou simplesmente ultrapassa os outros” (IANNI, 2001, p. 7).

O papel ideológico dos veículos de comunicação está intrínseco à trajetória da mídia brasileira e tem sido decisivo em todos os momentos políticos e de instabilidade. A pesquisadora Cleide Alves (2016) fez uma análise sobre a atuação da mídia em três momentos históricos brasileiros que resultaram no afastamento de presidentes da República: 1964, com o golpe civil-militar, o presidente João Goulart foi deposto; 1992, o *impeachment* de Fernando Collor de Melo, depois de uma CPI que apurou um forte esquema de corrupção envolvendo o presidente; e 2016, o processo do afastamento de Dilma Rousseff.

A atuação da imprensa em 2016 em nada lembra a de 1992. Diferentemente, há vários elementos que a aproxima da de 1964. O contexto internacional mudou. Não há mais o fantasma do comunismo da Guerra Fria. A disputa ideológica agora acontece nas Américas, com

os governos esquerdistas e populistas na Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina, este até a posse do novo presidente em dezembro. Daí surgiram os novos “perigos” a assombrar os setores conservadores da sociedade brasileira. Trocam-se as palavras comunismo e totalitarismo de 64 e por lulopetismo e bolivarianismo. Formou-se, assim, o novo quadro ideológico que novamente uniu jornais, empresários, parte da população e políticos contra esta ameaça moderna representada no governo de Dilma Rousseff. (...)”. (ALVES, 2016).

Citando J. B. Thompson, que se baseia em Max Weber, Venício Lima (2006) diz que “o exercício do poder político depende do uso do poder simbólico para cultivar e sustentar a crença na legitimidade. (...) Para exercer esse poder, é necessário utilizar vários tipos de recursos, mas basicamente usar a mídia, que produz e transmite capital simbólico” (LIMA, 2006, p. 12).

Se, para Venício Lima, é através da mídia que a política é construída simbolicamente e adquire um significado, em 2016, essa construção simbólica significou a derrubada de uma presidente eleita democraticamente por mais de 54 milhões de votos. Já em 2018, resultou na prisão do ex-presidente Lula, retirando-o da disputa presidencial e abrindo caminho para a eleição do capitão reformado do Exército, Jair Bolsonaro (PSL).

Método e metodologia

Considerando que a realidade social precisa ser pesquisada, questionada e explicada, o estudo em curso lança mão dos aportes da teoria crítica para analisar a performance da Folha de S. Paulo na cobertura da prisão do ex-presidente Lula. Os objetos, os fatos e a realidade histórica são carregados de significados e interpretações, conforme explica Octavio Ianni: “A realidade está sempre impregnada, recoberta de interpretações que precisam ser desvendadas para que possamos explicar o real” (IANNI, 2001, p. 402). Ianni cita Karl Marx, para quem a categoria apanha o concreto e recria o concreto, que é a síntese das múltiplas determinações. “Surgem com novas expressões, na medida em que a reflexão prossegue, na medida em que a reflexão está desvendando as determinações que constituem o objeto” (IANNI, 2001, 406).

Ao desenvolver este estudo, apoiamo-nos na Análise do Conteúdo (AC), que objetiva, segundo Antonio Chizzotti, “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”

(CHIZZOTTI, 2006, p. 98). De maneira descritiva, Heloiza Golbspan Herscovitz (2010) define a análise de conteúdo jornalística como:

[...] método de pesquisa que recolhe e analisa textos, sons, símbolos e imagens impressas, gravadas ou veiculadas em forma eletrônica ou digital encontrados na mídia a partir de uma amostra aleatória ou não dos objetos estudados com o objetivo de fazer inferências sobre seus conteúdos e formatos enquadrando-os em categorias previamente testadas, mutuamente exclusivas e passíveis de replicação (HERSCOVITZ, 2010, p. 126-127).

Apesar de suas primeiras definições enfatizarem uma dimensão quantitativa, herdada do positivismo (HERSCOVITZ, 2010), a AC atingiu novas possibilidades com a incorporação de uma exploração qualitativa de mensagens e informações, sobretudo com a diversificação das pesquisas científicas.. Nessa perspectiva, Martin Bauer (2003) aponta que a análise de texto “faz uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais. No divisor quantidade/qualidade das ciências sociais, a análise de conteúdo é uma técnica híbrida que pode mediar esta improdutiva discussão sobre virtudes e métodos” (BAUER, 2003, p. 190).

As Capas da Folha de S. Paulo

Um dia antes da votação do Habeas Corpus (HC) de Lula no STF, dia 3 de abril, a Folha de S. Paulo traz na capa três chamadas sobre o caso, sendo uma delas de caráter publicitário. A primeira está localizada na parte superior da página (mais valorizada), na coluna do lado esquerdo (menos valorizada). A chamada é “Supremo sofre pressão antes de decidir sobre Lula”. Logo abaixo vem a chamada para um artigo publicado na editoria Poder, cujo título é “Ex-presidente está, no mínimo, um grau acima do nível humano”, assinado pelo articulista Joel Pinheiro da Fonseca. Por último, na parte inferior do lado direito, um anúncio publicitário da organização “Vem pra Rua”, convocando a população para um ato público naquele dia, na Avenida Paulista, em defesa da prisão de Lula²². O título do informe publicitário é “Ninguém está acima da lei”.

²² É interessante constatar que, no dia posterior à veiculação do anúncio de capa, a Folha apresenta uma matéria de destaque com a cobertura da manifestação do movimento.

No dia da votação do HC, 4 de abril, a manchete do jornal é sobre a declaração do general do Exército, Villas Bôas, dada no dia anterior em tom de ameaça, afirmando que “a corporação compartilha o anseio dos cidadãos de bem de repúdio à impunidade e respeito à Constituição, à paz social e à democracia”. A manchete ocupa metade da capa, cinco das seis colunas do jornal, na parte superior, com uma foto grande da manifestação anti-Lula, na Avenida Paulista, ocorrida na noite anterior e que esteve presente na capa do periódico na peça publicitária que citamos acima. No texto que acompanha a manchete principal, a Folha lembra a votação do dia no STF e cita as manifestações favoráveis à prisão de Lula realizadas no dia anterior.

Além da manchete, outras seis chamadas de capa estão relacionadas ao caso Lula: uma do editorial, defendendo a prisão do ex-presidente; um artigo de Raquel Dodge, defendendo prisão em segunda instância; outros dois artigos opinativos que não deixam claro se são a favor ou contra a prisão; uma chamada para coluna Painel, relativizando a declaração do general Villa Bôas, e uma matéria sobre o local da prisão de Lula. Tais chamadas ocupam a parte inferior, do lado direito da capa.

A manchete do dia 5 de abril foi sobre a votação do habeas corpus de Lula no STF, que rejeitou, por 6 a 5, o pedido da defesa do petista. O texto tomou metade da capa, ocupando todas as seis colunas da parte superior da página. A foto utilizada foi da ministra Rosa Weber, considerada autora do voto que deu a derrota a Lula, já que ela se disse contra a prisão antes de esgotar-se todas as instâncias, mas, no entanto, votou contra ao habeas corpus, alegando que iria seguir a jurisprudência em curso, a qual permite prisão a partir do julgamento em segunda instância. O texto que acompanha a manchete esclarece esse fato e mostra como foi a votação, os ministros que votaram a favor e os contrários ao pedido de liberdade. Nesta edição, teve também alguns outros destaques na capa referente ao resultado da votação no STF, além de duas outras chamadas sobre as declarações do comandante do Exército Villa Bôas, uma delas se referindo a um dos editoriais e outra sobre uma crítica que o ministro do STF Celso de Mello proferiu ao militar.

Mais da metade da capa do dia 6 de abril foi dedicada ao pedido de prisão do ex-presidente Lula, decretado pelo juiz Sérgio Moro no dia anterior. As seis colunas da parte superior da página foram ocupadas pela manchete, que contou com uma foto grande de Lula chegando ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, em meio a

militantes. Com o título “Moro manda prender Lula, que tem de se entregar até hoje”, a manchete vem acompanhada de um texto que explica a pressa do juiz em mandar prender o petista - apenas 17 horas após o julgamento no STF -, bem como as concessões feitas por Moro (Lula poderia optar por se entregar, não seria algemado e ficaria em cela individual), além de resgatar o histórico da condenação de Lula na segunda instância e os argumentos contrários à prisão por parte do advogado do ex-presidente.

Outras cinco chamadas de capa foram destinadas ao caso Lula, todas elas do lado direito da página, um espaço mais valorizado do ponto de vista gráfico. Entre as chamadas, estavam a de uma matéria sobre as condições da cela em que Lula ficaria preso; outra da coluna Painel, cujo título é “Para aliados, imagem do momento da detenção é crucial”, demonstrando a preocupação dos seguidores de Lula quanto a imagem que poderia ser gerada no momento da prisão do petista; e outras três chamadas para artigos opinativos de articulistas da Folha. Desses artigos, um era favorável à Lula, outro neutro e o terceiro negativo ao petista. Como em todas as capas, a Folha traz no rodapé da página uma chamada dos editoriais, dos quais, um deles, trata da votação no STF, que negou o habeas corpus a Lula.

Na edição de sábado - um dia após o prazo dado por Sérgio Moro para Lula se apresentar à Justiça -, a Folha traz uma chamada de capa “Lula ignora prazo dado por Moro e negocia data para se entregar” na parte superior da página (mais valorizada), com foto de destaque dos apoiadores do ex-presidente nos arredores da sede do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, em São Paulo, dando a dimensão da quantidade de pessoas que estavam no local (foto feita em panorâmica, tirada de cima). Apesar disso, no Índice do caso Lula, já no lado direito, abaixo, tem uma chamada para o artigo de Ricardo Balthazar, cujo título é “Sindicato reúne poucos atordoados apoiadores no ABC”, contrastando com a imagem da foto de capa que aponta uma grande quantidade de pessoas no local. Também há em referência ao artigo de André Singer, indicando que, para sobreviver, o PT vai ter que se reinventar; e outra chamada para artigo de Vinícius Torres Freire, intitulado “Terra natal de Lula atenua crimes e enaltece feitos”, em clara menção ao ex-presidente já como criminoso.

No dia após a prisão de Lula, a manchete da Folha tem como título “Lula preso”, posicionada na parte superior da página (mais valorizada), com duas fotos na área central

à esquerda, sendo uma com o povo, na frente do sindicato dos metalúrgicos (em discurso antes de se entregar, após 26 horas de negociação) e, outra, quando ele chega à sede da PF, em Curitiba, com policiais ao seu redor. No lado direito, um texto explica o desfecho do caso – apontado a condenação de 12 anos e um mês de detenção -, sendo o primeiro presidente do país detido após condenação criminal. Novamente no texto, a folha informa que o presidente passou suas últimas horas de liberdade na sede do sindicato, que estava cercada de militantes que se reuniram e hostilizaram a imprensa. Novamente, o jornal classifica as pessoas que estavam lá, apoiando o ex-presidente, como militantes.

Figura 1: Capa da Folha de São Paulo de 03/04/2018



Além da manchete, há chamadas para reportagens sobre o caso e dois artigos de opinião, sendo um deles do senador Álvaro Dias, do Podemos – defendendo a prisão de Lula -, e outro de Guilherme Boulos (PSOL) e Manuela D’avila (PCdoB) que defendem o ex-presidente. Além disso, chama atenção uma pequena chamada de capa, do lado esquerdo, bem no final da primeira página (lugar menos valorizado da capa), fazendo referência a uma entrevista com um advogado que afirma que o Supremo errou ao julgar o habeas corpus). Nota-se, aí, na edição, que uma opinião de especialista, dissidente da decisão do STF, fica em um espaço desprivilegiado do veículo. Do outro lado da capa,

em melhor posição para o olhar dos leitores, o jornal publica um artigo de Marcelo Coelho. O articulista sentencia que o PT espera pela própria ressurreição. Estaria, ao menos no que indica o texto, decretada, pela Folha de São Paulo, a morte do PT?

A edição do dia 9 de abril traz uma chamada de capa, cujo título é “Após prisão, PT diz que Lula ainda é Candidato”, com menos destaque para o caso da prisão do ex-presidente. Traz também uma foto menor, mesmo que na área central à esquerda da capa do jornal, de um show de apoio ao petista, quando artistas foram para Curitiba cantar para os “apoiadores de Lula” (expressão utilizada constantemente ao longo da cobertura). No texto da capa, a Folha relata que a permanência de Lula como candidato faz parte da estratégia do partido para não reconhecer a derrota judicial como definitiva. O jornal também informa que as divergências internas que emergiram nos dias que antecederam à prisão do seu líder podem ficar mais acirradas com a sua ausência no processo eleitoral e que a busca de uma candidatura única de esquerda passa a ganhar mais força. A tese, apontada pelo jornal, de uma candidatura única dos partidos ditos “de esquerda” é discutida em entrevista de Renato Lessa, que percebe que a desunião de tal bloco pode deixá-lo fora do segundo turno.

A edição o dia 10 ainda repercute a prisão de Lula. Com a manchete “Dólar sobe e Bolsa cai no primeiro dia útil com Lula preso”, o texto informa que as dúvidas no cenário eleitoral afetaram o mercado e faz referência à queda das ações da Eletrobrás depois da troca em ministério de Temer. Ao mesmo tempo, a Folha abre espaço para a narrativa do PT, com chamada para o texto “PT se muda para Curitiba e fala em Prisão Política”. Outra chamada de capa faz referência a um artigo de Joel Pinheiro da Fonseca, cujo título é “Discurso da pureza de petista justifica ações nada puras”.

Importante considerar que o jornal escuta todos os presidenciáveis sobre a prisão do ex-presidente, mas faz matéria maior com Ciro Gomes (PDT), apontado como um dos que poderiam encabeçar uma chapa “à esquerda”, ou da “união das esquerdas” após a prisão de Lula. Demonstra que o jornal tenta oferecer uma pluralidade de interpretações e visões sobre o fato, inclusive, ao ouvir mais vozes e partidos, até então, a cobertura muito esteve mais centrada em ouvir o PT, PDT, PCdoB e PSOL.

Com o passar dos dias da prisão de Lula, o destaque do canto na capa da Folha de S. Paulo vai perdendo força. No dia 11 de abril, a capa traz uma pequena chamada para

matéria sobre o adiamento do julgamento de ação no STF sobre prisão em segunda instância. O texto diz que o julgamento da ação pode beneficiar Lula. A chamada está na parte inferior direita da página. Há apenas texto, sem imagem. No dia 12, outra pequena chamada sobre o caso: “Senadores aprovam vistoria e poderão visitar Lula na prisão”. A chamada está no canto superior esquerdo.

No dia 13, não há manchete relacionada a Lula e nem ao PT diretamente. Há uma chamada pequena, localizada na parte inferior direita da página, com fala do cientista político e um dos fundadores do PSDB, Bolívar Lamounier, para entrevista que foi publicada na editoria Poder. O título da chamada, que é o mesmo da matéria, é “É ilusão acreditar em perseguição contra Lula e o PT”. A chamada é composta também por uma breve descrição, que compõe o primeiro parágrafo da matéria e uma citação do entrevistado, como colocamos aqui:

A despeito das mobilizações, a prisão do ex-presidente Lula é decorrência natural de graves irregularidades constatadas, diz o cientista políticos Bolívar Lamounier. “Muita gente se recusa a reconhecer que houve corrupção em larga escala nos governos petistas”. (FOLHA DE S. PAULO, Capa, 13/04/2018).

A escolha de determinados trechos da entrevista para compor a chamada de capa pode indicar uma tendência da construção narrativa empreendida pelo jornal. Vale ressaltar que, na chamada, o entrevistado é apresentado apenas como cientista político. Caso seu nome e sua figura não sejam conhecidas pelo leitor, apenas se esse ler a entrevista completa publicada na editoria de Poder é que terá conhecimento de que o mesmo foi um dos fundados do PSDB, maior, até então, opositor ao PT, antes da ascensão das forças de extrema direita que representam Jair Bolsonaro.

Na edição do domingo 15 de abril, a manchete da Folha é sobre a pesquisa Datafolha que, além de apontar os índices para presidente da República, ainda aferiu a opinião pública acerca da prisão do petista. Além disso, a capa faz menção ao nome de Lula e outras duas chamadas. No título principal “Preso, Lula perde votos; sem ele, Marina sobe e alcança Bolsonaro”, a Folha de S. Paulo retrata Lula como peça importante para o cenário da corrida presidencial de 2018. Essa é a primeira pesquisa feita pelo Grupo Folha sobre a disputa eleitoral, após a prisão do ex-presidente. A manchete está localizada

logo após infográfico que apresenta os dados da pesquisa. Essa imagem ocupa o espaço de cinco das seis colunas e está alinhada à direita.

Na coluna da esquerda, na parte superior da página, o infográfico divide espaço com quatro chamadas, das quais duas falam sobre Lula. Na primeira delas, o periódico destaca o resultado da pesquisa que avalia a opinião da população sobre a prisão de Lula. A chamada afirma “Para maioria, prisão é justa; candidatura do petista divide opiniões”. O destaque dado a esse resultado específico da pesquisa expõe o debate acerca da candidatura de Lula e da possibilidade de ele disputar - e até mesmo ganhar – as eleições. As outras duas chamadas que seguem destacam textos que versam sobre outros resultados da pesquisa eleitoral. Outra chamada de capa que versa sobre Lula destaca uma matéria publicada na editoria ilustrada, cujo texto é “As últimas horas do ex-presidente antes de se entregar a PF”. O texto passa a ideia de roteirização, ao colocar o caso como algo a ser acompanhado, como o que acontece com as novelas e séries.

A narrativa empreendida pelo periódico na capa do domingo 15 de abril traz, na metade superior da capa, sendo assim o local de maior visibilidade, três menções ao ex-presidente, e em todas elas reforça a condição do mesmo de presidiário. Ao mesmo tempo em que noticia sua participação e liderança na pesquisa de intenções de voto na manchete – embora tenha perdido votos em comparação com pesquisa anterior -, inicia esta com o termo “preso”, e reforça o encarceramento do mesmo chamando a atenção para a quantidade de pessoas que apoiam sua prisão, destacando matéria que relata os últimos momentos do petista antes de ser preso. Tal abordagem pode reforçar a ideia da continuidade do petista na prisão, inclusive com o apoio popular.

A Prisão de Lula nos Editoriais

Em 4 de abril, dia da votação do Habeas Corpus de Lula no STF, a Folha de S. Paulo trouxe, em um de seus editoriais, um texto cujo título é “Não se trata de Lula”, no qual afirma que a prisão de um condenado em segunda instância é um assunto “complexo”. O texto defende abertamente o encarceramento do ex-presidente, ao afirmar que “a possibilidade de prisão de condenados em segunda instância se mostrou uma decisão meritória”. O editorial, no entanto, lembra que a própria Folha, no passado, já teve opinião contrária, sob o argumento de que o artigo 5º da Constituição Federal, que

diz ninguém será condenado até o trânsito em julgado. O jornal mudou de opinião após o STF, em outubro de 2016, ter aprovado que o cumprimento da pena poderia começar a partir de uma segunda condenação. Em 2016, já se vislumbrava o processo que iria acarretar na condenação do petista, uma vez que o caso já estava nas mãos da operação Lava Jato e várias ações vinham sendo postas nesse sentido, como a condução coercitiva de Lula em 4 de março de 2016 e, logo em seguida, o vazamento ilegal de áudio de conversas entre o ex-presidente e a então presidente Dilma Rousseff, autorizado pelo ministro Sérgio Moro.

“Constata-se, em especial, que a sistemática anterior se mostrava um fator de impunidade seletiva. Réus abastados podiam valer-se da miríade de manobras protelatórias à disposição de seus advogados, prolongando processos por anos ou décadas” (FOLHA DE S. PAULO, 04/04/2018). Ao final do texto, a Folha assinada que a mudança não está diretamente relacionada ao caso Lula, mas não hesita em sugerir aos ministros do STF que não seja revista “uma decisão tão recente — e não somente por ser ela virtuosa. Importa, também, preservar a estabilidade jurídica e institucional do país”, coincidindo com a opinião do comandante do Exército, Villas Bôas, que, na noite anterior ao julgamento no STF, publicou, em uma rede social, que “a corporação compartilha o anseio dos cidadãos de bem de repúdio à impunidade e respeito à Constituição, à paz social e à democracia”, numa clara ameaça caso o Supremo fosse favorável ao Habeas Corpus. Apesar da coincidência, no dia seguinte à votação do Habeas Corpus, em 5 de abril, a Folha traz um editorial criticando a declaração de Villar Boas, cujo título é “Desserviço militar”.

Na edição de 6 de abril, um dos editoriais do jornal foi sobre o resultado da votação no STF. Mais uma vez a Folha se colocou favorável à rejeição do Habeas Corpus, comparando os votos dos ministros Gilmar Mendes e Rosa Weber. O jornal saiu em defesa de Rosa Weber, que, mesmo contrária à prisão de condenados em segunda instância, votou contra o HC de Lula, e criticou o voto de Gilmar Mendes, que apresentava um histórico de votação contrário: vinha se posicionando favorável à prisão a condenados em segunda instância e, mesmo assim, votou a favor do HC de Lula. No texto, a Folha elogia o resultado da votação, afirmando que, embora com a credibilidade ameaçada, o “o STF se salvou, nessa decisão, por pouco”.

Privilegiando a importância da previsibilidade jurídica, a primeira (Rosa Weber) votou segundo uma lógica impessoal. Compôs assim a maioria que, sem casuísmo, negou ao ex-presidente um benefício igualmente negado a outros condenados em casos de menor repercussão. (...) Não é a primeira vez, por outro lado, que Gilmar Mendes apresenta oscilações de julgamento bruscas e surpreendentes, manifestando-as, aliás, com um grau de belicosidade e uma indiscrição incompatíveis com o seu cargo (FOLHA DE S. PAULO, 06/04/2018).

No dia em que Lula se apresentou à Justiça, 7 de abril, o jornal trouxe, em um de seus editoriais, um texto cujo título é “Cumpra-se a lei”, no qual afirma que seriam previsíveis as manifestações que o jornal classifica como “inconformadas” dos partidários do ex-presidente, numa referência a vários atos espalhados pelo país em defesa da liberdade de Lula, com destaque a uma vigília em frente ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, local onde o ex-presidente ficou as últimas horas antes de se entregar. Assinala que Lula preferiu não cumprir o prazo que foi concedido pelo Juiz Sérgio Moro para apresentar-se à sede da PF, em Curitiba, prazo esse que teria encerrado às 17h do dia 6 de abril.

O editorial classifica a atitude de Lula como cálculo político que visa corresponder muito mais à militância do que ter efeito junto à opinião pública. Apesar de reconhecer que o fato pode suscitar emoções, classifica: “a prisão de Lula se inscreve na plena normalidade republicana” e segue um protocolo republicano. E entende que nada há de perseguição política na prisão de um líder de origem operária. Também cita outros atingidos por decisões judiciais e ordens de prisão da Lava Jato, comparando o que não pode ser comparado, ao elencar: Paulo Maluf, Eduardo Cunha, Sergio Cabral, Marcelo Odebrecht, Valdemar Costa, Geddel Vieira Lima, a quem não se podem atribuir lutas sindicais ou defesa de excluídos. Agindo assim, o veículo, em seu editorial, em sua narrativa, ao que parece, inscreve a prisão de Lula como “mais uma” dentro da ação da Lava Jato, negando a tese de perseguição política defendida pela defesa do ex-presidente, e comparando sua detenção com a dos demais citados. O jornal afirma que a prisão de Lula foi fundamentada em provas consistentes de corrupção – com condenação em duas instâncias e habeas corpus negado em tribunais superiores.

O jornal classifica as “atitudes dos lulistas” como senso de “irrealidade”, que encontra paralelo na “euforia persecutória” dos setores que “identificam nas bandeiras vermelhas e num fantasmagórico comunismo, as únicas origens da indecência nos

costumes políticos do país. Assim, compara os lulistas com os antipetistas em sentimentos antagônicos, mas que o veículo equipara como sendo paralelos. Coloca que democracia e o debate sobre alternância de poder estão se aperfeiçoando quando a lei é respeitada. O jornal defende a alternância do poder e diz que a sociedade tem maturidade para resolver conflitos e problemas.

O editorial publicado no dia 9 de abril aponta dúvidas sobre uma possível coesão do PT, uma vez que percebe Lula como o único capaz de unir as diversas instâncias do próprio partido. Também relativiza a própria capacidade de aliança na esquerda brasileira, órfã de seu maior líder e representante, mas anuncia – prevê – que tal grupo ainda irá optar, por um tempo, pelo recato. Talvez o jornal compreenda que os consideráveis despojos políticos de Lula e do PT _ patrimônio eleitoral correspondente a algo entre 34% e 37% das intenções de voto, pela pesquisa do Instituto Datafolha do final de janeiro de 2018 _ poderão entrar em disputa dentro da própria esquerda ou do PT.

Sendo assim, o jornal ainda percebe como precárias as pistas sobre o destino da herança do Lula. Nem Haddad, nem os pré-candidatos Guilherme Boulos (PSOL) e Manuela D'Ávila (PC do B) alcançam expressividade em pesquisas. O jornal aponta, apenas, Ciro Gomes (PDT), classificado com “respeitáveis 13% no Datafolha e certamente buscará o voto útil dessa fatia do eleitorado”, mas que não é “confiável” pelo próprio PT por conta de não ser um representante do partido.

O editorial também levanta dúvidas quanto o que a ausência de Lula na campanha poderá acarretar e reconhece que Lula deverá comandar o processo da escolha do que o jornal considera como “inevitável substituto” na cédula eleitoral. Todavia, o jornal aponta que, no restante do partido e na esquerda não são vistas lideranças capazes de renovar as práticas do Lula e do PT e suas doutrinas.

Mesmo sem publicar um editorial específico sobre o caso Lula, no dia 12 de abril, o veículo trata, em um de seus editoriais, do julgamento que pode tornar Aécio Neves réu na Lava Jato. Entretanto, inicia reclamando do discurso do PT sobre a parcialidade da operação e diz que isso é uma estratégia de retórica para se fazer de vítima.

A prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva acirrou velhas queixas acerca de uma suposta parcialidade da Operação Lava Jato, ou da Justiça como um todo, que não investigaria e puniria com o mesmo ímpeto adversários do PT —em particular os tradicionais oponentes

tucanos. Tais acusações, claro, combinam muito de paixão militante e estratégia política. Elas são necessárias para sustentar a versão fantasiosa do golpe de que os petistas se dizem vítimas desde o impeachment de Dilma Rousseff. (FOLHA DE S. PAULO, 12/04/2018).

Na edição de domingo 15 de abril, a Folha de S.Paulo dedica um de seus dois editoriais à eleição presidencial, tendo Lula como personagem principal. Apesar de ainda não haver, na data da publicação da edição, decisão relacionada a impugnação da candidatura do petista, o editorial da Folha de S. Paulo tem como título “A eleição sem Lula” e subtítulo “Após prisão do ex-presidente, cenário da corrida ao Planalto segue fragmentado”. A tema do editorial está ligado diretamente à manchete da Folha nesta edição, que traz uma pesquisa de opinião sobre a corrida presidencial, na qual Lula aparece liderando com 31% das intenções de votos. A pesquisa também aponta a desconfiança da população quanto possibilidade de Lula poder ser ou não candidato. O editorial defende a tese da inelegibilidade do petista.

Embora a prisão do mesmo seja fato e a Lei da Ficha Limpa²³ barre, a priori, a candidatura do ex-presidente, em virtude da sua condenação, ainda caberia recursos. Dessa maneira, intitular um editorial com a afirmação de que Lula está fora das eleições pode sugerir opinião favorável do veículo ao fato e, até mesmo, contribuir para a pressão pública para que a decisão seja essa.

A escrita é iniciada com a afirmação de que a maioria da população não acredita que Lula irá concorrer à presidência e, em comparativo com pesquisa feita antes da prisão, classifica o aumento do percentual de pessoas que concordam com essa ideia como “evolução”: “A maioria dos eleitores não acredita que Luiz Inácio Lula da Silva (PT) vá disputar a corrida presidencial. Não era assim em janeiro, antes da prisão do ex-mandatário. Tal evolução, contudo, não contribuiu para clarear ou alterar sobremaneira a disputa entre os demais pré-candidatos (FOLHA DE S. PAULO, Opinião, 15/04/2018).

Ao descrever as porcentagens da pesquisa em questões relacionadas a prisão de Lula, o periódico coloca: “Na nova pesquisa do Datafolha, 62% entendem que Lula está

²³A lei torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos

fora do pleito, crença de 43% dos entrevistados há pouco mais de dois meses. Expressivos 40% consideram seu encarceramento injusto, mas uma maioria de 54% o aprova” (FOLHA DE S. PAULO, Opinião, 15/04/2018). Ao utilizar o verbo “entender”, o veículo passa a ideia de sugerir que a saída de Lula do pleito é fato consumado e que isso precisa ficar claro para a população, quase que como um ensinamento escolar. O uso do enunciado “maioria” também reforça a ideia de que a maior parte da população quer a prisão do mesmo e que deve ser respeitada, sobretudo nessa construção narrativa, quando tal termo é utilizado em contraposição ao enunciado “expressivos 40% consideram seu encarceramento injusto”.

A sugestão da defesa da prisão de Lula também, e sobretudo, é reforçada no fim do editorial, na qual o veículo afirma: “As coalizões nacionais e regionais mal começam a ser negociadas. Há candidaturas apenas especuladas, outras recém-definidas; várias ficarão pelo caminho. De mais certo, no momento, há apenas o destino de Lula” (FOLHA DE S. PAULO, Opinião, 15/04/2018). A afirmação em tom imperativo ignora qualquer possibilidade de entendimento diferente por parte da Justiça Eleitoral e pode servir para pressionar a opinião pública a defender a prisão do petista e a não participação do mesmo no pleito presidencial, fato que foi confirmado em setembro, quando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou a candidatura de Lula, o que levou o PT a substituir o nome do partido na corrida presidencial pelo ex-prefeito de São Paulo, Fernando Haddad.

Conclusões

Ao analisar a cobertura da Folha de S. Paulo no que concerne aos fatos relacionados à prisão de Lula, percebe-se a evidente construção narrativa que opera para minar a credibilidade do Partido dos Trabalhadores, com base, sobretudo, na narrativa da corrupção, ao reiterar que “ninguém está acima da lei”. Se isso não é algo necessariamente defendido em todos os editoriais, tal ideia atravessa a cobertura aqui analisada, incluindo os depoimentos tanto de pessoas favoráveis como contrárias a prisão do ex-presidente. Essa afirmativa pode ser exemplificada na fala desses últimos, nas quais afirmam a máxima “rouba mas faz”.

Ao produzir uma capa que estampa o anúncio publicitário do movimento “Vem pra rua”, um dia antes da votação do Habeas Corpus (HC) de Lula no STF, com o título:

“Ninguém está acima da lei”, a Folha de São Paulo reforça, simbolicamente, a campanha pela prisão do ex-presidente. Somado a isso, temos a manchete de capa, do dia seguinte, uma foto grande da manifestação anti-Lula, na Avenida Paulista.

O veículo, pelo menos em um dos seus editoriais, mesmo diante de toda a polêmica em torno do julgamento do ex-presidente e das circunstâncias que envolveram a sua prisão, defendeu que o rito ocorreu em um clima de normalidade democrática. Nas capas e editoriais, prevê a erosão da credibilidade do partido, exacerba a tese da inviabilidade da sua continuidade enquanto um dos mais significativos partidos do país. Demonstra que os casos de corrupção onde o PT esteve envolvido, o aparente conflito interno, o torpor e a indignação diante do golpe contra Dilma e da prisão de Lula deram espaço para a eclosão de uma “guerra fratricida” entre os próprios petistas.

Sugere que os conflitos pelos despojos de Lula e do próprio PT - apresentado como moribundo - serão ferrenhamente disputados por Ciro Gomes (PDT), Guilherme Boulos (PSOL) e Manuela D'Avila (PCdoB). Apresenta tal tese como prospecção imediatamente após a prisão de Lula, talvez não dando o destaque necessário ao que o próprio ex-presidente apontava para a imprescindível unidade da esquerda.

Com base nesses aspectos fundamentais para as análises, percebemos que: 1) Mesmo discutindo os atos de defesa do ex-presidente, incluindo a tese de que Lula seria um preso político, que o rito da prisão ocorreu de forma questionável, que havia uma judicialização do caso comandado por Sergio Moro, a Folha reforça as teses de que o PT estaria vencido e sem apoiadores além dos movimentos sindical e do MTST e MST; 2) o jornal aponta o enfraquecimento dos demais líderes e reforça a ideia de que o comando do partido continua sendo feito por Lula, mesmo no cárcere, indiretamente acionando a memória coletiva acerca do modus operandi das organizações criminosas atuantes no Brasil, argumento usado pelos seus opositores quando da explosão do esquema do “mensalão” e, posteriormente, ao longo das eleições de 2018.

De tal sorte, é possível afirmar que as capas e os editoriais da Folha de S. Paulo, no período analisado, tendem a empreender uma narrativa favorável à prisão de Lula e ao desmantelamento do PT como uma das forças políticas no país.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. [1947(1985)].

ALVES, Cleide. **Jornais apoiam impeachment de Dilma?** 25 abr 2016. Disponível em <<https://medium.com/@Cileidealves/jornais-apoiam-o-impeachment-de-dilma-500dbae50e6#.3tx54ipxw>> Acesso em 16 fev 2019>.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M; GASKELL, G. (Eds). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Ptrópolis: Vozes, 2003. p. 189-217

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Eduardo Granja. Gramsci: a comunicação como política. In: COUTINHO, Eduardo Granja; FREIFE FILHO, João; PAIVA, Raquel (Orgs). **Mídia e Poder – ideologia, discurso e subjetividade** (pp. 41-56). Rio de Janeiro: Mauad X, 2008

GRAMSCI, Antônio. Os intelectuais e a Educação. In Coutinho, Carlos Nelson (org.). **O Leitor de Gramsci – Escritos escolhidos: 1916-1935** (pp. 202-230). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HERSCOVITZ, H. Análise de conteúdo em jornalismo. In: LAGO, C.; BENETTI, M. (Orgs.). **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 123-142.

IANNI Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1978.

_____. **O Príncipe Eletrônico**. Cuestiones Constitucionales – Revisa Mexicana de Derecho Constitucional. Num. 4, enero-junio 2001.

LIMA, Venício A. de. **Mídia – Crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

MORAES, D. Hegemonia cultural, comunicação e poder: notas sobre a contribuição gramsciana. In Brittos, Valério (Org). **Economia política da comunicação: Estratégias e desafios no capitalismo global** (pp. 17-28). São Leopoldo, Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2008.

MOSCO, Vicent. **The political economy of communication: rethinking & renewal**. London: Sage, 1996.

MATTELART, Armand; MATTELART, Michèle. **História das teorias da comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p. 113-130.

MATTOS, Sérgio. **História da Televisão Brasileira** – Uma visão econômica, social e política. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

MURDOCK, Graham. Transformações continentais: Capitalismo, comunicação e mudança na Europa. In: SOUSA, Helena. **Comunicação, economia e poder**. Porto-Portugal: Porto Editora, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. Biblioteca Básica de Serviço social. Vol. 1 – 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2012.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SADER, Emir. **Os atores do Impeachment**. Entrevista à Revista Garra (p. 10). Recife: Sindsep-PE, 2016.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 1999.

SOUZA, Jessé. **A Radiografia do Golpe**. São Paulo: Leya, 2016. E-Book.

WASKO, Janet. Estudando a economia política dos *media* e da informação. In: SOUSA, Helena. **Comunicação, economia e poder**. Porto-Portugal: Porto Editora, 2006.

OS INTERESSES DA IMPRENSA E DA JUSTIÇA SE ENCONTRAM NA LAVA JATO. O CASO O GLOBO E A SENTENÇA DO TRIPLEX

Rosangela FERNANDES²⁴

Introdução

O Brasil vive o aprofundamento de uma crise política, econômica e institucional que culminou, em 2018, com a chegada da extrema direita ao poder através do voto. Conjuntura marcada pela sucessão acelerada de fatos que consideramos ter como pano de fundo o combate à corrupção. Foi esta a temática mobilizadora na deposição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, apesar das alegações formais de que as chamadas “pedaladas fiscais”²⁵ fundamentaram o *impeachment* aprovado no Congresso Nacional, o que na visão da esquerda brasileira se constituiu na consolidação de um novo golpe (SANTOS, 2017; SOUZA, 2016).

A operação Lava Jato tornou-se símbolo do que seria a cruzada pela apuração de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. Iniciada no Paraná, em 2009, a Lava Jato viria a unificar diversas operações em 2014, ganhando repercussão nacional. Neste período, deflagrou mais de 50 fases de investigação. Segundo a Polícia Federal, teriam sido, até agosto de 2018, repatriados R\$ 745 milhões e somados em bens bloqueados ou apreendidos mais de R\$ 2,4 bilhões²⁶. Em janeiro de 2016, um mês após a abertura do processo de *impeachment* pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-

²⁴ Mestre do PPGCOM da Escola de Comunicação (ECO) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Coordenadora da ONG Criar Brasil. E-mail: rofernandes@criarbrasil.org.br

²⁵ Manobra contábil realizada pelo Poder Executivo para cumprir as metas fiscais, fazendo parecer que haveria equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas. No caso do governo Dilma Rousseff a acusação era de atraso voluntário de repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento de programas sociais.

²⁶ Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em 15 nov. 2018.

RJ) - decisão anunciada no mesmo dia em que o Partido dos Trabalhadores declarou apoio à cassação de Cunha pelo Conselho de Ética da Câmara - foi deflagrada a 22ª fase, batizada de *Triplo X* alusão ao apartamento triplex, no Condomínio Solaris, no Guarujá/SP, que levou à sentença proferida pelo juiz Sérgio Moro para a condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 12 de julho de 2017, por corrupção e lavagem de dinheiro²⁷. O ex-presidente foi acusado de receber propinas da empreiteira OAS no valor de R\$ 3.738.738,00, através de benefícios e obras no apartamento.

As investigações do que ficou conhecido como “Caso do Triplex” se desenrolaram em paralelo ao processo de julgamento de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff na Câmara e no Senado. A condução coercitiva do ex-presidente Lula para depor ocorreu no dia 4 de março de 2016, no âmbito da 24ª fase da Lava Jato, denominada operação *Alethéia*, desdobramento da operação *Triplo X*. No mesmo mês, era instalada na Câmara Federal a Comissão Especial responsável por analisar o pedido de *impeachment*.

Esta conjuntura, que teve como protagonistas o judiciário, o legislativo e a Polícia Federal, contou também com a participação destacada da imprensa. A mídia estabeleceu com a Lava Jato ação articulada, como braço auxiliar, abrindo mão de análise crítica e apuração própria, como avalia assessora de imprensa da Justiça Federal de Curitiba, responsável pela relação do juiz Sérgio Moro com a imprensa durante seis anos. “Era tanto escândalo, um atrás do outro, que as pessoas não pensavam direito, as coisas eram simplesmente publicadas”, afirmou Chistianne Machiavelli em entrevista ao *The Intercept Brasil*²⁸.

No presente artigo, nos interessa a atuação do Grupo Globo, mais particularmente do principal impresso do conglomerado, o jornal *O Globo*, como exemplo de envolvimento da mídia no enredo desta intrincada relação de disputa de poder. O foco do estudo se concentra na sentença proferida pelo juiz Sérgio Moro, que levou à condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que, como veremos adiante, promoveu *O Globo* a lugar de destaque e de legitimação da decisão judicial. Decisão esta que ganha maior importância por ter se

²⁷ Sentença da Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf/documentos/LulaSENT1.pdf> Acesso em 10 nov. 2018.

²⁸ Disponível em: <https://theintercept.com/2018/10/29/lava-jato-imprensa-entrevista-assessoras/>. Acesso em 10 nov. 2018.

tornado determinante para o impedimento, em 2018, da candidatura do ex-presidente, que chegou a ocupar o primeiro lugar nas pesquisas de intenção de votos à presidência²⁹. Ressalte-se que o juiz autor da sentença se tornaria, em poucos meses, o escolhido pelo presidente eleito de extrema direita, Jair Bolsonaro, como ministro da Justiça.

Na referida sentença condenatória, o jornal O Globo foi o único veículo de imprensa citado e de forma recorrente: em sete oportunidades ao longo das 218 páginas. As fases da operação Lava Jato mencionadas anteriormente e que incluíram a investigação da denúncia de irregularidades envolvendo o apartamento no Guarujá tiveram como origem, conforme indicado na sentença, reportagens do jornal O Globo, a primeira delas publicada anos antes, em 2010. No processo, as matérias jornalísticas não são consideradas ponto de partida para investigação, mais do que isso se constituem, de acordo com a sentença, uma delas é apontada como “bastante relevante do ponto de vista probatório”³⁰. Por ocasião da prisão do ex-presidente, em julho de 2018, o jornal celebrou em editoriais e reportagens a sua atuação de destaque no caso, levando ao questionamento se, no episódio, o jornal deixou, como no golpe de 1964, de ser apenas palco dos acontecimentos para se tornar ator de destaque (BIROLI e MIGUEL, 2017). Numa concepção bakhtiniana indaga-se se o periódico contribuiu com acionamentos dos signos como “arena onde se desenvolve a luta de classes” (BAKHTIN, 2014) colaborando com determinados grupos que, na perspectiva de Antônio Gramsci (1891-1937) buscariam garantir a hegemonia estabelecendo relações de poder que atravessam a política e a atividade midiática.

O Globo

O jornal O Globo é um dos principais periódicos brasileiros, o segundo em tiragem e assinaturas no país. De acordo com dados do Instituto Verificador de Circulação - IVC, alcançou entre janeiro e outubro de 2018 média mensal de 121.988 exemplares, ficando atrás apenas do impresso mineiro Super Notícia, com média de 144.776 exemplares. Ocupa a segunda posição no ranking das edições digitais com 16,34% do

²⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml>, Acesso em 13 nov, 2018.

³⁰ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf/documentos/LulaSENT1.pdf> Acesso em 10 jul. 2018.

mercado, percentual menor apenas do que o alcançado pela Folha de S. Paulo com 18,45%. Fundado há 93 anos, O Globo alavancou os negócios da família Marinho, sendo o embrião do que se tornaria o maior conglomerado de comunicação do país: o Grupo Globo. Com destaque internacional, o grupo ocupa o 19º lugar no ranking mundial dos “30 maiores donos de mídia”³¹. A organização tem atuação em inúmeros segmentos, sendo proprietária de cinco emissoras próprias de TV, entre elas a Rede Globo, líder de audiência no país, quatro jornais, revistas, editora, rádios, produtora de filmes, programadora de TV por assinatura com mais de 30 canais, gravadora, agência de notícias, entre outros. Consideramos que o jornal O Globo se mantém como espelho da linha editorial do grupo, orientando os demais veículos da família.

A história do periódico em questão é marcada por intensas relações de poder e atuação na disputa hegemônica das últimas décadas no país. Neste sentido, foi emblemática a postura político-editorial adotada pelo O Globo em 1964, quando se efetivou o golpe civil-militar que depôs o presidente João Goulart. O apoio ao movimento golpista e posteriormente aos governos militares foi recompensado. Na época, o periódico era apenas um embrião do que viria mais tarde a se tornar o Grupo Globo. Segundo Barbosa, o período da ditadura representou uma oportunidade empresarial que não foi desperdiçada por Roberto Marinho.

(...) do ponto de vista empresarial a aproximação com os grupos políticos (militares e civis) articuladores do golpe representou, em muitos casos, ganhos econômicos e simbólicos, transformando empresas ainda incipientes em organizações que assumiriam a liderança no cenário midiático nacional (como foi o caso das Organizações Globo) (BARBOSA, 2014, p. 16).

O Grupo Globo se manteve como aliado de todos os presidentes militares de 1964 a 1985, ao contrário de outros veículos da imprensa que, apesar de terem apoiado a deposição de João Goulart, desenvolveram postura crítica ao regime depois do golpe. O reposicionamento de O Globo se deu apenas em 2013. Passados 49 anos do início do regime de exceção e no contexto das manifestações que se espalharam pelo país, as

³¹ Levantamento realizado em 2017 pela ZenithOptimedia disponível em: <https://www.zenithusa.com/top-30-global-media-owners-2017/>. Acesso em 11, jan, 2018.

chamadas “Jornadas de Junho”, O Globo apresentava suas desculpas avaliando que o apoio ao que o jornal na época chamava de “revolução” foi um erro³², mas apontando outros impressos como participantes do conluio que levou à derrubada de João Goulart.

Diante de qualquer reportagem ou editorial que lhes desagrade, é frequente que aqueles que se sintam contrariados lembrem que O GLOBO apoiou editorialmente o golpe militar de 1964. A lembrança é sempre um incômodo para o jornal, mas não há como refutá-la. É História. O GLOBO, de fato, à época, concordou com a intervenção dos militares, ao lado de outros grandes jornais, como “O Estado de S. Paulo”, “Folha de S. Paulo”, “Jornal do Brasil” e o “Correio da Manhã”, para citar apenas alguns. (O Globo, 31/08/2013).

Desta forma, a participação do Grupo Globo em conjuntura marcada pelo abalo à democracia se constitui não apenas como especulação ou teoria conspiratória, mas fato admitido e de domínio público.

Em referência à crise que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o Grupo Globo voltou a se revelar aliado importante das forças conservadoras de oposição. No editorial “Um Passo Para o *Impeachment*”, publicado em 18 de abril de 2016, o jornal deixa transparecer sua ansiedade com a deposição da governante.

Mas o Brasil tem pressa, esta é a questão. Dois dados: o desemprego aumenta à razão de 100 mil pessoas por mês e já se aproxima o saldo tenebroso de 10 milhões de brasileiros sem trabalho. O lado de vida real da crise é dramático: debacle social, pobreza, queda de padrão de vida, aumento da violência, e assim por diante, sempre ladeira abaixo. Portanto, picuinhas entre caciques peemedebistas, Renan Calheiros e Temer, e jogo de cena para buscar favores do Planalto precisam ser deixados de lado a fim de que se ponha para andar, com rapidez, o julgamento da presidente no Senado (O GLOBO, 18/04/2016).

Outros editoriais e manchetes marcadamente críticas ao governo desvelam o posicionamento de O Globo. Em “Bolivarianos e Dilma se isolam na farsa do golpe”(O Globo, 20/04/2016) o jornal busca silenciar a denúncia de golpe realizada pelo Partido dos Trabalhadores com o emprego de neologismos de forte apelo emocional: “Numa ação típica de ‘agitprop’, agitação e propaganda, o PT disseminou a ideia de que haveria um ‘golpe’ em andamento no Brasil sob o disfarce de um processo de *impeachment*. Disciplinada, a militância foi em frente”. Em outro trecho afirma que “O governo

³² Disponível em: <http://memoria.oglobo.globo.com/erros-e-acusacoes-falsas/apoio-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-12695226> Acesso em 20 de julho de 2017.

lulopetista segue o padrão de regimes bolivarianos ainda espalhados pelo continente, os quais ao primeiro sinal de fortalecimento da oposição – dentro da lei – denunciam o ‘golpe’”. O editorial é encerrado com a seguinte frase: “Golpe com a participação do Supremo, no Brasil, seria candidato a entrar para o Guinness no quesito bizarrice”. Afirmção que ganharia significação especial posteriormente, quando veio a público a escuta telefônica de conversa de março de 2017 revelada após o afastamento de Dilma Rousseff da presidência³³. Na gravação, o então senador Romero Jucá, conversa com o presidente da Transpetro, Sérgio Machado, e sugere um pacto para “estancar a sangria” das investigações, que incluía levar Michel Temer à presidência num “grande acordo nacional” que seria viabilizado “com Supremo, com tudo”.

Nossa hipótese é de que a história, ainda que como farsa, esteja, em alguma medida se repetindo e que o destaque que o jornal recebe na sentença que levou à prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva seja uma peça que explicita a relação do jornal e os articuladores do golpe de 2016.

O jogo de interesses estampado nas páginas do jornal

O linguista russo Mikhail Bakhtin entende que o discurso não pode ser constituído de forma individual, mas sim como fruto da interação baseada nas relações sociais, o que conceitua como *dialogismo*. Desta forma, toda enunciação considera o outro. Nesta relação, Bakhtin destaca a formação da cadeia da comunicação discursiva por elos interdependentes sendo o enunciado um elo que “não pode ser separado dos elos anteriores que o determinam, por fora e por dentro, e provocam nele reações-respostas imediatas e uma ressonância dialógica” (BAKHTIN, 1997, p. 320). O pensador avalia que a influência da resposta futura ao discurso seja significativa ao ponto de influenciar previamente o enunciado.

O discurso vivo e corrente está imediata e diretamente determinado pelo discurso-resposta futuro: ele é que provoca esta resposta, presente-a e baseia-se nela. Ao se constituir na atmosfera do “já-dito”, o discurso é orientado ao mesmo tempo para o discurso-resposta que ainda não foi dito, discurso, porém, que foi solicitado a surgir e que já era esperado. (BAKHTIN, 2002, p. 89).

³³ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml> Acesso em 02, fev, 2019.

A reflexão de Bakhtin foi realizada inicialmente tendo em vista o discurso no romance, mas posteriormente aplicada em análises mais amplas. Desta forma, consideramos a adequação do jogo discursivo para analisar aprofundamento da relação estabelecida entre jornal O Globo e os responsáveis pelas investigações de corrupção no âmbito da operação Lava Jato. Buscamos compreender a complementaridade dos enunciados das reportagens de O Globo sobre o triplex e a sentença de condenação do ex-presidente Lula.

Nesse contexto, realizamos a análise da sentença da Ação Penal do Ministério Público Federal Nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR proferida em 12 de julho de 2017 e assinada pelo juiz Sérgio Moro, que condena o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva a nove anos e seis meses de prisão por corrupção e lavagem de dinheiro³⁴. A sentença é constituída de 218 páginas e nela, o jornal O Globo é o único veículo de imprensa mencionado. É citado sete vezes, com referência às reportagens "Caso Bancoop: triplex do casal Lula está atrasado" (O Globo, 10/03/2010) e "Cooperativa entrega triplex de Lula, mas três mil ainda esperam imóvel" (O Globo, 07/12/2014).

Quatro trechos das duas matérias são transcritos na sentença e apontam não a suspeita, mas a convicção de que o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sua esposa, Marisa Letícia, que viria a falecer em fevereiro de 2017, eram proprietários do apartamento de cobertura no Guarujá. Na página 59, o primeiro fragmento das reportagens transcritos recupera a abertura da matéria "Caso Bancoop: triplex do casal Lula está atrasado" com a afirmação sobre a propriedade do imóvel.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sua mulher, Marisa Letícia, são donos de uma cobertura na praia das Astúrias, no Guarujá, mas amargam há cinco anos na fila de cooperados da Bancoop (Cooperativa Habitacional dos Bancários de São Paulo) para receber o imóvel. A solução encontrada pelos cerca de 120 futuros proprietários do empreendimento foi deixar de lado a Bancoop e entregar o Residencial Mar Cantábrico à Construtora OAS que prometeu concluir as obras em dois anos. Procurada, a Presidência confirmou que Lula continua proprietário do imóvel (MORO, 2017, p. 59).

O texto da reportagem é destacado na elaboração da sentença em frases que reafirmam que o ex-presidente é dono do triplex, como em "É nele que a família Lula da

³⁴ Posteriormente, a 8ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) aumentou a pena para 12 anos e um mês de prisão.

Silva deverá ocupar a cobertura triplex, com vista para o mar” e “Na declaração de bens feita para a candidatura à reeleição, em 2006, o presidente informou sobre o imóvel, afirmando ter participação na cooperativa habitacional para o apartamento em construção” (MORO, 2017, p. 60).

A defesa alegou que o apartamento ao qual se referia a declaração de renda do ex-presidente não era a cobertura, mas uma cota-parte que a família Silva adquiriu durante a construção. Apesar disso, o juiz Sérgio Moro decretou a veracidade da reportagem e sua utilização como prova no processo.

A matéria em questão é bastante relevante do ponto de vista probatório, pois foi feita em 10/03/2010, com atualização em 01/11/2011, ou seja, quando não havia qualquer investigação ou sequer intenção de investigação envolvendo Luiz Inácio Lula da Silva ou o referido apartamento triplex (MORO, 2017, p. 60).

A reportagem é considerada no processo como “prova documental” e nela, o juiz ressalta que as afirmações publicadas não teriam sido contestadas na, o que seria suficiente para avaliar sua veracidade, ainda que a defesa do ex-presidente tenha desmentido as informações da reportagem posteriormente, inclusive judicialmente: “A informação, por forma desconhecida vazou, foi publicada e não foi desmentida. Aliás, segundo a referida matéria “a Presidência confirmou que Lula continua proprietário do imóvel’ (apartamento triplex)” (MORO, 2017, p. 147).

O juiz, em outro trecho, reafirma a credibilidade atribuída à reportagem o que prevalece diante dos depoimentos apresentados pelas testemunhas de defesa. A prova incontestável da veracidade das informações apresentadas residiria no fato da antecedência da publicação em relação à investigação, o que foi reiterado em diversos pontos da sentença.

Os depoimentos em sentido contrário não são simplesmente compatíveis com esses documentos, pois (...) não explicam a aludida matéria do Jornal O Globo que, em 10/03/2010, com atualização em 01/11/2011, portanto muito antes da investigação ou de intenção de investigação, já apontava que o ex-Presidente e sua esposa eram os proprietários de um apartamento triplex, no Residencial Cantábrico, depois denominado de Condomínio Solaris, no Guarujá (MORO, 2017, p. 148).

A segunda reportagem citada, “Cooperativa entrega triplex de Lula, mas três mil ainda esperam imóvel” (O Globo, 07/12/2014), publicada já em pleno curso da

investigação, também tem trechos transcritos. Neles se destaca a ironia da linguagem utilizada pelo jornalista.

O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva já pode passar o 'réveillon' na Praia das Astúrias, no Guarujá, área nobre do litoral sul de São Paulo. De sua ampla sacada, poderá ver a queima de fotos, que acontece na orla bem defronte de seu prédio feito pela OAS, empresa investigada pela Operação Lava-jato. É que na semana passada terminaram as obras de reforma do apartamento triplex no Edifício Solares, que ele e dona Marisa Letícia, sua mulher, compraram por meio da Bancoop - a Cooperativa Habitacional dos Bancários -, ainda na planta, em 2006. Acusada de irregularidades e em crise financeira, a Bancoop deixou três mil famílias sem receber os sonhados apartamentos (MORO, 2017, p. 66).

O destaque a expressões como “área nobre”, “ampla sacada”, “apartamento triplex” da matéria de O Globo que faz parte da sentença da Justiça Federal remetem ao luxo. Ao analisar a íntegra do texto da reportagem, que não foi transcrito integralmente na sentença, identifica-se a intenção de criar imagem de exigência de privilégios pela família do ex-torneiro mecânico, remetendo ao preconceito de classe, sempre acionado contra Lula.

A família Lula construiu um elevador privativo para levá-los do 16º ao 18º, que no projeto original tinha apenas escadas internas. Lulinha usou também parte do quarto de empregada e um canto da sala para fazer um escritório. Mandou também colocar porcelanato em tudo. A cobertura com piscina também recebeu uma boa área gourmet (O Globo, 07/12/2014).

As matérias constantes da sentença são apenas duas das publicadas pelo O Globo e demais veículos abordando o caso. O assunto tornou-se pauta prioritária da mídia hegemônica e O Globo manteve seu lugar de destaque nas investigações. Em 12 de agosto de 2015, a reportagem intitulada “Youssef deu dinheiro a firma ligada à obra de prédio de Lula” (O Globo, 12/08/2015), O Globo voltaria a reafirmar que o ex-presidente era proprietário da cobertura, além de, na manchete, usar a expressão “prédio de Lula”, abrindo espaço à interpretação de que todo o edifício pertencia ao ex-presidente. A defesa de Lula, entrou com ação de reparação de danos morais alegando que:

A reportagem em questão e sua chamada de capa pretenderam transmitir ao leitor à toda evidência a falsa informação de que o autor seria proprietário de um apartamento ‘triplex’ no município do Guarujá (SP) e ainda a também falsa impressão de que o Sr. Alberto Youssef, um dos protagonistas da chamada ‘Operação Lava Jato’ e já condenado em processo criminal dela decorrente teria feito algum pagamento para beneficiar o Autor na aquisição ou na construção desse imóvel (TEIXEIRA, MARTINS, 2015).

Afirmando que as explicações que desmentiam a apuração da reportagem foram encaminhadas aos jornalistas o que não evitou a publicação das acusações, a defesa solicitou o pagamento de R\$ 67.500,00 como reparação, por parte dos jornalistas Germano Oliveira, Cleide Carvalho, autores do texto, e Ascânio Seleme, diretor de redação de O Globo. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no entanto, acatando o parecer do relator, desembargador Gilberto Campista Guarino, deu ganho de causa ao jornal³⁵, argumentando que a “alegada falsidade que se confunde com fato controvertido, caracterizado por margem tolerável de inexatidão” e justificando a falta de exatidão pela “celeridade e à eficácia razoáveis no exercício do direito da imprensa, que é o de bem informar” (GUARINO, 2016).

A lógica cíclica criada na interação entre o Ministério Público e O Globo foi reforçada por publicações posteriores do jornal em que comemorava a participação destacada na investigação. “Reportagem de O Globo é usada como indício de que triplex pertencia a Lula” (O Globo, 20/09/2016), “Lula não explica revelação de triplex em 2010, feita pelo O Globo” (O Globo, 11/05/2017), e “Moro cita reportagem do Globo de 2010 em sentença que condenou Lula” (O Globo, 12/07/2017), em que o subtítulo reafirma a propriedade do imóvel, “Jornal revelou que apartamento pertencia ao ex-presidente e sua família”. Em 2018, mais uma matéria sobre o tema foi publicada, “O Globo revelou existência de triplex reservado pela OAS para Lula” (O Globo, 24/01/2018), em que o texto ressaltava o destaque obtido por O Globo no julgamento do ex-presidente.

Na abertura do julgamento do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), defesa e acusação citaram duas reportagens do GLOBO, que foi o primeiro a mostrar a ligação do petista com o triplex do Guarujá, no litoral paulista. Em dezembro de 2014, O GLOBO revelou que a OAS reservou para o ex-presidente Lula e a mulher, Marisa Letícia, o apartamento 164-A do Edifício Solaris (O Globo, 24/01/2018).

Além da citada reportagem, com a confirmação da sentença condenatória pelo Superior Tribunal Federal, STF, O Globo publicou também em 24 de janeiro de 2018 o editorial “A maior derrota de Lula” em que exalta o *furo jornalístico* que contribuiu com

³⁵ Disponível em:

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00043567071260CE6E08160DE1EC0245436BC505400B6015&USER=> Acesso em 17, fev, 2019.

a condenação: “Em 2010, O GLOBO noticiou que a família Lula da Silva tinha um imóvel no prédio, fato confirmado pela Presidência” E não economiza em expressões de efeito para decretar derrocada política do ex-presidente, entre elas, “revés de gigantesca magnitude” e “fracasso do petista”. Em um trecho, acusa de sectarismo os que desconfiam da parcialidade do julgamento.

Embora a militância bata bumbos para amplificar a tese sectária de que seu líder foi vítima de um tribunal de exceção — finge-se não saber o que é um verdadeiro tribunal de exceção —, a realidade é bem outra. Luiz Inácio Lula da Silva teve o direito de defesa respeitado, como tem acontecido nos demais processos na Lava-Jato. Mas o sectarismo rejeita qualquer argumento objetivo, e até formulou a tese autoritária de que o julgamento só seria legítimo se absolvesse Lula (O GLOBO, 24/01/2018)

Com a decretação da prisão em abril de 2018, O Globo voltaria a estampar em editorial a felicidade com a vitória da estratégia adotada no texto “Prisão de Lula reforça o Estado de direito”:

Fecha-se um ciclo na política brasileira, no momento em que um líder populista esbarra na Constituição. O mandado de prisão, independentemente do desfecho que terão os recursos que a defesa de Lula impetrará, é o primeiro, na história brasileira, contra um ex-presidente da República. Haja o que houver, o ineditismo está garantido (O GLOBO, 06/04/2018).

Classificando de “boa notícia” a decretação da prisão que reforçaria o “o ponto mais alto de um processo de limpeza ética por que passa a vida pública do país”, o editorial direciona suas críticas ao ex-presidente e ao Partido dos Trabalhadores: “especialistas em vitimização, Lula e PT tentam há tempos construir o papel de mártires diante de tenebrosas conspirações ‘da direita’”.

Da mesma forma que comemorou em editorial intitulado “Ressurge a Democracia” o golpe de 1964 contra João Goulart, O Globo saudaria a prisão de Lula afirmando que “a condenação de um ex-presidente demonstra a força das suas instituições”.

Por fim, cabe ressaltar que o juiz Sérgio Moro registra na sentença que, apesar da intensa interação entre a investigação da Lava Jato e as publicações da mídia – e ainda da estratégia da Operação Mãos Limpas que inspira a sua versão brasileira, revelada em

artigo pelo próprio juiz - “este Juízo não controla e não pretende controlar a imprensa, nem tem qualquer influência em relação ao que ela publica” (MORO, 2017, p. 23).

Considerações finais

A análise da sentença e das páginas de O Globo relativas ao presente estudo nos leva a considerar que a publicação de reportagens e editoriais pelo jornal O Globo no contexto da sentença condenatória do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o consequente destaque dado à apuração do periódico a ponto de torná-lo “prova documental” do processo sugerem o estabelecimento de uma articulação jurídico-midiática com um fim comum que envolve a disputa de hegemonia. Não significa, por certo, eximir os integrantes do Partido dos Trabalhadores de sua parcela de responsabilidade na crise que levou a situação em pauta, nem mesmo a defesa incondicional do ex-presidente Lula em relação às acusações impostas, mas sim a explicitação do jogo de poder estabelecido no episódio. Desta forma, consideramos que textos elaborados, tanto nas publicações do periódico quanto na sentença, estariam transpassados pelas “atitudes responsivas” a que se refere Bakhtin, nos permitindo uma analogia, entre a descrição do autor em relação ao diálogo verbal com o tipo de diálogo realizado no acordo tácito entre Justiça e imprensa. O filósofo russo destaca que “o papel dos outros para quem se constrói o enunciado, é muito importante” e que “logo de início, o locutor espera deles uma resposta, uma compreensão responsiva ativa. Todo enunciado se elabora como que para ir ao encontro dessa resposta” (BAKHTIN, 1997, p. 320). No caso em pauta, esse encontro se deu de forma a impor a derrota ao ex-presidente e seus aliados, interditando ambições políticas, eleitorais e de poder.

A partir do entendimento de que vivemos um golpe em processo, que teve como momentos marcantes o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a vitória da extrema direita nas eleições de 2018, ressaltamos como simbólico desta conjuntura a condenação de Lula, com colaboração relevante do principal grupo de comunicação do país, o que dialoga com a percepção de Biroli e Miguel de que “no Brasil, a fratura do experimento democrático iniciado nos anos 1980 contou com o engajamento de uma mídia que retornou a padrões de manipulação próprios das primeiras fases de transição política” (BIROLI e MIGUEL, 2017, p. 211).

Esta articulação da imprensa com a Lava Jato se constitui, efetivamente, como a concretização da estratégia da operação, inspirada na experiência italiana, a Operação Mãos Limpas, *Mani Pulite*. Em artigo publicado em 2004 sobre a Mãos Limpas, o juiz Sérgio Moro afirmou que os responsáveis pela operação italiana “nunca pararam de manipular a imprensa” e a investigação “vazava como peneira”. O juiz descreve a estratégia utilizada na Itália com marcante semelhança em relação ao que foi implantado no Brasil: “os vazamentos serviram a um propósito útil. O constante fluxo de revelações manteve o interesse do público elevado e os líderes partidários na defensiva” (MORO, 2004, p.59). O texto corrobora a percepção da então assessora de imprensa de Moro, Christianne Machiavelli. Em entrevista ao *The Intercept* em 2018, depois de se afastar da Justiça Federal de Curitiba, a jornalista avaliou que “talvez tenha faltado crítica da imprensa. Era tudo divulgado do jeito como era citado pelos órgãos da operação. A imprensa comprava tudo” e afirmou que “era tanto escândalo, um atrás do outro, que as pessoas não pensavam direito, as coisas eram simplesmente publicadas” (MACHIARELLI, 2018) Como pudemos constatar em relação ao caso do triplex, para além de publicar as denúncias tornadas públicas pela Lava Jato, a imprensa também colaborava com reportagens de cunho investigativo. As matérias eram, posteriormente, assumidas como verdade pela Justiça de Curitiba e incorporadas aos processos, não como indícios a serem confirmados por investigação da própria Justiça, mas endossando as informações do texto sem questionamento e sem considerar possibilidade de equívoco na apuração dos fatos por parte dos jornalistas.

A velocidade dos fatos e a dinâmica incontrolável dos acontecimentos, que parecem surpreender inclusive os artífices do golpe, não nos permitem conclusões definitivas sobre a amplitude dessas articulações. Apesar disso, consideramos que a luta de classe, que Bakhtin entende que se estabeleça na arena constituída pelos signos, se aprofunda no país com valorosa participação da mídia, mergulhada na disputa de poder. Ainda nos referenciando em Bakhtin, percebemos os grandes grupos de comunicação empenhados em não só refletir, mas refratar a realidade. A condenação e posterior prisão do ex-presidente baseadas, em parte, nas reportagens publicadas por O Globo tiveram, de fato, consequências profundas na realidade brasileira, inclusive com impacto no resultado eleitoral de 2018. Foi com base na sentença que o Tribunal Superior Eleitoral rejeitou a

candidatura de Lula à presidência, tornando-o inelegível através da Lei da Ficha Limpa³⁶ que impede candidatura de condenados em segunda instância por corrupção³⁷. A decisão desconsiderou a determinação do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) de que o Estado brasileiro deveria assegurar o direito do ex-presidente de concorrer às eleições³⁸. Tendo em vista que Lula, na época, era líder isolado nas pesquisas entre os candidatos à presidência, o resultado das urnas poderia ter sido outro, caso a condenação não tivesse se efetivado.

O Globo deu sua contribuição para evitar a concretização do quinto mandato do Partido dos Trabalhadores na presidência e, conseqüentemente, colaborou com os partidos conservadores. Um tipo de articulação coerente considerando que “o viés ideológico de direita nos oligopólios de mídia não constitui fato novo ou desconhecido” (LIMA, 2015, p. 93). Na perspectiva gramsciana, teria atuado no viés do “jornalismo integral” que “sobressai como aparelho privado de hegemonia, na medida em que procura intervir no plano político-cultural para organizar e disseminar informações e ideias que concorrem para a formação de consenso em torno de determinadas visões de mundo” (MORAES, 2016, P. 101). Essa atuação decisiva em momentos de fragilidade da democracia seria, na visão de Gramsci, um padrão da imprensa, como observa Moraes:

Ele percebe que, em momentos de crise do sistema representativo tradicional, a imprensa às vezes extrapola sua função habitual de informar e tem um peso desproporcional na vida pública, inclusive interferindo nos processos de escolha de governantes e pressionando governos politicamente vulneráveis (MORAES, 2016, p. 91).

No Brasil, essa prática de intervenção da mídia na política de forma dissimulada e oculta pelo manto da imparcialidade tem se repetido reiteradamente com graves conseqüências para a democracia. A publicação de editoriais com confissão de participação em manipulações políticas não repara os danos causados por tais posturas. A história vai sendo marcada por rupturas institucionais que levam a retrocessos profundos, como foi possível constatar em 1964. Quando as desculpas se tornam públicas,

³⁶ Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm Acesso em 02, jan, 2019.

³⁷ Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/tse-indefere-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica> Acesso em: 12, fev, 2019.

³⁸ Disponível em <https://www.lula.com.br/onu/>. Acesso em 10, fev, 2019.

o mal maior já está feito e a imprensa segue impune até o próximo abalo institucional, como parecemos enfrentar atualmente.

Por fim, é importante registrar que as eleições de 2018 indicam que vivemos momento de ressignificação da capacidade de interferência da mídia hegemônica na realidade, com o crescimento do impacto de outro tipo de comunicação que se estabelece por redes sociais com impulsionamento de magnitude ainda não esclarecida e não abordada no presente artigo, se constituindo, certamente, em desafio para futuros estudos.

Referências Bibliográficas

BIROLI, Flávia; MIGUEL Luís Felipe. **Notícias em Disputa** – Mídia, Democracia e Formação de Preferências no Brasil. São Paulo, Contexto, 2017.

BAKHTIN, Mikhail, 1895-1975. **Estética da criação verbal**. Tradução M. E. Galvão G. 2 ed. São Paulo. Editora Martins Fontes, 1997. (Coleção Ensino Superior)

_____, Mikhail. O discurso na poesia e o discurso no romance. In: **Questões de literatura e estética**. A teoria do romance. Trad. A.F. Bernardini et al. 5 ed. São Paulo: UNESP/Hucitec, 2002. p. 85 - 106.

_____, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec Editora, 2014.

BARBOSA, Marialva. Imprensa e Golpe de 1964: entre o silêncio e memórias de fatias do passado. In: **Estudos em Jornalismo e Mídia**. Vol. 11 N° 1. Janeiro a Junho de 2014. p. 7-20.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson (org). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MORO, Sérgio Fernando. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. In: **Revista Conselho da Justiça Federal**, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-moro-mani-pulite.pdf> Acesso em 13 nov. 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A Democracia Impedida**. *O Brasil no século XXI*, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2017.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. São Paulo, LeYa Editora, 2016.

LIMA, Venício. A direita e os meios de comunicação. In: **Direita, volver!** O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 91-113.

MORAES, Dênis. **Crítica da mídia & hegemonia cultural**. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

Documentos Eletrônicos

GUARINO, Gilberto Campista. Apelação Cível N.º 0353381-17.2015.8.19.0001, 2016. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00043567071260CE6E08160DE1EC0245436BC505400B6015&USER> Acesso em 30, jan. 2019

MORO, Sérgio. Justiça Federal, **Ação Penal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR. Sentença. 2017** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf/documentos/LulaSENT1.pdf> 2017. Acesso em 10 jul. 2018.

POLÍCIA FEDERAL, **Operação Lava Jato – Números**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso 15 nov. 2018.

TEIXEIRA, Roberto; MARTINS, Cristiano. **Ação de Reparação de Danos Morais**. Disponível em: <http://www.institutolula.org/documentos/2015-08-19-oglobo.pdf>. Acesso em 17 fev. 2019.

BRASIL, Lei Complementar N° 135, de 4 de Junho de 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm Acesso em 02 de janeiro de 2019.

Artigos de Periódicos

A MAIOR derrota de Lula. O Globo, Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/editorial-maior-derrota-de-lula-22325712>. Acesso em 20 de julho de 2018.

AMORIM, Silvia. **Moro cita reportagem do GLOBO de 2010 em sentença que condenou Lula**. O Globo, Rio de Janeiro. 12, jul, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/moro-cita-reportagem-do-globo-de-2010-em-sentenca-que-condenou-lula-21583995>. Acesso em 18 de julho de 2018.

APOIO ao golpe de 1964 foi um erro. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2013. Disponível em: <http://memoria.oglobo.globo.com/erros-e-acusacoes-falsas/apoio-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-12695226> Acesso em 20 de julho de 2017.

BOLIVARIANOS e Dilma se isolam na farsa do golpe. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 abr. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/bolivarianos-dilma-se-isolam-na-farsa-do-golpe-19128326> Acesso em 13 out. 2018.

CARVALHO, Cleide. Dantas, Dimitri. REPORTAGEM de O Globo é usada como indício de que triplex pertencia a Lula. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/reportagem-do-globo-usada-como-indicio-de-que-triplex-pertencia-lula-20147996> Acesso em 19, dez. 2018.

FARAH, Tatiana. CASO Bancoop: triplex do casal Lula está atrasado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 de março de 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/caso-bancoop-triplex-do-casal-lula-esta-atrasado-3041591>. Acesso em 18 de nov. de 2018.

LULA não explica revelação de triplex em 2010, feita pelo GLOBO. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 de maio de 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/lula-nao-explica-revelacao-de-triplex-em-2010-feita-pelo-globo-21323651>. Acesso em 19 de jul. 2018.

MACHIAVELLI, Christianne. “A imprensa ‘comprava’ tudo.” Assessora de Sérgio Moro por seis anos fala sobre a Lava Jato. **The Intercept**, 30 de outubro de 2018. Entrevista concedida a Amanda Audi. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/10/29/lava-jato-imprensa-entrevista-assessora/> Acesso em 10 nov. 2018.

O GLOBO revelou existência de triplex reservado pela OAS para Lula. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-globo-revelou-existencia-de-triplex-reservado-pela-oas-para-lula-22322321>. Acesso 20 jul. 2018.

OLIVEIRA, Germano. COOPERATIVA entrega triplex de Lula, mas três mil ainda esperam imóvel. **O Globo**, Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cooperativa-entrega-triplex-de-lula-mas-tres-mil-ainda-esperam-imovel-14761809>. Acesso em 18 de julho de 2018.

PESQUISA Datafolha: Lula, 39%; Bolsonaro, 19%; Marina, 8%; Alckmin, 6%; Ciro, 5%. **G1**. 22 de agosto de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/22/pesquisa-datafolha-lula-39-bolsonaro-19-marina-8-alckmin-6-ciro-5.ghtml> Acesso em: 13 nov. 2018.

PRISÃO de Lula reforça o estado de direito. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06, de abril de 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/prisao-de-lula-reforca-estado-de-direito-22562673>. Acesso em 18 de julho de 2018.

UM Passo Para o Impeachment. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 de abril de 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/um-passo-para-impeachment-19112524> Acesso em 21 nov. 2018.

VALENTE, Rubens. EM DIÁLOGOS gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço a Lava Jato. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 de maio de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml> Acesso em 02 fev. 2019.

YOUSSEF deu dinheiro a firma ligada à obra de prédio de Lula, **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 de agosto de 2015.

MÍDIA E SOCIEDADE CIVIL

DIREITO À COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA: BREVE APROXIMAÇÃO DA AGENDA BRASILEIRA

Priscila Martins DIONÍZIO³⁹

Preâmbulo

Este artigo busca aproximar as discussões sobre direito à comunicação e democracia. Para isso, trabalha com os conceitos de problema e agenda, pontuando momentos em que a economia política das comunicações ocupou a agenda pública brasileira, na forma de reivindicação do direito a se comunicar. O marco inicial deste esboço será a criação da Empresa Brasil de Comunicação (2007), no segundo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), pouco depois da realização do Fórum Nacional de Tvs Públicas, em 2006.

João Paulo Cunha, em seminário recente realizado no Curso de Realidade Brasileira⁴⁰, em Belo Horizonte, destaca o segundo governo do presidente Lula, como uma janela de oportunidade (KINGDOM, 2006) em que teríamos tido a possibilidade de avançar na discussão sobre o direito à comunicação e na formação de uma agenda governamental. O filósofo e jornalista pontua a criação da Empresa Brasil de Comunicação, em 2007, a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, e o pontapé da discussão do Marco Civil da Internet – que se iniciou entre Ministério da Justiça e Centro de Tecnologia e Sociedade, em 2009, sendo o Marco aprovado já no primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), em 2014 – como momentos altos em que o direito à comunicação esteve em debate, no país.

Ainda que na mira da agenda pública e pontualmente na agenda governamental em alguns momentos-chave, a discussão mais sistematizada e unificada sobre a

³⁹ Aluna de Doutorado no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

⁴⁰ O Curso Realidade Brasileira é uma iniciativa do Centro de Estudos Apolônio de Carvalho e realiza turmas de leitura e estudos a partir dos grandes pensadores brasileiros. Em 2018, o curso aconteceu de Junho a Dezembro, no sindicato das Jornalistas. O Módulo com João Paulo Cunha foi o primeiro e ocorreu nos dias 16 e 17 de junho de 2018.

construção de um sistema que permita descentralizar a produção e circulação das informações e sentidos no país, não toma corpo e não avança. É o fato de tal discussão não avançar que mobiliza o esforço deste artigo. Buscar-se-á entender como um problema coletivo é reconhecido, de que maneira pode aceder à agenda pública, convocar um horizonte de resolução e alcançar a agenda governamental.

Das relações entre comunicação e democracia

Uma visão pragmatista da comunicação, forjada na formação com o Grupo de Pesquisa em Imagem e Sociabilidade (GRIS – UFMG), orienta minha compreensão do processo comunicativo e da realização do processo social. A comunicação é, para nós, uma “ação conjugada entre sujeitos que se realiza por meio da linguagem como um processo constituidor tanto da objetividade do mundo quanto da subjetividade dos sujeitos” (FRANÇA e SIMÕES, 2018:08). Caracterizamos o processo comunicativo como interação, o que nos permite enfatizar sua dimensão prática, de ação compartilhada, encarnada em situações concretas e na experiência. Entendemos, então, que através da comunicação experienciamos o mundo e o organizamos para vivê-lo em comum:

A comunicação se nos mostra como lugar de movimento, de encontro, de transações dinâmicas, partilha e negociação de ideias, valores, afetos. Constituindo-se como esse espaço do movimento, as práticas comunicativas participam também do lento processo de sedimentação e cristalização dos sentidos, tecendo discursos e representações que orientam o curso da vida em sociedade. Dessa maneira, pela comunicação também são reproduzidos sistemas de ideias, ideologias são materializadas e perpetuadas, relações de força mantidas, consensos e padrões hegemônicos constantemente recriados. (DIONÍZIO, 2011, p.17).

Ao entender a comunicação como esse processo de transações, de repactuação contínua de valores e ideias entendemos também essa visada às interações firmadas entre sujeitos e produtos midiáticos – leitor e texto. A relação criada entre mídia e sociedade estaria, então, imersa na mesma dinâmica de tessitura de subjetividades, sociabilidades, negociação de ordenamentos. Evitamos, assim, uma leitura especular - de que a mídia refletiria cruamente o real - e uma leitura construtivista radical que restringe o real à enunciação midiática. Marcar a natureza prática do processo comunicativo nos guia muito mais a pensar a complexa e delicada configuração em mão dupla dos sujeitos e da ordem social encarnada num texto midiático.

José Luiz Braga (2006) chama atenção para a dinâmica de reformulação sociotecnológica da sociedade contemporânea, em que a mídia, mais que ocupar posição central na difusão de informações, estaria a caminho de se tornar o processo interacional de referência. A imagem de centralidade se torna insuficiente. Se antes a oralidade e depois a escrita eram processos de ordenamento de nossas interações sociais, agora, esse *ordenamento* das relações estaria passando a ocorrer, hegemonicamente, de acordo com as lógicas dos media. Desse modo, valores do campo mediático - como transparência, instantaneidade, visibilidade - passam a se justapor aos demais campos (político, econômico, educacional), ou são tomados por eles como indispensáveis para o seu funcionamento. Uma processualidade diferida e difusa, já inaugurada com a escrita, ganha mais velocidade, permitindo a circulação maior de sentidos também por imagens e sons; a experiência vicária (experiência substituída por uma interação mediatizada) é estimulada, bem como cresce a interação entre sujeitos e grandes acervos de dados disponíveis na rede, criando um circuito permanente de recontextualização e reapropriação de conteúdos e saberes.

Se tomamos em conta o avanço do processo de mediatização, pensar a maneira como as ideias circulam em determinada sociedade pode ser um caminho para se buscar as relações de força que regulam e constroem o processo de produção de sentidos – e, portanto, alcançar as arestas políticas dessa questão.

Luiz Felipe Miguel (2000) chama atenção para a existência de um ponto cego nas teorias democráticas; dentre concepções diversas e até concorrentes, uma unanimidade as atravessa: a pouca atenção dispensada aos meios de comunicação. Para o autor:

Seja porque minimizam o aspecto de *construção social das preferências*, presente na luta política, seja porque idealizam o processo comunicativo, ignorando seus constrangimentos concretos, as teorias da democracia têm dificuldade para trabalhar com os meios de comunicação. Não se trata de uma ausência banal, mas algo que compromete a capacidade de estas correntes de pensamento interpretarem a realidade (e subsidiarem sua transformação). (MIGUEL, 2000, p. 51)

Na mesma direção, Juarez Guimarães e Ana Paola Amorim (2013) apontam o que chamam de um déficit teórico-estrutural nas teorias democráticas na abordagem da relação entre comunicação, liberdade de expressão e democracia. Para os autores, tal

déficit se relaciona diretamente com o predomínio de tradições liberais, em especial as mais próximas do elitismo democrático, que definem a liberdade de expressão como um espaço privado de opinião do indivíduo, protegido da intervenção ou regulação do Estado e voltado funcionalmente à vigilância e controle dos governos.

Em texto recente sobre as jornadas de junho, Ricardo Mendonça (2018) analisa as compreensões da ideia de democracia mobilizadas por pessoas que participaram dos protestos de 2013, no Brasil. A análise foi construída a partir de entrevistas realizadas em São Paulo e Belo Horizonte e o autor percebeu que as compreensões dos participantes são atravessadas por sete dimensões da democracia, presentes nas diversas matizes da teoria democrática. São essas sete dimensões que aqui me interessam para pavimentar uma reflexão que permita relacionar democracia e comunicação.

Ao trabalhar com dimensões da democracia, ao invés de modelos, Mendonça nos permite observar eixos estruturadores do debate sobre a democracia partilhados (ou não) em diferentes graus por diferentes correntes. Para o autor, as sete dimensões ou eixos estruturadores do debate em torno da teoria democrática seriam: (1) autorização popular para o exercício do poder político; (2) participação e autogoverno; (3) monitoramento e vigilância sobre o poder político; (4) promoção da igualdade e defesa de grupos minorizados; (5) competição política e pluralismo; (6) discussão e debate de opiniões; (7) defesa do bem comum. Embora Mendonça ressalte que não buscará fazer dessas dimensões categorias analíticas para aferir a qualidade de uma dada democracia, elas podem nos orientar na construção de um caminho que permita discutir uma premissa básica que subjaz este trabalho, qual seja, a relação íntima existente entre democracia e comunicação – ou, nos termos colocados pelo autor, democracia e a discussão e o debate de opiniões.

Mendonça historiciza brevemente a discussão sobre democracia e comunicação, no pensamento político, esboçando a seguinte paisagem: os atenienses estruturaram toda a sua democracia discursivamente; dentre os iluministas Rousseau chama atenção para a centralidade do discurso na elucidação da vontade geral; no século XIX, o britânico Stuart Mill destaca o peso do choque de opiniões e a importância da liberdade de expressão, para o ato de corrigir nossa própria opinião e aprimorá-la, cotejando-a com opiniões diferentes, pois somente no atrito de opiniões é possível se fazer justiça e verdade. Também o pragmatismo norte-americano, nas figuras de John Dewey, Herbert Mead e

Sidney Hook dariam especial atenção às trocas comunicativas, indicando a necessidade de fortalecimento de públicos para a consolidação de um modo de vida democrático. Já na teoria política contemporânea, estariam as abordagens deliberacionistas que, em suas profundas diferenças, correlacionam legitimidade democrática ao intercâmbio público de discursos. Mendonça destaca ainda, na seara dos deliberacionistas, as discussões mais voltadas à esfera pública ampla, em que a importância da mídia na promoção do debate público (Maia, 2008) é mais demarcada. Concluindo, o autor pontua: “Independentemente dessas diferenças, contudo, há uma defesa da discussão pública como fundamento da democracia.” (Idem, p. 08).

É este fundamento que aqui interessa tomar para dar corpo à questão que se quer propor. Embora a liberdade de fala e de manifestação do pensamento sejam asseguradas constitucionalmente no Brasil, poucos têm o poder de veiculação e circulação de ideias – fator que estreita a diversidade de informações disponíveis, inibe a constituição de uma opinião pública democrática e nos coloca frente ao que acreditamos ser um grave impasse rumo ao processo de republicanização do país. (GUIMARÃES e AMORIM, 2013)

Bia Barbosa (2014) resgata as contribuições do Relatório MacBride (“Um mundo e muitas vozes”), lançado pela UNESCO em 1980, para dar contornos à noção do que seria o *direito à comunicação*. O relatório afirma a comunicação como um aspecto dos direitos humanos, numa perspectiva bidirecional que compreende a liberdade de expressar e de acessar informações. O direito à comunicação estaria, pois, intimamente ligado ao fortalecimento da liberdade e das democracias e pode ser entendido como:

- a) o direito de saber, isto é, de ser informado e procurar livremente qualquer informação que deseje obter, principalmente quando se refere à vida, ao trabalho ou às decisões que é preciso adotar, tanto individualmente, tanto como membro da comunidade. [...]
- b) o direito do indivíduo de transmitir aos outros a verdade, tal como a concebe, sobre as suas condições de vida, as suas aspirações, as suas necessidades e as suas queixas. Infringe-se esse direito quando se reduz o indivíduo ao silêncio mediante intimidação ou uma sanção, ou quando se nega a ele um meio de comunicação;
- c) o direito de discutir: a comunicação deve ser um processo aberto de resposta, reflexão e debate. Esse direito garante a livre aceitação das ações coletivas e permite ao indivíduo influir nas decisões que tomam os responsáveis. (UNESCO, *apud* BARBOSA, 2014, p. 201).

A autora conclui dizendo que a reivindicação pelo direito à comunicação, como

cristalizado acima, é, afinal, uma demanda por justiça e passa, necessariamente, pela democratização dos meios de produção de informação. Para ela, somente a inclusão de grupos diferenciados na esfera pública possibilitaria a circulação de discursos heterogêneos, com a afirmação de identidades sociais e interesses coletivos diversos, permitindo que, frente a discursos hegemônicos, contra-discursos encontrem brechas para entrar em disputa, garantindo, assim, a formação de uma opinião pública plural e democrática.

Bia Barbosa chama atenção também para o fato de que efetivar o direito à comunicação, nesse contexto das sociedades mediatizadas, é garantir aos sujeitos o direito de participar do *mundo midiático* (sic), de serem informados, de transmitirem a outrem suas verdades. Ainda em diálogo com a autora: somente a partir de um olhar complexo sobre o sistema de transmissão, circulação e consumo de informações que dê conta das dinâmicas de produção de sentido numa sociedade é que conseguiremos construir arranjos institucionais – regulatórios – que permitam a garantia do direito a se comunicar.

Renata Rolim (2011), diz que o importante é olharmos para as relações sociais e para a maneira como as tecnologias as organizam. Não se trata de observar as características dos suportes técnicos dos meios de comunicação, mas as relações mediadas entre os sujeitos e a construção de usos hegemônicos das tecnologias de comunicar, autorizadas por um modo de regulação específico.

Nesse sentido, Amorim, Guimarães e Lima (2014) destacam uma especificidade do sistema de comunicação consolidado no Brasil: o que temos é uma continuidade de leis e de iniciativas do Estado em favor do desenvolvimento de um sistema de comunicação privatista, oligopolizado e fortemente assentado na reprodução de padrões antipopulares da política brasileira, relegando a segundo plano a discussão e o fortalecimento de um sistema público democrático de comunicação.

Para os autores e a autora, nosso direito a nos comunicar e a liberdade de nos expressar vem sendo historicamente privatizados, no Brasil. No texto *A esquerda e a república: em busca do elo perdido entre liberdade e a igualdade*, Juarez Guimarães nos indaga: “A liberdade se privatiza, deixa de ser pública, embora continue a haver democracia. Como isto se pode dar?” (GUIMARÃES, 2017, p. 87).

Tomando a discussão pública como fundamento da democracia, como aponta Mendonça (2018) e os constrangimentos político-econômicos colocados à circulação de

ideias no Brasil (Amorim, Guimarães e Lima, 2014), penso ser possível considerar estarmos diante de um impasse democrático.

A discussão sobre a necessidade ou não de termos um sistema público de comunicação mais fortalecido no país ou ainda, mais amplamente, a discussão sobre como as ideias são produzidas e circulam, sempre à margem na agenda pública brasileira, será nosso próximo ponto de trabalho.

Agenda como chave de leitura

Luiz Felipe Miguel (2003), ao discutir elementos para se pensar a representação política, intervém no panorama deficitário de elaboração sobre a democracia que leve em conta os meios de comunicação. O autor defende que:

Um modelo representativo inclusivo precisa contemplar com mais cuidado as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos. (*Idem*, p. 01)

Neste texto, Luiz Felipe Miguel relaciona a discussão sobre as faces do poder com o campo de debate da representação política – buscando entender tanto o exercício do poder quanto a representação política como processos tridimensionais. O autor resgata as contribuições de Peter Bachrach e Morton Baratz, nos anos 1960 e 1970, que destacam uma face oculta do poder que a Ciência Política tendia a ignorar: exercer o poder não se trataria apenas de tomar decisões, mas de definir a agenda política. Outra contribuição tomada por Miguel, como uma terceira faceta do poder, é a de Steven Lukes, qual seja, a capacidade de determinação autônoma de preferências.

Ao trabalhar o “controle sobre a agenda pública”, Miguel ressalta:

É claro que o poder é exercido quando “A” participa na tomada de decisões que afetam “B”. Mas o poder também é exercido quando “A” devota sua energia a criar ou a reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para “A”. Na medida em que “A” obtém sucesso a esse respeito, “B” está impedido, para todos os propósitos práticos, de trazer à baila quaisquer questões cuja resolução possa prejudicar seriamente o conjunto de preferências de “A” (Bachrach e Baratz, 1962, p. 948, *apud* Miguel).

Dessa maneira, tomando a discussão de Bachrach e Baratz, Miguel pontua que o controle da agenda pode anular a expressão pública de divergências, sendo portanto, um mecanismo de poder – o que ele chama de a segunda face do poder. E o controle sobre a agenda pode, inclusive, evidenciar processos de não-tomada de decisão que, ao invés de serem tomados pela invisibilidade, ou de serem considerados apenas como não-eventos, devem ser tomados também como unidade de análise, na medida em que podem evidenciar a mobilização de vieses sobre questões latentes.

Steven Lukes, em 1974, avançaria sobre a discussão de Bachrach e Baratz, ao enfatizar a necessidade de se pensar o poder para além do conflito de interesses: seria preciso, para ele, considerar a manipulação das vontades alheias. Miguel diz que o que Steven Lukes coloca é a discussão da ideologia, embora em termos novos. O que interessaria a Miguel, da problemática avançada por Lukes – desprezada a controversa noção de falsa consciência - é a reconstrução de seu argumento, desde uma perspectiva democrática radical que considera que as vontades são socialmente produzidas e alguns agentes possuem capacidade superior de influência na produção das vontades de outros.

Este último ponto, interessa aqui, sobremaneira, por enfatizar a informação como item relevante no processo político, desde a constituição da agenda, à tomada de decisão na hora do voto, que acaba por ser balizada pela discussão de temas disponíveis publicamente. Nesse sentido que Miguel faz coincidir, por analogia, os debates de poder e representação: a construção da agenda seria uma faceta do poder, coincidente a uma dimensão da representação, já que o eleitor se utiliza da agenda construída, tanto por representantes quanto por grupos de interesses, para orientar seu voto.

O autor chama atenção para a importância da circulação de informações e conteúdos simbólicos, por parte da mídia e do jornalismo, na formulação de preocupações públicas. Os grupos de interesses e representantes eleitos buscariam, para ele, sensibilizar os meios de comunicação para a construção dessa agenda de preocupações. Miguel chega a dizer que os meios de comunicação exerceriam uma função claramente *representativa* nas sociedades contemporâneas, ao dizerem *o que é o mundo*, ao recortarem fatos relevantes e, muitas vezes, ao construírem a interpretação hegemônica desses fatos – fazendo coincidir a terceira face do poder (esboçada por Lukes), com a terceira dimensão da representação política, que ele busca construir. Entender os meios de comunicação

como uma esfera da representação política seria, portanto:

entendê-los como espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e projetos dos grupos em conflito na sociedade. Isso significa que o bom funcionamento das instituições representativas exige que sejam apresentadas as vozes dos vários agrupamentos políticos, permitindo que o cidadão, em sua condição de consumidor de informação, tenha acesso a valores, argumentos e fatos que instruem as correntes políticas em competição e possa formar, de modo abalizado, sua própria opinião política. É o que se pode chamar de “pluralismo político” da mídia. Mas significa também, sobretudo em sociedades estratificadas e multiculturais, permitir a disseminação das visões de mundo associadas às diferentes posições no espaço social, que são a matéria-prima na construção das identidades coletivas – que, por sua vez, fundam as opções políticas. É o que vou chamar de “pluralismo social”. (*Ibidem*, p.11).

O autor completa ressaltando a necessidade de os meios de comunicação representarem de maneira complexa as diferentes posições presentes na sociedade, na perspectiva de um pluralismo político e também social.

As contribuições de Luiz Felipe Miguel oferecem a este trabalho um primeiro chão ao permitir pensar as noções de agenda e formação social das vontades como questões relacionadas ao exercício do poder e à própria construção da representação política. O próximo passo será explorar a dimensão discursiva do reconhecimento de problemas e construção da agenda, no processo de formulação das políticas públicas.

Michael Hill, no livro *The Public Policy Process* (2013) diz que qualquer discussão sobre o processo de elaboração de políticas públicas precisa estar fundamentada em uma ampla consideração sobre a natureza do poder no estado. Para o autor: “O estudo do processo de políticas públicas é essencialmente o estudo do exercício do poder na formulação de políticas e, portanto, não pode desconsiderar questões subjacentes sobre as fontes e a natureza desse poder. (p. 25).⁴¹ Omitir esse jogo de forças sobre o processo de elaboração de políticas públicas seria ignorar a presença de elementos dominantes no estado. Essa discussão sobre o poder, cercada de controvérsias, entre pluralistas, marxistas e demais correntes, marca a análise empreendida sobre um processo de elaboração de uma política pública, sobretudo, aquele fundamentado numa perspectiva discursiva.

⁴¹ Tradução livre.

Ao falar sobre a virada argumentativa na análise de políticas públicas, Frank Fischer (2012) diz de uma mudança de foco: de uma abordagem empírica centrada na resolução de problemas para o estudo da linguagem e da argumentação como dimensões essenciais da teoria e análise. Trabalhar nessa segunda perspectiva requer atenção especial aos quadros interpretativos de uma política mobilizados por quem luta pelo poder.

Barbehön, Münch e Lamping (2015) trabalham a definição de problema e a formação de agenda nessa perspectiva crítico-discursiva. Os autores remarcam o abandono de uma leitura que chamam tecnocrática - em que a formação da agenda é vista como um processo virtualmente automático que ocorre como resultado de tensões colocadas sobre os governos pelos desafios da modernização econômica e social e a definição de problema é entendida como da ordem de reconhecer tais tensões - em favor de uma leitura que atente para a complexa natureza do processo de elaboração de políticas públicas. A abordagem crítico-discursiva se guiaria, assim, por uma ênfase na disputa de poder embutida na descrição de uma situação-problema – colocando a definição de problema como um processo basicamente discursivo – e pelo entendimento da construção da agenda como um processo complexo de transformação de temas/questões em problemas políticos.

Aproximando a discussão de definição de problema e agenda da questão inicialmente proposta – o direito à comunicação - Juarez Guimarães e Ana Paola Amorim (2013) permitem atentar para a disputa política que cerca este tema:

(...) o debate sobre a liberdade de expressão e suas relações com a democracia, em geral, tem conduzido tanto no plano internacional como em contextos nacionais, a clivagens e formação de blocos de posições, ações de veto nas políticas públicas, desqualificação das razões adversárias, paralisias decisórias no poder legislativo e recurso à arbitragem do Poder Judiciário. A relutância em dialogar a respeito dos fundamentos conceituais convive com intolerâncias, naturalização de pressupostos e controle discricionário da agenda dos debates públicos. (p. 55).

No sentido de buscar perceber essas interdições ao debate, a formação de blocos e posições, ações de veto no reconhecimento de um problema e formação da agenda pública é que se buscará pontuar momentos em que a maneira como as ideias circulam e são produzidas no Brasil esteve em discussão, a partir do marco de criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC – 2007).

Direito à comunicação e a agenda pública brasileira

A viabilização da construção de um sistema público robusto de comunicação nunca foi prioridade de governos brasileiros em momentos decisivos de criação e reconfiguração de nossos marcos legais. Venício Lima (2014) chama atenção para o fato de que a adoção de um modelo que prioriza a exploração do serviço público de radiodifusão por empresas comerciais-privadas, em que a publicidade assume lugar de principal fonte de financiamento, foi uma escolha do Estado brasileiro na década de 1930 – o que abriu caminho para a consolidação de um sistema privado de mídia, sem restrições à concentração da propriedade, ao longo das décadas que vieram.

Além da ausência de limites à concentração da propriedade de meios, o autor destaca traços dos nossos processos de concessões:

Todo o processo de concessão de emissoras de rádio e televisão fortalece o sistema privado de mídia. Os prazos de concessão – dez anos para emissoras de rádio e quinze anos para emissoras de televisão – são superiores àqueles praticados na maioria dos países que também adotam o “trusteeship model” (de exploração privada – grifo nosso). Nos Estados Unidos, por exemplo, os prazos são, respectivamente, de sete e cinco anos. Ademais, as condições para não renovação e cancelamento de concessões tornam, na prática, impossível a interferência do poder concedente. Por fim, uma ambiguidade legal tem possibilitado não só a utilização das concessões – e de suas renovações – como moeda de barganha política (o “coronelismo eletrônico”) como até mesmo a superposição do poder concedente e do concessionário. (Idem, p. 172)

Também o financiamento do sistema privado, pela distribuição oficial de publicidades do Estado brasileiro, com adoção de critérios bastante questionáveis de mídia técnica, é destacado por Lima como traço que reforça a concentração do poder financeiro de produção midiática a um estreito grupo empresariado do setor.

Conforme destacamos no preâmbulo, João Paulo Cunha destaca o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma janela de oportunidade (KINGDOM, 2006) em que teríamos tido a possibilidade de avançar na discussão sobre o direito à comunicação e na formação de uma agenda governamental. A criação da Empresa Brasil de Comunicação, em 2007, a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, e o pontapé da discussão do Marco Civil da Internet – que se iniciou entre Ministério da Justiça e Centro de Tecnologia e Sociedade, em 2009, sendo

o Marco aprovado já no primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff, em 2014 – teriam sido os momentos altos em que o direito à comunicação esteve em debate, no país.

A Empresa Brasil de Comunicação foi criada em 2007 a partir da fusão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) e da Radiobrás - emissoras de Tv e rádio de domínio da União. Edna Miola (2012) atenta para o desafio de conciliar empresas com filosofias e naturezas tão diferentes, já no início do processo de estruturação da EBC: uma pública, outra estatal.

Era o primeiro ano do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e havia expectativa de alguma alteração no desequilibrado panorama da radiodifusão brasileira. De acordo com Edna Miola (2012), apoiado fortemente por movimentos sociais, juntamente com Lula foi eleito um projeto de intervenção na Comunicação Social, assinalado nos programas de governo das campanhas de 2002 e 2006:

O texto apresentado em 2002 já previa, mesmo difusamente, que a democratização cultural brasileira só estaria completa se acompanhada da democratização dos meios de comunicação (Coligação... 2002).

Já o programa de 2006 (quando da reeleição) continha a mesma menção à democratização da comunicação, mas ia além: trazia um tópico especial para a Comunicação Social onde o presidente/candidato expunha um conjunto de compromissos afinados com as demandas dos movimentos sociais ligados ao tema (Coligação... 2006).

Entre 2006 e 2007, foi realizado o I Fórum Nacional de TVs Públicas, que reuniu movimentos de lutas pela democratização da comunicação, representantes de entidades do setor da radiodifusão, órgãos governamentais como o Ministério da Cultura, Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério das Comunicações, no debate sobre a radiodifusão pública, buscando um entendimento mais claro sobre o *setor público de comunicação*. E é neste contexto que o governo federal propõe a criação de uma rede pública de radiodifusão, na forma da Empresa Brasil, instituída por decreto da Presidência da República, em outubro de 2007.

Já a Conferência Nacional de Comunicação, 2009, só ocorreu devido a intensa pressão de movimentos sociais, articulados ao Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), junto à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. De acordo com o coletivo Intervezes - organização que trabalha pela efetivação do direito

humano à comunicação no Brasil – somente após iniciativa de parlamentares deste órgão, começaram a ser realizadas reuniões que culminaram na Confecom.

A realização da Confecom foi um processo cercado de disputas: à época, entidades fortes do setor privado como a ABERT, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão; ABRANET, Associação Brasileira de Internet; ABTA, Associação Brasileira de TV por Assinatura; ADJORI BRASIL, Associação dos Jornais e Revistas do Interior do Brasil; ANER, Associação Nacional dos Editores de Revistas e ANJ, Associação Nacional de Jornais decidiram não participar da conferência, por considerarem as propostas de controle social midiático em questão uma forma de censura.

Venício Lima (2009) nos diz que:

A realização da Confecom – a última conferência nacional a ser convocada de todos os setores contemplados pelo “Título VIII - Da Ordem Social” na Constituição de 88 – sempre encontrou enormes resistências dos grandes grupos de mídia. Não seria novidade, portanto, que na medida mesma em que avançassem as difíceis e complexas negociações, e antes mesmo do desligamento das seis entidades empresariais, surgissem também os “bordões de combate” à sua concretização, reiterados na narrativa jornalística. (*Idem*)

Jonas Valente (2014), membro do coletivo Intervezes, destaca que mais de 600 propostas foram aprovadas pelos cerca de 1.500 delegados presentes à etapa nacional. Entre elas, diversas *recomendações* avançadas, como: a afirmação da comunicação como um direito humano; a regulamentação do Artigo 221 da Constituição, que dá preferência a finalidades artísticas, informativas, educativas e culturais na programação do rádio e na TV, bem como aponta a necessidade de promoção dos conteúdos regionais e independentes; a regulamentação do inciso do Artigo 220 da Constituição, que proíbe as práticas de monopólio e oligopólio nas comunicações; transparência na concessão de outorgas e proibição da sublocação da grade de programação e do controle de emissoras por parlamentares e seus familiares; a afirmação do acesso à Internet como direito, a garantia de sua universalização e prestação do serviço em regime público; a divisão do espectro de radiofrequências destinando 40% para canais do sistema privado, 40% para o sistema público e 20% para o sistema estatal; a garantia, na TV digital aberta, dos canais legislativos, comunitários, universitários e do Poder Executivo, com condições técnicas para que atinjam todos os municípios do País; a implantação de um fundo nacional e de

fundos estaduais de comunicação pública, com receitas advindas do orçamento geral da União; a obrigatoriedade da criação de conselhos curadores nos canais públicos, formados por maioria da sociedade civil e com acolhimento obrigatório de suas recomendações pelos gestores das emissoras. Ao fazer um balanço cinco anos depois do evento, Valente, avalia que a implementação das recomendações é desanimadora; além disso, não houve continuação da discussão em âmbito governamental; FNDC, Intervezes e demais organizações da sociedade civil deram início, então, à construção de um projeto de iniciativa popular, denominado Lei da Mídia Democrática, englobando as propostas elencadas na Confecom. O projeto, que ganhou apoio no Congresso da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação inicialmente presidida pela deputada Luiza Erundina (Psol-SP) e hoje encabeçada pelo Deputado Jean Wyllys (Psol- RJ), ainda recolhe assinaturas.

Outras iniciativas de intervenção no panorama de Comunicação Social do país realizadas durante o governo Lula foram a criação o Plano Nacional de Banda Larga; a criação dos Pontos de Mídia Livre, pelo Ministério da Cultura, dentro dos Pontos de Cultura e, embora tímida, mas celebrada por alguns, o debate e futura aprovação (já no governo Dilma) da Lei do Acesso Condicionado que impôs regras ao mercado e circulação de conteúdos da Tv por assinatura.

Barradas nas negociações entre governo, Congresso e empresários, ficaram para trás o Conselho Federal de Jornalismo, a inclusão de dispositivos sobre a Comunicação Social no Plano Nacional de Direitos Humanos, a adoção de um sistema mais plural no desenvolvimento da TV Digital, e a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual.

Aloysio de Carvalho (2014), ao estudar posicionamentos discursivos da imprensa liberal acerca dos meios de expressão da opinião pública, destaca um editorial do grupo O Globo, de 2010, que vale a pena a breve reprodução:

O governo Lula perdeu a credibilidade para propor uma discussão séria sobre qualquer regulação da mídia ao ser leniente com investidas sobre a liberdade de imprensa. No primeiro mandato, foram as propostas da Ancinav e do Conselho Federal de Jornalismo, as quais jamais deveriam ter sido formuladas. No segundo, a risível terceira versão do “Programa Nacional dos Direitos Humanos”, utilizada para justificar o controle do conteúdo da imprensa – eufemismo de censura – espírito idêntico ao da Conferência Nacional da Comunicação (Confecom), iniciativa do Planalto, fonte inspiradora da criação, em diversos estados,

de conselhos de “controle social” de grupos independentes de comunicação. (*Equívocos no tema da regulação da mídia*, apud Carvalho, 2014, p. 90).

O jornal considera que o governo pretendia controlar os meios de comunicação, enquadrando qualquer controle social como ameaça à liberdade da imprensa profissional e, em editoriais subsequentes analisados pelo pesquisador, é possível notar ofensivas lançadas à futura candidata Dilma Rousseff em relação à controversa proposta de *democratização da mídia* dos governos petistas.

Iniciada ainda em 2009, a discussão sobre um marco regulatório de uso da internet no Brasil, foi consensuada e aprovada, na forma de lei, em 2014, após intensa disputa e pressão da sociedade civil. A lei estabelece o direito dos usuários e também regras para a atuação das empresas e do estado no meio digital. Cunha (2018) destaca que o projeto do Marco Civil da Internet, no entanto, só virou prioritário, na agenda governamental, a partir do caso Snowden, em 2013, em que o ex-agente da Inteligência Americana expôs o monitoramento de autoridades brasileiras, pelos Estados Unidos, com o auxílio de empresas como a Microsoft e a Google.

Os princípios norteadores do Marco Civil são: a neutralidade de rede, que garante ao usuário o livre acesso a sites e serviços da internet, vedado ao provedor limitar a velocidade de conexão em sites e aplicativos específicos; a liberdade de expressão, que veda o controle prévio de publicações; e a privacidade, que veda aos provedores o armazenamento e monitoramento de informações pessoais e histórico de navegação dos usuários. A aprovação do Marco Civil da Internet, no Brasil, foi celebrada como uma das leis mais modernas e democráticas do mundo. O princípio de neutralidade de rede, no entanto, vive sob a ameaça da pressão das empresas de telecomunicações – os Estados Unidos estão vivendo isso agora, nos últimos meses, com o fim da neutralidade de rede aprovada pela FCC (Comissão Federal de Comunicações), entidade americana equivalente à Anatel. Na prática, isso significa que as operadoras americanas estão livres para bloquear ou limitar sites para priorizar seus próprios serviços de informações, música, vídeos e outros conteúdos - desde que informem isso aos clientes. Uma vez aberta essa possibilidade de regulação (ou não-regulação) americana, é possível que essa questão gere eco na nossa legislação.

Nesse breve esboço acerca dos momentos altos do debate sobre o direito à comunicação, no Brasil, é possível perceber uma dificuldade em se formar uma imagem do problema: não parece ficar claro o que representam os constrangimentos econômicos e políticos que atravessam a liberdade de produção e consumo de informações e sentidos no país; o monopólio da propriedade dos meios de comunicação não desperta comoção e debate público ou convoca ao seu questionamento; a possível reestruturação, na forma de uma política pública unificada, que ofereça um arranjo institucional mais democrático para as comunicações não consegue ganhar força e adesão popular, intelectual ou governamental. A lacuna, nesse processo de *image making* (BARBEHÖN, MÜNCH e LAMPING, 2015), do que seria o direito à comunicação e como ele não vem sendo assegurado historicamente, no país, acredito influenciar sobremaneira na condução desse debate e na dificuldade de seu agendamento.

Cunha observa que a Lei de Regulamentação do Sistema Único de Saúde, datada de 1990, caminhou rapidamente, sustentada por uma mobilização popular, trabalhista e intelectual pós-Constituição de 1988 – o que não teria acontecido com a comunicação, embora a CF tenha assegurado, por exemplo, a complementaridade de mídias públicas, estatais e privadas. Ainda que na mira da agenda pública e pontualmente na agenda governamental em alguns momentos-chave - conforme destacadas a criação da EBC, a realização da Confecom e a construção do Marco Civil da Internet – a discussão mais sistematizada e unificada sobre a construção de um sistema que permita descentralizar a produção e circulação das informações e sentidos no país, não toma corpo e não avança.

Os atores e movimentos que defendem o direito à comunicação, como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, o coletivo Intervezes e a Frente Parlamentar FrenteCom, no Congresso, não conseguem consolidar uma coalizão (Sabatier e Jenkins-Smith, apud Fischer, 2003) que enfrente o forte poder de veto do empresariado brasileiro das comunicações ou clareie a imagem do problema. Evidência disso é o atual processo de reestruturação imposto à Empresa Brasil de Comunicação – que teve sua criação celebrada, em 2007 - pelo governo que se instaurou após o rompimento democrático e deposição da presidenta eleita Dilma Rousseff. Em meio a cortes orçamentários, dissolução do conselho curador e órgãos de governança, demissão de funcionários e reestruturação da programação, campanhas de apelo à defesa da

empresa foram esboçadas nas redes sociais e por canais de mobilização do FNDC e Intervezes, o que não gerou adesão pública.

Juarez Guimarães nos dá a dimensão do desafio democrático que cerca a comunicação no Brasil:

A tentação é a de falar em nome, emprestar a voz aos que não têm voz, nomear os que ainda não têm nome, expressar o que ainda não encontrou as suas próprias palavras, contar o que ainda não foi dito. Trata-se, em vez, de um programa mais radical de liberdade: que ninguém pode falar plenamente por outro, que os que ainda não têm nome na história passem a nomeá-la, que os que ainda não falaram tenham direito público e prioritário a dizer, que o inaudito venha à superfície e o enigma indizível da democracia brasileira possa ser efetivamente pronunciado. (GUIMARÃES, in LIMA, 2015, p. 16).

Diferente de uma concepção estatal ou privada de comunicação, afirmar a necessidade de fortalecimento de um sistema público de comunicação significaria entender que a concessão, a regulação, a oferta e o financiamento da comunicação devem constituir parâmetros legais e políticas públicas capazes de garantir, de forma diversa e universal, o direito de voz e informação sobre as questões públicas antes que elas sejam decididas na democracia. Questionar o caráter privatista da exploração da comunicação no país e traduzir suas consequências práticas no cerceamento da liberdade de expressão e do direito à comunicação, talvez seja o nosso maior desafio. Somente a partir daí, será possível pensar caminhos para se construir uma política pública capilarizada e integrada das comunicações no Brasil - envolvendo imprensa escrita, internet, rádio, tv, conteúdo audiovisual – dentro de um arranjo institucional que compreenda uma ecologia midiática mais complexa entre público, privado e estatal.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, CICERO ; REIS, Bruno P W . A Formação do Pós-Graduando em Ciência Política. In: Carlos Benedito Martins. (Org.). **Para onde vai a Pós-Graduação em Ciências Sociais**. São Paulo: EDUSC, 2005, p. 51-72.

BARBEHÖN, Marlon et al. Problem definition and agenda-setting in critical. *Perspective*. IN: FISCHER, F; TORGERS, D; DURNOVA, A.; ORSINI, M. (eds) **Handbook of Critical Policy Studies**. 2015. UK: EE

BARBOSA, Bia. A comunicação como um direito e o espaço público midiático. In: **Em defesa de uma opinião pública democrática** – conceitos, entraves e desafios. São Paulo: Paulus, 2014. p. 197-215.

BRAGA, J. L. Mediatização como processo interacional de referência. In: MÉDOLA, A. S.; ARAUJO, D.; BRUNO, F. (Orgs.) **Imagem, visibilidade e cultura midiática**. Porto Alegre: Sulina, 2007, p.141-167.

CARVALHO, Aloysio Henrique Castelo de . Imprensa e opinião pública no Brasil: uma retrospectiva histórica. In: Lima, Venício A. de; Guimarães, Juarez; Amorim, Ana Paola.. (Org.). **Em defesa de uma opinião pública democrática: conceitos, entraves e desafios**. 1ed.São Paulo: Paulus, 2014, v. 1, p. 89-131.

DIONÍZIO, Priscila Martins. **Entre-Mundos: um encontro com o outro na tessitura da narrativa jornalística**. São Paulo: Intermeios, 2014.

FISCHER, F. (2003) Discourse versus Advocacy Coalitions: interpreting policy change and learning. IN: Fischer, F. **Reframing Public Policy**. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press.

FISCHER, F. and GOTTWEIS, H. (2012). “Introduction”. IN: FISCHER, F. and GOTTWEIS, H. **The argumentative turn revisited. Public policy as communicative practice**. Duke University Press.

FRANÇA, Vera; SIMÕES Paula Guimarães. **O modelo praxiológico e o desafio da pesquisa em comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2.018

GUIMARÃES, J. R. . 'A Esquerda e a República: em busca do elo perdido entre a liberdade e igualdade'. In: André Botelho ; Heloisa Maria Murgel Starling (org.). (Org.). **Impasses do Brasil Contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 2017, v. 1, p. 85-98.

GUIMARAES, J. R.; AMORIM, Ana Paola. **A corrupção da opinião pública: uma defesa republicana da liberdade de expressão**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HILL, Michael. **The Public Policy Process**. New York: Pearson, 2013.

INTERVOZES. Um breve histórico da Confecom. Portal **Carta Capital**, 2014. Acessado em 15/07/2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/um-breve-historico-da-confecom-5500.html>

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? e Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

LIMA, V. A. (Org.); GUIMARAES, J. R. (Org.); AMORIM, Ana Paola (Org.). **Em defesa de uma opinião pública democrática: conceitos, entraves e desafios**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2014. v. 1. 260p

LIMA, Venício Artur de. As liberdades de expressão e da imprensa e a cultura do silêncio no Brasil. **Communicare** (São Paulo), v. 15, p. 12-19, 2015.

LIMA, Venício. A Grande mídia e a segunda Confecom. Portal **Carta Maior**, 2009, acessado em 15/07/2018. Disponível em:
<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-grande-midia-e-a-segunda-Confecom/4/15413>

MENDONÇA, R. F. . Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Online), v. 33, p. 1-23, 2018.

MIGUEL, Luiz Felipe. (2000) Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. BIB - **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, nº 49, pp. 51-78.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), São Paulo, v. 51, p. 123-140, 2003.

MIOLA, Edna. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados**: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa. Tese. (Doutorado em Comunicação Social) Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

ROLIM, R. R. . A construção do direito à comunicação na América Latina na primeira década do século XXI. **Nomos** (Fortaleza), v. 32.2, p. 301, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A Democracia Impedida** – o Brasil no Século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

VALENTE, Jonas. 5 anos de Confecom: muito barulho por nada? Portal **Carta Capital**, 2014. Acessado em 15/07/2018. Disponível em:
<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/5-anos-de-confecom-muito-barulho-por-nada-8910.html>

REGULAÇÃO DA MÍDIA: UM ESTUDO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Rafaela Caetano PINTO⁴²
Maria Ivete Trevisan FOSSÁ⁴³

Introdução

No Brasil, a comunicação está amparada nos artigos 220 a 224 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os quais tratam da comunicação social. De maneira geral, definem que ela não pode ser, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio. No que compete ao seu conteúdo, deve ter preferencialmente caráter educativo, artístico, cultural e informativo. O seu objetivo associa-se à promoção da cultura nacional e regional e ao estímulo à produção independente, além da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei (BRASIL, 1988). Ainda na Constituição, está previsto que é responsabilidade do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Além disso, necessita primar pelo princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal (BRASIL, 1988).

No entanto, o contexto da comunicação no país não condiz integralmente com a previsão constitucional, já que as empresas de mídia são constituídas por grupos econômicos, políticos e religiosos. Além disso, há uma alta concentração de audiência nas mãos de poucos proprietários, como Globo, Folha e o grupo regional RBS. Esses grupos, ademais, possuem negócios em mais de um tipo de mídia, o que configura a

⁴² Doutora em Comunicação pela Universidade Federal de Santa Maria. Professora do Instituto Federal de Brasília. E-mail: rrprafaela@gmail.com

⁴³ Graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (1980), graduação em Comunicação Social - Habilitação Relações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (1978), mestrado em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (1997) e doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003). Estágio pós-doutoral pela Universidade Nacional de Quilmes/Argentina. Atualmente é professor associado, nível II da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: fossa@terra.com

propriedade cruzada dos meios de comunicação, uma das formas de monopólio do setor (PASTI; BANDEIRA, 2018).

Em contrapartida, algumas iniciativas foram realizadas para democratizar a comunicação, como o Conselho de Comunicação Social⁴⁴, previsto no Art. 224 da Constituição de 1988 e regulamentado pela lei nº 8389/1991⁴⁵. No final do segundo mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2009, houve a discussão, na Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)⁴⁶, para a criação de uma lei para o setor. No encontro, foram levantadas mais de 600 propostas com vistas à democratização da comunicação brasileira. No entanto, a discussão não avançou.

No governo do ex-presidente Michel Temer, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)⁴⁷ foi afetada. A EBC, a fim de cumprir a previsão constitucional de complementariedade dos sistemas privado, público e estatal, do Art. 223 (BRASIL, 1988), foi normatizada pela lei nº 11652/2008 e alterada pela lei nº 13417/2017. A adversidade, enfrentada em 2016, está amparada nessa última lei, que prevê a extinção do seu Conselho Curador, composto por representantes de diversos setores da sociedade civil, do Congresso Nacional, do Governo e da própria EBC.

À vista disso, para que as previsões constitucionais sejam atendidas, é determinante que o Estado crie mecanismos reguladores para garantir a comunicação como um direito social e defender os interesses coletivos da sociedade civil, como a Classificação Indicativa, regulação que normatiza a veiculação de determinados produtos a um determinado público infante-juvenil, preservando a formação de sua identidade.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é verificar, por meio de entrevistas⁴⁸ com indivíduos envolvidos com o debate da Classificação Indicativa, que interesses privados e públicos estão relacionados a essa política pública de comunicação. Para tanto, este trabalho

⁴⁴ Mais informações em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/ccs>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18389.htm>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁴⁶ Mais informações em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos/comunicacao/copy_of_1a-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁴⁸ Foram realizadas no 1º semestre de 2018.

apresenta um recorte de um estudo acerca da Classificação Indicativa⁴⁹, cuja discussão engloba a relevância da regulação da mídia, por meio das políticas públicas de comunicação, para a democratização da informação. A referida regulação, embora tenha, aproximadamente, trinta (30) anos de existência, ainda hoje tem sua legitimidade ameaçada pelos interesses políticos e pelos empresários de mídias. Isso é evidenciado, preponderantemente, por entrevistas realizadas com um representante do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social e um membro da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) que discutem o cenário atual desta política de regulação de conteúdo.

Regulação da mídia: as políticas públicas de comunicação

A mídia possui um destaque central na promoção da democracia e dos temas da agenda pública, isso porque é um ator ímpar para a visibilidade e a discutibilidade de assuntos de interesse social. Nessa perspectiva, o campo político deve, como setor responsável por garantir aos indivíduos os seus direitos constitucionais, criar mecanismos que promovam uma mídia pluralista, democrática e cidadã. Desse modo, apontamos que as políticas públicas de comunicação são essenciais para que o campo midiático mantenha determinadas características de mediação social com base nas sanções democráticas do Estado, sem que isso infrinja o direito à liberdade de expressão.

Assim, entendemos que é relevante a criação de políticas públicas de comunicação para regular funções que reafirmem o papel social da mídia. Segundo Duarte (2011, p. 131), as políticas públicas de comunicação são o “[...] conjunto de definições, parâmetros e orientações organizadas em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis a processos ou atividades de comunicação”. Com a deliberação de políticas públicas de comunicação, é possível que o Estado reafirme a função da mídia para que o privilégio do interesse público não seja tangenciado pelo lucro.

Como um campo social determinante na constituição da sociedade, além de ser um campo notadamente econômico, entendemos que a mídia necessita responder pela sua produção. Embora não seja compreendida como tal, ela constitui-se em um serviço social

⁴⁹ Esta análise não leva em consideração a nova portaria, nº 1189, publicada em 3 de agosto de 2018, já que as entrevistas foram realizadas em um período em que a referida portaria estava em discussão.

que deve ser regulado democraticamente pelo Estado, com base em leis, no que privilegia o interesse público.

Ao tratar sobre a regulação da comunicação, Domingues da Silva e Zaverucha (2015) abordam as políticas de comunicação por intermédio da teoria do interesse público e da teoria da regulação econômica. Com relação à primeira teoria, os autores afirmam que a regulação da mídia deveria ser implementada com vistas ao interesse público, já que este é o papel do Estado, além da comunicação atender os direitos sociais dos cidadãos. No entanto, o que os autores verificam é que as políticas públicas de comunicação são produzidas com base na teoria da regulação econômica, isto é, a regulação permeada pela influência da indústria a fim de consolidar os interesses empresariais.

Para os autores, as políticas de comunicação são seletivas, já que acontecem em razão da relação entre o Estado e as indústrias. Ainda segundo os autores, a regulação do setor midiático é protecionista aos seus interesses econômicos, ao controlar a entrada de novos concorrentes, bem como o recebimento de subsídios diretos (SILVA; ZAVERUCHA, 2015). Esses estudiosos afirmam que há uma troca entre os dois atores, em que a regulação favorável às empresas de mídia é barganhada pelo apoio político. Além disso, ambos apontam que as políticas de comunicação beneficiam pequenos grupos, que são coesos e possuem interesses semelhantes. A última característica, apresentada por Silva e Zaverucha (2015), é que a falta de transparência incentiva o favorecimento e a captura, ou seja, o processo das políticas públicas é permeado pelo *lobby* entre os atores, dentre eles, os políticos, os grupos de interesse, os partidos e demais envolvidos. Neste caso, a falta de mecanismos de controle favorece a corrupção para o estabelecimento da regulação.

Na área da comunicação, existem diferentes estudos que debatem a questão da regulação midiática, dentre eles, a economia política da comunicação, que, segundo Jambeiro, Ferreira e Moraes (2017, p. 6), tem “[...] procurado demonstrar que pressões econômicas, regulatórias, financeiras e políticas [...] condicionam as atividades tanto das empresas quanto do próprio Estado, na regulação e operação da infraestrutura e dos serviços de comunicação e informação”. Sobre essa teoria, os autores reiteram que os fatores políticos e econômicos precisam ser identificados já que incidem nas políticas públicas de comunicação. Além disso, os estudos da área têm investigado a relação entre

o Estado e os grupos de interesse nos processos de regulação da comunicação e de que forma estes têm ganhado espaço como conglomerados multinacionais financeiros.

Embora seja um assunto relevante, quando tratamos de regulação da mídia, podemos observar que é uma temática que está, em certa medida, à margem da discussão, como demonstra uma pesquisa da ANDI (CANELA, 2008). Enquanto alguns temas são recorrentes na formulação das políticas públicas, como a educação, os direitos humanos, entre outros, a mídia é elencada em 9º lugar no *ranking*. Além disso, a regulação da mídia não é vista com bons olhos pelos seus proprietários, que julgam essas medidas como formas de censura para a restrição da liberdade de expressão. Na pesquisa da ANDI (2007), ressalte-se ainda a falta de debate a respeito da regulação da mídia na própria mídia, estratégia definida pelos interesses dos veículos de comunicação que não informam os cidadãos sobre o assunto de maneira contextualizada. Somado ao oportuno entendimento das políticas públicas de comunicação serem formas de censura, a ANDI (2007) ressalta que boa parte das empresas de mídia são de políticos, o que, além de ilegal, dificulta a discussão das regulações no Congresso Nacional.

Há diversos problemas que incidem diretamente na estrutura institucional da mídia e, conseqüentemente, nos produtos destinados ao público, citamos, como exemplo, a concentração de propriedade; a regulamentação defasada; as diferentes leis, decretos, portarias que se sobrepõem e confundem as regulações; as empresas de mídia ligadas a políticos; os interesses mercadológicos circunscritos ao negócio da mídia; os diferentes órgãos reguladores e tentativas fracassadas de aprovação de leis e de órgãos reguladores (ANDI, 2007). Em contrapartida, a mídia compreende diversas características relevantes que potencializam um ambiente democrático e plural para ampliar a liberdade de expressão, além da mobilização e participação popular. Dentre algumas, mencionamos: o potencial para consolidação das sociedades democráticas, a centralidade para o ordenamento do debate público, a construção da informação contextualizada, o agendamento de debates acerca de temas de relevância social, a pluralidade de vozes através do fortalecimento dos veículos comunitários, da produção independente e da abordagem regionalizada dos conteúdos veiculados (ANDI, 2007).

A regulação da mídia por meio da implementação de políticas públicas de comunicação, devido a sua importância, ainda é um assunto que merece o seu devido

conhecimento e debate por diferentes atores sociais, como a sociedade civil, as empresas de mídia e o Estado, já que a mídia, um dos campos sociais centrais na constituição do tecido social, legitima-se pela sua função social, mas se estabelece como um negócio.

O sistema da Classificação Indicativa

A mídia possui a responsabilidade de promover os direitos dos cidadãos e produzir conteúdos de qualidade para formar um público com uma visão ampliada e crítica. Assim posto, é necessária a implementação de marcos legais e políticas públicas de comunicação, como a Classificação Indicativa, haja vista que a mídia possui um papel central na família brasileira, bem como na socialização entre crianças e adolescentes, sendo que, em muitos casos, ela é transformada em babá eletrônica (ANDI, 2006). Por isso, a abordagem de temas como violência, drogas, sexualidade e consumo deve estar de acordo com o público que assiste a esse conteúdo. Neste sentido, a Classificação Indicativa visa proteger as crianças e adolescentes da exposição a esses temas.

A Classificação Indicativa, política pública de comunicação de responsabilidade da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), do Ministério da Justiça, “[...] é um instrumento regulatório que tem o objetivo de apontar quais conteúdos audiovisuais são apropriados ou inapropriados para crianças e adolescentes de acordo com as suas faixas etárias e com seus lugares de inserção biopsicossocial” (ANDI, 2006, p. 17).

Esse sistema é uma regulação prevista pela Constituição de 1988⁵⁰ e ratificada por outras leis, acordos e convenções assinadas pelo Estado brasileiro, como o Estatuto da Criança e do Adolescente⁵¹ – ECA (1990). Tal regulação “[...] é um conjunto de informações sobre o conteúdo de obras audiovisuais e diversões públicas quanto à adequação de horário, local e faixa etária. Ela alerta os pais ou responsáveis sobre a adequação da programação à idade de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2009, p. 2).

A classificação dessas obras torna-se importante porque, segundo o Ministério da Justiça, o entretenimento de crianças e adolescentes é majoritariamente por meio da televisão, cinema e jogos eletrônicos, sendo que esse público passa, em média, de três a

⁵⁰ Com base no Artigo 5º, inciso IV; Artigo 21, inciso XVI; Artigo 220, parágrafo 1º, 2º, 3º; artigo 221; e artigo 227, caput.

⁵¹ Nos artigos 74, 75, 76, 253, 255, 256, 258.

quatro horas assistindo aos programas de televisão. Além de imitar o que vê sem distinguir a realidade da ficção, o que potencializa comportamentos, como a agressividade e a erotização precoce (BRASIL, 2009).

Em muitos casos, a Classificação Indicativa é relacionada à prática da censura, especialmente pelas empresas de mídia, e, conseqüentemente, com a arbitrariedade sobre a liberdade de expressão. Ao contrário, o que o sistema de Classificação Indicativa pretende é uma adequação dos produtos veiculados e a divulgação da faixa etária indicada para que eles sejam vistos por um público infanto-juvenil correspondente, sob a decisão da família sem a limitação de direitos, para não lhes causar danos.

Neste sentido, não há o impedimento de que conteúdos sejam total ou parcialmente veiculados ou ainda a subtração de trechos deles. A censura também é caracterizada por ser prévia à veiculação do conteúdo, o que não ocorre na Classificação Indicativa. Outro aspecto que reforça essa normativa como política democrática é que os programas jornalísticos, por exemplo, não são passíveis de regulação, conforme prevê o inciso V, do Art. 4º, da Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014).

A Portaria nº 368/2014 apresenta regulação, conforme descrito em seu Art. 3º, para obras audiovisuais à televisão e aos mercados de cinema e vídeo doméstico, jogos eletrônicos e aplicativos e jogos de interpretação de personagens. Em contrapartida, não são passíveis de regulação (Art. 4º): exibições ou apresentações ao vivo, abertas ao público, tais como as circenses, teatrais e shows musicais; competições esportivas; programas e propagandas eleitorais; propagandas e publicidades em geral; e programas jornalísticos (BRASIL, 2014).

Segundo o Art. 6º, da Portaria nº 368/2014: “O processo de classificação indicativa integra o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, cujo objetivo é promover, defender e garantir o acesso a espetáculos e diversões públicas adequados à condição peculiar de seu desenvolvimento” (BRASIL, 2014). Para tanto, ela estabelece, como critérios temáticos, o grau de incidência na obra de conteúdos relacionados ao sexo e nudez, à violência e às drogas (Art. 12). É o grau de incidência

desses critérios temáticos, além de fatos atenuantes⁵² e agravantes⁵³, que determinarão a recomendação das faixas etárias às quais a obra não é indicada. O processo de Classificação Indicativa é composto pela análise da documentação de instrução do processo, análise da obra, bem como a avaliação contextual. No seu conjunto, esses elementos permitem a atribuição da Classificação Indicativa, conforme o Art. 13 da Portaria nº 368/2014 (BRASIL, 2014).

Para tanto, o Ministério da Justiça estabelece um Guia Prático, determinado no Art. 11 da Portaria nº 368/2014, que apresenta os critérios para a classificação, assim, ele configura-se como “[...] um instrumento democrático que visa dar transparência e objetividade à política pública da classificação indicativa, evidenciando os critérios de análise” (BRASIL, 2012a, p. 5). Esse documento prevê, como normatizações,

[...] a definição e especificação de tamanho, cor, proporção, posicionamento, tempo e duração de exibição. As informações padronizadas da classificação devem estar visíveis e claramente transmitidas em qualquer meio que contenha ou anuncie o produto classificável [...] (BRASIL, 2012a, p. 28).

Esse Guia instituiu as diretrizes e a forma de veiculação das informações da Classificação Indicativa e indicou a sua uniformização, além do acompanhamento por meio da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), neste caso, se o conteúdo for televisivo.

A classificação dos produtos é um processo desenvolvido por profissionais da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) que assistem ao conteúdo dos materiais classificáveis e, de acordo com o Guia Prático, ratificam a autoclassificação indicada pela empresa de mídia responsável ou reclassificam, se necessário. Assim posto, tecnicamente:

A avaliação de conteúdo é feita em três etapas: análise de cenas de sexo, drogas e violência; identificação de temas e da idade para a qual a programação é recomendada. Antes de atribuir a Classificação Indicativa, o analista avalia se a obra tem agravantes e atenuantes, além da temática (BRASIL, 2009, p. 7).

O sistema de Classificação Indicativa foi criado em 1990. De lá para cá, diversas leis já foram sancionadas e revogadas. Dessa forma, a discussão sobre essa regulação é

⁵² Comportamentos cooperativos, solidários, de valorização da vida e do ser humano, por exemplo, podem reduzir a classificação da obra (BRASIL, 2012a).

⁵³ Violência e punição ao agressor podem aumentar a classificação (BRASIL, 2012a).

constante, pois a legislação vai se adaptando às mudanças que ocorrem e o sistema de Classificação Indicativa atualiza-se para tentar solucionar lacunas. Por exemplo, até meados de 2006, a Classificação Indicativa apresentava problemas, como a subjetividade no processo de classificação, os objetivos não eram claros e definidos; a ausência de um mecanismo de sanção para imposição da veiculação de programas em horários sugeridos; e o desrespeito aos diferentes fusos horários brasileiros (ANDI, 2012). Em seus 29 anos, a política de Classificação Indicativa passou por diversas transformações, como a criação de faixas etárias, inclusão de novas obras para classificação, readequação dos símbolos, publicação de livros e outros, realização de parcerias junto à sociedade e veiculação de campanhas publicitárias (BRASIL, [201-]). Assim, a política ainda é constantemente tema de debate entre o poder público, as empresas de mídia e as organizações da sociedade civil.

As fragilidades da Classificação Indicativa

A Classificação Indicativa simboliza, por meio da proteção de crianças e adolescentes, a luta pelas demais previsões constitucionais relacionadas à comunicação como um direito social. Além de sua resistência ao longo do tempo por meio de modificações e atualizações à medida que novas demandas surgiram, ela representa uma política de comunicação vanguardista e modelo a outras regulações. Entretanto, tal política tem sofrido com alguns ataques, exemplificados aqui por meio da análise do enfraquecimento do Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind), da decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2016, quanto à supressão de um dos artigos do ECA (1990) que embasava a Classificação Indicativa, dentre outros. Os casos são discutidos com base em trechos de entrevistas realizadas com diferentes atores sociais, dentre eles um membro da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), com representantes da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) e com um integrante do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

O CASC-Classind, formado por diversas instituições, como Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CONANDA⁵⁴; Intervozes - Coletivo

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

Brasil de Comunicação Social⁵⁵; Instituto Alana⁵⁶; entre outros, foi instituído pela Portaria do Ministério da Justiça nº 25/2012. Nesta, fica determinado o objetivo de promover a transparência e a publicidade, o controle social e a participação, fortalecer o papel e a atuação de órgãos colegiados e ampliar os mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Neste sentido, o membro da PFDC (2018) defende que a iniciativa de criar o CASC demonstra a legitimidade da Classificação Indicativa no que toca ao controle social da política pública pela sociedade civil com a finalidade de monitorar as práticas abusivas e a regulação intervencionista quanto ao direito à comunicação e à livre expressão. Embora reconhecida a importância desse Comitê, o membro da PFDC (2018) pontuou que o CASC enfrenta alguns problemas. O integrante do Intervozes ressaltou, por exemplo, que, até 2015, a atuação do CASC era motivada por meio das reuniões, que tiveram o seu fluxo interrompido até 2017. Nesse caso, segundo o integrante do Intervozes (2018), houve uma mobilização para que as reuniões, instituídas pela Portaria referente ao CASC, voltassem a ser realizadas sistematicamente a fim de possibilitar a atuação do Comitê.

Ainda para este entrevistado, outras ações não são discutidas em conjunto com o Comitê. Em seu relato, o entrevistado afirma que o CASC tinha uma representatividade na tomada de decisões. Diferente do que acontece atualmente em que o Comitê não é chamado a debater as mudanças nessa política pública de comunicação. Debates e eventos, conforme referido pelo entrevistado, foram promovidos para discutir as mudanças da Portaria nº 368/2014 sem a participação efetiva do Comitê. O entrevistado salienta que essa mudança do papel do CASC na promoção da Classificação Indicativa é notória perante o Ministério da Justiça. Diferente da visão dos representantes da Coordenação de Classificação Indicativa, quando interpelados sobre o CASC.

Além disso, podemos inferir que a Classificação Indicativa ainda é uma política pública de comunicação frágil porque sofre, por exemplo, com o *lobby* das empresas de mídia, como no caso da ação que tramitava no Supremo Tribunal Federal (STF), em que as

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.alana.org.br>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

emissoras de comunicação, representadas pela ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão)⁵⁷, com apoio político, questionavam a legitimidade dessa regulação.

O caso [...] teve início em 2001, quando o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF), solicitando a impugnação do Artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê penalidades para as emissoras de rádio e televisão que descumprirem a indicação para exibição de conteúdos “em horário diverso do autorizado”. A ação argumenta que o Estatuto estaria violando o princípio da liberdade de expressão (ANDI, 2012, p. 105).

Esse processo, julgado em 2016, atribuía à Classificação Indicativa características de censura e de tolhimento à liberdade de expressão. Além disso, nele, relatava-se que a classificação era apenas uma forma de indicar a faixa etária recomendada, o que não obrigava as empresas de mídia a veicular a programação em um determinado horário. A alegação era de que a decisão é democrática e fica sob responsabilidade da família, já que as empresas cumpriam o seu papel em divulgar a classificação etária específica.

No dia 31 de agosto de 2016, o Ministro do STF, Dias Toffoli, julgou inconstitucional o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁵⁸, cujo texto previa

Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo **em horário diverso do autorizado** ou sem aviso de sua classificação: pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias (BRASIL, 1990) [grifos nossos].

Segundo a ANDI: “Desenhar uma política pública de Classificação Indicativa pela via de adequações implica, portanto, estimular (quando não obrigar) os centros de produção de conteúdo a repensarem sua própria programação a partir de uma outra lógica” (ANDI, 2006, p. 168). Com tal regulação, baseada no referido artigo do ECA, a mídia precisava adequar a sua programação de acordo com os diferentes fusos horários do Brasil e repensar estratégias para dar conta de manter a grade e obedecer às determinações legais. A transgressão dessa medida acarretava multa às empresas ou suspensão dos programas.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.abert.org.br/web/>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁵⁸ Disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/docs/classificacao-indicativa/atuacao%20judicial/Certidao-de-julgamento-ADI2404.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

O impacto da impugnação do artigo 254 do ECA foi a desvinculação horária da programação, ou seja, as obras precisam ser classificadas de acordo com a faixa etária específica, mas não precisam respeitar o horário para a sua veiculação na programação. De acordo com os representantes do COCIND entrevistados, os analistas da Coordenação da Classificação Indicativa continuam monitorando a programação para saber se a autoclassificação das emissoras está adequada ou se a obra necessita ser reclassificada.

O Ministério Público Federal (MPF), através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), no dia 28 de setembro de 2016, emitiu uma nota técnica⁵⁹ sobre a decisão do STF salientando que isso não revoga a responsabilidade das emissoras de continuar autoclassificando as obras e indicando o respectivo horário de exibição. Ainda na nota, a PFDC ressalta que pode haver responsabilização judicial por abusos e danos à integridade do público ao qual se direciona a Classificação Indicativa através de ação civil pública pelo MPF.

Lembrando que afirmamos, com base nos estudos da ANDI (2012), que o sistema da Classificação Indicativa apresentava, em 2006, algumas fraquezas, dentre elas, a ausência de sanções pelo desrespeito à veiculação de programas em horários definidos de acordo com a faixa etária indicada e o desrespeito aos diferentes fusos horários do país. Isso reforça que a decisão do STF foi um retrocesso às conquistas que haviam aperfeiçoado a Classificação Indicativa.

Ademais, sobre a discussão da política pública estar atrelada à agenda governamental, destacamos outra preocupação relatada pelo integrante do Intervozes acerca do posicionamento do ex-ministro da Justiça Torquato Jardim que, em 2018, ao divulgar mudanças⁶⁰ na Classificação Indicativa e não especificou quais seriam elas. Em uma declaração, o ex-ministro afirmou: “Vamos mudar os dois [portaria e Constituição]. A Constituição Federal vai completar 30 anos. O mundo, em face do qual ela foi escrita, já acabou. É outro mundo. Então, vamos atualizar todos esses critérios”⁶¹.

O contexto político apontou a fragilidade da Classificação Indicativa e colocou em estado de alerta as entidades que defendem tal política. O membro da PFDC também

⁵⁹ Disponível em: <<http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/docs/classificacao-indicativa/atuacao%20extrajudicial/nota-tecnica-gt-comunicacao-pfdc-adin-2404-2016pdf.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

⁶⁰ Atualmente contidas na Portaria nº 1189, de 3 de agosto de 2018.

⁶¹ Mais informações em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2018-03/torquato-jardim-defende-alteracoes-na-legislacao-sobre-classificacao>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

demonstrou incerteza quanto a essas mudanças, especialmente depois da decisão do STF. Segundo o entrevistado: “Eu acho que a classificação está correndo esse risco grande [...]. Qual a necessidade de mexer na portaria, hoje, além de terminar com as faixas horárias, que decorrem da decisão do Supremo?” (MEMBRO DA PFDC, 2018).

O entrevistado questionava que alterações seriam essas, além das decorrentes da decisão do STF. Para ele, isso não precisa estar previsto no texto da portaria que normatiza a Classificação Indicativa. Como revela o membro da PFDC (2018), “[...] hoje, ter que mudar a Portaria é que alguma está sendo pensada mais grave, de ainda tornar a Classificação Indicativa menos efetiva. Porque essa sempre foi uma demanda das emissoras”.

Os membros do CONCIND asseguraram que as alterações seriam atualizações pontuais. Segundo os entrevistados, a Portaria nº 368/2014 e o Guia Prático compreendem o processo da Classificação Indicativa. No entanto, com as mudanças sociais e tecnológicas, há a necessidade de revisá-los. Por outro lado, embora as políticas públicas passem por modificações ao longo do seu processo, isso amedrontou as organizações da sociedade civil e os órgãos do poder público, como a PFDC, que discutem essa política por não saber que atualizações seriam propostas e em que medida isso poderia auxiliar ou mitigar a Classificação Indicativa.

O membro da PFDC assevera:

Acho um absurdo que depois de tanta previsão constitucional, da existência de uma política pública, de um órgão que classifica, o Supremo tenha vindo e reduzido seu alcance, sua importância. [...]. Ela perde bastante força porque perde algo que era objeto da maior parte das nossas intervenções judiciais. Não organizou, desorganizou a fruição desse direito (MEMBRO DA PFDC, 2018).

O entrevistado aponta que a proteção de crianças e adolescentes foi afetada com a decisão do STF após essa política pública já ter angariado tantas conquistas com vistas à promoção desse direito. E reitera que essa deliberação descaracterizou as motivações do poder público nas ações contra as emissoras. Isso evidencia o interesse das empresas de mídia que essa sentença que tramitava no STF fosse julgada favorável, o que corrobora com as conclusões de um estudo da ANDI (2012) que as sanções no Brasil, se comparadas a outros países, protegem as empresas.

Outro problema, após a decisão do STF, segundo o integrante do Intervezes, foi o entendimento de que a Classificação Indicativa havia acabado. Isso foi motivado pelo discurso das empresas de mídia e pela falta de posicionamento do Ministério da Justiça em defesa da política pública. Além do interesse econômico das empresas de mídia acerca da decisão do STF, ela auxiliou no fortalecimento do discurso veiculado por elas que a Classificação Indicativa limita a liberdade de expressão e que censura o conteúdo audiovisual.

[...] as empresas, de fato, resistem de uma maneira muito dura a qualquer mecanismo de regulação da comunicação no Brasil e colocam isso num discurso de defesa da liberdade de expressão ou de defesa da liberdade de imprensa [...] (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Neste caso, a decisão do Supremo serviu como argumento para corroborar o discurso contra a Classificação Indicativa e, conseqüentemente, contra a regulação da comunicação. O que o entrevistado pontua é que o Ministério da Justiça deveria ter se pronunciado sobre a decisão do STF e explicar como essa política seria realizada a partir desse novo contexto, considerando que isso auxiliaria na defesa da regulação e explicaria à população brasileira o seu novo processo.

O discurso que as próprias empresas propagaram na época da decisão foi que o STF considerou que a classificação viola a liberdade de expressão. Eu acho que é um dificultante que a gente tem hoje de fazer esse debate com a sociedade porque nem o Ministério da Justiça vem a público para defender a política (INTEGRANTE DO INTERVOZES, 2018).

Conforme o entrevistado, a falta de uma defesa institucional da Classificação Indicativa ajudou na sua deslegitimação perante à sociedade e no fortalecimento do discurso da censura e do cerceamento da liberdade de expressão pela prática da regulação de conteúdo.

Contudo, não podemos deixar de valorizar a política da Classificação Indicativa através do trabalho do Ministério da Justiça por meio da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) e das mudanças nesse sistema de regulação discutidas junto à sociedade por meio de diferentes modalidades, como audiências, debates *online*, capacitações, entre outros, pois: “É possível perceber a evolução da política pública, desde um início de indefinições, passando pela reestruturação, com o envolvimento da sociedade até sua consolidação” (BRASIL, [201-], p. 1). Neste sentido, “os critérios e métodos de análise, o acerto da autoclassificação, a baixa litigiosidade (tanto

administrativa como judicial) e o reconhecimento da sociedade reafirmam a bem sucedida experiência da Classificação Indicativa” (ibidem).

Considerações finais

Entendemos que as políticas públicas são medidas institucionais do Estado para regulamentar projetos, programas e ações que garantam aos cidadãos os direitos civis, políticos e sociais assegurados constitucionalmente. Elas proporcionam que a educação, a saúde, a segurança, a comunicação, dentre outros direitos, sejam de acesso ampliado à sociedade. No caso da Classificação Indicativa, essa política de comunicação regula faixas etárias de obras audiovisuais, com base na Constituição Federal, de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, a fim de proporcionar à família a informação para a decisão acerca da audiência infanto-juvenil.

Constatamos que a Classificação Indicativa teve maior relevância, especialmente no governo Lula, em que a discussão veio à tona com a formalização da sua portaria normativa e do seu guia com critérios objetivos para a classificação das obras. No período, a participação da sociedade civil também era mais demandada por meio de audiências públicas, consultas populares, entre outros. A partir de 2016, com as novas reconfigurações político-sociais, a Classificação Indicativa foi afetada, como na decisão do STF que determinou a inconstitucionalidade do Art. 254 do ECA (1990), que assegurava que as empresas deveriam respeitar o horário de transmissão da programação sob pena de multa pecuniária ou de retirada da obra do ar.

Além disso, a política deslegitimou-se perante à sociedade, pois muitas pessoas acreditam que a Classificação Indicativa não é mais obrigatória. Não houve, neste sentido, um posicionamento institucional do Ministério da Justiça, a fim de explicar em que medida a decisão do STF modificava a Classificação Indicativa e que, assim mesmo, as empresas podem ser responsabilizadas por abuso na veiculação da programação. Desse modo, a decisão do STF, atrelada à falta de posição do Ministério da Justiça, deu subsídios à mídia na construção do seu discurso contra a regulação.

Somado a esse contexto, ainda no governo do ex-presidente Michel Temer, a troca de Ministros da Justiça também impactou nessa política, já que o debate desses temas depende, preponderantemente, da agenda política que é estabelecida, por exemplo, pelos

gestores das pastas ministeriais. Com base nessa afirmação, ilustramos esses meandros a partir das declarações feitas pelo ex-ministro, Torquato Jardim, ao anunciar mudanças na portaria e em artigos constitucionais para atualização da Classificação Indicativa. Entendemos, todavia, que isso não incide diretamente no trabalho dos analistas da Coordenação de Classificação Indicativa (COCIND) na classificação das obras, mas causa inquietação na sociedade civil organizada e nos órgãos públicos que discutem a temática e a proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Assim posto, as mudanças pensadas para a Portaria nº 1189/2018 que normatiza a Classificação Indicativa, a decisão do STF pela desvinculação horária e o enfraquecimento do CASC, junto ao Ministério da Justiça, alertam para as fragilidades institucionais dessa política pública e, conseqüentemente, da comunicação como um direito social, especialmente no que tange a regulação da mídia como pauta conduzida pelos interesses econômicos dos empresários de mídia, em detrimento do interesse público.

Referências Bibliográficas

ANDI. **Comunicação e Direitos**. Direitos da infância e direito à comunicação: fortalecendo convergências nos marcos legais e nas políticas públicas. Brasília: s/n, 2012.

_____. **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília: s/n, 2007.

_____. **Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê**. Brasília: ANDI; Secretaria Nacional da Justiça, 2006.

BRASIL. Portaria 368, de 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/legislacao/portaria-mj-368-14.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Ministério da Justiça. **Classificação Indicativa: guia prático**. 2. ed. Brasília: s/n, 2012a. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Portaria nº 25, de 04 de julho de 2012b. Cria o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil para a Classificação Indicativa (CASC-Classind). Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_23497852_PORTARIA_N_25_DE_4_DE_JULHO_DE_2012.aspx>. Acesso em: 10 mai. 2018

BRASIL. Ministério da Justiça. **Classificação Indicativa**: informação e liberdade de escolha, 2009.

_____. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Ministério da Justiça. Classificação indicativa 25 anos. s/l, s/n: [201-]. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/folder-classind-25-anos.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

CANELA, Guilherme. A cobertura jornalística das políticas públicas sociais: elementos para debate. In: CANELA, Guilherme (org.). **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 10-30

DOMINGUES DA SILVA, Juliano; ZAVERUCHA, Jorge. Teoria da regulação e mídia: ferramentas conceituais para análise de políticas de comunicação. **Alceu**, v. 16. n. 31, p.215-229, jul./dez. 2015. Disponível em:
<<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5785/1/alceu%2031%20pp%20215-229.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

DUARTE, Jorge. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134. (Série Pensamento e Prática). 4.v.

JAMBEIRO, Othon; FERREIRA, Fábio; MORAIS, Kátia. O audiovisual no campo da economia política da comunicação: abordagens, métodos e notas para uma agenda de pesquisa. **Extraprensa**, v. 10, n. 2, p. 4-23, 2017. Disponível em:
<<http://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/121975>>. Acesso em: 1º abr. 2018

PASTI, André; BANDEIRA, Olivia. **Quem controla a mídia no Brasil?** Disponível em:
<<https://diplomatique.org.br/quem-controla-a-noticia-no-brasil/>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A OPINIÃO PÚBLICA: AS DELIBERAÇÕES DA CORTE ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Carlo José NAPOLITANO⁶²

Resumo

O presente trabalho é parte integrante de pesquisa⁶³ que investiga decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas às políticas públicas de comunicação, em especial, aquelas que tratam da liberdade de expressão do pensamento. Especificamente este trabalho, de natureza bibliográfica, objetiva analisar aportes teóricos, nacionais e estrangeiros, acerca das relações do Supremo Tribunal Federal com a opinião pública brasileira, considerando que esse diálogo ainda é incipiente, não favorecendo a democratização do debate constitucional.

Palavras-chave

Supremo Tribunal Federal; opinião pública; deliberação externa; debate constitucional; democratização.

Introdução

Trata-se o presente de estudo teórico, baseado em revisão bibliográfica, acerca da influência que o Supremo Tribunal Federal exerce sobre a opinião pública, bem como a mútua relação dessa com aquele órgão da justiça.

O texto é um dos resultados de pesquisa em andamento e que tem como objetivo específico, analisar e interpretar decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas às políticas públicas de comunicação, em especial, às relacionadas à temática da liberdade de expressão do pensamento, no intuito de compreender como o Supremo julga casos

⁶² Professor da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Bauru/SP, Pós-Doutor pelo Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito, da Universidade de São Paulo, Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara. E-mail: carlo.napolitano@unesp.br.

⁶³ Trata-se da pesquisa denominada “Políticas públicas de comunicação no Supremo Tribunal Federal: a liberdade de expressão em julgamento”, financiada pela Chamada Universal – MCTI/CNPq n. 1/2016 – Faixa A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Processo n. 400602/2016-4.

relacionados à temática e verificar se há uma linha mestra, ou em outros termos, um *modus operandi* de interpretação do STF relacionada às políticas públicas de comunicação.

Como objetivos secundários, a pesquisa analisa aspectos teóricos relacionados à liberdade de expressão do pensamento, no que diz respeito à sua limitabilidade e seu núcleo essencial, bem como trata do diálogo externo do Supremo Tribunal Federal com a sociedade civil, ou em outros termos, da “deliberação externa do STF”, que de acordo com Silva (2009, p. 210), trata-se de um esforço de convencimento de “atores externos ao grupo” (SILVA, 2010, p. 43) e que, sobretudo, teria o papel “de chamar a atenção da sociedade civil, ou pelo menos da comunidade acadêmica e jornalística, para questões fundamentais no cenário político-jurídico de um país” (SILVA, 2009, p. 211/212), como foram os casos, considera-se aqui, de algumas decisões proferidas pelo STF em ações relacionadas às políticas públicas de comunicação.

O presente trabalho trata especificamente dessa questão formal da pesquisa, qual seja, da deliberação e/ou diálogo externo do Supremo Tribunal Federal com a sociedade civil e está assim estruturado: além desta introdução, a seção que segue trata especificamente da deliberação externa e de aproximações com a sociedade civil, e apresenta algumas considerações em sede de conclusão, concluindo que o diálogo do STF com a sociedade civil é salutar para democracia, contudo esse diálogo ainda é incipiente.

Diálogos do Supremo Tribunal Federal com a sociedade civil

A exposição do Supremo Tribunal Federal na mídia parece ser uma crescente desde a criação da TV Justiça em 2002, sendo potencializada pela cobertura massiva pelos meios de comunicação do julgamento da Ação Penal 470, conhecida como o processo do “mensalão”, com início em 02 de agosto de 2012. O Supremo, desde então, deixou de ser o ilustre desconhecido dos três Poderes e passou a ocupar, com o Legislativo e Executivo, a centralidade das decisões políticas em nosso país e, em consequência, também a despertar a atenção da mídia e da sociedade para as suas funções e decisões.

Nos dias de hoje, portanto,

Estamos cada vez mais distantes do final da década de 1960, quando o então ministro do STF, Aliomar Baleeiro (1967) chamava a atenção para o estado de ignorância e desconhecimento da sociedade e da

opinião pública brasileira em relação ao Tribunal. (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 430).

Além do processo do mensalão, as investigações e processos decorrentes de esquemas de corrupção envolvendo empresas públicas, partidos políticos, empreiteiras e o setor financeiro para financiamento de campanhas eleitorais, a denominada operação “Lava Jato”, cujo início se deu em 2014, e o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, com atuação destacada do STF no ano de 2016, sugere-se aqui, aumentaram essa exposição e interesse midiático e da sociedade civil pelo Supremo.

O Supremo passou então a ser assunto da mídia em geral, de rodas de conversa, bem como de debates acalorados nas redes sociais. Agora fala-se e comenta-se, como nunca e com certa desenvoltura, sobre processos em curso, sobre atuação dos ministros da corte, sobre as indicações presidenciais, sobre as relações de amizades de alguns ministros, sobre soltura de políticos e empresários presos na operação Lava-Jato, da soltura do goleiro de futebol acusado de homicídio qualificado, ou seja, de tudo o que envolve a corte. Ao que parece, o gigante adormecido acordou para o Supremo Tribunal Federal.

Pesquisas e trabalhos acadêmicos atestam essa mudança de percepção pela mídia e da população em geral acerca do STF. De acordo com Novelino (2013, p. 266/267), o processo do mensalão

despertou grande interesse do público e foi objeto de uma cobertura jamais vista no país, com matérias e reportagens veiculadas diariamente em jornais, revistas, rádios e emissoras de televisão. Dois mil e doze ficou conhecido como o “ano pop” do STF. No período do julgamento, o Supremo foi citado 91.839 vezes nos veículos de comunicação impressa, um expressivo aumento de 170% em relação ao mesmo período de 2011. A exposição midiática foi de tal monta que alguns dos Ministros se tornaram personagens conhecidos de grande parte dos cidadãos brasileiros. Toda esta atenção da imprensa traduz o imenso interesse social despertado.

No mesmo sentido, Falcão e Oliveira (2013, p. 430) indicam que

As relações entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e a sociedade têm se intensificado à medida que o tribunal passa a decidir cada vez mais sobre questões relevantes ao dia a dia dos cidadãos. Com a criação da TV Justiça e a expansão das redes sociais, a garantia das liberdades de expressão e de informação e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), intensificaram-se o interesse e o conhecimento de segmentos da população acerca do STF, assim como a presença deste na mídia.

Falcão e Oliveira (2013, p. 430/431) relatam que

Analisando as páginas eletrônicas de notícias, assim como o jornal impresso *Folha de S. Paulo*, constatamos que, do período de 2004-2007 para 2008-2011, o número total de notícias sobre o tribunal quase dobrou, aumentando em 89%. E se considerarmos apenas o ano de 2012, o volume de notícias é ainda maior, sendo 1.603 na página eletrônica da Folha e 3.338 em O Globo, volume que se deve em grande parte ao julgamento da Ação Penal 470 (conhecida como o caso “mensalão”).

Falcão e Oliveira (2013, p. 432) ainda identificam fatores estratégicos de comunicação para explicar esse interesse da sociedade em relação ao STF, “que se aloca na interseção entre a dogmática e sociologia jurídicas, da ciência política e da comunicação”.

Sem dúvida, a própria estratégia de comunicação do Supremo impacta profundamente o interesse midiático e social por esse tribunal. Russi (2010), em trabalho que trata da influência da assessoria de comunicação do Supremo, através da mídia das fontes, no agendamento da mídia comercial e da produção de notícias sobre o STF por esses veículos, indica pormenorizadamente a estrutura de comunicação do Supremo, incluindo nessa a TV Justiça, a Rádio Justiça, o Portal do STF, que segundo a autora exerce a função de agência de notícias do órgão, o Twitter e o Youtube e que seriam as formas do STF influenciar a mídia comercial na produção de notícias sobre as suas atuações.

Essa percepção é a mesma de Borges e Romanelli (2016, p. 221) para quem

O STF tem sua própria agência de notícias, encarregada de produzir diariamente releases contendo informações sobre os julgamentos, sobre a agenda dos ministros e sobre os debates ocorridos. O Tribunal conta também com um programa de rádio (rádio justiça), um canal de televisão (TV justiça) e perfis oficiais no portal de vídeos *youtube* e na rede social *twitter*, veiculando notícias em português e em inglês. A assessoria de comunicação do STF é composta por uma equipe de jornalistas. A eles incumbe alimentar o portal de notícias do STF com toda sorte de notícia que é produzida pela corte, registrando desde visitas institucionais de outros tribunais a resultados de julgamentos, passando pela agenda diária do presidente do supremo e por honras e distinções que porventura algum de seus membros venha a ser agraciado.

Trata-se do que a teoria da comunicação social define como *agenda setting*, entendida como sendo a agenda da mídia tornando-se “conversa do dia a dia” (FERREIRA, 2015, p. 111) das pessoas, ou ainda, como ações alteradoras da “estrutura cognitiva das pessoas” em que o “modo de cada indivíduo conhecer o mundo que é

modificado a partir da ação dos meios de comunicação de massa – ação esta que passa a ser compreendida como um ‘agendamento’, isto é, a colocação de temas e assuntos na sociedade” ao longo do tempo. (ARAÚJO, 2015, p. 129).

Hohlfeldt (2015b, p. 192/193) menciona que na sociedade atual há a “necessidade da mediação dos meios de comunicação” para a transmissão do fluxo informacional, o cidadão não pode ser testemunha ocular “das decisões do Palácio do Planalto ou do Congresso Nacional”, e também, acrescenta-se aqui, do Supremo Tribunal Federal. Deste modo, uma “sociedade urbana complexa” é dependente da mídia que inclui “em nossas preocupações certos temas que, de outro modo, não chegariam a nosso conhecimento e, muito menos, tornar-se-iam temas de nossa agenda”.

Considera-se, neste trabalho, que a comunicação estabelecida pelo STF com a sociedade civil, tal como descrita por Russi e Borges e Romanelli, está relacionada ao conceito de comunicação pública, conceito que não é unívoco e claro, possuindo, conforme Brandão (2012, p. 1), “múltiplos significados”. Tal conceito pode estar atrelado à comunicação organizacional, à comunicação científica, à comunicação política, à comunicação da sociedade civil organizada e à comunicação do Estado/Governo, por exemplo.

A comunicação organizacional visa “criar relacionamentos com os diversos públicos e construir uma identidade e uma imagem” (BRANDÃO, 2012, p. 1) da instituição pública ou privada.

Comunicação científica é entendida como “uma variada gama de atividades e estudos cujo objetivo maior é criar canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas”. (BRANDÃO, 2012, p. 3).

A comunicação política pode ser entendida como “a utilização de instrumentos e técnicas da comunicação para a expressão pública de ideias, crenças e posicionamentos políticos, tanto dos governos quanto dos partidos” (BRANDÃO, 2012, p. 6), estando intimamente ligada aos processos eleitorais.

A comunicação pública, efetivada pela sociedade civil organizada, diz respeito às “práticas e formas de comunicação desenvolvidas pelas comunidades e pelos membros do terceiro setor e movimentos sociais ou populares que também é conhecida como comunicação comunitária e/ou alternativa”. (BRANDÃO, 2012, p. 7).

Por sua vez, o conceito de comunicação pública pode estar relacionado à comunicação do Estado/Governo compreendida como

um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público. Trata-se de uma forma legítima de um governo prestar contas e levar ao conhecimento da opinião pública projetos, ações, atividades e políticas que realiza e que são de interesse público. (BRANDÃO, 2012, p. 5).

Essa forma de comunicação, tendo em vista o grande público que pretende atingir, é efetivada pelo Estado/Governo através da grande mídia, visando à participação política “para a construção da cidadania”. (BRANDÃO, 2012, p. 9).

A comunicação pública estatal/governamental também pressupõe, de acordo com Brandão (2012), uma relação dialógica, um diálogo com a sociedade civil organizada sobre questões e temas de interesse coletivo.

Para fins deste trabalho, adota-se aqui essa definição de comunicação pública, pois trata-se da tentativa de construção pela assessoria de comunicação do STF de uma agenda pública, provocando-se o debate público, em uma relação dialógica para a construção da cidadania sobre temas envolvendo a corte.

Contudo, não se desconsidera que esse conceito é passível de críticas, bem como os instrumentos utilizados para essa comunicação, em especial, a Rádio e Televisão Justiça, não estão imunes de censuras.

Talvez a crítica mais contundente em relação ao uso de alguns instrumentos de comunicação pública é a de Bucci (2015), para quem a comunicação efetuada pelos Poderes da República - incluindo-se aqui o próprio Supremo Tribunal Federal - por governadores, prefeitos e legisladores de todos os cantos do país, serve tão somente para a promoção pessoal dos agentes públicos, com nítido caráter eleitoral, o que contraria frontalmente o texto constitucional, em especial, o princípio da impessoalidade nos atos da administração pública (artigo 37), bem como a lei eleitoral, que estabelece períodos restritos para as campanhas eleitorais, sendo que a comunicação pública atualmente configura-se como um palanque eleitoral eletrônico permanente para os eleitos, sendo de fato uma comunicação privada, financiada com recursos públicos.

De acordo com Bucci (2015, p. 15-16), a comunicação pública atualmente no Estado brasileiro provoca uma espécie de “Estado emissor” de mensagens, contudo uma emissão e “comunicação unilateral, típica da propaganda mais conservadora, que monologa sem se abrir ao diálogo.” Sendo monológica, a comunicação pública efetivada pelo Estado/Governo brasileiro não atende o pressuposto do diálogo com a sociedade civil e não contribui para a construção da cidadania, conforme indicado logo acima.

Essa comunicação, portanto, e de acordo com Bucci (2015, p. 16), nada mais seria do que um palanque armado para turbinar a pretensão eleitoral de parlamentares, governantes e até desembargadores e ministros dos tribunais superior que – alicerçados na visibilidade que conseguem graças a seus próprios departamentos de ‘comunicação pública’, alguns deles dotados de canais de rádio e TV – partem para voos ‘mais altos’, como gostam de dizer.

Essa distorção da comunicação pública, visando à promoção pessoal, também, de algum modo, pode ser verificada no STF. Isso foi sugerido por Borges e Romanelli (2016), ao mencionarem que muitas vezes a informação produzida pelo STF é muito mais pessoal do que institucional. Com dados empíricos, Borges e Romanelli (2016, p. 228) informam que “é possível perceber uma correlação entre o aumento de exposição, no site de notícias do STF e o período na presidência” de um determinado ministro, corroborando o que foi mencionado por Bucci (2015) de que a comunicação pública visa à promoção pessoal. De acordo com a pesquisa de Borges e Romanelli (2016, p. 229)

Em 2014, por exemplo, as notícias veiculando o nome do ministro Ricardo Lewandowski quadruplicaram após o início de seu mandato na presidência da corte. O mesmo pode ser constatado com relação ao ministro Gilmar Mendes, cuja presença nas notícias institucionais foi mais intensa na página colhida ainda no período de sua presidência (abril 2010).

Considerando-se que essa forma de comunicação e os instrumentos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal visam à comunidade em geral e é efetivada via meios de comunicação social, reconhece-se que “os atos da Corte são atos retóricos de comunicação política, na medida em que buscam convencer um público. Nesse diálogo, o público-alvo deverá ser mais amplo que a restrita comunidade dos profissionais do direito. (FARIAS, 1996, p. 178)”. Para esse público específico do STF, profissionais do

direito, há outras formas de comunicação previstas no ordenamento jurídico, como, por exemplo, a publicidade das decisões judiciais.

Considera-se, portanto, que para atingir esse público-alvo amplo – a sociedade civil - essa interlocução deve ser necessariamente mediada pelos meios de comunicação de massa, pois o “povo aprende sobre decisões da Suprema Corte da mesma forma que aprende sobre outras coisas: pela mídia”. (FRIEDMAN, 2004, p. 2618).⁶⁴ (tradução minha).

Trata-se, portanto, para além das funções judiciais e políticas da corte, de uma função comunicativa do Supremo Tribunal Federal “na medida em que lhe cabe a atribuição de tornar a Constituição algo compreensível para a população brasileira”, e isso somente seria possível se houvesse um “compromisso institucional da Corte e dos seus membros de proferir pronunciamentos simples, claros e inteligíveis.” Nesse sentido, toda decisão judicial deve “mostrar, de forma explícita, as razões do consenso ou dissenso sobre determinado tópico” (FARIAS, 1996, p. 176), o que nem sempre ocorre, transformando a cognição das decisões do Supremo uma tarefa árdua, até mesmo para os profissionais do direito.

Essa função comunicativa do Supremo, diferentemente do observado e constatado por pesquisadores da comunicação social, é vista com outros olhos pelos teóricos e pelas pesquisas jurídicas, considerando-a, conforme Falcão e Oliveira (2013), uma comunicação relacional, contínua e interativa, pois o STF age como emissor e como receptor de mensagens com sociedade civil.

No mesmo sentido Friedman (1993, p. 585) - expoente da literatura norte-americana sobre as relações das cortes com a sociedade civil - para quem esse diálogo se dá por interação contínua entre as cortes e a sociedade civil, pois as “Cortes não ficam afastadas da sociedade e declaram direitos. Ao invés disso, elas interagem cotidianamente com a sociedade, tomando parte em um diálogo interpretativo”. (tradução minha)⁶⁵. Além disso, “Juizes não vivem em um casulo; eles são deste mundo. Não é crível pensar que

⁶⁴ No original: “People learn about decisions of the Supreme Court the same way they learn about most things: from the media.” (FRIEDMAN, 2004, p. 2618)

⁶⁵ No original: “Courts ... do not stand aloof from society and declare rights. Rather, they interact on a daily basis with society, taking part in an interpretative dialogue.” (FRIEDMAN, 1993, p. 585)

juízes carecem de informações sobre o modo como seus julgamentos serão recepcionados. (FRIEDMAN, 2004, p. 2610) (tradução minha).⁶⁶

Na literatura brasileira acerca das cortes constitucionais e da deliberação democrática, essa percepção também está presente. Para Mendes (2011, p. 141) “Juízes são produtos da sociedade em que vivem e são influenciados pelos jogos de forças políticas e ideológicas dessa sociedade”, logo as cortes e juízes não estão isolados da sociedade e da política e, considera-se aqui, também da influência dos meios de comunicação de massa.

Essa interação - relacional e contínua com a sociedade civil - se dá essencialmente através da divulgação das decisões escritas, consideradas por Falcão e Oliveira (2013, p. 435) como “A mais importante mensagem-ação do STF”.

De outro lado e estabelecendo-se a interação relacional STF-opinião pública, “A mais importante mensagem-reação dos cidadãos é a legitimação da decisão.” (FALCÃO E OLIVEIRA, 2013, p. 435).

A legitimação da decisão judicial pode ser medida pela “capacidade de o intérprete convencer o auditório a que se dirige de que aquela é a solução correta e justa” (BARROSO, 2015, p. 32), ou, em outros termos, pela “persuasão dos receptores” (FARIAS, 1996, p. 188) da mensagem, sendo que “um dos maiores objetivos da Corte é conferir decisões, que a sociedade possa entender, nas quais os princípios formulados estão relacionados de uma maneira inteligível.” (FARIAS, 1996, p. 185).

A decisão judicial, portanto, é ato comunicativo e sua compreensão pelos destinatários, os cidadãos em geral e não somente os profissionais do mundo jurídico, “é meta que não pode ser subestimada por quem se propõe a redigir um trabalho dessa natureza.” (FARIAS, 1996, p. 188)

Nesse sentido, considera-se neste trabalho que o diálogo ou deliberação externa “é uma via de mão dupla. Da mesma forma que a opinião pública pode influenciar as decisões do Tribunal, essas decisões também podem modificar os pontos de vista da sociedade sobre determinadas questões políticas, sociais e morais.” (NOVELINO, 2013, p. 300).

⁶⁶ No original: “Judges do not live in a cocoon; they are of this world. It is not credible to think that judges lack information about the way their judgments might be received.” (FRIEDMAN, 2004, p. 2610).

No mesmo sentido, Mendes (2013, p. 208) indica que “A conexão empírica entre opinião pública e decisão constitucional pode ser visualizada em uma via bi-direcional.”⁶⁷

Trata-se, portanto, e de acordo com Friedman (2009, p. 381/382), de um “processo dialógico de ‘decisão judicial – resposta popular – re-decisão judicial’”.⁶⁸

Ainda considerando o STF como emissor de mensagens, Falcão e Oliveira (2013, p. 435-6) identificam quatro formas dos ministros e da própria corte se comunicarem com o público em geral. Os ministros enquanto órgãos jurisdicionais, através de suas decisões proferidas em processos, ou enquanto agentes profissionais, ainda no campo jurídico, através de suas obras doutrinárias e os mesmos ministros no exercício da cidadania expressando suas opiniões para além dos aspectos meramente processuais ou jurídicos. Além disso, o próprio Tribunal é um agente emissor de mensagens, através das decisões colegiadas, a principal forma de comunicação da corte, processual e extraprocessual, conforme mencionado acima.

No mesmo sentido, Mendes (2013, p. 173) menciona que “a sentença é o principal instrumento com a qual a corte se comunica com o público” (tradução minha)⁶⁹. No entanto, conforme visto, a comunicação das cortes não se restringe à decisão escrita, pois além das formas de comunicação descritas acima, as cortes também podem se comunicar, por exemplo, divulgando a sua agenda antecipadamente, realizando audiências públicas e permitindo a participação nos processos de controle concentrado de constitucionalidade de entidades da sociedade civil organizada como amigos da corte.

A divulgação antecipada da agenda das sessões plenárias aumentaria as chances de uma cobertura midiática mais ampla, provocando-se o debate público (SOUZA, 2016). Ademais, participações processuais, em audiências ou como amigos da corte, contribuiria para que a sociedade civil e os cidadãos, de alguma forma, participassem da interpretação do texto Constitucional, ato não exclusivo do Judiciário e nem do Supremo Tribunal Federal, considerando-se aqui que essa participação cidadã “na interpretação da

⁶⁷ No original: “The empirical connections between public opinion and constitutional decisions can be visualized in a bi-directional way (MENDES, 2013, p. 208)

⁶⁸ “dialogic process of ‘judicial decision – popular response – judicial re-decision’”. (FRIEDMAN, 2009, p. 381/382)

⁶⁹ No original: “The written decision is the main instrument through which the court communicates with the public”. (MENDES, 2013, p. 173).

Constituição é tão importante quanto nas eleições, nos plebiscitos, ou nos processos de formulação e implementação de políticas públicas”. (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013, p. 431).

Trata-se, então, do que já foi denominado de “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, pois “todo aquele que vive a Constituição é um seu legítimo intérprete”. (MENDES, 1997, p. 9), portanto, “O juiz constitucional já não interpreta, no processo constitucional, de forma isolada: muitos são os participantes do processo; as formas de participação ampliam-se acentuadamente.” (HÄBERLE, 1997, p. 41). Dentre as formas de participação na interpretação constitucional, Häberle já anunciava, em meados da década de 70, as audiências públicas e intervenções processuais, atos que podem ser considerados também como de comunicação e interação das cortes com a sociedade civil.

Muito embora essas formas de participação fossem assuntos da teoria jurídica desde a década de 70, a institucionalização dessas medidas processuais – audiências públicas e participações processuais dos amigos da corte - somente ocorreu em nosso país no final dos anos 90, com a regulamentação dada pela lei n. 9.868/99 ao processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, o que de alguma forma intensificou

a interação entre o Judiciário e a sociedade, em especial pela realização das audiências públicas, por meio das quais o STF deixaria de concentrar em si a responsabilidade exclusiva sobre o controle constitucional, compartilhando-a com outros atores políticos e sociais. (MARONA; ROCHA, 2014, p. 60)

No entanto, mesmo com a regulamentação legal, a realização de audiências públicas somente foi colocada em prática pelo STF em 2008, quase uma década após a aprovação da lei, quando do julgamento da ADI 3510, que tratou das pesquisas científicas com células tronco. Na oportunidade o ministro relator da ADI, Carlos Britto, assim se manifestou

Convencido de que a matéria centralmente versada nesta ação direta de inconstitucionalidade é de tal relevância social que passa a dizer respeito a toda a humanidade, **determinei a realização de audiência pública**, esse notável mecanismo constitucional de democracia direta ou participativa. O que fiz por provocação do mesmíssimo professor Cláudio Fonteles e com base no § 1o do artigo 9º da Lei nº 9.868/99, mesmo sabendo que se tratava de experiência inédita em toda a trajetória deste Supremo Tribunal Federal.

Quanto à participação dos amigos da corte, também regulamentada pela referida lei, pode-se afirmar que no STF, antes desse período, a participação do *amicus curiae* dava-se de maneira informal (MEDINA, 2008), justamente pela ausência de previsão legal.

Considera-se, portanto, que a Constituição deve sim ser guardada em seu sentido e conteúdo pelo Supremo, conforme dispõe o próprio texto constitucional, no entanto, o Judiciário e os juízes não são seus intérpretes exclusivos, a interpretação conferida pelas cortes, não pode ser a única “Ao revés, cidadãos e grupos de interesse, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública constituiriam forças produtivas de interpretação, atuando, pelo menos, como pré-intérpretes do complexo normativo constitucional” (MENDES, 1997, p. 9).

Também, considera-se que não é necessariamente do STF a última palavra sobre o sentido da Constituição. Obviamente quando o judiciário decide em um caso concreto, essa decisão estará amparada pela coisa julgada e que faz parte do sistema de garantia de direitos, assegurado pela segurança jurídica, portanto, imodificável. No entanto, quando interpreta o texto constitucional a questão jurídica ficará sempre em aberto, permitindo-se novas ou reinterpretções do direito em questão, pois “no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição” (HÄBERLE, 1997, p. 13). Portanto, “todos os seguimentos da sociedade participam neste diálogo constitucional interpretativo” (FRIEDMAN, 1993, p. 581)⁷⁰, com a possibilidade de uma nova interpretação judicial.

Häberle (1997, p. 23) elenca um número enorme de legitimados à interpretação constitucional deste os exercentes das funções do Estado aos participantes, direta ou indiretamente do processo em questão, destacando-se, para fins deste trabalho, a participação da

opinião pública democrática e pluralista e o processo político como grandes estimuladores: media (imprensa, rádio, televisão, que, em sentido estrito, não são participantes do processo, o jornalismo profissional, de uma lado, a expectativa de leitores, as cartas de leitores, de outro, as iniciativas dos cidadãos, as associações, os partidos políticos

⁷⁰ No original: “All segments of society participate in this constitutional interpretative dialogue”. (FRIEDMAN, 1993, p. 581)

fora do seu âmbito de atuação organizada, igrejas, teatros, editoras, as escolas da comunidade, os pedagogos, as associações de pais.

Portanto, para Häberle (1997, p. 40) “A sociedade é livre e aberta na medida que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato”.

Essas questões colocadas até aqui evidenciam uma mudança na concepção das cortes constitucionais. De acordo com Hartmann e Chada (2015, p. 2) a ideia tradicional das cortes como exercentes de uma “função contramajoritária totalmente alheia à opinião pública não explica mais tudo que uma corte constitucional faz e deve fazer atualmente.”.

Nesse sentido a corte tem o papel de “liderar a agenda pública sobre temas amortecidos e dormentes” (MENDES, 2011, p. 117), coletando argumentos, sintetizando-os, pautando as discussões, fazendo escolhas e direcionando os debates. (MENDES, 2011).

Friedman (2009, p. 16), analisando especificamente o modelo norte-americano, segue na mesma linha, para quem a função das cortes seria a de “servir como um catalisador, forçar o debate público, e no final das contas ratificar o entendimento do povo americano sobre o significado da sua Constituição”.⁷¹

Pesquisas e trabalhos nacionais e estrangeiros, como exemplos Friedman (2009) e Mendes (2011; 2013), evidenciam esse novo momento das cortes, que deixam de ser contramajoritárias e passam a decidir frequentemente “em sintonia com a opinião pública” (MENDES, 2011, p. 146). Friedman (2009) menciona que a Suprema Corte norte-americana toma decisões que encontram aprovação popular e suporte em pesquisas de opinião, expressando a vontade do povo.

A ideia central dos trabalhos de Friedman é a percepção que ao longo do tempo a Suprema Corte norte-americana invariavelmente decide de acordo com a vontade popular. Esse juízo está expresso, inclusive, em um dos títulos da extensa obra do autor: *The will of the people: how public opinion has influenced the Supreme Court and shaped the meaning of the Constitution*.

⁷¹ No original: “to serve as a catalyst, to force public debate, and ultimately to ratify the American people’s considered views about the meaning of their Constitution”. (FRIEDMAN, 2009, p. 16)

O autor norte-americano cita apenas um exemplo de desvio de padrão no comportamento da corte de decidir de acordo com a opinião pública. Trata-se exatamente das decisões envolvendo a liberdade de expressão, objeto da pesquisa principal, que se relata parcialmente neste trabalho. Justifica Friedman (2009) esse desvio de padrão pelo fato de que essas decisões têm a sua própria clientela ou freguesia, qual seja, a imprensa. E o apego da mídia pela liberdade de expressão explica decisões polêmicas da Suprema Corte relacionadas a esse direito fundamental mesmo quando contrárias aos clamores da população em geral.

Considera-se ainda que a deliberação externa ou diálogo externo do Supremo Tribunal Federal com a opinião pública está intimamente ligada ao conceito de democracia deliberativa, que pressupõe o

diálogo, voltado para o entendimento, entre cidadãos que se reconhecem como livres e iguais, e que buscam uma solução para o seu desacordo que atenda ao bem comum, e que possa ser racionalmente aceita por todos. A democracia deliberativa enfatiza o papel do debate público para o equacionamento das divergências, partindo da premissa de que os seus partícipes, como seres racionais, devem ser capazes de rever as posições que tinham originalmente, convencidos pelos argumentos ouvidos ao longo da discussão. (SARMENTO, 2007, p. 21)

Nesse sentido, o Supremo deve estar sempre aberto a novos argumentos vindos da sociedade civil, mesmo após proferir determinadas decisões, pois ele não é soberano na interpretação do direito, pois, ainda com Sarmiento (2007, p. 22), “O bom funcionamento da democracia liga-se, portanto, à existência de um debate público dinâmico e plural, que não esteja submetido ao controle nem do Estado, nem do poder econômico ou político privado”, incluindo-se aqui, nem do Supremo Tribunal Federal.

Considera-se, portanto, salutar para a democracia esse diálogo do Supremo com a sociedade civil, bem como esse crescente interesse da população em relação à corte, no entanto, essa exposição massiva, não está imune de críticas e preocupações, em especial, em relação às transmissões ao vivo das sessões de julgamento, pois “A midiáticação de processos judiciais pode gerar julgamentos precoces e nocivos ao futuro andamento processual, principalmente no que tange a aplicação das garantias constitucionais.” (BORGES E ROMANELLI, 2016, p. 209).

Além disso, é sempre bom lembrar que o “O tempo da notícia é completamente distinto do tempo do processo, ou seja, há diferenças consideráveis das dinâmicas entre a

lógica midiática (dominada pela instantaneidade) e a lógica do processo judicial (fundamentado nos princípios da ampla defesa e do contraditório).” (BORGES E ROMANELLI, 2016, p. 209).

Também, reconhece-se que, além da diferença em relação ao tempo, outras distinções, ou disjunções, na expressão de Santos (2005, p. 98), “entre a lógica da acção mediática e a lógica da acção judicial são conhecidas” e podem ser estabelecidas.

Essas lógicas se diferenciam pela linguagem e práticas discursivas, hermética e cerimonial na justiça e simples e informal na mídia; pelo espaço, infinitamente mais amplo na mídia se comparado ao espaço restrito da justiça aos processos e aos tribunais; pelo rito, formalístico e regrado procedimentalmente na justiça, sendo informal os da mídia, em especial, na eletrônica; pela autoridade, estabelecida e instituída constitucionalmente na justiça e garantida, delegada e de fato na mídia; pelo auditório, mais amplo na mídia e algumas vezes circunscrito aos profissionais do direito na justiça; pela cultura profissional distinta, protocolar na justiça e informal na mídia; pelo papel desempenhado pelos agentes, definido na justiça e indefinido na mídia, que age simultaneamente como acusador, defensor e juiz; pela paridade de armas, observada na justiça, considerando-se o devido processo legal e o contraditório, e muitas vezes não respeitada pela mídia; pelo interesse envolvido, do mercado, no caso da mídia, e do interesse público, na justiça (SANTOS, 2005 e GARAPON, 2001).

Borges e Romanelli (2016, p. 209) também alegam que

Se por um lado a exibição das sessões do STF traz maior transparência às atividades judiciais e aproxima o Poder Judiciário da população, por outro a exposição exagerada dos ministros pode gerar pressões e conflitos, ou seja, por mais que essas transmissões possam popularizar a corte, sua forma de atuação e seus atores, também atraem holofotes sobre suas cisões e a individualidade de cada ministro.

Para além dessas preocupações apontadas por Borges e Romanelli, bem como pelas críticas feitas por Bucci em relação a transformar a comunicação pública em palanques eletrônicos permanentes para os agentes públicos, entende-se, para fins desse trabalho, que essa exposição trouxe um benefício para a democracia e para a sociedade brasileira ao incluiu na sua agenda a pauta do Supremo Tribunal Federal, contudo, reconhece-se que o STF ainda não está permeável ao diálogo, considerando-se que os

mecanismos das audiências públicas e da participação de entidades da sociedade civil como amigos da corte podem constituir-se em espaços de vocalização de demandas no STF, democratizando-se, deliberativamente, o debate constitucional.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Carlos Alberto. A pesquisa norte-americana. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (orgs). **Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópoles: Vozes, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, número especial, p. 23-50, 2015.

BORGES, Fernanda da Silva; ROMANELLI, Sandro Ballande. Supremo espetáculo: aproximações sobre as imagens públicas do STF. **Mediações**, Londrina, v. 21, n. 1, p. 199-235, 2016.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (org.) **Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

BUCCI, Eugenio. **O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci. de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, p. 429-469, 2013.

FARIAS, Paulo José Leite. A dimensão comunicativa da Suprema Corte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 131, p. 175-196, 1996.

FERREIRA, Giovandro Marcus. As origens recentes: meios de comunicação pelo viés do paradigma da sociedade de massa. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (orgs). **Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências**. Petrópoles: Vozes, 2015.

FRIEDMAN, Barry. Dialogue and judicial review. **Michigan Law Review**, v. 91, p. 577-682, 1993.

_____. Mediated popular constitutionalism. **Michigan Law Review**, v. 101, p. 2595-2632, 2004.

_____. **The will of the people: how public opinion has influenced the Supreme Court and shaped the meaning of the Constitution**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: SAFE, 1997.

HARTMANN, Ivar Alberto; CHADA, Daniel. **A razão sem condições de qualidade**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2689294, 2015. Acesso em 02 de março de 2017.

HOHLFELDT, Antonio. Hipóteses contemporâneas de pesquisa em comunicação. In: HOHLFELDT, Antonio; MARTINO, Luiz C.; FRANÇA, Vera Veiga (orgs). **Teorias da Comunicação**: conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, 2015.

MARONA, Marjorie Correa; ROCHA, Marta Mendes da. As audiências públicas no Supremo Tribunal Federal: ampliando a legitimidade democrática. **Teoria e Sociedade**, n. 22.1, p. 53-86, 2014.

MEDINA, Damares. **Amigo da corte ou amigo da parte?** Amicus Curiae no Supremo Tribunal Federal. Brasília. 214 p. Dissertação em Direito. Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação. In: HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: SAFE, 1997.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Constitutional courts and deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NOVELINO, Marcelo. A influência da opinião pública no comportamento judicial dos membros do STF. In: NOVELINO, Marcelo; FELLET, André. (Org.). **Constitucionalismo e democracia**. Salvador: Juspodivm, 2013, v. 1. Disponível em <http://www.osconstitucionalistas.com.br/wp-content/uploads/A-influ%C3%Aancia-da-opini%C3%A3o-p%C3%BAblica-no-comportamento-judicial-dos-membros-do-STF.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

RUSSI, Joyce Maria Magalhães. **Assessoria de comunicação, agendamento e newsmaking**: um estudo sobre a evolução da comunicação no Supremo Tribunal Federal. Brasília. 108 p. Dissertação em Comunicação. Universidade de Brasília. Faculdade de Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, p. 82-109, 2005.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Disponível no site: <http://www.direitopublico.com.br>.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **RDA**, 250, pp. 197-227, 2009.

_____. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: _____ (Org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. **STF em evidência**: deliberação, publicidade e sociedade sob a perspectiva dialógica. Curitiba: Juruá, 2016.

POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E DE CULTURA ACESSÍVEIS À SOCIEDADE: O PROJETO EPCC

Eula Dantas Taveira CABRAL⁷²

Resumo

O objetivo do artigo é mostrar a importância das políticas de comunicação e de cultura serem acessíveis à sociedade brasileira, partindo da análise do projeto Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC) que vem sendo desenvolvido na Fundação Casa de Rui Barbosa. Utilizando-se pesquisas bibliográfica e documental, chegou-se às seguintes conclusões: a comunicação e a cultura são direitos de todos e se forem democratizadas, darão voz à população; mesmo que a democratização da comunicação e da cultura sejam desafios, precisam ser encarados por todos em qualquer lugar do Brasil; é possível mudar o cenário atual com a transmissão do conhecimento à sociedade e com o debate do que se tem e o que é preciso.

Palavras-chave

Políticas de comunicação; Políticas de cultura; Economia Política da Comunicação e da Cultura; democratização da comunicação; democratização da cultura.

Introdução

Como trabalhar com políticas de comunicação e de cultura e torná-las acessíveis à sociedade brasileira? Como aproximar os brasileiros de debates que envolvam a democratização midiática e cultural diante das distorções que vêm acontecendo no Brasil e separando, cada vez mais, a população sem conhecimento dos que estudam e lutam pelos direitos dos cidadãos?

⁷² Professora do Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos, trabalha com investigações científicas e projetos no setor de pesquisa em Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Pós-doutora em Comunicação pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Pesquisadora do grupo de pesquisa EMERGE - Centro de Pesquisas e Produção em Comunicação e Emergência. Foi coordenadora nacional do Grupo de Trabalho “Políticas de Comunicação” da ULEPICC-Brasil (2014-2018). Coordenadora do projeto EPCC e da pesquisa “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados”. E-mail: eulacabral@gmail.com

Diante de um cenário conturbado economicamente e politicamente, no setor de pesquisa em Políticas Culturais da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), desde o final de 2016, desenhou-se trabalhar com Economia Política da Comunicação e da Cultura. O projeto “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados” foi submetido e aprovado no Colegiado do Programa de Pós-graduação em Memória e Acervos e na diretoria de pesquisa da instituição. Em 2017, com a entrada de uma bolsista de iniciação científica, Luana Matos do Nascimento (graduanda em História pela UFF), e duas bolsistas voluntárias, Thainá Queiroz Alves (graduanda em Ciências Sociais pela UFRJ, que se tornou bolsista de IC do CNPq, no projeto, no ano de 2018) e Cintia Augustinha dos Santos Freire (especialista em Educação Infantil pela UCAM), o projeto ganhou mais braços e pôde realizar várias atividades.

Hoje, o projeto tem três bolsistas de iniciação científica: Karen Barboza Santarem Rodrigues (graduanda em Jornalismo pela UFF), da Faperj, Juliana Meneses Rocha Celestino (graduanda em Jornalismo pela Facha), do CNPq, e Danielle Fernandes Rodrigues Furlani (graduanda em Ciências Sociais pela UFF) da FCRB. Além de oito voluntárias: Luana Matos do Nascimento, Thainá Queiroz Alves, Cintia Augustinha dos Santos Freire, Maria Eduarda Cardozo Guedes (graduanda em História pela UFF), Renata Moreira Bruno dos Santos (mestranda em História pela UFRJ), Carolina Venâncio Magalhães (graduanda em Rádio e TV pela UFRJ), Maria Byington Leite de Castro (mestranda em Memória e Acervos pela FCRB) e Denise Jorge Trindade (doutora em Comunicação e Cultura pela UFRJ).

Com um número maior de participantes, o projeto vem realizando várias ações junto à sociedade brasileira. Parte-se dos estudos em Economia Política da Comunicação e da Cultura, tendo como base a pesquisa “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural”, levando-se em consideração três estratégias de atuação: 1. investigação científica e análise do cenário midiático brasileiro; 2. realização de eventos que aproximam pesquisadores e ativistas para o debate e busca de alternativas para a democratização da mídia e da área cultural; 3. site EPCC (<https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>).

Analisando o cenário brasileiro

No Brasil, mesmo com tantos problemas políticos e econômicos, ainda é um dos principais países da América Latina e a nona economia do mundo. Ocupando o quinto lugar entre os mais populosos do mundo, com mais de 200 milhões de habitantes, é dividido em cinco regiões com 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.570 municípios com culturas diversificadas.

A televisão aberta e o rádio chegam em mais de 90% das residências brasileiras. 96,9% dos lares têm, pelo menos, um aparelho de televisão em casa e 83,4% um rádio (Pnad, 2013). De acordo com o IBGE (2018), em sua publicação PNAD Contínua TIC 2017, que teve como foco acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal, apenas 3,3% dos domicílios brasileiros não possuem televisão, ou seja: a TV aberta está presente em 96,7%. No caso da TV por assinatura, de acordo com Samuel Possebon (2019), no mês de abril de 2019 o mercado de TV por assinatura registrou 17,07 milhões de assinantes.

Em relação ao uso do telefone, a Pnad Contínua 2017 (IBGE, 2018) identificou que o móvel celular estava em 93,2% dos domicílios e o fixo convencional em 31,5% dos lares. No que tange à Internet, verificou-se que era utilizada em 74,9% dos domicílios permanentes, sendo o celular o equipamento mais usado para navegar na Rede (98,7%) e o grupo que mais acessava a Internet era de jovens de 18 a 24 anos (mais de 88,4%).

No caso da radiodifusão (rádio e televisão), a legislação brasileira a separa das telecomunicações. São vistas como setores distintos, com legislações diferenciadas. No caso da radiodifusão, verifica-se um modelo de exploração de emissoras de rádio e TV por grupos privados brasileiros comandados por políticos, famílias e igrejas. Os dispositivos legais não são cumpridos, resultando em falta de diversidade e de pluralidade do conteúdo exibido no país. Além disso, é fato que os grupos de mídia exercem influência determinante na elaboração de políticas em suas áreas de atuação.

A concentração midiática é uma realidade no Brasil. Na área de radiodifusão, cinco conglomerados nacionais e cinco grupos regionais midiáticos atingem quase 100% do território brasileiro. A Rede Globo é o principal, chegando ao país inteiro com suas emissoras, retransmissoras e geradoras, com grande influência na política, na economia e na sociedade. Destacam-se, ainda: SBT, Bandeirantes, Record e Rede TV!.

No caso dos grupos regionais, evidenciam-se: a Rede Brasil Sul (no Sul do país), atingindo os domicílios do Rio Grande do Sul; as Organizações Jaime Câmara (no Centro-Oeste); a Rede Amazônica de Rádio e Televisão que atua em cinco dos sete Estados da Região Norte; o Grupo Zahran, nos Estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o Grupo Verdes Mares (Nordeste).

Os cinco maiores conglomerados nacionais brasileiros privados de radiodifusão estão em mais de 90% dos 5.570 municípios. A Rede Globo está em 98,33%, ou seja, em 5.477 cidades brasileiras. Em segundo lugar aparece o SBT com 88,11%, conquistando 4.908 municípios e 96,72% de domicílios com televisão. Em terceiro lugar vem a Record com 78,17% ou 4.354 municípios, atingindo 93,85% dos domicílios com TV. Em quarto lugar, a Bandeirantes com 63,93%, em 3.561 municípios e 89,97% dos domicílios com televisão. E em quinto, conforme mostra a pesquisa do Mídia Dados 2018, aparece a Rede TV com 56,7%, atingindo 3.158 municípios e 78,30% de domicílios com televisão.

E, mesmo com problemas financeiros, os conglomerados de mídia vêm a radiodifusão como um negócio interessante no Brasil. A TV aberta e o rádio estão em mais de 90% dos lares brasileiros através de cinco conglomerados nacionais privados e cinco grupos regionais privados. No que tange à área radiofônica, dentre os nacionais, SBT e Rede TV! não têm emissoras de rádio. No caso dos grupos regionais, somente o Grupo Zahran. A Record apresenta o maior número de emissoras: são 67 emissoras de rádio, da Rede Aleluia, que atingem 75% do território nacional.

Os conglomerados nacionais afiliam os principais grupos regionais e locais para chegarem em todos os municípios, terem audiência e investimentos na área publicitária. Controlam a programação exibida, permitindo que menos de 10% do conteúdo seja produzido e exibido localmente. Também interferem nas chefias de cada afiliada. Esse processo é de conhecimento do governo federal, que não ignora a existência e organização de redes de televisão no país e como se unem e podem abranger o país.

A concentração da mídia nas mãos de poucos conglomerados no Brasil é considerada ilegal. É possibilitada por que não há cumprimento das normas legais, não se cumpre o período para a troca legal de proprietários e não existem restrições para a formação de redes nacionais e regionais. Esses descumprimentos podem ser constatados

na legislação brasileira, principalmente no Capítulo V da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Além da concentração na área de radiodifusão e feita por proprietários brasileiros, na de telecomunicações o agravante é que todos os proprietários são estrangeiros e atingem quase 100% do território nacional com telefonia, internet e TV por assinatura. São eles: Vivo; Oi; Claro S.A; Tim, Nextel e SKY.

De acordo com o relatório “O Desempenho do Setor de Telecomunicações no Brasil - Séries Temporais – 9M18” (2018), publicado em dezembro de 2018, o setor tem 321,6 milhões de assinantes, sendo: 38,8 milhões em telefonia fixa; 234,3 milhões com celulares; 17,8 milhões com TV por assinatura; 30,7 milhões com banda larga fixa; e 0,1 milhão com o SME (trunking). Resultando na Receita Operacional Bruta (ROB) de R\$ 175,5 bilhões, dividida em: Indústria: R\$ 25,0 bilhões; prestadoras de R\$ 21,8 bilhões; de banda larga fixa: R\$ 32,1 bilhões; de celular: R\$ 75,8 bilhões; de TV por Assinatura: R\$ 20,8 bilhões; de SME (trunking): R\$ 0,1 bilhões.

Diante de um cenário midiático interessante para os grupos de radiodifusão e de telecomunicações, oligopólios são formados. Porém, a concentração da mídia pode restringir o mercado, evitando que a mídia (levando-se em consideração a informação, a comunicação e a cultura) seja democrática.

E, mesmo que o governo coloque algumas regras, existem vários fatores que causam preocupação nas entidades que defendem a democratização da comunicação, da cultura e da informação. Um deles é o predomínio de grupos midiáticos internacionais no controle da mídia brasileira. Pois, analisando a mídia mundial, percebe-se que os grandes impérios, como a Time Warner e a News Corporation, determinam o que deve ser posto em evidência nos países onde atuam. E isto acaba atingindo o conteúdo da programação, pois o grande temor é que a cultura e os interesses dos países desenvolvidos sejam postos em evidência e a cultura local seja deixada de lado. Observa-se que a programação exibida na mídia brasileira não promove a diversidade cultural e nem o pluralismo de conteúdo.

No caso do Brasil, na área de radiodifusão, observa-se que os maiores conglomerados brasileiros chegam a quase todas as pessoas que vivem no país. Não alcançam apenas os que não têm acesso à energia elétrica e/ou solar. Os grupos de radiodifusão trabalham os conteúdos dos programas televisivos e radiofônicos a partir do

que definem em suas linhas editoriais, não levam em consideração as peculiaridades locais e as diversidades culturais.

No meio de um negócio lucrativo, como se tornou a mídia brasileira, os empresários ignoram a legislação brasileira e acordos internacionais. É o caso da “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”, da Unesco, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006, que destaca que a diversidade cultural “refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão”. Ela se manifesta “também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados”. Rege que, no âmbito nacional, deve-se adotar medidas “objetivando promover a diversidade da mídia, inclusive mediante serviços públicos de radiodifusão”.

A mídia brasileira ignora, ainda, a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (ou seja, a TV por assinatura), e seu artigo terceiro que rege que a comunicação audiovisual deve promover a diversidade cultural. Além do Capítulo V da Constituição federal de 1988, que, em seu artigo 221, registra que a produção e programação das emissoras de rádio e de televisão devem ter como princípios: “I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”; II - promover a cultura nacional e regional e estimular “a produção independente que objetive sua divulgação”; “III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”; além do “IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

Diante disso, verifica-se que, num país tão grande como o Brasil, que tem culturas diversificadas, como explicar ou entender que poucos grupos controlem a mídia e ignorem a legislação e os acordos internacionais? É importante conhecer o cenário e entender como o conteúdo midiático e a diversidade cultural precisam se posicionar diante dos interesses econômicos. E mais: é preciso democratizar a comunicação, a cultura e a informação no solo brasileiro.

Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC)

Qual o motivo para se trabalhar as políticas de comunicação e de cultura a partir da Economia Política da Comunicação e da Cultura (EPCC)? Por que torná-las acessíveis à sociedade brasileira? Para entender melhor essa área de estudos, é interessante verificar os registros de Eula Cabral e de Adilson Cabral no livro “Comunicação e cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura” (2018).

Primeiro, é importante esclarecer que tanto a cultura quanto a comunicação são duas áreas muito delicadas na América Latina, pois, além de registrarem a memória e contarem a história das pessoas, suas vidas e seu habitat, são usadas como armas ideológicas por políticos, famílias, empresas e grupos religiosos que tentam impor controle informacional, comunicacional e cultural à população.

A EPCC é fundamental por que a partir do viés crítico e analítico auxilia na análise e na compreensão do que vem acontecendo nos mercados midiático e cultural brasileiro, assim como a regulação promovida pelo Estado, a partir da movimentação entre os diversos setores da sociedade. Além de levar a compreender o jogo empreendido pelos atores sociais e a atuação da sociedade civil, fornecendo subsídios mais estruturados para uma melhor compreensão das reais capacidades da sociedade de poder dar as cartas e fazer valer suas necessidades, afirmando a comunicação e a cultura como direitos humanos em prol do interesse público.

Os principais enfoques da EPCC são: identificar problemas e teorias que concebem realidades persistentes dos entornos informativo e cultural; analisar a reconstrução histórica, tornando compreensíveis as contraditórias condições sociais, acadêmicas e político-culturais; e promover a reflexão sobre o posicionamento e compromisso social da teoria com a prática dos movimentos sociais.

A Economia Política da Comunicação e da Cultura é uma teoria crítica no âmbito dos estudos comunicacionais e culturais, analisando as funções das redes comerciais corporativas no Brasil, do Estado, dos diversos governos e dos processos regulatórios em relação à concentração e formação de monopólios e oligopólios do setor, às políticas culturais construídas e desconstruídas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Somado a isso, o comprometimento das organizações da sociedade civil diante dessa configuração.

Para além da abordagem da composição do mercado tal como ele atua e se estrutura, bem como do papel do Estado como mediador das relações do setor produtivo, existe uma forte demanda por reflexões em torno da EPCC no Brasil, no que diz respeito à compreensão do papel da sociedade civil como sujeito dos processos comunicacionais e culturais, formulador e viabilizador de políticas públicas do setor.

Não se pode ignorar que a mídia no Brasil apresenta um cenário diferente em relação aos demais países da América Latina. É preciso entendê-la. De um lado estão empresários em busca de lucro; do outro, um governo político que não evita a concentração midiática nem faz valer as regras para a mídia brasileira; e, jogada para escanteio, uma sociedade que pede democratização da cultura, dos meios e conteúdos, pois é ela que consome a tecnologia e a programação difundidas pelos grupos de comunicação e de telecomunicações.

Levando-se, então, em consideração os estudos críticos da EPCC, é possível analisar os cenários cultural, midiático, econômico, político, social e tecnológico do país. Entender como cada setor influencia e como cada ator (políticos, empresários de mídia e sociedade civil) se comporta e reage diante da legislação, do bem-estar da sociedade e da possibilidade de transformar em realidade a democratização da cultura, da informação e da comunicação.

Afinal, se cultura é “um conjunto de ‘valores’ que devem ser defendidos ou ideias que devem ser promovidas”, como registrou Michel de Certeau (2012, p.192), como ignorar os artigos 215 e 216 da Constituição federal brasileira de 1988 que registra que o Estado deve garantir a todos os brasileiros o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais?

No que tange à informação, para Rafael Capurro e Birger Hjørland (2007), ela “pode ser identificada, descrita e representada em sistemas de informação para diferentes domínios de conhecimento”, logo se “todos são iguais perante a lei (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação”, como ressalta o artigo 5 da Constituição federal brasileira de 1988.

Com a comunicação também não é diferente. “A Comunicação pode ser entendida como um processo relacionado diretamente ao diálogo, à interlocução entre dois ou mais atores que compartilham dos mesmos instrumentos para entender e se fazer entendido”

(CABRAL e CABRAL FILHO, 2005). Não tem como se ignorar o artigo 5 e o capítulo 5 (artigos 220 a 224) da Constituição federal brasileira de 1988. Como desconsiderar a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, além dos princípios para a produção e programação das emissoras de rádio e televisão?

Atuando junto à sociedade brasileira

Trabalhar com a Economia Política da Comunicação e da Cultura e torná-la acessível à sociedade brasileira não é simples. Tendo como base, então, o projeto “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural”, leva-se em consideração três estratégias de atuação: 1. investigação científica e análise do cenário midiático brasileiro; 2. realização de eventos que aproximam pesquisadores e ativistas para o debate e busca de alternativas para a democratização da mídia e da área cultural; 3. site EPCC.

A primeira estratégia, investigação científica e análise do cenário midiático brasileiro, é voltada para o desenvolvimento de pesquisas científicas que analisem o cenário midiático brasileiro. Não é à toa que o foco principal esteja no projeto de pesquisa “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados”.

O objetivo geral do projeto de pesquisa é analisar a concentração da mídia no Brasil e a importância da comunicação e da cultura como direitos humanos, verificando as estratégias dos conglomerados, o papel do governo e demandas das organizações sociais que defendem a democratização da comunicação e a diversidade cultural. Os específicos são: Verificar como o cenário midiático vem sendo construído no Brasil; analisar a legislação brasileira e os acordos internacionais, identificando como regem o conteúdo midiático e a diversidade cultural e o que falta ser implementado no Brasil por parte dos governos e dos grupos de mídia; mostrar como a democratização da comunicação e a diversidade cultural são vistas pelo governo federal, sociedade civil e conglomerados midiáticos (CABRAL, 2019).

A metodologia do projeto “Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados” é baseada nos métodos Quantitativo e Qualitativo, através de Estudos de Caso e pesquisas

exploratória e descritiva de caráter multimetodológico, utilizando-se as seguintes técnicas: pesquisas bibliográfica e documental; entrevistas semi-estruturadas; e o site EPCC. Assim, todo o referencial teórico é voltado para a Economia Política da Comunicação, da Informação e da Cultura; Políticas de Comunicação e da Cultura; Concentração da Mídia; Democratização da Comunicação e da Cultura e Diversidade Cultural.

A vantagem do desenvolvimento de pesquisas científicas é partir do conhecimento científico, analisando o cenário mercadológico, as legislações e como cada ator (governo, empresas e sociedade civil) se posiciona diante da realidade imposta à sociedade brasileira. No caso do projeto EPCC, cada pesquisadora vem atuando com um assunto ligado ao projeto básico de pesquisa que ressalte a importância da democratização da comunicação e da cultura.

Cintia Augustinha dos Santos Freire, por exemplo, que é especialista em Educação Infantil e desenvolvimento, vem atuando desde 2017 no projeto e se aprofundando nas pesquisas científicas sobre mídia e infância. Seu comprometimento com a área científica lhe dá embasamento para debater a temática em eventos nacionais e internacionais, capacitando-a para cursar o Mestrado e Doutorado em qualquer instituição nacional ou internacional de ensino e pesquisa.

Hoje, cada bolsista e voluntária vem se especializando em uma área que mostre o porquê de se lutar em prol da democratização e da cultura no Brasil. Todas precisam ler e conhecer o referencial teórico proposto, as pesquisas de mercado e o que é publicado diariamente na mídia e no Diário Oficial da União; além de conhecer os autores, as teorias e o conteúdo proposto em cada artigo e livro fichados e, assim, poder refletir e analisar a temática proposta em artigos científicos que são publicados em ebooks do projeto EPCC e apresentados em eventos científicos nacionais e internacionais. Para conhecer um pouco sobre o trabalho científico realizado pela equipe, basta entrar na área Pesquisas do site EPCC e verificar o que vem sendo feito.

No caso da realização de eventos científicos, a segunda estratégia do projeto, o objetivo é aproximar pesquisadores e ativistas para o debate e busca de alternativas para a democratização da mídia e da área cultural. Assim, cada evento é gravado e disponibilizado no canal da FCRB e do grupo (EPCC Brasil) no Youtube e no site EPCC. Participam como palestrantes e mediadores pesquisadores que têm posicionamento

crítico em relação às áreas de Comunicação e Cultura, analisam o cenário brasileiro e buscam contribuir com alternativas que podem ser adotadas pela sociedade civil em qualquer parte do Brasil.

Desde 2017, o grupo já organizou 24 eventos científicos, sendo sete Colóquios de Economia Política da Comunicação e da Cultura, três Colóquios de Culturas Digitais, 10 palestras no I e II Ciclos de Paradigmas Culturais Hoje, três Ciclos de Palestras em Pesquisas em Comunicação e Cultura e uma Oficina sobre a pesquisa para alunos do Ensino Médio do Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro (RJ).

Como resultado dos eventos realizados, foi publicado em 2018 o e-book “Comunicação e Cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura” com textos escritos por alguns dos palestrantes dos eventos realizados. A obra está disponível no site EPCC e no da FCRB.

Mas, qual a importância da realização de eventos científicos dentro de uma instituição de pesquisa? Em primeiro lugar por que é a oportunidade que a comunidade científica tem para tentar trazer a sociedade para refletir, debater e buscar soluções dentro de um ambiente que tem como meta levar o conhecimento à sociedade. Em segundo, porque abre-se as portas para a população ver e entender a importância e como as investigações científicas contribuem com o cotidiano.

A partir da fundamentação, estudo e análise na área científica, a terceira estratégia foi fazer um site que mostrasse à sociedade o cenário midiático e como lutar em prol da democratização da mídia. O site EPCC (<https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>) é feito em plataforma gratuita, com um design limpo e acessível em qualquer tipo de computador e em dispositivos móveis. Dividido em seis partes, o objetivo é chamar e envolver a sociedade nos assuntos relacionados à democratização da comunicação e da cultura através de notícias divulgadas, principalmente na Internet, permitindo ao internauta a leitura completa do que foi divulgado e está acessível. Além de pesquisas feitas nas instituições científicas e pelo grupo, com uma lista de artigos e livros; uma área com legislações nacionais e internacionais, além dos eventos científicos sobre as temáticas estudadas. Ele foi lançado em agosto de 2017.

Superando desafios e seguindo em frente

Democratizar a comunicação e a cultura são desafios tanto para brasileiros quanto para latino-americanos ou demais pessoas. Mas, precisam ser encarados por todos. Como observou Venício Lima (2012, p.34), “a democracia brasileira será a grande vencedora quando o debate sobre as concessões de rádio e TV conseguir romper o bloqueio da grande mídia e alcançar a maioria da população”.

Faz-se de vital importância analisar o cenário atual, verificando como a concentração midiática interfere no cotidiano do brasileiro e evita que a democratização da comunicação e da cultura e a diversidade cultural se tornem reais.

O fato é que é preciso entender o que acontece no Brasil. A radiodifusão brasileira e a área de telecomunicações são controladas por poucos conglomerados e os dispositivos legais não são cumpridos. As outorgas de concessões, permissões e autorizações dos serviços da radiodifusão brasileira, assim como a área de telecomunicações, são feitas pelo governo federal. Mesmo sendo dadas nas mãos de vários empresários, poucos grupos controlam o cenário nacional, graças aos contratos que fazem com os pequenos. No que tange às audiências, em muitos casos, o que se observa é que em muitos lugares onde se tem tecnologia precária, o que prevalece é o que oferece o melhor sinal. Não se leva em consideração a qualidade do conteúdo, a população é levada a aceitar o que os grupos disponibilizam.

Outro problema é a diversidade, a pluralidade do conteúdo exibido no país. Assunto que vem sendo bastante debatido no Brasil há muito tempo. Mesmo durante o governo Lula havia uma grande expectativa da sociedade em relação à democratização da comunicação no país. Entretanto, não foi o que se mostrou nos anos seguintes, mesmo com a I Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009. Os debates aconteceram de modo tímido e restrito, com pouca sinalização de avanços reais e sem levar em conta as propostas aprovadas na referida Conferência, feita com a participação de representantes de governo, empresas e de organizações da sociedade civil.

A democratização da comunicação, assim como da área cultural, de acordo com Adilson Cabral Filho e Eula Cabral (2005), é uma histórica bandeira de luta dos movimentos sociais no Brasil. É uma preocupação de organizações sociais em suas atuações diárias, leva em consideração as necessidades da reformulação de políticas públicas, considera a diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e

exercer o controle sobre os meios de grande circulação, além de implementar meios de alcance local e comunitário.

A luta pela democratização da comunicação e da cultura no Brasil leva em consideração garantir serviços públicos e condições de vida digna a todos os brasileiros. Murilo César Ramos (2000, p. 93) enfatiza que esta luta deve ser oriunda da mobilização de uma “opinião pública dotada do poder de tomar decisões e dar conseqüências a essas decisões, a partir, por exemplo, de conselhos populares e organizações produtivas em que predominem a propriedade cooperativa ou outras formas de autogestão”.

Se, por um lado, democratizar a comunicação e a cultura significa recobrar o que elas têm de vital, a ideia de lutar pelo direito humano à comunicação e à cultura relaciona-se à mobilização tanto daqueles que buscam exercê-las na prática, como expandir esses direitos aos que têm competência para tanto, ou seja, à sociedade.

A mobilização em prol da democratização da comunicação e da cultura no Brasil demonstra que há muitos espaços a se conquistar por parte dos movimentos sociais, no tocante ao envolvimento pleno e não hierárquico das pessoas e organizações. Para Holloway (2003, p. 50) “a existência do poder-fazer como poder-sobre significa que a imensa maioria dos fazedores são convertidos em objetos do fazer” e esse não é privilégio somente das relações capitalistas, mas também algo que os movimentos sociais necessitam enfrentar e superar.

Faz-se de vital importância analisar como a mídia interfere e manipula informações e opiniões, evitando que a democratização da comunicação e da cultura e a diversidade cultural se tornem reais. “A opinião pública é induzida ao convencimento de que só tem relevância social aquilo que se expõe em telas e monitores” e “o que se manifesta à margem da grande mídia parece condenado ao esquecimento ou a uma repercussão de baixa densidade” (MORAES, 2016, p.115).

É preciso pesquisar mais e levar à sociedade o conhecimento, pois a comunicação e a cultura são direitos de todo(a)s e se for democratizada, todos terão voz. É possível mudar o cenário atual com a transmissão do conhecimento à sociedade e com o debate do que se tem e o que é preciso para mudar. Todos os pesquisadores, comprometidos com o futuro do país e do bem-estar da população, precisam traçar estratégias, levar o

conhecimento e debater com a sociedade brasileira. Pois, as políticas de comunicação e de cultura devem acessíveis à sociedade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Planalto**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 08 jun. 2016.

CABRAL, Eula D.T. **Concentração midiática diante da democratização da comunicação e da diversidade cultural: análise das estratégias dos grandes conglomerados**. RJ: 2019. Disponível em <<https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>>. Acesso em 8 mai.2019.

CABRAL, Eula D.T. Desafios para a democratização da mídia em tempos conturbados. In: GERALDES, Elen, DOMINGUES, Juliano, PIMENTA, Gisele. (Org.). **Resistências e inovações: políticas de comunicação em tempos de crise**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2019, v. 1, p. 62-84.

CABRAL, Eula D.T.; CABRAL FILHO, Adilson Vaz. A contribuição da apropriação social das TICs para viabilizar uma lei de comunicação social democrática no Brasil. In: **Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura**. Salvador, 2005.

CABRAL, Eula D.T.; CABRAL FILHO, Adilson Vaz . A importância da EPC para entender a mídia no Brasil. In: CABRAL, Eula D.T (Org.); CABRAL FILHO, Adilson V. (Org.). **Comunicação e cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018. Disponível em <<https://pesquisaicfcrb.wixsite.com/epcc>>. Acesso em 8 mai.2019.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz; CABRAL, Eula D.T. Sistêmica, crítica... e incansável: A contribuição da EPC para a análise de cenários complexos. **Revista Passagens: Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação, UFC**, v. 10, p. 6-22, 2019.

CAPURRO, Rafael, HJORLAND, Birger. O conceito de informação. **Revista Perspectivas em Ciência da Informação** vol.12 n.1. Belo Horizonte Jan./Apr. 2007.

CERTEAU, Michel. **A cultura no plural**. 7 ed. Campinas: Papius, 2012.

O DESEMPENHO do Setor de Telecomunicações no Brasil: Séries Temporais. 9M18. Dez.2018. **Telebrasil**. Disponível em <http://www.telebrasil.org.br/panorama-do-setor/desempenho-do-setor>. Acesso em 21 out.2018.

HOLLOWAY, John. **Mudar o mundo sem mudar o poder**. SP: Viramundo, 2003.

LIMA, Venício. **Política de comunicações**: um balanço dos governos Lula (2003-2010). São Paulo: Publisher, 2012.

MORAES, Dênis de. **Crítica da Mídia & Hegemonia Cultural**. Rio de Janeiro: Mauad X, Faperj, 2016.

PNAD 2013: IBGE. **IBGE**. Disponível em <<http://ftp.ibge.gov.br/>>. Acesso em 22 mar.2015.

PNAD Contínua 2017: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2016. **IBGE**. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c62c9d551093e4b8e9d9810a6d3bafff.pdf>. Acesso em 04 mar.2018.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da estrada do futuro**: comunicações, políticas e tecnologia. Brasília, EDUnB, 2000. Livro eletrônico Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/> Acesso em: 12/12/2004.

UNESCO. Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. **Ibermuseus**. Disponível em <http://www.ibermuseum.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-adiversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>. Acesso em 20 out.2016.

PUBLICIDADE SOCIAL DE INTERESSE PÚBLICO (PIP) E ENGAJAMENTO POLÍTICO, UM CONTRAPONTO À PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA GOVERNAMENTAL

Patrícia SALDANHA⁷³

Pablo BASTOS⁷⁴

Resumo

O presente trabalho, de natureza teórica, tem por objetivo refletir e propor uma possibilidade contra-hegemônica para a comunicação publicitária da atualidade. No cenário em que os desafios tecnopolíticos da midiatização se manifestam e se naturalizam no cotidiano da sociedade neutralizando gostos, gerindo consciências e esvaziando o cidadão de seu espírito político, o LACCOPS aposta na contraposição de dois eixos publicitários que atuantes do espaço público: Publicidade de Utilidade Pública (que reforça os interesses do aparelho estatal) e a Publicidade de Interesse Público (que tem por base o engajamento baseado na ideologia emancipatória). Nesta reflexão, conceito de engajamento foi estratégico, bem como o de espaço público (Habermas) e o de Hegemonia (Gramsci).

Palavras-chave

Publicidade Social de Interesse Público; Publicidade de Utilidade Pública; Engajamento político; Comunicação Contra-hegemônica.

Introdução

A Publicidade Social trabalhada pelo Laccops⁷⁵ configura uma possibilidade contra-hegemônica de compreender a comunicação publicitária por um viés divergente do que se consolidou desde a segunda metade do século XX. Até então, a Publicidade fora

⁷³ Professora Associada I do curso de Publicidade e Propaganda do Instituto de Arte e Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense. Professora permanente do PPGMC, Coordenadora Geral do LACCOPS. Doutora em Comunicação e Cultura pela Eco- UFRJ. Pós-doc em Comunicação e Cultura. E-mail: patsaldanhappgmc@gmail.com

⁷⁴ Professor Adjunto II do Departamento de Comunicação Social, do Instituto de Arte e Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano (PPGMC). Coordenador pedagógico do Laboratório de Pesquisa em Comunicação Comunitária e Publicidade Social (LACCOPS). Vice-coordenador do GP Comunicação para a Cidadania da Intercom. Doutor em Ciências da Comunicação, pela ECA-USP. E-mail: pablobastos@hotmail.com

⁷⁵ Laboratório de Investigação em Comunicação Comunitária e Publicidade Social/ PPGMC/UFF

enxergada por uma perspectiva única que a posiciona como a grande financiadora da mídia hegemônica que, por seu turno, atua como megafone dos interesses do mercado financeiro.

Academicamente costuma-se notar duas posições em relação às práticas publicitárias; uma que segue a linha tecnicista e valoriza seus avanços tecnológicos e a outra que é crítica com foco nas consequências sociais de tais avanços. Mesmo quando o discurso acadêmico assume uma posição questionadora em relação às atividades publicitárias, suas práticas são vistas como o combustível do sistema vigente. De um modo ou de outro, nota-se uma concordância sobre a existência de um pensamento hegemônico e a manutenção de sua lógica. Ou seja, contra ou a favor há um ponto comum para aqueles que orbitam a discussão dos avanços e impactos da publicidade: a convicção do poder absoluto do sistema dominante.

Definitivamente, o Laccops não coaduna com essa posição. Nosso debate amplia a análise de cenário, mas pensa em formas de democratizar as novas técnicas. Não somos absorvidos pelo discurso que reconhece o poder que o próprio sistema reverbera de si. Reconhecemos a publicidade pelo seu viés técnico e não tecnicista e, portanto, investigamos sobre os escapes possíveis; por exemplo, não somos contra o mercado, pois vemos autenticidade na força dos mercados de pequeno porte das esferas locais e regionais e não admitimos apenas “O Mercado”, como se estivéssemos legitimando um ente. Para nós, a força não está apenas em quem produz e distribui a mercadoria em larga escala, seja ela material ou imaterial. A força está em quem movimenta o sistema e quem movimenta o sistema são as “gentes” que habitam o tempo e o espaço. Por mais que os robôs acelerem o tempo e atropelem possibilidades de vinculação, é na brecha da desaceleração que desenvolvemos nossa reflexão.

Isto posto, começamos a investigar onde estariam as brechas do discurso dominante. E qual seria o papel do Estado nesse cenário em que a narrativa passa a ser tática para consolidação de poder e a Publicidade passa a ter papel estratégico nessa disputa?

Desde os idos de 2010, a partir da popularização dos smartphones, o acesso às Tecnologias Digitais de Informação (TDI) começou a ser disponibilizado de maneira progressiva para uma gama significativamente numerosa da população e essa disseminação acarretou uma mudança no cenário da Sociedade Civil. As novas formas de produção de comunicação começaram a avançar, a veiculação saiu do controle único

dos grandes meios de comunicação, a regulamentação da produção de comunicação se afasta das prioridades do Estado e, paulatinamente, cidadãos ampliam seu acesso aos suportes técnicos que possibilitam maior produção e distribuição de conteúdo comunicativo. As possibilidades de maior democratização da comunicação, na produção, circulação e consumo, são limitadas por razões econômicas, tecnológicas, políticas e pedagógicas. Entramos na era no engajamento ou da disseminação dispersiva? Essa é outra pergunta central do presente trabalho.

Atualmente a interlocução com a população para que seus interesses sejam ouvidos, e não determinados por uma instância de poder, tem sido facilitada pelas articulações propiciadas pelas redes sociais digitais. Contudo, torna-se necessário discutir criticamente o que se entende hegemonicamente por engajamento enquanto conceito concebido tanto em pesquisas administrativas e as que se pretendem críticas, como também enquanto aprofundamento e frequência das interações entre instituições e usuários da internet, mediadas por redes sociotécnicas.

Interessa-no, portanto, reforçar a posição crítica do Laccops em relação às frequentes inovações e seus efeitos. Para tanto, é preciso compreender a historicidade e as noções dominantes de engajamento para propor a reapropriação do caráter político deste conceito a partir de reflexão epistemológica com base teórica marxiana.

Principalmente a partir de 2014, quando o mapeamento com a tipificação da Publicidade Social foi proposto pelo Laccops, começamos a verificar que várias formas de produção publicitária extrapolaram âmbitos do mercado e do Estado e começaram a entrar num campo dialógico com ampla participação e pressão popular em benefício da cidadania. Naquele momento, a população passa a perceber que para além de uma ferramenta, os dispositivos móveis poderiam ser um importante instrumento de viabilização e atuação política. Nas plataformas digitais, os formatos obrigatórios impostos pelo mercado publicitário tradicional se enfraquecem, as tabelas de preço e formas de comercialização da mídia hegemônica perdem o sentido e a prática do compartilhamento se impulsiona. Não necessariamente o engajamento cresce, mas o compartilhamento, o repasse de dados, independentemente da idoneidade de suas fontes.

Nessa nova configuração, o panorama publicitário passa a desempenhar duas frentes paralelas de atuação publicitária, a de mercado (do poder consolidado) e a social

(contra-hegemônica). No mapeamento inicial da Publicidade Social detalhamos cinco tipificações: Comunitária, Causa, Transversal, Afirmativa e de Utilidade Pública. Neste artigo especificamente, após refletirmos teoricamente sobre a aplicação do conceito de Utilidade Pública na Publicidade governamental, cotejando com a discussão crítica sobre o conceito de engajamento, redefinimos a nomenclatura da Publicidade de Utilidade Pública, como veremos mais à frente.

Percebemos a urgência dessa discussão, principalmente por estarmos num momento político em que o atual governo aumenta seus gastos com publicidade, mas não necessariamente com a Publicidade de Utilidade Pública (PUP). Precisamos compreender com que tipos de publicidade o Estado opera, ponderar sobre os critérios fundamentais utilizados na definição dos direcionamentos da verba pública para comunicação publicitária e como tais investimentos podem afetar o engajamento popular que passou a usar os dispositivos móveis para produzir uma comunicação em prol do fortalecimento dos direitos políticos, econômicos e sociais.

O Espaço Público: lugar de narrativas de resistência e de (re)conquista de autonomia

Numa conjuntura em que os desafios tecnopolíticos da midiatização se manifestam e se naturalizam no cotidiano, apostamos na premência de entender a publicidade por uma angulação distinta da que lhe foi atribuída pelo mercado capitalista. Nesse sentido, cogitaremos sobre a proposta de Publicidade de Utilidade Pública, que é um tipo de publicidade vinculada à Comunicação Pública do Estado, sob a ótica da Publicidade Social. Pautaremos nossa argumentação nas conceituações sobre publicidade e promoção ligadas à Comunicação Pública do Governo Federal, publicadas na “INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 27 DE JULHO DE 2017”⁷⁶. Partimos do princípio que o processo de reconfiguração das formas alternativas de fazer publicidade se potencializaram principalmente após a popularização e o alastramento das Tecnologias Digitais de Informação (TDI).

⁷⁶ Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-27-07-2017>. Acessado em 14/01/2019.

A Publicidade tem sido investigada em diversas áreas de conhecimento tais como a Ciência da Informação, a Informática, a Administração e o Marketing. Todas voltadas para atender os interesses do mercado capitalista, que reforça a lógica da dominação e sujeição. Com o intuito de compreender novas opções para a Publicidade, ponderamos sobre a Comunicação Social com base na teoria crítica. Para pensar a Publicidade de uma forma alternativa, sustentamos nossa reflexão no filósofo frankfurtiano Jürgen Habermas. Segundo o legatário da corrente crítica, para que haja (re)conquista de autonomia por parte dos sujeitos, é fulcral que haja uma restauração das formas de comunicação desenvolvidas no espaço público. Não se trata apenas de disponibilizar dispositivos técnicos, mas sim dispositivos técnicos que permitam aos sujeitos acessar as informações de seu interesse.

Ao trabalho que a escola de Frankfurt empreendera nos planos filosóficos e, em menor medida, sociológico (...), Habermas dá continuidade em *O espaço público*, construindo o quadro histórico que vê o declínio desse espaço público que se desenvolvera com a constituição de uma “opinião pública” em fins do séculos XVII na Inglaterra e na França no século seguinte. Esse espaço público caracteriza-se como espaço de mediação entre Estado e sociedade, que permite a discussão pública em um reconhecimento comum da força da razão e a riqueza da troca de argumentos entre indivíduos, confrontos de ideias e de opiniões esclarecidas (*Aufklärung*). O princípio de publicidade se define como pondo à disposição da opinião pública os elementos de informação que dizem respeito ao interesse geral. O desenvolvimento das leis do mercado, sua intrusão na esfera da produção cultural, põem no lugar dessa argumentação, desse princípio de publicidade e dessa comunicação pública (*Publizität*) formas de comunicação cada vez mais inspiradas em um modelo comercial de “fabricação de opinião”. Habermas vê nisso uma “refeudalização da sociedade” (MATTELART, 2000, p.82).

Esse esforço em refeudalizar a sociedade por parte do Mercado, muitas vezes absorvido e replicado pelo Estado, está cada vez mais evidente. Entretanto, no mesmo cenário em que o processo discursivo enfatiza as vantagens da tecnologia digital pelo viés da instrumentalização, percebe-se o despertar de uma narrativa de resistência na disputa não só por um lugar de fala, mas por um lugar de participação efetiva. Tal narrativa, cada vez mais frequente, tem significativa força social e não questiona propriamente a técnica, mas a forma como a distribuição desequilibrada de equipamentos, insumos e ferramentas pode afetar diretamente o *modus operandi* e o *modus faciendi* impostos pelas estruturas de poder vigentes.

É nessa arena que as novas vertentes da Publicidade se desenvolvem e é incontestável que estejam em franca conexão e diálogo com a Sociedade Civil. Considerando que Estado e Sociedade Civil estejam em interação (não necessariamente, em vinculação), é imprescindível, discorrer sobre a forma como o Estado vem desempenhando suas práticas publicitárias, pois suas operações acabam por impactar diretamente no cotidiano da população.

Habermas reflete sobre a alternativa à degenerescência do político, do qual o Estado-sujeito se faz agente, reduzindo os problemas a seu aspecto técnico, uma administração racional. A solução encontra-se, segundo ele, na restauração das formas de comunicação num espaço público estendido o conjunto da sociedade. (Idem, *ibidem*, p.83)

Porém, para que haja restauração da estrutura comunicacional no espaço público, é necessário que haja debate e para haver debate, a transparência dos seus meandros é iminente. Logo, tentaremos entender porque há um direcionamento das verbas públicas para a Publicidade Mercadológica e de Promoção⁷⁷ e não para uma Publicidade de Utilidade Pública ou ações de Promoção. Ou seja, para compreendermos de fato o arranjo da Comunicação Social na atualidade, não podemos nos limitar a explorar as características maquinicas da produção e da veiculação atuantes na mídia hegemônica, ou mesmo como a Comunicação contra-hegemônica passa a ser ao mesmo tempo estratégica e essencial na estruturação do campo comunicacional contemporâneo. É preciso entender também, como a comunicação pública atende de fato, ou não, às demandas de sua nação e como a população reage a isso.

De acordo com dados disponibilizados pela Secom (Secretaria Especial de Comunicação Social), o atual gasto com publicidade cresce em 63% no primeiro trimestre de 2019, em comparação ao mesmo período do ano do governo anterior, o que significa uma soma de R\$75,5 milhões de verba pública gasta em publicidade sem muita coerência em sua aplicação. A UOL⁷⁸ veiculou uma matéria, cuja análise foi estruturada com base

⁷⁷ O termo Promoção é uma das ferramentas que compõe a Comunicação Pública e, como cita literalmente o termo engajamento, ainda que superficialmente, decidimos utilizá-lo no decorrer do debate.

⁷⁸ “O UOL é a maior empresa brasileira de conteúdo, produtos e serviços de internet, com mais de 7,4 bilhões de páginas vistas todo mês, segundo a Omniture. Sua home page recebe mais de 50 milhões de visitantes únicos por mês”. Disponível em:

https://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_uol.shtml. Acessado em 18/04/2019.

em dados abertos disponibilizados pela Secom: a incoerência acontece quando a Secom afirma que houve redução de 60%⁷⁹ do atual governo em gastos publicitários em relação ao governo passado, porém, quando comparamos os dados disponíveis, as evidências não convergem com o conteúdo da nota publicada. Ou seja, a Secom notifica uma informação e numa apuração um pouco mais detalhada, percebe-se que o discurso não se sustenta. De acordo com o levantamento da UOL, os dados

tiveram como base os pagamentos feitos pela Secom. Esses dados são compilados em um site alimentado pelo governo. Ele não inclui os gastos em publicidade feitos por ministérios e pelas empresas estatais, cujos dados são armazenados em diferentes locais. Os dados indicam que os pagamentos da Secom com publicidade institucional saíram de R\$ 44,5 milhões no primeiro trimestre de 2018 para R\$ 75,5 milhões no mesmo período de 2019. Esses valores são referentes aos gastos do órgão com o pagamento de agências de publicidade, pesquisas de opinião pública, comunicação digital e repasses a veículos de comunicação em todo o Brasil. Corrigindo os números pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), que no período variou de 4,2% chega-se a um aumento de 63% dentre um ano e outro. (PRAZERES, 2019).⁸⁰

Paradoxalmente, a mecânica de disponibilização dos dados referentes aos gastos públicos com publicidade não são explicitamente publicizados. Esse formato dificulta um entendimento coerente em relação às decisões sobre os investimentos governamentais em comunicação publicitária. Por outro lado, há uma Secretaria ligada ao Poder Executivo Federal que tem a missão de “Promover a comunicação do Governo Federal com a sociedade e ampliar o acesso às informações de interesse público.” (SECOM,2019),⁸¹ a Secom (Secretaria Especial de Comunicação Social). Ou seja, se a estrutura de distribuição de verba federal é constituída pelos gastos feitos por diferentes ministérios e empresas estatais, tais informações deveriam ser publicadas numa fonte que

⁷⁹ “Segundo a nota, o governo autorizou a veiculação de R\$13,3 milhões, enquanto o governo do ex-presidente Michel Temer (MDB) autorizou o pagamento de R\$33 milhões no mesmo período. Dos R\$13,3 milhões do governo Bolsonaro, nenhum valor foi pago, segundo a secretaria”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/15/gastos-publicidade-governo-bolsonaro-crescem-r-755-mi-record-lidera.htm>. Acessado em: 15/04/2019.

⁸⁰ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/15/gastos-publicidade-governo-bolsonaro-crescem-r-755-mi-record-lidera.htm>. Acessado em: 15/04/2019.

⁸¹ Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional> . Acessado em: 19/04/2019.

facilitasse o cidadão comum entender o que é feito com a arrecadação dos impostos pagos por ele às instâncias governamentais. Desta forma, caberia à Secom organizar os dados que são armazenados em diferentes pastas e consolidá-los de maneira organizada para que a demonstração dessa informação fizesse algum sentido à Sociedade.

A prestação de contas “ ou *accountability* é uma exigência das democracias, permitindo ao cidadão e às instituições acompanhar e controlar o planejamento e os gastos com o dinheiro público” (WEBER *apud* LUCENA, 2017, p. 76). Ou seja, no momento em que a prestação de contas é incompreensível, nos deparamos com duas possibilidades: ou há um intuito de manipulação dos dados por algum interesse pré-definido não previamente compartilhado, ou há desconhecimento técnico por parte da Secretaria de como cumprir sua própria Missão.

De acordo com o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional no final do ano, a Secom terá um corte de 45,85% em sua verba para 2019. Em um post no Twitter em dezembro, Bolsonaro afirmou que não pleitearia um aumento de orçamento e que tem a intenção de trabalhar com os R\$ 150 milhões previstos para a área. Usando a mesma rede social, informou ainda que a ideia é que esta redução seja ainda maior para o ano de 2020. “Revisaremos diversos contratos e reavaliaremos o quadro pessoal da Secom a fim de reduzir ainda mais o orçamento para 2020. Vamos mostrar, nesta e em outras áreas, na prática os benefícios da correta aplicação de recursos públicos”, afirmou em sua publicação. (LEVIN, 2019).⁸²

Não se define com precisão o que é a “correta aplicação de recursos públicos”. A elucidação de quaisquer dúvidas são fundamentais para manutenção da integridade dos que ocupam cargos públicos pois, “quanto maior for a quantidade de informação disponível abertamente pelo governo e sobre o governo, menor será a possibilidade de este governo conseguir ocultar atos ilegais, corrupção e má administração” (UHLIR *apud* LUCENA, 2017, p.70).

Neste caso, com tantos desencontros e omissões informacionais, é necessário que se compreenda como a Comunicação Pública se organiza e qual o posicionamento da Publicidade de Utilidade Pública nesse cenário, para a partir daí fazermos uma reflexão

⁸² Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2019/01/02/a-nova-secom-no-governo-bolsonaro.html> . Acessado em : 19/04/2019.

da vertente Social da PUP e qual o sentido de mantermos esta mesma nomenclatura no mapeamento de tipificações de Publicidade Social proposto pelo Laccops.

Interesse X Utilidade, quem estrutura a Publicidade Social?

A PUP está diretamente ligada aos interesses de uma Sociedade Civil complexa. Segundo publicação no Diário Oficial da União (2017), é considerada Publicidade de Utilidade Pública toda aquela que tenha como propósito divulgar temas de interesse social e apresentar “comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos.”⁸³.

Para o Poder Executivo Federal os conceitos da comunicação estão dispostos nas seguintes ferramentas: Publicidade; Promoção; Patrocínio; Relações com a Imprensa; Relações Públicas e, por fim, a Comunicação Digital. Compreendem a Publicidade como “ forma não pessoal e indireta de divulgação de informações e de difusão de ideias, por meio de ações de comunicação de mídia e não-mídia, desenvolvidas e custeadas por anunciante do Poder Executivo Federal” (DOU, 2017)⁸⁴ com as seguintes classificações: institucional; de utilidade pública; mercadológica e legal.

Apesar de todas as modalidades estarem vinculadas à compreensão que o Poder Executivo Federal tem sobre Comunicação Pública, nota-se que Promoção, Patrocínio e Comunicação Digital aparecem como itens separados da Publicidade, ainda que pela ótica acadêmica estejam conceitualmente interligados. Vale destacar que o item Promoção tem importância estratégica nessa discussão.

II. Promoção: ação de comunicação que emprega, predominantemente, técnicas de incentivo e de envolvimento de públicos de interesse dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, como objetivo de estabelecer e estreitar relacionamentos, fidelizar segmentos de clientes, estimular conhecimento, experimentação, interação, engajamento, incremento de vendas ou propiciar a vivência de situações positivas com marcas, conceitos ou políticas públicas;⁸⁵

⁸³ Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676 .
Acessado em 29/03/2019

⁸⁴ IDEM

⁸⁵ IDEM

Como dito anteriormente, é na ferramenta Promoção que o termo “engajamento”, apesar de ser citado literalmente de maneira quase despercebida e sem muita reflexão, tem uma exposição literal numa ferramenta que pode vir a reforçar uma percepção de mercado em relação ao termo.

Observa-se, portanto, que as ferramentas que compõem Comunicação Pública indicam a percepção de Utilidade Pública a partir da noção de Interesse Público que está diretamente ligada à Publicidade comercial tradicional. Verificamos que a percepção governamental de Interesse Público está circunscrita na rubrica

conceitual denominada comunicação de interesse público (CIP), conforme proposto por Costa (2006). Apesar de questionamentos sobre o paradigma comunicacional no qual se funda, essa comunicação envolveria em sua dimensão de interesse público a noção de obtenção de benefícios concretos por sociedade e cidadão – visão de endossada por Brandão (2009) – e a ideia de que as ações de CIP não poderiam ser isoladas, mas fariam sentido dentro de um contexto maior de coerência na realização das ações entre si. Legítimo seria entender que esse interesse público não estaria então circunscrito ao âmbito governamental, nem tampouco estatal: a CIP poderia ser realizada no terceiro setor e também no setor privado. (SALDANHA & ALVES, 2017,p.36-37).

Isso demonstra que compreensão de Interesse Público pode se entendida a partir de uma visão verticalizada que atende a definições prévias de cima para baixo ou pode ser entendida a partir do resultado de atividades dialógicas. Isto é, quando observamos a definição de Interesse Público advinda da Secom, notamos a consonância do termo com os interesses de uma maioria representada pela elite econômica. Desconsideram-se, neste entendimento, as particularidades das minorias sociais com pouca representatividade política. A discrepância que privilegia uns, subestimando muitos, exclui as diferenças de Interesse da maioria da população. Seguindo essa lógica, a definição do que é Interesse Público se dá a partir do prisma da

comunicação funcionalista verticalizada hegemônica que pressupõe o que é de interesse da população (ou da maioria) e prescreve comportamentos a serem adotados até uma comunicação dialógica emancipadora horizontalizada que mobiliza os sujeitos como atores sociais e políticos que, nessa vertente interativa, pactuam com a publicidade social, ainda que o conceito não seja oficialmente reconhecido pela Secom” (Id. Ibid., p.37).

De acordo com o entendimento e proposição do Laccops, a Publicidade de Utilidade Pública (PUP) deveria ter um cunho necessariamente social, não só no nome, mas em sua aplicação prática a partir do diálogo com uma Sociedade Civil que poderia ser mais inclusiva e justa. A simples interação dos aparatos maquínicos com parte da sociedade é insuficiente para criar vínculo entre poder público e sociedade civil. Sem vínculo não há engajamento e sem engajamento não há Publicidade Social.

Nossa aposta no LACCOPS é que a prática vinculativa que engaja deveria ser construída de forma dialógica a partir de um espaço em que a população pudesse definir e pronunciar seus reais interesses. A descrição imposta cima pra baixo do que deve ser “Interesse Público”, muitas vezes é incompatível com as causas que assolam a realidade cotidiana da população brasileira que é tão diversa. Trata-se, portanto, de uma prática excludente e conseqüentemente esvaziada do seu sentido político e causas que ganham visibilidade, no fim das contas, passam a ser úteis apenas para suas instâncias determinadoras. Deste modo, a nomenclatura “Utilidade Pública” se alinha com uma maneira de participação que contabiliza likes ou reações (como será visto na próxima parte) e se pauta em análises quantitativas das pesquisas de natureza administrativa.

Na contramão dessa lógica, a Publicidade Social que cuida do Interesse Público passa a ser chamada pelo LACCOPS de Publicidade de Interesse Público (PIP). E destaca “lugar de escuta” no contexto político e social das causas concretas que afetam diretamente uma vida ou um grupo do indivíduo a exemplo das causas de gênero, saúde pública e questões ligadas aos Direitos Humanos. Em nosso entendimento, o princípio da PUP não representa o interesse da maioria, pois comumente decreta sem dialogar com todos os níveis da sociedade. Dessa maneira, a tendência é reforçar os interesses da classe dominante e não do interesse genuíno da população. Ou seja, não teria o menor sentido, privilegiar o “comum” hegemônico propagado pela grande mídia em detrimento do comum que fortalece territórios comunitários, uma vez que o princípio da Publicidade Social é exatamente a participação efetiva da Sociedade Civil em alguma parte do processo de sua realização.

Em suma, a PUP (Publicidade de Utilidade Pública) tem suas divulgações publicitárias determinadas pelo Estado, uma vez que suas ações não emergem de uma participação popular, mas são originárias da Secom, cujas instruções normativas disciplinam as ações de publicidade estatal. Nomearemos, portanto de PIP (Publicidade

de Interesse Público) a Publicidade Social que considera os interesses e direitos das diversas minorias e propõe soluções a partir das decisões comuns resultantes de uma diversificada participação para resolução legal de problemas coletivos.

Um exemplo recente, de Publicidade Social de Interesse Público, se refere a um projeto de lei que determina a aplicação de multas rigorosas às empresas veicularem mensagens sexistas, misóginas ou que estimulem a agressão e a violência sexual em seus comerciais,

O projeto assinado por quase 40 deputados foi sancionado pelo governador Luiz Fernando Pezão (PMDB). As multas às empresas sediadas no Rio que façam esse tipo de propaganda variam de R\$ 33 mil a R\$ 658 mil. Empresas reincidentes pagam o dobro: cerca de R\$ 1,3 milhão. O texto cita como proibição a "exposição, divulgação ou estímulo ao estupro e à violência contra as mulheres", além de "fomento à misoginia (ou seja, que represente aversão à mulher) e ao sexismo". A restrição é válida para outdoor, folheto, cartaz, rádio, televisão ou rede social. [...] na justificativa apresentada aos deputados, os autores dizem que a figura feminina é usada de forma submissa na publicidade. (BARREIRAS, 2018).⁸⁶

Nota-se aqui que a partir da pressão popular, o próprio poder público agiu criando e aprovando uma lei diretamente ligada à questão da publicidade que tem afetado a vida das pessoas a partir da consolidação de estereótipos que estimulam a violência. O Rio de Janeiro foi o primeiro estado da federação a promulgar a lei que determina a aplicação de multas rigorosas às empresas que insistirem em veicular mensagens sexistas, misóginas ou que estimulem a agressão e a violência sexual nos seus comerciais. Não se trata aqui do anúncio de uma resolução, mas do resultado da participação de um Movimento Social que tem representantes públicos de suas causas, logo, se engajaram e batalharam por um respaldo legal referente a uma causa que afeta vidas cotidianamente. Considerando que o conceito de Publicidade Social de Interesse Público terá direta conexão com engajamento, é crucial que o entendimento epistemológico sobre o conceito seja aprofundado.

Dialética do engajamento

A palavra engajamento circula com maior frequência no cotidiano de estudantes, docentes, profissionais e pesquisadores da Comunicação Social há aproximadamente 10

⁸⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-cria-lei-que-proibe-propaganda-machista-e-multa-pode-chegar-a-r-13-milhao.ghml>. Acessado em: 10/01/2018.

anos. E, também podemos afirmar, engajamento faz parte do cotidiano de qualquer sujeito individual e coletivo com acesso às infotelecomunicações⁸⁷ (ITCs) (MOARAES, 2000, online). Embora a palavra engajamento tenha se disseminado a partir do trabalho específico de profissionais do marketing, da publicidade e da comunicação digital, com o crescente processo de midiatização da sociedade: linguagens e lógicas antes circunscritas às instituições midiáticas, passaram a permear, organizar e produzir sentidos também em outras instituições da Sociedade Civil e também governamentais. Há um efeito retroativo nesse processo de midiatização, que engendra armadilha aos pesquisadores da Comunicação e Informação: o risco de reproduzir a significação de conceitos conforme o senso comum circulante, cada vez mais midiatizado. Obviamente que o risco de reproduzir o senso comum ou o empirismo na prática científica sempre foi um desafio para as ciências sociais e humanas, cujos objetos circundam a realidade fenomênica do sujeito que pesquisa. Não obstante, com a crescente midiatização da sociedade, o risco desta armadilha epistemológica recrudesce, o que exige ainda maior acuidade na “vigilância epistemológica” por parte do pesquisador, que precisa “compreender que se compreende” e denunciar “os erros e aparências da compreensão” (BACHELARD, 2005, p. 109). E o que constatamos com relação ao conceito de engajamento em diversas publicações, muitas delas em periódicos bem avaliados da área, é um uso empirista e reificado do conceito de engajamento. Não se afirma aqui que falte seriedade aos pesquisadores, pareceristas e editores das publicações analisadas, mas que existe lacuna na reflexão epistemológica no uso do conceito, que, a nosso ver, é estratégico para revelar os atores sociotécnicos, as contradições políticas e de classe que compõem a totalidade social na qual as interações mediadas e midiatizadas estão inseridas.

Definimos esta cronologia de popularização do conceito de engajamento, aproximadamente 10 anos, por coincidir com a criação do botão “curtir” do Facebook, em 2009. Seis anos depois, em 2015, dois pontos importantes para esta reflexão, o Facebook lançou a ferramenta *reactions* e coincidentemente, no mesmo ano, o Laccops propôs a construção do mapa com as tipificações de Publicidade Social. A partir desta época, os

⁸⁷ Este conceito, cunhado por Dênis de Moraes (2000), reúne três setores convergentes (informática, telecomunicações e comunicação) para designar a reunião de poderes estratégicos em conglomerados multimídia, que acumulam patrimônios e lucros sem precedentes. Optamos por este conceito a partir da leitura das discussões sobre dialética do gosto, na obra de Marco Schneider (2015).

usuários puderam expressar seis tipos diferentes de emoções a partir da leitura de um post em seu *News Feed*, incluindo amor, alegria, espanto, tristeza e raiva, além do pioneiro curtir. “Desde então, a empresa vem investindo cada vez mais em tecnologias capazes de analisar uma grande quantidade de dados relacionados às emoções e sentimentos dos usuários da rede” (MACHADO, 2018, p. 49). As ferramentas são bastante úteis ao Facebook e seus anunciantes por informar aos algoritmos sobre as reações e interações do usuário, favorecendo o mercado publicitário, que apresenta formatos e linguagens de anúncios conforme o estado emocional do indivíduo (ibid., p. 50).

O gigante da internet e da publicidade digital é um dos grandes atores responsáveis pela concepção hegemônica de engajamento. Engajamento é concebido nas narrativas e práticas dominantes (WILLIAMS, 2005) como aprofundamento e frequência das reações e interações entre instituições e usuários da internet, mediadas por sites de redes sociais (SRS): Facebook, Instagram, Twitter e YouTube, principalmente. A principal armadilha epistemológica e política das práticas e sentidos dominantes consiste em travestir de verdade incontestável termos e conceitos moldados historicamente e cotidianamente conforme interesses de classe, por estratégias de poder e que, portanto, podem ser questionados, refutados e alterados. O fato dos sentidos dominantes de engajamento se tornarem “senso comum”, a concepção mais difundida, mostra a “efetividade histórica” dessa corrente de pensamento dominante (GRAMSCI, 1968, p. 178).

Importante ressaltar a prolífica e pioneira contribuição epistemológica e teórica de Rafael Grohman, em artigo apresentado ao Grupo de Trabalho Recepção: processos de interpretação, uso e consumo midiáticos da Compós em 2017, com o qual dialogamos aqui, para compreensão crítica de engajamento em Comunicação e Informação aplicado à Publicidade Social, mais especificamente à Publicidade de Interesse Público. O foco de Grohman (2007) está na maneira como o conceito de engajamento vem sendo compreendido nos estudos de comunicação, com ênfase nos processos de recepção. A partir de levantamento bibliográfico, com ênfase em pesquisadores ingleses do departamento de Mídia e Comunicações da *London School of Economics*, cujas análises recaem sobre as relações entre os sujeitos, mídia e sociedade, e problematizando estudos de fãs e o “paradigma da participação”, Grohman conclui que há “polissemia da noção de engajamento”. Os principais enfoques dos estudos analisados pelo autor são: o engajamento midiático, com visão mais

ampla de sociedade e cultura, engajamento com obras, a partir da pesquisa de fãs e anti-fãs, e o engajamento corporativo. Grohman (2017, p. 11) conclui que, em meio a tantos sentidos e ausência de reflexividade metodológica, “a noção de engajamento tem o sentido político esvaziado”, noção essa que se alinha ao “desengajamento” da Publicidade de Utilidade Pública. E é um dos riscos do termo engajamento estar citado uma única vez na ferramenta “Promoção” com sentido mercadológico na Instrução Normativa do Poder Executivo Federal, o esvaziamento político.

Nosso argumento, resultante de pesquisa fundamentalmente teórica, conquanto baseada em pesquisas empíricas desenvolvidas e em andamento, é que o engajamento se constitui fundamentalmente por meio das interações sociais cotidianas tecidas em aparelhos privados de hegemonia, mediados e mediatizados, tornando-se um equívoco epistemológico e político falarmos em engajamento exclusivamente circunscrito ao ambiente on-line. A partir da compreensão formulada por Lukács, de que a ideologia constitui o *medium* que possibilita à práxis política ultrapassar o interesse imediato de classe e alcançar o momento socialmente universal, Carlos Nelson Coutinho (1992, p. 66) atesta que, em termos gramscianos, “isso significa dizer que a ideologia é o medium da hegemonia”.

O processo que compreendemos como engajamento se constitui na vinculação social, afetiva e gustativa do sujeito com determinada ideologia, portanto se configura como dimensão interativa, comunicacional, atuante no engendramento da hegemonia. Muniz Sodré (2009, p. 223) compreende a vinculação entre sujeitos, na luta pela hegemonia política e econômica ou no empenho ético de reequilíbrio das tensões comunitárias, como o núcleo teórico da comunicação. Vinculação para Sodré é “a radicalidade da diferenciação e aproximação entre os seres humanos”. Nossa perspectiva é que o engajamento é erigido na fricção entre o ser e a consciência social e política, a vinculação que se estabelece entre a práxis social e a práxis política do sujeito, mediante interações sociais cotidianas mediadas e mediatizadas por aparelhos privados de hegemonia. Raymond Williams (2005, p. 215) argumenta que a noção de totalidade na teoria cultural marxista deve incluir a noção de intenção. Para o teórico galês, toda sociedade tem organização e estrutura específicas, e os princípios dessa organização se relacionam com intenções sociais, que condicionam nossa definição de sociedade conforme o domínio de determinada classe. Na dialética do engajamento, temos o sentido

e o uso reificado das ITCs, e temos a possibilidade crítica e conscientemente política da construção do engajamento por meio da educação crítica e da práxis política.

Interação e engajamento em perspectiva marxiana

A centralidade da compreensão de interação em perspectiva marxiana está na ontologia do ser social: na mirada da interação como práxis e como mediação para a unidade política e de classe. Marx e Engels (2012, p. 56) argumentam que a história dos homens deve ser estudada e elaborada em conexão com a história material e as interações sociais. Um aspecto histórico e ontológico é o fato de que a produção da história e da vida material envolve relação social: “desde o início manifesta-se, pois, uma dependência material dos homens entre si, condicionada pelas necessidades e pelo modo de produção” (ibid.). Marx e Engels concluem que o homem possui também “consciência”, mas “consciência real, prática”, que é a linguagem. Em outras palavras, de uma perspectiva materialista dialética, enquanto o trabalho possibilita o intercâmbio material com a natureza, o desenvolvimento das forças produtivas, a criação de valor, a linguagem atende a necessidade de intercâmbio, de comunicação entre os homens e os constitui.

Outra maneira de conceber a práxis interativa, também conforme a ontologia materialista, está na relação entre interação e práxis política, o que vai nos proporcionar mediação teórica na concepção de engajamento. Lukács superou, dialeticamente, a teoria de Marx sobre interação ao mostrar que, nas formas mais evoluídas de práxis social, de trabalho, ganha destaque a “ação sobre outros homens” também no sentido da adoção de determinadas posições teleológicas. Coutinho (1992, p. 63) vai denominar esse desenvolvimento ontológico da interação de *práxis interativa*, a dimensão política da práxis social. O filósofo político brasileiro vai destacar a dimensão do convencimento, das normas e valores inerentes à práxis interativa, no agir sobre a ação de outro. Nesse aspecto, por envolver normas e valores, o conhecimento envolvido na práxis interativa não possui eficácia somente como ciência, como reprodução do real. Conforme Coutinho (ibid. p. 64), Gramsci vai denominar como ideologia esse conhecimento próprio da práxis interativa. “Portanto, para Gramsci, a ideologia – enquanto concepção de mundo articulada com uma ética correspondente – é algo que transcende o conhecimento e se liga diretamente com a ação voltada para influir no comportamento dos homens” (ibid., p. 65). Ainda de acordo

com Coutinho, o reconhecimento de que na práxis interativa a consciência mobilizada é de tipo axiológico é “uma contribuição essencial para a compreensão ontológica da práxis política, que é uma esfera decisiva da interação social em geral”.

A acepção mais difundida de ideologia, conforme Marx e Engels (2012, p. 51), é a de inversão da realidade: “em toda ideologia, a humanidade e suas relações aparecem de ponta-cabeça”. Autores como Lênin, Gramsci, Lukács e Mészáros levaram a cabo a tarefa teórica de compreender ideologia na sua concretude, como conjunto de ideias que sustentam e mobilizam a práxis social, como cosmovisão adequada a uma ética. Pelo método dialético, mesmo se tratando de “falsa consciência”, conforme se referiu Engels em carta a Mehring, esta precisa ser concretamente estudada conforme a etapa e totalidade histórica a que pertence (LUKÁCS, 1974, p. 63). Na mesma obra, Lukács afirma adiante que os momentos ideológicos não apenas encobrem ou distorcem os interesses econômicos, não são apenas “bandeiras e palavras de ordem”, são “parte integrante e elementos da própria luta real” (ibid., p. 73).

A partir do postulado de Jorge Larrain, de que há na literatura marxista duas linhas gerais do termo ideologia, uma negativa, associada à acepção originária de Marx, e outra neutra, Marco Schneider (2015, p. 154, grifo do autor), concordando com Larrain, defende a complementaridade de ambas as abordagens de ideologia na análise de um fenômeno político ou cultural, o que enriquece o estudo dialético, segundo o autor. Vale resgatar aqui o problema e argumento central da obra de Schneider (2015), que são fecundos para balizarem nossa compreensão de engajamento. Na proposta de um estudo dialético do gosto, o autor (SCHNEIDER, 2015, p. 36) parte do problema central da “captura do gosto pelo capital”. O gosto é compreendido dialeticamente como “expressão e medida do valor de uso de bens, materiais e simbólicos” e também como “substrato sensível das ideologias”. Dessa maneira, argumenta Schneider, se a informação midiaticizada é a principal responsável pela formação dos gostos na sociedade contemporânea, esta possui dimensão estética e ético-política mais profunda do que se pensava. Atualmente, é comum verificar como causas que afetam a elite, são naturalmente absorvidas em suas dimensões ético-políticas por minorias, ainda que sejam poucas ou nulas as interlocuções com os interesses que afetam suas realidades. O ponto é que a força de alienação do processo de midiaticização passou a gerir sentimentos,

programar emoções, conduzir afetos e definir gostos a ponto de reordenar as relações sociais tornando-as obedientes aos interesses dos dominantes, prontamente legitimados pela publicização do que deve se considerar “Utilidade Pública”. Ao levar a reflexão para as compreensões negativa e neutra de ideologia, Schneider (ibid. p. 160) postula que, conforme a acepção neutra de ideologia, os juízos de gosto contêm elementos ideológicos em narrativas que dão sentido às práticas gustativas dos sujeitos; e conforme a acepção negativa de ideologia, as mesmas práticas gustativas, sustentadas em relações de subordinação e exploração entre sujeitos, são mascaradas e distorcidas por articulações discursivas, cuja lógica construída com base na racionalidade técnica aponta para o gosto adequado para inclusão social e política do indivíduo. Nesse sentido, podemos compreender dialeticamente o gosto como gatilho para o engajamento, para a vinculação do sujeito com determinada ideologia; e a compreensão do processo histórico de formação deste gosto, considerando o papel das ITCs, dos aparelhos privados de hegemonia e os imperativos da produção, como caminho para o engajamento crítico.

A partir dessa perspectiva de engajamento que compreende a forma de inserção do sujeito na realidade fenomênica, que se apresenta a partir da totalidade material e cuja aparência está impregnada de ideologia, propomos como síntese dialética: a construção crítica e reflexiva de engajamento para compreender a noção da Publicidade de Interesse Público. Nessa compreensão, o engajamento se constrói no processo epistemológico e político de superação da cotidianidade, da pseudoconcreticidade, por meio da educação, da práxis interativa e da práxis política. Para a superação da relação cotidiana e fenomênica dos sujeitos com o outro e o mundo pela mediação de redes sociotécnicas, de maneira reificada, o desenvolvimento da competência crítica em informação (CCI), da crítica da mídia e da tecnoliteracia podem ser métodos fecundos para a educação política e a construção do engajamento crítico e reflexivo. A competência crítica em informação (CCI), a leitura crítica da mídia e a tecnoliteracia, constituem domínios pedagógicos estruturantes para o pensamento crítico e reflexivo em um mundo mediado e midiático por gigantesco volume e velocidade de informações, que circulam em meios diversos.

O desenvolvimento da CCI exige seis habilidades fundamentais: competência instrumental, reflexão sobre as necessidades informacionais, atitude questionadora diante da informação em si, atitude questionadora diante das fontes de informação, estudo da

ética em informação na acepção séria do termo, conhecimento das teorias sociais críticas e das teorias críticas da informação (BRISOLA; SCHNEIDER; JÚNIOR, 2017, p. 9). Acrescentamos serem também fundamentais o desenvolvimento da consciência política que, de acordo com Gramsci (1966, p. 21), é a consciência de fazer parte de determinada força hegemônica, e a práxis interativa em aparelhos populares de hegemonia (BASTOS, 2015). Questionando a literacia como algo estático, Kellner e Kanh (2015, p. 61) argumentam que a literacia está em constante mudança e evolução em resposta às “transformações sociais e culturais, bem como aos interesses das elites que controlam as instituições hegemônicas. Além disso, é uma parte crucial do processo de literacia que as pessoas entendam os códigos dominantes como hegemônicos”. O que reforça o deslocamento da expressão Utilidade Pública, para Interesse Público pois, enquanto a primeira confirma e naturaliza os interesses hegemônicos, a segunda expressão descreve de forma fidedigna o sentido da tipologia Publicidade de Interesse Público.

Considerações finais

Há armadilhas languageiras e políticas na maneira como identificamos a noção de engajamento na PUP e na Promoção, conforme o enunciado estatal. O que pode ser redundante se assumirmos a acepção bakhtiniana de que “tudo que é ideológico é um signo” (BAKHTIN, 2010, p. 31). Vamos retomar a definição supracitada de PUP que a compreende como toda publicidade que tenha o objetivo de divulgar temas de interesse social e apresentar “comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o intuito de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos”. Conquanto não tenhamos explicitamente a palavra engajamento, nota-se seu sentido na estrutura da construção de sentido do texto.

A primeira armadilha que podemos destrinchar está na imposição governamental para definir o que é de interesse público e social. Na concepção de Estado ampliado de Gramsci, a sociedade política correspondente às forças coercitivas e educadoras do Estado soma-se à Sociedade Civil que, por sua vez, tem espaços de formação política e ideológica para questionar ou fortalecer o bloco de poder estabelecido. Trata-se de

instituições ou aparelhos privados de hegemonia, como imprensa, sindicatos, igrejas, movimentos sociais, partidos políticos, entidades de classe e organizações diversas.

Conforme Moraes, os aparelhos privados de hegemonia funcionam como “caixas de ressonância de posições presentes nas pelejas ideológico-culturais” (MORAES, 2010, p. 59). Na maneira como a Publicidade de Utilidade Pública é compreendida pelo aparelho estatal, temos o uso dos aparelhos privados de hegemonia, consubstanciados na mídia do bloco de poder, para legitimar o que é de interesse público pela visão do Estado, sem considerar a opinião pública. Nessa construção linguística para definir PUP o esforço é para mobilizar um “comando de ação objetivo”, com o objetivo de manter a estrutura hegemônica vigente. Gramsci (1966, p. 37) salienta que “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica”, ou seja, o intuito de educar a população para supostamente gerar benefícios individuais e/ou coletivos envolve o necessário “engajamento” da população ou, como aparece no texto, a “adoção de comportamentos” convenientes ao poder do Estado e suas estratégias de comunicação.

Por isso, a mudança de nomenclatura para Publicidade de Interesse Público se faz necessária pois, se a própria Sociedade Civil não definir o que é Interesse Público, por meio de leituras e respostas oriundas de seu engajamento cotidiano em aparelhos privados de hegemonia⁸⁸, o que temos é a busca de engajamento com o aparelho estatal e seus interesses de classe, e não o engajamento com determinada ideologia possivelmente emancipatória.

Esse processo de luta contínua pela conquista do poder, entre hegemonias políticas conflitantes, no campo ético, ideológico, filosófico e político, é denominado por Gramsci (2007, p. 24) como guerra de posições: “a estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras””. Somente pelo fortalecimento da Sociedade Civil e de canais de diálogo abertos com o Estado podemos erigir uma compreensão de PIP no que tange os Interesses do bem comum.

No cenário em que os desafios tecnopolíticos da midiatização se manifestam e se naturalizam no cotidiano da atual sociedade neutralizando gostos, gerindo consciências e esvaziando o cidadão de seu espírito político, o LACCOPS aposta na contraposição de dois

⁸⁸ Comunidades, coletivos, movimentos populares, ou mesmo por meio de conselhos públicos que tenham a participação efetiva da Sociedade Civil.

eixos publicitários que se desenvolvem, em alguma medida, no espaço público. Numa ponta, a Publicidade de Utilidade Pública relacionada à Comunicação Pública Governamental; na outra ponta, a Publicidade de Interesse Público ligada à Publicidade Social diretamente vinculada aos interesses da Sociedade Civil, na perspectiva da própria Sociedade Civil.

Um ponto central é entender que o processo de reconfiguração das formas alternativas de fazer publicidade, se consolidou principalmente após a popularização e a disseminação das Tecnologias Digitais de Informação (TDI). Porém, vale salientar que o acesso aos dispositivos comunicativos não alavancou o engajamento pois, na atualidade observa-se um crescimento de esvaziamento político travestido de neutralidade, ao mesmo tempo que se fortalece o discurso tecnicista sobre comunicação. A quantidade hercúlea de dados emitidos, contribui para o aumento do processo de alienação e para a impregnação das ideias do mercado. Na sociedade contemporânea, “a informação devora seus próprios conteúdos. Ela devora a comunicação e o social” como argumentou Baudrillard na década de 80, [...]. Ao analisar a aceleração da circulação de sentido, ele previa a seguinte fórmula: “Inflação de informação, deflação de sentido” (PAIVA, 2003, p.45).

Nesse diapasão, o princípio da Publicidade Social é resgatar a *Publizität* enquanto instrumento de uma comunicação pública inclusiva e não de uma mera propagadora de um modelo comercial que conserva e fortifica os interesses do mercado financeiro, principalmente quando são legitimados pelo Estado. É uma publicidade que tem por objetivo dispor para a opinião pública as informações capazes de fortalecer as opiniões esclarecidas (*Aufklärung*) a partir de espaços dialógicos engajados e imbuídos de um espírito público estruturado numa ideologia emancipatória, ainda que as relações de mediação estejam cada vez mais comprimidas pelo encurtamento do tempo.

Referências Bibliográficas

BACHELARD, Gaston. **Os três graus da vigilância**. In: BOURDIEU, Pierre; CHEMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BAKHTIN, M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: HUCITEC, 2010.

BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. (Tradução de Lucie Didio). Brasília: Liber Livro, 2002.

BASTOS, Pablo Nabarrete. **Marcha dialética do MST: formação política entre campo e cidade.** 2015. Tese (Doutorado em Interfaces Sociais da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-29062015-151022/>>. Acesso em: 2016-02-11.

BRISOLA, A.; SCHNEIDER, M.; JÚNIOR, J. **Competência Crítica em Informação, ética intercultural da Informação e Cidadania global na era digital: fundamentos e complementaridades.** In: XVIII Encontro Nacional De Pesquisa Em Ciência Da Informação – ENANCIB 2017. Anais.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **P. Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **P. Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos.** São Paulo: Editora UNESP, 2000.

GARCIA, E. F. **La Publicidad Social.** In: Repositorio Institucional de la Universad de Alicante. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/15710>. Acesso em 8 ago, 2018.

GOMES, N. D. **Publicidade ou propaganda? É isso aí!** In:Revista FAMECOS, Porto Alegre: PUCRS Journals,n.16,p.111-121, 2001.

GORZ, A. **O imaterial: conhecimento, valor e capital.** (Tradução de Celso Azzan Júnior.). São Paulo: Editora Annablume, 2005.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. ´

_____. **A. Concepção dialética da história.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GROHMANN, Rafael. **A NOÇÃO DE ENGAJAMENTO: sentidos e armadilhas para os estudos de recepção.** In: XXVI Encontro Anual da Compós, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo - SP, 06 a 09 de junho de 2017. Anais... São Paulo: Compós, 2017.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de janeiro: Paz e Terra, 1976.

KELLNER, D., & KAHN, R. **Reconstruindo a tecnoliteracia: uma abordagem de múltiplas literacias.** Comunicação & Educação, 20(2), pp. 57-82, 2015.

LUCENA, Ana Paula. **Políticas e estratégias de comunicação**: experiências de Comunicação Pública na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Tese de Doutorado – Recife 2017.

LUKÁKS, Georg. **História e consciência de classe**. Porto/Portugal: Publicações Escorpião, 1974.

MACHADO, Débora Franco. Mediações algorítmicas: o poder de modulação dos algoritmos do Facebook. **Parágrafo**. São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 17-29, jan./abr. 2018.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2012.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**: ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Ensaio, 1993.

MORAES, Dênis de. **Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia**: a contribuição teórica de Gramsci. In: REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010.

PAIVA, R. **O Espírito Comum. Comunidade, Mídia e Globalismo**, 2003. Rio de Janeiro: MAUAD,2003.

PERUZZO,C. **Epistemologia e método da pesquisa-ação. Uma aproximação aos movimentos sociais e à comunicação**. In: Compós. 2016. Disponível em:http://www.compos.org.br/biblioteca/epistemologiaem%C3%A9tododapesquisa-a%C3%A7%C3%A3o...ciciliaperuzzo.modelocompos2016._3270.pdf. Acesso em: 10ago.2018.

PRAZERES. L. **Pagamento do governo com publicidade sobe 63%; Record supera Globo**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/15/gastos-publicidade-governo-bolsonaro-crescem-r-755-mi-record-lidera.htm>. Acessado em: 15/04/2019.

SALDANHA, P. **Publicidade Social**: um eixo alternativo para a Publicidade mercadológica, pela via do consumo consciente e da apropriação das tecnologias móveis. In: Propesq. Disponível em: <http://www.abp2.org/mesas>. Acessado em: 10 ago 2018.

SALDANHA,P. & ALVES, M. Publicidade e interesse público: noções articuladas em instância normativa do Governo Federal do Brasil (v. 18, n. 37 (31-47) maio-ago 201). In: **Comunicação & Inovação**, PPGCOM/USCS. Disponível em: http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/viewFile/4502/2361. Acessado em: 17/04/2019.

SALDANHA,P. & NERY,G. A “centralidade” do consumidor e as novas interações com marcas globalizadas. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n.187, pp. 48 – 59. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34316>. Acessado em 12 ago2018.

SCHNEIDER, Marco. **A dialética do gosto**: informação, música e política. Rio de Janeiro: Editora Circuito, 2015.

WILLIAMS, R. **Base e estrutura na teoria cultural marxista**. Revista USP, São Paulo, n. 65, p. 210-224, mar.-maio 2005.

DESAFIOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL

A LUTA DO JORNALISMO ENTRE A INDEPENDÊNCIA E O INTERESSE DOS FINANCIADORES

Patrícia MAURÍCIO⁸⁹
Creso SOARES JÚNIOR⁹⁰

Introdução

De janeiro a junho de 2018 o Infoglobo (jornais O Globo, Extra e Expresso), o jornal Valor Econômico e a Editora Globo tiveram, em conjunto, uma receita 7% abaixo da meta, e com redução de 1,6 ponto percentual em relação ao primeiro quadrimestre do ano. No resultado acumulado do semestre, esta fatia de empresas do Grupo Globo não conseguiu manter o mesmo desempenho que teve até abril no que diz respeito a Ebitda e GOC⁹¹, consumindo, nos dois meses seguintes, o saldo que havia acumulado com o controle de despesas. Estes e outros dados foram relatados pela empresa a funcionários em agosto de 2018.

O que vemos nestes veículos é praticamente um espelho do que ocorre no jornalismo em mãos de empresas privadas em diversos outros locais do Brasil e do mundo. Já é bastante conhecida a disrupção do modelo de negócios que sustentou esses veículos por décadas com base na publicidade. O comunicado das empresas citadas acima a funcionários indica o cenário de 2018:

Na publicidade, as receitas dos Projetos Especiais e do Digital cresceram, mas não o suficiente para compensar a queda da receita da mídia tradicional, já que muitos dos anunciantes recorrentes, motivados também pela crise político-econômica, reduziram ou estagnaram seus investimentos⁹².

⁸⁹ Professora/pesquisadora do PPGCOM da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: patriciamauricio@puc-rio.br.

⁹⁰ ³Mestrando do PPGCOM da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), E-mail: creso.soaresjr@gmail.com.

⁹¹ Ebitda é a receita de uma empresa ou grupo depois de descontados os impostos e outras despesas operacionais; GOC (Geração Operacional de Caixa) é o saldo entre recebimentos e contas pagas em um determinado período.

⁹² Comunicado distribuído por e-mail a funcionários em agosto de 2018.

O objetivo deste artigo é, além de discorrer sobre a situação atual do financiamento do jornalismo privado através de dois estudos de caso e bibliografia, buscar compreender de que forma o jornalismo de qualidade pode sobreviver no Brasil para ajudar a termos uma democracia de alta intensidade (SANTOS, 2007). Para tal, recorreremos à leitura de bibliografia específica sobre o tema e de autores da Economia Política da Comunicação que trazem reflexões de base sobre os problemas da comunicação no Brasil, como César Bolaño e Eula Cabral, e Boaventura Santos, para um contexto sociológico mais geral. Fizemos estudos de caso com veículos do Grupo Globo de um lado e um portal da internet com grau de financiamento muito menor de outro. Foram feitas entrevistas em profundidade com profissionais do Grupo Globo (que não puderam ser identificados), para termos um parâmetro de como está hoje o jornalismo em um oligopólio midiático, e também numa pequena empresa jornalística, parte de um universo de jornalistas envolvidos em iniciativas na internet com financiamentos variados. Fizemos uma visita a essa empresa, o Portal SRZD, do jornalista Sidney Rezende. A co-autora deste artigo faz também uma autoetnografia do programa de rádio de Sidney, Panorama Brasil, sobre o qual o co-autor deste trabalho também pesquisou em 2008 para a elaboração de um perfil do jornalista publicado na Lide, revista impressa do Sindicato dos Jornalistas Profissionais da Cidade do Rio de Janeiro. Ao acrescentarmos esta memória do jornalismo carioca, damos um exemplo de que a inovação no jornalismo, inclusive em modelo de negócios, não surgiu na era da internet, como os pesquisadores da área já sabem há muito.

Em busca de novas formas para encontrar o equilíbrio financeiro

Em janeiro de 2017 os jornais integrantes do Infoglobo, do Grupo Globo, se juntaram na mesma redação, para cortar custos com jornalistas, o que é considerado por alguns profissionais graduados como um erro estratégico de gestão, devido à perda de qualidade do conteúdo. Fazem parte do Infoglobo os jornais O Globo, voltado para as classes média e média alta do Estado do Rio de Janeiro, Extra, para classe C e funcionários públicos, e Expresso, mais popular. Em dezembro do mesmo ano, a revista Época, da Editora Globo, passou a ser encartada no Globo, e em janeiro de 2019 foi a vez de o jornal Valor Econômico se juntar ao Infoglobo e Editora Globo. Nesta última etapa da fusão, o grupo editorial

divulgou que a partir dali se tornaria a maior empresa brasileira de publicações em todas as plataformas, com mais de 44 milhões de visitantes únicos por mês⁹³.

Demissões em massa seguiam-se a novas demissões em massa desde 2014, com parte dos jornalistas mais experientes sendo substituídos por recém-formados e até estagiários, contrariando a antiga prática do jornal de não publicar textos de estagiários, e muitas vagas não sendo repostas. Este contexto específico faz lembrar o contexto geral descrito por Santos:

Estamos na crise do contrato social. Estamos expulsando gente da sociedade civil para o estado de natureza, que era o estado anterior ao da sociedade civil para Locke, para Hobbes e para Rousseau. [...] Vivemos em sociedades politicamente democráticas, mas socialmente fascistas. Ou seja: está emergindo uma nova forma de fascismo que não é um regime político, mas um regime social. É a situação de gente muito poderosa que tem poder de veto sobre os setores mais fracos da população” (SANTOS, 2007, p. 88).

Apesar da crise do modelo de negócios do jornalismo, gerada pela internet, e da crise econômica brasileira, o Grupo Globo continua sendo um oligopólio, como demonstra a pesquisadora Eula Cabral tratando do poderio do grupo na área de radiodifusão:

O mapa midiático brasileiro pode ser dividido em duas áreas: comunicações (com as mídias tradicionais) e telecomunicações (novas mídias). No que tange à radiodifusão (rádio e televisão), é assustador detectar que somente seis conglomerados nacionais e cinco grupos regionais midiáticos, através de parcerias com grupos locais, atingem quase 100% do território brasileiro. Em relação à área de telecomunicações, não é diferente. Apenas seis grupos com proprietários estrangeiros a comandam no País. No caso da radiodifusão, a Rede Globo é o principal grupo, atingindo o País inteiro com suas emissoras, retransmissoras e geradoras, com grande influência na política, na economia e na sociedade brasileira (CABRAL, 2016, p. 51).

As novas tecnologias de informação transformaram cada consumidor em potencial produtor de conteúdo. Diante da diminuição dos postos de trabalho nas empresas de comunicação, uma saída encontrada pelas empresas foi o uso de um “jornalismo interativo”. Alguns veículos passaram a usar esse material de leitores,

⁹³ “Em janeiro, Infoglobo, Editora Globo e Valor Econômico vão se unir”, 30/12/2018. Disponível em <https://m.oglobo.globo.com/economia/em-janeiro-infoglobo-editora-globo-valor-va-se-unir-22240657>. Acesso em 14/02/2019.

espectadores e ouvintes. As empresas viraram "curadoras" dessas informações. Atendiam dessa forma a duas demandas: incentivavam a interatividade e supriam a produção de conteúdo debilitada com os cortes da mão-de-obra dos jornalistas.

Bruno Thys, ex-diretor de redação do Jornal Extra, destacou, em entrevista feita para esse trabalho, um pouco desta lógica. O jornalista lembra que a mobilidade, em particular, tornou cada cidadão um potencial colaborador do jornal. "O Brasil tem hoje uma população de 208 milhões de habitantes. Um número muito grande deles tem à mão uma câmera de fotografia e uma filmadora - ferramentas básicas para captação de conteúdo informativo"⁹⁴, afirmou. Além de poder registrar flagrantes do cotidiano, os leitores/ouvintes/espectadores têm capacidade imediata de compartilhamento. Para Thys, essa produção de conteúdo não garante totalmente o futuro do jornal, mas pode assegurar uma sobrevida.

Se assegura a sobrevida das empresas, esse uso em massa do que é produzido pelos leitores/ouvintes/espectadores não significa garantias para os jornalistas. O fato de cada cidadão ser um potencial colaborador do jornal resulta, tanto para os jornais quanto para o rádio e a televisão, em espaço e tempo preenchidos por estes produtores de conteúdo não remunerados. Ou seja, potencialmente mais desemprego para os jornalistas da grande imprensa.

O filme Fome de Poder, de John Lee Hancock, de 2017, conta a história de Ray Kroc. Ele tomou o controle acionário dos irmãos Richard e Maurice McDonald e transformou a rede de lanchonetes McDonald's num império global. A estratégia usada pelo empresário foi adquirir terrenos e colocar em contrato que as novas franquias só poderiam alugar terrenos com ele. Kroc descobre que, naquela realidade, mais do que seguir o modelo de negócio do ramo alimentício, ele deveria investir no setor imobiliário. Para conseguir fazer a comparação a seguir, será necessário relevar o contexto histórico e a diferença nas áreas de negócio. Feita essa contextualização, as empresas de comunicação tradicionais, como é o caso do Infoglobo, enxergaram tarde o modelo que levou ao êxito comercial Google, Amazon e Facebook. Bruno Thys revela que o

⁹⁴ Entrevista com o ex-diretor do Jornal Extra Bruno Thys em 22/09/2018.

Infoglobo investiu significativamente no desenvolvimento de estruturas digitais que não resultaram em retorno de receitas como se previa.

Thys explica que o Google remunerava as empresas por cliques. Dependendo da audiência, o Infoglobo recebia uma quantia do portal de buscas. No entanto, o Google coloca anunciantes próprios na matéria dos jornais. O ex-diretor do Jornal Extra explica que nunca se soube por quanto o Google vendia seus anúncios. “Eles poderiam vender a sua audiência por 10 e repassar 0,5, mas não há como saber exatamente porque o número do Google não é auditado”⁹⁵, explicou.

O Google não ganha dinheiro pelo conteúdo que produz. Ganha com a publicidade que consegue direcionar para seus próprios clientes. Ele faz uma interface dos produtos com os consumidores. Esse método resulta numa ação muito mais pontual e eficaz para quem quer vender. Numa analogia com o filme Fome de Poder, os meios de comunicação tradicionais continuam a “vender hambúrgueres”, mas dependem dos “terrenos das lojas” que o Google fornece.

Para os editores de notícias, o Google informa em sua página que “todos os sites incluídos no Google Notícias precisam seguir as diretrizes de qualidade do Google Notícias”, e que “os editores interessados em incluir os sites deles no Google Notícias podem solicitar a inclusão aqui. Não podemos garantir a inclusão da fonte, mas ficaremos felizes em analisá-la”⁹⁶.

David Skok, executivo de mídia digital que trabalhou, entre outros, para o Boston Globe e Toronto Star, afirmou ao Tow Center for Digital Journalism da Universidade de Columbia: “Sinto como se fôssemos um efeito colateral na guerra entre essas plataformas. Eles vão dar a alguns veículos a chance de entrar no jogo, mas não a outros. Eles vão ranquear favoravelmente e dar tratamento especial a alguns e não a outros. Eles já estão escolhendo vencedores”⁹⁷ (BELL & OWEN, 2017, p.33).

As empresas de comunicação buscam outras alternativas para o financiamento das atividades que não sejam apenas os anúncios, que hoje são muito mais baratos devido à concorrência feroz na internet, incluindo os influenciadores digitais, que chegam a ganhar

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Página do Google Notícias (ou Google News). Disponível em: <https://news.google.com/?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR:pt-419>. Acesso em 15/6/2018.

⁹⁷ Em tradução livre.

milhões por falar, mostrar ou usar determinadas marcas. O Infoglobo, por exemplo, consegue receitas em eventos patrocinados, que têm ingressos caros e geram cadernos especiais no jornal O Globo, como Reage Rio e Veste Rio.

Existe uma busca desenfreada por assinaturas digitais (seguindo o modelo do jornal norte-americano New York Times), colocando conteúdo mais aprofundado com cadeado, com todos olhando as métricas e vendo quem (com sua reportagem ou coluna) conseguiu converter mais assinaturas. E essa corrida por se manter à tona envolve todas as empresas do grupo, que cada vez mais une estruturas para dispensar quem ficou redundante, a forma considerada elegante pelas empresas nesta era do capitalismo acelerado para nomear os que serão demitidos por fazer as mesmas tarefas de outros de outra empresa do grupo. Quase dispensável dizer que os que ficam estão sobrecarregados. A carga horária dos jornalistas do grupo está mais pesada do que nunca.

No lançamento do projeto Uma Só Globo, em setembro de 2018, o presidente do Grupo Globo, Jorge Nóbrega, enviou e-mail para todos os funcionários do grupo explicando que o objetivo é a transformação da TV Globo, Globosat, Globo.com, DGCORP e Som Livre em uma única empresa, segundo ele, mais ágil e mais forte.

Os negócios de mídia estão se transformando aceleradamente no mundo todo. Queremos estar à frente dessas mudanças e ser um exemplo de empresa bem-sucedida no novo cenário. Quero destacar quatro frentes que exemplificam esse processo:

Projeto Esportes, liderado por Roberto Marinho Neto, que tem por objetivo definir um novo modelo de gestão de esportes para TV Globo e Globosat, buscar integrar a produção de conteúdo esportivo (fábrica de esportes) e gerir esportes com uma visão de resultados e de conjunto. Projeto de Inteligência & Publicidade Digital, [...] que visa organizar uma área central de inteligência e comercialização dos ativos digitais produzidos pela TV Globo, Globosat e Som Livre, [...] **baseada em dados e conhecimento do consumidor** (grifo nosso).

Projeto OTT/Novo Globoplay, que vai oferecer em uma plataforma de distribuição única, diretamente ao consumidor, um amplo serviço de vídeo com conteúdos produzidos pela TV Globo e pela Globosat, além de conteúdos internacionais.

Projeto Uma Só Tecnologia, [...] organizando a tecnologia como uma função única e integrada para TV Globo, Globosat, Som Livre, Globo.com e DGCORP. Esse conjunto de projetos mostra uma direção: integrar equipes e estruturas, desenvolver novas áreas de competência, criar novos negócios e buscar novas receitas [...].

Vamos preservar o que sempre fizemos com excelência, de forma ainda melhor e mais eficiente. Mas também vamos criar novos negócios,

aproveitando as oportunidades que a tecnologia e o conhecimento do **nosso consumidor nos propiciam** (grifo nosso)⁹⁸.

A mensagem de setembro do presidente do Grupo Globo deixou de fora a integração dos jornais e das emissoras de rádio. O comunicado explicava que num momento posterior esses dois segmentos fariam parte da integração. A não inclusão do Infoglobo e do Sistema Globo de Rádio (SGR) foi mal recebida por alguns funcionários. Os profissionais entenderam que foram incluídos no projeto as empresas que geram mais receitas, deixando de fora as que têm resultados financeiros inferiores. No mesmo dia do e-mail do presidente do Grupo Globo, o diretor geral do SGR, Marcelo Soares, chegou a enviar uma mensagem para explicar a não inclusão. O comunicado dizia em linhas gerais que a prioridade naquele momento era integrar as outras empresas⁹⁹.

De volta ao projeto Uma Só Globo, é importante destacar que entra agora na equação a venda de dados do consumidor, o qual, coincidência ou não, não é chamado de público no e-mail interno de Jorge Nóbrega, e fica claro nos trechos que grifamos. Mas de novo o Grupo Globo está atrasado. O pulo do gato do uso dos dados que os usuários deixam disponíveis, coletados e organizados por algoritmos, para vender anúncios direcionados e, portanto, mais caros, foi usado pelo Google como única forma de se manter financeiramente, e posteriormente pelo Facebook. Ambos já começam a ser cerceados nessa prática pela regulação criada na União Europeia e, agora, também no Brasil.

A UE implantou o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados em maio de 2018. A regulamentação determina que os termos de uso dos serviços de internet sejam mais compreensíveis; os usuários passam a poder restringir as informações que compartilham, paralisar o processamento ou mesmo exigir a exclusão completa desses dados, além de corrigir erros de informação. Como são dados de circulação global, as

⁹⁸ E-mail enviado pelo presidente do Grupo Globo, Jorge Nóbrega, em 24/09/2018

⁹⁹ E-mail enviado pelo Diretor Geral do Sistema Globo de Rádio, Marcelo Soares, em 24/09/2018: “Pessoal, esse e-mail do Jorge pode ter gerado alguma dúvida em vocês sobre a situação do SGR: por que não fazemos parte dessa etapa do processo de reestruturação do Grupo? Simplesmente por uma questão de prioridade. O primeiro foco desse processo será estudar e definir caminhos para vídeo, que é indiscutivelmente o principal formato de conteúdo do Grupo Globo. Som Livre está ali porque é formalmente uma filial da Globo Comunicação e Participações, ao lado da TV e da globo.com. Tanto rádio quanto jornais e revistas serão abordados em um segundo momento. Enquanto isso, seguimos nossa vida com os desafios de sempre. Abraços, Marcelo”.

empresas (Google e Facebook são os principais exemplos) acabaram seguindo algumas dessas regras também em outros países. Elas tiveram dois anos para se adaptar, desde 2016; elas têm que divulgar todos os anos relatórios de impacto de privacidade e dividir com os consumidores todas as informações sobre coleta e uso de dados pessoais. As empresas que desrespeitarem as regras podem ser multadas em 10 milhões de euros e até 4% da receita global¹⁰⁰.

Em 14 de agosto do mesmo ano, o então presidente da República Michel Temer sancionou a lei que regulamenta o uso, proteção e transferência de informações pessoais na internet e fora dela, a Lei Geral de Proteção de Dados no Brasil, que altera o Marco Civil da Internet (BRASIL, 2018)¹⁰¹. A lei entra em vigor 18 meses depois de sancionada. De acordo com ela, o compartilhamento de informações só será possível se houver consentimento explícito do usuário. Caso vazem dados de clientes, as empresas podem ser multadas diariamente, em até 2% do faturamento, limitado a R\$ 50 milhões. Também há advertência e proibições parcial ou total do tratamento de dados. A empresa que causar o dano patrimonial, moral, individual ou coletivo terá que repará-lo.

No caso das empresas jornalísticas, a União Europeia também tem uma resposta a reclamações como as que vimos acima dos jornalistas Bruno Thys e David Skok. Em setembro de 2018, o Parlamento Europeu aprovou por ampla maioria a reforma do direito autoral na internet. A lei obriga empresas como Google e Facebook a remunerar de forma mais justa jornais, editoras e outros criadores de conteúdo; os autores também receberão. As gigantes da internet se beneficiam com a produção de conteúdo jornalístico em mecanismos de busca e agregadores de notícias on-line. O compartilhamento apenas do link e algumas palavras não dará direito a cobrança; as regras são para trechos, os chamados *snippets*, ou a reportagem inteira. O próximo passo é a negociação com a Comissão Europeia e os 28 países membros da UE para o aval. O voto final deve acontecer ainda em 2019. Caberá a cada país membro definir o percentual a ser pago¹⁰².

¹⁰⁰ Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights/data-protection/2018-reform-eu-data-protection-rules_pt. Acesso em 9/1/2019.

¹⁰¹ OLIVEIRA, Eliane, GAMBÁ, Karla & ROSA, Bruno. “Temer sanciona lei de proteção de dados”. In: O Globo, 15/8/2018, p. 23.

¹⁰² “Parlamento da UE aprova nova lei de direito autoral”. In: O Globo, 13/9/2018, p. 26.

Como o jornalismo se financia fora dos veículos comerciais tradicionais: um estudo de caso

Por conta do desemprego, de um espírito empreendedor ou do ideal de fazer um jornalismo com qualidade melhor que o da mídia tradicional, ou dois ou três desses elementos juntos, muitas iniciativas jornalísticas surgiram na internet nos últimos anos. A Agência Pública, com sede em São Paulo e Rio de Janeiro, é uma das mais bem sucedidas dessas iniciativas. A Pública é uma agência de jornalismo investigativo sem fins lucrativos, fundada por repórteres mulheres. O portal se propõe a investigar a administração pública em todas as esferas de governo, casas legislativas, bem como os impactos sociais causados pelas ações de empresas e a eficiência do poder judiciário, financiada por fundações e crowdfunding para projetos específicos¹⁰³. A Pública lançou em 2015 o Mapa do Jornalismo Independente¹⁰⁴, mostrando 79 experiências jornalísticas deste tipo. Há diversos modos de financiamento dessas iniciativas, como a tradicional publicidade, financiamento por fundações, crowdfunding e eventos. Há também jornalistas que têm emprego e trabalham de graça em uma dessas iniciativas para seguir o que consideram sua missão em prol da democracia e da justiça social.

Waltz (2019), em sua tese de doutorado defendida na Escola de Comunicação da UFRJ, conceitua essas iniciativas como *startups* jornalísticas¹⁰⁵, e adota uma visão alargada do que seria uma startup no campo jornalístico, sem o estereótipo da empresa de tecnologia recém-criada por jovens. Segundo ele, elas podem ter qualquer tamanho, mas trazem inovação em relação aos meios tradicionais.

Mais do que representar uma ruptura radical para um novo jornalismo descentralizado e “pós-industrial”, as *startups* evidenciam um incremento da complexidade do cenário da produção jornalística, explorando formas mais autônomas, bem como nichos e temáticas normalmente não contemplados pelos meios massivos. Podemos inferir que as inovações contemporâneas no jornalismo são respostas a mudanças estruturais no cenário econômico da comunicação social, na cultura e nas formas de interação provenientes da rede e na busca por maior autonomia de indivíduos que antes não teriam acesso à propriedade dos meios de comunicação. [...] As *startups* estão articuladas ao sistema produtivo mundial, à evolução do capitalismo e à lógica político-econômica que vem orientando o desenvolvimento

¹⁰³ In: <https://apublica.org/quem-somos/>. Acesso em 14/09/2019.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://apublica.org/mapa-do-jornalismo/>. Acesso em 15/2/2019.

¹⁰⁵ WALTZ, Igor. Startups jornalísticas: inovações e continuidades no jornalismo brasileiro. Tese de doutorado defendida em 12/2/2019 na ECO/UFRJ, sob orientação da professora Beatriz Becker.

brasileiro desde a redemocratização. Essas organizações amalgamam uma série de tendências atuais, como a centralidade dos processos de inovação, a promoção e valorização do empreendedorismo e da tomada de riscos, e a desierarquização valorizada pelo ideário neoliberal (WALTZ, 2019, p.41-42).

Foi nessa cobertura de nicho, no caso o carnaval, que o portal SRZD, do jornalista Sidney Rezende, se concentrou. Com passagens pelas Redes Globo, Bandeirantes, Rádios Jornal do Brasil, Panorama e CBN, Rezende começou seu portal em 2005. No início era um lugar para que disponibilizasse o material produzido por ele como reportagens, entrevistas e artigos¹⁰⁶. O jornalista explica que para grupos de menor investimento é premente que se divulgue o conteúdo em multiplataforma: “e você poder ter patrocinadores e anunciantes ou produtos culturais ou produtos artísticos de audiovisual que possam ser distribuídos em toda a mídia”¹⁰⁷. O portal divulga o conteúdo nas redes sociais para aumentar a audiência e conseqüentemente as receitas, mas reproduz o modelo dos grandes oligopólios ao depender dos “terrenos do Google” para “vender seus hambúrgueres”.

A audiência mensal do SRZD varia de seis a dez milhões de visitantes únicos. Essa variação se deve basicamente ao carnaval. O portal é uma referência na cobertura dos desfiles e dos bastidores das escolas de samba do Rio e de São Paulo. Escolhas de samba enredo, ensaios na quadra, ensaios técnicos, debates e desfiles asseguram os bons números entre agosto e março¹⁰⁸.

O SRZD usa a Programática, um sistema em que os anúncios são programados para ser veiculados em vários modelos, tamanhos formatos, tipo de público, horários, feitos por algoritmos, e isso pode estar disponibilizado em várias plataformas. São agências de publicidade digitais modernas que prestam esse serviço, no lugar das tradicionais. Sidney explica uma nova lógica que o mercado de comunicação adota: “É uma profissão nova. Tem menos vaga para repórteres e mais vagas para esse pessoal da cozinha digital”¹⁰⁹.

A disrupção no modelo de negócio jornalístico não atinge apenas as receitas, transforma também o perfil dos profissionais contratados por elas. Se as “reportagens”

¹⁰⁶ Entrevista concedida por Sidney Rezende para esse trabalho em 13/11/2018.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Ibid.

passam a ser feitas pelo público na rua, nas praias, estádios e casas noturnas, resta ao profissional contratado pelas empresas de comunicação o papel de curadores desse conteúdo. Além disso, a nova realidade requer do profissional um conhecimento de como melhor divulgar esse material nas plataformas disponíveis.

Estabelece-se um círculo vicioso. As empresas precisam de profissionais que sejam capacitados em algoritmos, armadilhas digitais de divulgação, e menos de quem apure e faça um jornalismo voltado para a prestação de serviços ao público. Interessam cliques que gerem tráfego para o website. Portais como o Google remuneram os sites e vendem seus anúncios para clientes próprios. O jornalismo crítico acaba sendo mais restrito a pequenos nichos, buscando auto-financiamento por crowdfunding. No entanto, depois de fazer esse caminho, vai depender do Google para entregar o conteúdo ao seu público.

Rezende defende que é necessário no Brasil um veículo público nos moldes da BBC. Para o jornalista, a gestão petista investiu muito dinheiro e o retorno de audiência veio abaixo do esperado: “Os governos não têm interesse em fazer um veículo público e parte das pessoas que estão nesses veículos se acomodam. Elas se sentem assim: ‘não posso ser mexido aqui’. Tudo pode ser mexido”¹¹⁰.

Waltz (2019) comenta em sua tese que iniciativas inovadoras individuais ou de pequenos grupos não são fruto apenas da era da internet, mas existiram ao longo da história do jornalismo. Foi exatamente o que ocorreu com Sidney Rezende, que, além da SRZD, já tinha inovado em linguagem, suporte e, parcialmente, em modelo de negócios na década de 1990. Foi o programa jornalístico de rádio Panorama Brasil, veiculado de segunda a sexta-feira na rádio Panorama FM, no horário nobre do rádio, de 7h30 às 9h. A emissora transmitia música, tendo como público-alvo as classes A e B, e abriu espaço para o programa, mas a equipe de jornalistas era autônoma e não remunerada pela rádio. Sidney montou um modelo em que os próprios jornalistas buscariam financiamento publicitário, mas com empresas que não pusessem em risco a independência editorial. Na prática, o próprio Sidney conseguiu a maioria dos anunciantes. Ele não gostava de que o grupo fosse chamado de uma cooperativa de jornalistas, porém este era o modelo. Sidney era o líder, mas não havia dono.

¹¹⁰ Ibid.

Ao criar o projeto, primeiro ele o mostrou para o jornalista de economia Ricardo Bueno, com quem havia dividido a apresentação de noticiário na rádio Roquette-Pinto, o qual aceitou dividir com Sidney a ancoragem do programa (em seguida, foram convidados alguns colegas de trabalho na rádio Jornal do Brasil AM, então referência de credibilidade jornalística no rádio do Rio de Janeiro). Esta dupla foi responsável por uma mudança de linguagem no jornalismo de rádio no Rio de Janeiro.

O programa tinha como público-alvo o segmento que os departamentos comerciais das rádios chamam de qualificado: pessoas com mais anos de estudo e com poder aquisitivo maior. Por conta deste perfil, a linguagem não era a de uma rádio popular. Mas a formalidade na fala, marca da Rádio JB, por exemplo, e da futura CBN, não estava lá. Os dois âncoras tinham estilos muito diferentes: Sidney mais sério, sem ser formal, e Ricardo engraçadíssimo, muito espirituoso, fazendo piadas com notícias em que isso cabia, divertindo o público enquanto o informava, com um humor de alto nível. A mudança de linguagem em telejornais para algo descontraído, que se vê de alguns anos para cá, e do jornalismo da BandNews FM, comandado pelo recém-falecido Ricardo Boechat, estavam em pleno vigor no bem antes no Panorama Brasil.

Esta leveza misturada com informação de qualidade levou o programa a ter mais audiência que a Rádio JB AM no horário, fazendo com que esta emissora, meses depois, passasse a dedicar o horário de 7h às 9h apenas para notícias e entrevistas ao vivo, como no concorrente, embora mantendo a formalidade. Não foi o suficiente. Como ambas as rádios dependiam de anúncios para sobreviver, no modelo comercial, a JB recorreu a negociações com o dono da Rádio Panorama que levaram a emissora a cancelar o programa em março de 1991.

Em artigo publicado no site da SRZD em setembro de 2008, Sidney contou a seus leitores como era o Panorama Brasil, dizendo que foi a experiência profissional mais marcante de sua carreira.

Nós tínhamos completa autonomia editorial, controle de tudo o que era veiculado e também participação na publicidade que conquistávamos. Quando decidi deixar a "Rádio JB" e trocá-la pela pequena rádio de Nilópolis, foi em busca dessa autonomia. O jornalista Milton Temer, numa conversa informal, acabou me dando de presente o slogan que acompanhou o programa em todas as suas peças publicitárias: "Panorama Brasil, a liberdade é a diferença!!!". O amigo Roberto Faustino criou o conceito da campanha de lançamento: "Finalmente a

FM Virou Notícia". Pela primeira vez na história do rádio, a notícia se incorporava à Frequência Modulada. Dizia-se que falação era na AM e música na FM; notícia, não. Pois provamos que isso era possível¹¹¹.

A princípio, Sidney já tinha vários anunciantes acordados, embora não com contrato assinado. Isso garantiria uma remuneração acima da média para os jornalistas. Porém, quando todos da equipe principal estavam a ponto de pedir demissão de seus empregos, veio o Plano Collor¹¹², e diversos patrocinadores deixaram de assinar o contrato, empurrando a remuneração para baixos. Mesmo assim, todos concordaram em sair em busca daquela aventura jornalística, nem tanto pelos constrangimentos organizacionais, que na Rádio Jornal do Brasil AM da época praticamente não havia, mas pela possibilidade de fazer algo novo, uma liberdade de linguagem. O modelo de negócios, embora baseado na tradicional publicidade, também era um atrativo para os jornalistas. Quando a crise terminasse, poderia haver uma remuneração mais alta – e toda a receita era dividida por igual entre os jornalistas da equipe principal (exceção para os colunistas e estagiários, que tinham remuneração fixa).

Como a liberdade era a diferença, o "Panorama Brasil" foi capaz de realizar experiências ousadas: Ricardo e eu entrevistamos Eduardo Dusek dentro do banheiro do teatro em que se apresentava. Detalhe: a porta emperrou e ficamos os três lá dentro e o Dusek desesperado porque o horário do início do show estava sendo atropelado. Houve também a entrevista histórica com Cássia Eller. Ela me recebeu à vontade no quarto do hotel e fizemos uma entrevista sensual e cheia de insinuações. Levamos o autor da Lei do Divórcio, senador Nelson Carneiro, ao estúdio, tendo que subir uma longa escada. Chegou lá, mas praticamente carregado. E ele, bem velhinho, se esforçando, porque era uma entrevista para o "Panorama Brasil". Levamos o temido deputado Roberto Campos¹¹³ e fizemos uma entrevista franca. Gargalhadas no ar, piadas, sacadas inusitadas. A irreverência, que o rádio não conhecia, passou a conhecer (Idem).

¹¹¹ REZENDE, Sidney. "Panorama Brasil", 14/2/2008. Disponível em:

<http://www2.sidneyrezende.com/noticia/18426+panorama+brasil>. Acesso em 12/11/2018.

¹¹² Plano do governo Fernando Collor, em 1990, para combater a inflação. A principal medida do plano foi confiscar de surpresa os investimentos dos brasileiros, inclusive a caderneta de poupança, para conter a inflação de demanda. Não deu certo para a inflação e ainda fez o país entrar em mais uma crise econômica, uma vez que não havia dinheiro para investimento.

¹¹³ Roberto Campos havia sido ministro do Planejamento na ditadura militar e era um economista brilhante da direita, difícil de ser pego no contrapé numa entrevista.

Sidney considera que outro segredo do sucesso é que, por amizade, e por compartilhar com a filosofia do Panorama Brasil, o programa tinha o que ele considerava como o melhor time de colunistas do país. Faziam seus comentários semanais no programa Hermeto Paschoal, Jânio de Freitas, Maurício Dias, Marcio Erlich, Maria Lucia Dahl, Nelson Werneck Sodré, Cesar Vieira de Rezende, Ricardo Noblat, Scarlet Moon e muitos outros.

A experiência do Panorama Brasil, em que era preciso conciliar a atividade jornalística com a gestão e a busca por financiamento, ajudou Sidney, com a disseminação da internet, a criar seu portal e conseguir mantê-lo em funcionamento desde 2005, mesmo com redução da equipe por conta da crise econômica.

Waltz cita que, nas *startups* jornalísticas cujos responsáveis entrevistou, a maioria destacava entre os impulsionadores o desejo de independência. Esta é e sempre foi a intenção de muitos jornalistas, algo como uma missão para poder dar as notícias e fazer análises sem os constrangimentos organizacionais da grande mídia. Muitas vezes, mesmo com seu próprio veículo, um modelo de negócios baseado em publicidade pode levar essa independência por terra. Algumas vezes o algoz é um dos anunciantes, de cujo dinheiro se depende, mas na maioria das vezes é apenas a dependência do número de cliques, de comentários e compartilhamentos (o chamado engajamento) que pode levar esses novos veículos a precisar apostar no que der mais audiência, como faz a grande mídia.

Mas ao dar certo, é esse tipo de jornalismo que pode ajudar, ao disseminar informação bem apurada e análises embasadas, a criar o que Boaventura Santos (2007) chama de democracia de alta intensidade. Segundo o cientista social, vivemos em democracias de baixa intensidade, e por isso devemos ser isentos, mas não neutros, porque estamos em sociedades injustas demais para sermos neutros.

Conclusão

Nossa conclusão é de que é papel da academia estudar cada vez mais a fundo este problema para propor soluções concretas à sociedade, uma vez que a saída não se dará pelo mercado (o qual nunca teve como preocupação a democracia de alta intensidade), e até o momento não existe segurança de que iniciativas mais independentes de jornalistas vão conseguir suprir os cidadãos com as informações e análises em abrangência e qualidade suficiente, sem precisar se atrelar a interesses de financiadores.

Mesmo feito com bases mais democráticas, essas iniciativas terão que entregar a tarefa de distribuir aos novos barões das mídias. Se as reportagens não forem divulgadas nas redes sociais, elas não atingirão um público abrangente. Desta forma a capacidade de transformação que o jornalismo ainda detém fica tutelada por esse grilhão.

A solução, do nosso ponto de vista, é o modelo público para o jornalismo, da forma descrita por Leal Filho (1997): nem estatal, financiado pelo orçamento do governo do momento; nem privado, financiado por anunciantes, mas sim com financiamento direto do público, como foi no início do rádio brasileiro, em que os ouvintes eram como sócios de um clube, e por isso os nomes das emissoras, como Rádio Club de São Paulo e Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Só assim a população não terá seus interesses mediados pelo filtro das grandes corporações. Além disso, é necessário que haja uma fiscalização rigorosa sobre os novos oligopólios da internet com base nas leis. O Google é um agregador, não pode haver uma relação desequilibrada com quem produz o conteúdo, com empresas grandes e pequenas tendo que se submeter a entregar seu conteúdo sem nenhum controle sobre a remuneração que o distribuidor terá com ela – fazendo de jornalistas, muitas vezes transformados em empreendedores de si mesmos por falta de opção, mão-de-obra barata para seus lucros. Se o círculo vicioso, já citado neste trabalho não for quebrado, nada mudará. Os agregadores vão cobrar “pedágios” extorsivos para que os produtores de conteúdo possam trafegar nas “estradas” e entregar as “mercadorias”.

No Brasil, esse modelo público existe em casos muito raros com um jornalismo de análises baseadas no noticiário da mídia tradicional ou restrito a determinados temas. Se houver uma evolução desse último tipo, seria preciso que o público contribuísse financeiramente para diversos veículos para conseguir um noticiário abrangente. Seria como a convergência descrita por Jenkins, em que, de fato, a convergência acontece na cabeça de cada um de nós. Só que, nesse caso, pagando por cada pedaço para conseguir notícias e análises de qualidade nas diversas áreas de interesse do usuário – como política, segurança pública, economia, esportes, cidade e cultura. No momento atual, não parece uma perspectiva viável.

Referências Bibliográficas

BELL, Emily & OWEN, Taylor. **The Platform Press**: How Silicon Valley reengineered Journalism. Tow Center for Digital Journalism/Columbia Journalism School, março de 2017. Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/catalog/ac:15dv41ns27>. Acesso em 7/11/2017.

BRASIL - **Lei N° 13.709**, de 14 de agosto de 2018: Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n° 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm. Acesso em 17/1/2019.

BOLAÑO, César. **Indústria cultural**: Informação e Capitalismo. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

CABRAL, Eula Dantas T. Mídia concentrada no Brasil: até quando? **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 13, p. 48-59, 2016. Disponível em: <https://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/viewFile/725/409>. Acesso em 14/8/2018.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, J. & BARROS, A. (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 62-83.

LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do mundo**: o modelo britânico de televisão. São Paulo: Summus Editorial, 1997.

SANTOS, Boaventura Souza. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

WALTZ, Igor. **Startups jornalísticas**: inovações e continuidades no jornalismo brasileiro. Rio de Janeiro, 2019. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) defendida no PPGCOM da Escola de Comunicação da UFRJ em 13/2/2019. No prelo.

OS DESAFIOS PARA REGULAÇÃO DO VOD NO BRASIL: LEGISLAÇÃO, CONCORRÊNCIA E PERSPECTIVAS

Maria Clara Estrêla Oliveira ALMEIDA¹¹⁴

Jacqueline Lima DOURADO¹¹⁵

Juliana Fernandes TEIXEIRA¹¹⁶

Resumo

Em meio a uma era de digitalização, a oferta de produtos midiáticos em plataformas diversas se torna, antes de tudo, uma estratégia de mercado para sobrevivência em meio à concorrência e a disputa pela hegemonia no setor. O modelo tradicional da grade de programação televisiva, por exemplo, se vê questionado pelas formas emergentes de transmissão via streaming e por catálogos. O telespectador se converte em usuário e interator, e ganha poder de decisão sobre o que assiste. Ante o exposto, o presente artigo objetiva discutir as atuais formas econômicas e tecnológicas da TV no Brasil, com destaque para o Vídeo Sob Demanda, os desafios que seu modelo impõe à legislação nacional e os impactos que ele traz ao mercado. Traça-se um panorama da concorrência brasileira no setor e o que ela implica em termos de acesso e conteúdo. O aporte teórico é a Economia Política da Comunicação em uma visão macroeconômica.

Palavras-chave

Economia Política da Comunicação; Legislação brasileira; Mercado concorrencial; Vídeo Sob Demanda

Introdução

O brasileiro tem mudado as formas como acessa conteúdo multimídia ao longo dos últimos anos, sobretudo depois do desenvolvimento de tecnologias de comunicação que permitem a descentralização do consumo, a exemplo de dispositivos móveis como

¹¹⁴ Mestra em Comunicação pela Universidade Federal do Piauí (2019). Bacharel em Comunicação Social – Jornalismo pela mesma instituição (2015). Membro do Grupo de Pesquisa em Comunicação, Economia Política e Diversidade (Comum). E-mail: claraestrelaalmeida@gmail.com.

¹¹⁵ Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) (2009). Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Ufpi. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Comum. E-mail: jacdourado@uol.com.br.

¹¹⁶ Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (2011) e em Ciências da Comunicação pela Universidade da Beira Interior (Covilhã/Portugal) (2009). Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Ufpi. Membro do Grupo de Pesquisa Comum. E-mail: teixeira.juliana.rj@gmail.com.

tablets e smartphones. Um fenômeno que acompanha essa mudança é o da personalização do consumo, ou seja, se o acesso à mídia se dá em ferramentas de uso pessoal, como é o caso dos aparelhos celulares, por exemplo, torna-se natural que o usuário possa escolher de forma individualizada aquilo a que irá acessar.

É nessa passagem da comunicação de massa – baseada no modelo de emissão ponto-massa, pensado e seguido por meios tradicionais como a TV e o Rádio, por exemplo – para a comunicação ponto-a-ponto – mais segmentada – que se situa a cultura do consumo sob demanda.

A Cultura Sob Demanda se traduz pela máxima “acessar o que quiser, onde quiser, como quiser e quando quiser” e pressupõe um modelo comunicativo mais tátil, interativo e imersivo. Por se tratar de uma definição um tanto quanto generalizante (o acesso individual e personalizado), a Cultura Sob Demanda se aplica a diferentes tipos de mídia: na música, tem-se os serviços de *streaming* musical e podcasts; no jornalismo tem-se os agregadores e *feeds* de notícia; e no audiovisual, tem-se os serviços de vídeo sob demanda (VoD, do inglês Video On-Demand).

Em termos gerais, o VoD se caracteriza por uma oferta de conteúdo em formato de catálogo, com navegação por meio de uma interface gráfica responsiva e intuitiva denominada Interface Gráfica do Usuário (JOHNSON, 2017), e que possui meios de autenticação (login e senha), modelos de monetização e utiliza a internet como canal de tráfego (CALVET, 2015).

Essas plataformas de conteúdo digital permitem ao usuário o acesso através de múltiplas telas e esta multiplicidade da circulação da informação é justamente um dos propulsores da cultura sob demanda (TYRON, 2015, p. 3). A formação de uma base de usuários marcada pela interatividade e a convergência cria uma ideia de visualização conectada e essa mobilidade traz uma série de mudanças sociais, políticas e econômicas ao ambiente de rede, a partir do surgimento de uma comunicação mais horizontal e do *feedback* quase instantâneo gerado pelos telespectadores.

As plataformas de VoD associam a lógica do consumo de conteúdo televisivo com a lógica de operação de redes sociais e por se tratar de um híbrido entre TV e consumo online (a programação ganha uma interface de rede sociotécnica), questiona lugares de hegemonia. Em suma, tratam-se de serviços que forçam o reposicionamento no mercado

de agentes já consolidados e representam, até certo ponto, uma insegurança jurídica para quem já opera no setor.

Tendo isto em mente, e entendendo que o aparato legislativo brasileiro para as Comunicações ainda vê o VoD como um ponto cego em termos de regulação e regulamentação, justamente por se tratar de um modelo resultante da convergência de dois protocolos até então distintos, (TV e Internet) o presente trabalho pretende analisar até que ponto a lei brasileira se mostra eficiente para enquadrar legalmente o Vídeo Sob Demanda.

Para tanto, é feito, primeiramente, um percurso histórico pela legislação que rege o setor televisivo no Brasil, apontando suas lacunas e os desafios que o VoD propõe para as tentativas de regulação generalizantes. A segunda parte do trabalho trata sobre os modelos comerciais do VoD, em termos de monetização, arrecadação, operação econômica e modelos de negócios para sustentação financeira de seus operadores. E, por fim, a terceira parte compreende um panorama do mercado concorrencial do VoD no Brasil, mostrando que, a exemplo do que se passa com outros setores, o mercado sob demanda no país também é marcado pela concentração de lucro e pelo controle da oferta por agentes já consolidados.

O Vídeo Sob Demanda como modelo de negócio emergente

A regulação dos serviços de vídeo sob demanda ainda é um desafio no Brasil. Isso porque a legislação que trata a respeito do aparato comunicacional no país versa sobre a estrutura da transmissão, e não sobre o conteúdo em si. Portanto, formas de distribuição como a sob demanda, que conjugam a teletransmissão e o ambiente on-line, não se encaixam nas premissas estabelecidas em lei para o funcionamento no Brasil.

Coexistem atualmente no país três tipos de televisão, se levarmos em conta a estrutura da transmissão, o canal de distribuição de conteúdo empregado e os modelos de negócio adotados por cada uma: 1) A televisão de transmissão aberta, gratuita, que opera sobre a radiodifusão e já iniciou sua incursão online com a implantação da TV Digital; 2) A televisão de transmissão por cabo, que trabalha com o acesso condicionado mediante pagamento de assinatura e 3) A televisão por internet, que utiliza a rede de banda larga como canal de transmissão e foge ainda às tentativas de regulação generalizantes aplicadas às TVs aberta e paga (ANDRADE; CORRÊA; TOLEDO, 2013).

O foco deste trabalho é discutir como a TV por internet vem se estruturando no Brasil no tocante à infraestrutura de transmissão, modelos de negócio e regulação pelo ente público. Tem-se em mente que se trata de um padrão de TV resultado dos movimentos da convergência midiática entre a televisão tradicional, como ela já é conhecida, e as possibilidades agregadoras que a internet possui. Uma breve análise do contexto atual permite afirmar que a TV por internet vem sendo objeto de controvérsia quanto à atuação do estado na regulação do serviço, questionando, inclusive, a validade de um marco regulatório, como o vigente, pautado na infraestrutura e não no conteúdo.

A pré-história de um modelo de operação

As transformações pelas quais passam os sistemas de comunicação ao longo do tempo são consequências das ações de grupos econômicos e políticos, que, agindo em conjunto, perseguem o ideal da reprodução do capital (LOPES, 2017). Foi em finais da década de 1980, com a reestruturação de grandes grupos capitalistas em modelos econômicos ditos mais flexíveis, que a noção de rede começou a ganhar contornos mais definidos. “O instaurar-se da ‘rede’ interpela a filosofia a um apelo muito mais substancial de repensar a existência e a essência mesma do pensamento fora dos modelos herdados da modernidade” (MAIA, 2014, p. 6). O momento de ruptura se dá quando da passagem do modelo de acumulação fordista para a era do capitalismo informatizado.

Durante o fordismo, os grandes grupos empresariais formavam verdadeiros monopólios estatais fiscalizados por agências reguladoras. Data de finais dos anos 1960 a divisão das comunicações em dois setores operantes distintos: as telecomunicações e a radiodifusão, distinção esta, características do modelo fordista de acumulação do capital.

A primeira cuidava da infraestrutura da transmissão, enquanto a segunda se encarregava basicamente do conteúdo. A partir dos anos 1980, esses dois troncos começam a se confundir, em decorrência, sobretudo, do caráter informacional que os grandes grupos econômicos começam a adquirir. Caráter este, resultado do processo de digitalização, que reestruturou as bases tecnológicas que sustentavam o setor e culminou na criação de um novo modelo econômico pautado no acirramento da competição mercadológica e da redução do tempo de circulação da mercadoria.

A Informação e a Comunicação experimentaram mudanças relevantes na última década graças às estruturas e dinâmicas dos setores, que

atuam a serviço das necessidades do capital. Durante o Fordismo, a televisão, o rádio e o cinema eram os meios mais eficientes de se criar uma massa de consumidores para produtos pensados para serem massificados. A digitalização, a consolidação do consumismo desenfreado e a necessidade de acelerar a reprodução do capital permitiram o crescimento de novas plataformas como a TV Paga, plataformas Over The Top e serviços como o vídeo sob demanda [tradução nossa] (LOPES, 2017, p. 1)¹¹⁷

Mas as rupturas não se restringiram somente aos campos econômico e tecnológico. Estes dois aspectos, na verdade, conduziram a uma mudança ainda mais abrangente: nas formas de audiência e no comportamento do espectador, em se tratando do setor audiovisual. A televisão, por exemplo, deu à lógica do cinema um ar mais doméstico e desprendido, levando a narrativa para a sala de casa, ou em outras palavras, “o universo das telas se multiplicou com a popularização da televisão e com ela a experiência colaborativa de troca de informações entre os espectadores” (FERREIRA JR, 2015, p. 44).

Com o advento da internet e as ferramentas da digitalização, o caráter doméstico da TV foi ganhando cada vez mais contornos de individualização e personalização. Estes aspectos adquiriram ainda mais força quando da criação dos canais de nicho na TV a cabo, que ainda nos anos 1980, viu no mercado segmentado dos Estados Unidos um negócio lucrativo e de exploração viável. Em 1979, por exemplo, foram criados os primeiros canais de conteúdo de nicho naquele país: a Nickelodeon e ESPN, com conteúdos infantis e esportivo, respectivamente. Entrava no mercado uma concorrente à TV aberta e sua lógica de exibição gratuita e generalista.

No Brasil, este movimento se iniciou ainda na década de 1950, com as operações da CATV (*Community Antenna Television*), o mesmo sistema que primeiro operou nos Estados Unidos. Ele se constituía basicamente de cabos que captavam os sinais das TVs abertas e os replicavam a residências aonde a transmissão não chegava diretamente (POSSEBOM, 2009; LOPES, 2017). No entanto, somente cerca de 30 anos depois, já na década de 1990, foi que começou a se estruturar em bases mais sólidas e com marcos

¹¹⁷ Information and Communication areas have been experiencing relevant changes in the last decade regarding to the structures and dynamics of the sectors in order to serve the capital need. During the Fordism, television, radio and cinema were the most efficient means to create a mass of consumers to products thought to be massified. The digitalization, the consolidation of consumerism anywhere and the need to accelerate the capital reproduction process allowed the rise of platforms as Pay TV, platforms Over The Top and services like Video on Demand – VoD (LOPES, Denise. From Pay TV to VoD, 2017).

legais o mercado de TV de nicho ou TV por assinatura no Brasil, a partir da entrada do Grupo Globo e do Grupo Abril no sistema de operação.

Foi o Grupo Abril que pressionou o Ministério das Comunicações a enviar o primeiro decreto de regulação do serviço, ainda no governo José Sarney, autorizando a distribuição de som e imagem por meio de canal UHF e pelo espectro radioelétrico. Neste mesmo período, a portaria de 21 de junho de 1988 regularizava a transmissão de sinais de satélite por redes de cabo, permitindo inclusive a distribuição de sinais da TV aberta em VHF ou UHF (LOPES, 2017, p. 75). O problema era que as emissoras que operavam em rede aberta não autorizavam a retransmissão dos sinais pelos grupos menores que ainda operavam a CATV.

O protecionismo de mercado, já presente desde então, vislumbrava algo maior: a possibilidade de desenvolvimento de tecnologias futuras e geração de receitas a partir da lógica da transmissão e distribuição de conteúdo de nicho.

O acesso condicionado e os marcos legais

Desde o primeiro decreto para regulamentação das transmissões televisionadas no Brasil, isto na década de 1930, quando a TV ainda possuía um caráter totalmente experimental, a legislação brasileira já falava em radiocomunicação, referindo-se a este termo no artigo 2º do decreto de 27 de maio de 1931 como “radiotelevisão de imagens animadas”.

Para os efeitos deste decreto, constituem serviços da radiocomunicação, a radiotelegrafia, a radiotelefonia, a radiofotografia, a radiotelevisão, e quaisquer outras utilizações de radioeletricidade, para a transmissão ou recepção sem fio, de escritos, sinais de imagens ou sons de qualquer natureza por meio de ondas hertzianas (BRASIL, 1931).

A referência para as questões legais acerca do setor da Comunicação no país sempre foi a radiodifusão, ou seja, o suporte. O problema consiste no fato de que o termo “radiodifusão” se emprega com propriedade à transmissão pelo espectro. Neste viés, transmissões em banda larga ou internet móvel, por exemplo, ficavam fora da abrangência do parâmetro legal. No entanto, incluir a web como referência para as discussões legais também não traz garantias do cumprimento das determinações da lei por parte dos agentes que compõem o setor, uma vez que há grupos que exploram outros tipos de protocolo de comunicação além da internet, como o cabo e o satélite (CORRÊA, 2013, p. 115).

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) fala em Serviços de Acesso Condicionado (Seac). O acesso condicionado consiste basicamente na recepção, mediante contratação por assinatura, de conteúdos audiovisuais no formato de pacotes, ou de forma avulsa. O que a resolução propõe é tão simplesmente a unificação das regras para exploração de serviços semelhantes, mas que diferem na tecnologia de transmissão empregada. Com o Seac, que foi criado pela lei 12.485/2011, satélite, cabo e micro-ondas passaram a operar sob os mesmos marcos legais. Mas e em se tratando de modelos emergentes de serviços que trabalham, ao mesmo tempo, com mais de um parâmetro tecnológico, como é o caso dos serviços de TV por internet?

As discussões legais no Brasil acerca da transmissão televisionada no ambiente on-line ainda se mostra um terreno incerto, a começar pelas várias nuances conferidas às definições de TV por internet. Dentre os modelos de televisão em operação no país atualmente, a TV por internet parece ser a de maior potencial de expansão, já superando, em alguns casos, a TV aberta digital e a própria TV por assinatura (SHIPNUCK, 2006). Dados da Anatel, por exemplo, mostram que houve uma perda de 5% no número de assinantes da TV paga no Brasil entre 2016 e 2017 e que, em contrapartida, houve crescimento no número de contratos de serviços de banda larga e a disseminação da internet móvel no país, que, juntas, possibilitam o acesso de conteúdo sob demanda direto nos dispositivos dos usuários.

Um dos fatores que impulsionam este processo é justamente as muitas formas pelas quais a TV por Internet se apresenta ao público, formas essas bem mais flexíveis que a TV por broadcasting, seja ela aberta ou fechada. Corrêa e Toledo (2013) definem as duas principais formas de apresentação da TV por Internet: 1) Funcionamento fragmentado e 2) Sob demanda.

O primeiro [Funcionamento fragmentado] pode ser encontrado em websites que disponibilizam trechos audiovisuais com os mais diversos propósitos, desde usos pessoais até trailers de filmes para o cinema [...]. O segundo [Sob demanda], de maneira contínua, ocorre através do streaming, permitindo inclusive transmissões ao vivo, demandando maior banda adequada para exibição (ANDRADE; CORRÊA; TOLEDO, 2013, p. 112).

Os autores pontuam que o formato de transmissão sob demanda permite a visualização a partir de catálogos, se aproximando, a sua lógica, da TV a cabo por

assinatura, e da TV aberta, quando segue o modelo pautado na publicidade e é gratuito ao público. A diferença da TV por Internet em relação à TV Aberta e à Por Assinatura reside justamente na tecnologia empregada: é uma TV exclusivamente *streamed*, ou seja, funciona por carregamento ou *streaming* de mídia.

Os desafios para regulação do VoD no Brasil

No sítio do Ministério das Ciências, Tecnologias, Inovações e Comunicações (MCTIC) e nas páginas de agências fomentadoras e reguladoras do audiovisual no Brasil, como a Ancine, por exemplo, é possível ter um pequeno vislumbre de como a questão do VoD é tratada no Brasil. As publicações a respeito do serviço ainda carregam um ar descritivo e instrutivo sobre o que realmente vem a ser o vídeo sob demanda, como se estivesse ainda introduzindo o lógica do serviço aos agentes do setor, no entanto, sem conter planos realmente efetivos para sua regulação e enquadramento legal.

É o que se constata, por exemplo, na publicação de 31 de outubro de 2017¹¹⁸, quando da criação de um grupo de trabalho para debater as tendências do mercado do VoD no Brasil. A matéria, veiculada na página oficial do Ministério da Cultura (MinC), posiciona o serviço como um gerador de incertezas, do ponto de vista econômico e regulatório, e destaca as medidas que estão sendo tomadas para apresentação de proposições legislativas que permitam o enquadramento jurídico do VoD no país. A publicação deixa explícito ainda que o Brasil deve conhecer modelos internacionais de regulação do VoD para poder pensar em um modelo próprio.

O Grupo de Trabalho criado no âmbito do Conselho Superior de Cinema para elaborar uma proposta de medida provisória ou de projeto de lei que regulamente a cobrança da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) nos Vídeos Sob Demanda (VOD) ouviu representantes de algumas empresas que exploram esses serviços no Brasil durante reuniões realizadas no final da última semana [...]. Durante os debates, o GT recebeu contribuições da Agência Nacional do Cinema (Ancine) sobre a estrutura de mercado de VOD e sobre experiências internacionais no que se refere à regulação do segmento. O Grupo de Trabalho debateu os pontos principais a serem abordados na proposição legislativa objeto dos trabalhos (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2017).

¹¹⁸ A publicação completa encontra-se disponível em <<http://goo.gl/BUUzKM>>

A questão principal que se tenta responder é: como regular um serviço híbrido como o VoD a partir do aparato legislativo brasileiro? Quando se fala em VoD, se fala automaticamente em transmissão via internet móvel e banda larga, transmissão de conteúdos muitas vezes provenientes da transmissão em broadcasting, e que podem ser acessados tanto pela televisão quanto por uma variedade de dispositivos que se conectam a uma rede. Que enquadramento dar ao VoD para garantir sua expansão no mercado brasileiro, respeitando-se a livre concorrência e a paridade de oportunidades entre os players? Afinal, é televisão na internet? Internet na televisão? Ou o resultado de uma operação conjunta de dois modelos comunicacionais até então distintos?

Responder a estes, dentre vários outros questionamentos a respeito da natureza do VoD é a missão principal do Grupo de Trabalho criado pelo Ministério das Comunicações, que classifica a questão como “um problema de insegurança jurídica brasileira”¹¹⁹. O principal ponto discutido no atual momento são as receitas que os serviços de VoD gerarão para os cofres públicos, principalmente no tocante à Contribuição para Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). A sugestão do grupo de trabalho é que a incidência da Condecine seja feita sobre a receita das empresas que operam o serviço. Enquanto isso, a Agência Nacional de Cinema (Ancine) anunciou que está preparando um estudo detalhado que demonstre os impactos da regulação do VoD no país.

Para efeito de comparação, atualmente, os serviços de VoD em países europeus, por exemplo, seguem a Diretiva de Serviços de Comunicação Audiovisual Europeia, cujo primeiro texto é de 2010 e exige que os países da União Europeia (UE) coordenem as respectivas legislações nacionais¹²⁰. O texto sofreu modificações em 2016, quando passou pelo crivo dos parlamentos nacionais europeus e já houve propostas de mudanças em 2017 para a adoção em 2018 e vigência a partir de 2019.

No escopo atual, a legislação da UE define que o VoD atende às seguintes condições: 1) Os provedores têm responsabilidade social; 2) Os provedores têm como objetivo comercial a provisão de programas para informar, entreter ou educar; 3) Esses programas são comparáveis, em forma e conteúdo, à TV; 4) Promoção de obras

¹¹⁹ Disponível em <<https://goo.gl/Xe3je3>>. Acesso em 21 fev. 2018.

¹²⁰ Disponível em <<https://goo.gl/hcgjca>>. Acesso em 21 fev. 2018

européias; 5) Proteção de crianças e consumidores; 6) Controle de publicidade; 7) Proteção de exclusividade na transmissão de grandes eventos; 8) Combate ao ódio racial e religioso; 9) Acessibilidade (TOLEDO, 2018). Vale lembrar que as cotas de programação nacional são diferenciadas de país para país na Europa. Na Espanha, por exemplo, a lei prevê um mínimo de 30% do tempo anual total para produções europeias, enquanto que na França esse tempo chega a 60% e na Itália ele não passa de 20%.¹²¹

No Brasil, o Conselho Superior de Cinema (CSC) ainda está trabalhando na construção das diretrizes para a modelagem do ambiente regulatório do VoD no país. De acordo com a minuta publicada pelo órgão em dezembro de 2015, o vídeo sob demanda é considerado como o “novo horizonte de expansão do mercado audiovisual”, encontrando-se em plena expansão no Brasil, mas apesar da diversidade da oferta e da não-linearidade de seu uso, tem se aproximado cada vez mais da televisão, oferecendo conteúdos por vezes similares. É por conta destas similaridades que o CSC considera que o VoD interfere na organização dos demais segmentos do mercado.

Trata-se de: (a) um serviço de comunicação de conteúdos audiovisuais; (b) organizado em catálogo; (c) ofertado ao público em geral ou a assinantes; (d) de maneira não linear; (e) por meio de redes de comunicação eletrônica, dedicadas ou não; (f) com finalidade comercial, sendo remunerado diretamente pelo usuário (por meio de compras avulsas ou assinatura) e/ou venda de espaço publicitário, e (g) implica responsabilidade editorial do provedor, referente à seleção, organização e exposição dos conteúdos nos catálogos (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, Diretrizes para a construção de um marco regulatório do vídeo sob demanda, 2015).

Considerando estas condições, o CSC conclui que o VoD não se confunde com serviços provedores de internet, que têm suas operações normatizadas no país pela Lei Geral das Telecomunicações e pelo Marco Civil da Internet. A dificuldade do Conselho em dizer claramente no que o VoD se constitui reside principalmente no fato de que os serviços por ele ofertados abrangem um mercado de perfil diversificado, difícil de ser abarcado pelas especificidades das leis brasileiras que regem o setor. Por exemplo, a extraterritorialidade do serviço: a natureza Over The Top do VoD permite sua prestação a partir de outros países, o que afeta diretamente a isonomia do ambiente concorrencial

¹²¹ Disponível em < <https://goo.gl/rfhvFB>>. Acesso em 21 fev. 2018

nacional. A condição preliminar neste caso, conforme a minuta do CSC, é a adequação do serviço à legislação brasileira.

Por adequação à lei brasileira, subentende-se a inserção, no VoD, das cotas aplicadas aos serviços de acesso condicionado, como 1) a obrigação do provimento mínimo de títulos nacionais nos catálogos; 2) a obrigação de investir na produção ou licenciamento de obras brasileiras e; 3) a aplicação de destaque visual às obras brasileiras na interface do usuário. Estes três passos percorridos estabeleceriam as condições legais para se tratar da questão da tributação sobre os serviços de VoD no Brasil.

O desafio, neste caso, é construir um novo modelo tributário que não constitua barreiras à entrada no mercado, principalmente se levar-se em conta que muitos operadores de VoD são pequenos provedores. O atual modelo de tributação brasileiro se aplica sobre a oferta de título no catálogo, sem considerar os resultados econômicos. O impasse está no fato de que tributar o VoD pelo número de conteúdos disponibilizados pode restringir a diversidade de títulos ofertados ao usuário. O que o governo brasileiro propõe é garantir a sustentabilidade dos serviços, sem perder de vista a arrecadação da Condecine.

Isto exposto, o Conselho Nacional de Cinema propôs as seguintes diretrizes para o tratamento do VoD no meio regulatório brasileiro:

Sobre o serviço: a) o serviço [...] deve ser incluído formalmente no ordenamento jurídico brasileiro. Recomenda-se que isto seja feito por lei específica que defina a natureza do serviço; b) Os investimentos em catálogos [...] devem ser tratados como oportunidade para as produtoras e programadoras brasileiras e para ampliação da liberdade de escolha e da diversidade nos conteúdos audiovisuais; c) Recomenda-se o registro e a identificação dos prestadores do serviço, as condições de acessibilidade, a aplicabilidade das regras de proteção à infância, a regulamentação da publicidade e outros temas comuns aos serviços de comunicação audiovisual. (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2016).

Sobre a isonomia e equilíbrio dos agentes econômicos: a) O serviço deve ser regulado por um único estatuto jurídico [...] além de exigir a operação comercial realizada a partir do território nacional; b) Para controle dessas operações, sugere-se que o assunto seja analisado no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB); c) Recomenda-se que não haja vedação à prestação do serviço por agentes de outras atividades audiovisuais. (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2016).

Sobre a garantia e a exposição das obras brasileiras: a) Todos os instrumentos disponíveis podem ser mobilizados para a promoção dos conteúdos audiovisuais brasileiros nos catálogos, combinados de modo

a conjugar a rentabilização do serviço com o máximo de visionamento das obras nacionais; b) A obrigação de disponibilização em catálogo de obras brasileiras e obras de produção independente; c) Recomenda-se também que se estipulem obrigações de investimento em licenciamento de obras brasileiras independentes; d) Os espaços para obras brasileiras e independentes nos catálogos devem ser acompanhados do correspondente destaque visual e publicitário; e) É desejável que as obras circulem para as demais janelas e para outros provedores de VoD. (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2016)

Sobre o tratamento tributário do serviço: a) O marco legal do VoD deve alterar a obrigação tributária dos provedores em relação à Condecine, de modo que a contribuição passe a incidir sobre as receitas do provedor e não mais sobre a oferta de título; b) Deve ser exigida a segregação das receitas relativas às vendas combinadas de serviços audiovisuais e/ou de comunicação, incluídas aquelas advindas de venda de espaço publicitário (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2016).

Sobre a prestação de informações: a) A autoridade regulatória deve prover um sistema de registro dos agentes e dos serviços de vídeo sob demanda, com atualização constante dos dados; b) Os provedores devem prestar informações periódicas às autoridades regulatória e tributária sobre composição dos catálogos, preços praticados e receitas obtidas; c) Recomenda-se que a obrigação de prestação de informações envolva também o atendimento ao usuário (CONSELHO SUPERIOR DE CINEMA, 2016).

O estudo feito pela Agência Nacional de Cinema (Ancine), situa o VoD como um modelo de negócio autônomo em franca expansão, superando limites de conteúdo e territoriais e que dá maior poder de escolha ao consumidor. No documento “Desafios e oportunidades do VoD”, publicado pela agência em 2016, o Brasil aparece como o oitavo do mundo e o primeiro da América Latina em receita com serviços desta natureza, tendo arrecadado 52,30 milhões de dólares naquele ano.

A Ancine identificou quatro modelos de negócio principais explorados pelo VoD no mundo como forma de obtenção de receita. Estes modelos são classificados segundo as formas de acesso pelo usuário e a monetização do serviço, ou seja, seu pagamento ou não. Quais sejam: 1) Assinatura ou *Subscription VoD*; 2) Aluguel/venda ou *Transactional VoD*; 3) Acesso gratuito com publicidade ou *Advertising VoD*; e o 4) Acesso condicionado, ou seja, com vínculo a outro serviço, também chamado de *Catch-up Play*. Daremos prosseguimentos agora detalhando mais a fundo estes modelos de negócio, trazendo exemplos a nível mundial e sua atuação no Brasil.

Modelos de negócio do Vídeo Sob Demanda

A TV sob demanda se estrutura sobre dois modelos de transmissão: 1) *Internet Protocol Television* ou IPTV; e 2) *Over The Top Television* ou OTTtv (GREENFIELD & SIMPSON, 2009). A IPTV caracteriza-se basicamente pela transmissão no aparelho de televisão SmarTV conectado a uma rede de internet por meio de um modem, enquanto que a OTTtv se refere apenas à transmissão dos dados, podendo ser acessada em todo e qualquer dispositivo com acesso à rede. É a OTTtv que vai trabalhar a lógica da descentralização do consumo de conteúdo ao permitir assistir a produções em smartphones, tablets, computadores e televisões.

Vale ressaltar aqui que os serviços de vídeo sob demanda encontram na lógica do OTT seu maior potencial de expansão, embora no mercado hajam aparelhos SmarTV que já são IPTV de fábrica, ou seja, já vêm com aplicativos de VoD instalados e prontos para serem usados pelo espectador. O acesso nestes aparelhos se dá pelo aplicativo Smart IPTV, que agrega serviços sob demanda das mais variadas naturezas – desde música a vídeo – e um navegador de internet.

Segundo Lima (2009):

A tecnologia IPTV [...] é um suporte para o audiovisual interativo, pois tem a capacidade de transmissão bidirecional, que permite aos fornecedores de serviços entregar um conjunto de aplicações de TV interativa, por exemplo. Esse pacote pode incluir transmissões de TV ao vivo, audiovisual de alta definição, games interativos e navegação em banda larga pela internet (LIMA, 2009, p. 373).

Um ponto que merece destaque e que também é mencionado pelo autor com relação à tecnologia IPTV é a possibilidade que o sistema tem de gravar e armazenar conteúdo para ser acessado posteriormente, uma característica básica dos serviços sob demanda denominada de *Time-Shifting*.

Antes de substitutos, os serviços sob demanda, e dentre eles o VoD, entram no mercado como complementos a modelos econômicos já vigentes de produção, distribuição e consumo de conteúdos. A televisão não deixou de ser televisão, mas foi o seu suporte que teve mudanças e elas vieram no sentido de agregar e potencializar o uso de uma plataforma tradicional. A adequação de formatos permitiu levar o aparelho de TV para o meio da rua, dentro do bolso, acessar o que ele tem a oferecer na palma da mão.

O VoD e a TV seriam, portanto, serviços distintos que oferecem o mesmo tipo de produto cultural e operariam segundo dois modelos de convergência: 1) Em substituição, quando as características dos dois suportes são intercambiadas; e 2) Em complemento, quando uma plataforma é a combinação de produtos não relacionados, mas agregados para adicionar valor perante os usuários (GREENSTEIN; KHANNA, 1997).

As plataformas de VoD operam por meio de dois tipos de rede: a rede fechada ou Dedicada e a rede aberta ou Não Dedicada (LOPES, 2017). A primeira é controlada por um grupo privado e é o modelo utilizado, por exemplo por companhias de TV por assinatura para oferecer serviços sob demanda. Já esta última diz respeito às plataformas que utilizam a internet como canal de tráfego, a exemplo de serviços como Youtube e Netflix.

A monetização, ou seja, a forma de arrecadação de receitas pelos serviços, vai variar segundo o condicionamento do acesso ao conteúdo. Este acesso pode ser feito mediante assinatura, mediante o aluguel do conteúdo por tempo limitado, ou de forma gratuita, mas com a presença de anúncios. Há casos de serviços sob demanda de rede fechada que, além dos modelos SVoD, TVoD e AdVoD, operam no modelo *Catch-Up Play*, ou seja, dependem do conteúdo produzido por outros meios, como canais de televisão, por exemplo, para alimentação do catálogo.

Segundo as formas de monetização, os serviços de VoD se dividem Assinatura, Aluguel e Gratuito com publicidade. O primeiro, Vídeo Sob Demanda por Assinatura, ou *Subscription VoD*, é o modelo de acesso ao vídeo doméstico através do pagamento de uma quantia mensal ao operador do serviço. A assinatura pode dar direito tanto ao acesso ilimitado aos conteúdos da plataforma, quanto a pacotes de conteúdo fechados, seguindo-se a lógica do “quanto mais se paga, maior o leque de opções a escolher dentro do serviço”.

Em tese, o *Subscription VoD* apresenta para o vídeo sob demanda a mesma lógica de monetização aplicada à TV por assinatura, ou seja, encontra na sua base de assinantes sua principal fonte de receita. Atualmente, o maior exemplo que se tem de serviço de entretenimento por meio do *streaming* é a líder do mercado de VoD no mundo, a Netflix, que entrou em operação ainda no final da década de 1990, como um serviço on-line de locação de filmes e em 1999 lançou o serviço por assinatura, oferecendo locação ilimitada de DVDs por um preço mensal.

Já o VoD por Aluguel, ou *Transactional VoD*, pode ser traduzido pela expressão “transações avulsas”. Diferentemente do SVoD, este modelo de negócio se estrutura não sobre uma cobrança fixa mensal, mas sobre as taxas cobradas à medida que se acessa o conteúdo da plataforma, de maneira individual. Os valores podem variar de título para título, dependendo de dois critérios básicos: 1) Data de lançamento do conteúdo no serviço – quanto mais recente, mais caro será o aluguel; e 2) Grau de relevância aplicado pela base de usuários sobre o conteúdo – quanto mais bem classificado for o material, maior a taxa a ser cobrada para seu acesso.

No Brasil, o principal exemplo que se tem de *Transactional VoD* em operação atualmente é a plataforma Looke, o primeiro serviço brasileiro de vídeo sob demanda operando em rede aberta, de forma totalmente independente de outros provedores como TV aberta ou TV fechada. Lançado em 2015 no mercado, o Looke traz uma série de títulos, entre filmes e séries, para acesso tanto por assinatura, quanto por aluguel. O cadastro no aplicativo é gratuito, mas o serviço opera em três modalidades: 1) Vídeo Club, que é a assinatura mensal com acesso ilimitado ao catálogo; 2) Aluguel Digital, com um valor cobrado por cada filme alugado e que dá direito ao acesso ilimitado durante 48 horas após o primeiro play; e 3) Compra Digital, com um valor cobrado por cada filme comprado e acesso por tempo ilimitado ao conteúdo adquirido

Por último, o VoD Gratuito com Publicidade, ou *Advertising VoD*, seria a aplicação da lógica da TV aberta para o vídeo sob demanda. O acesso aos conteúdos é condicionado apenas por uma boa conexão de internet e se dá de forma inteiramente gratuita, mas com a presença de publicidades *pré-roll* ou *pós-roll* (antes ou depois do *streaming* do vídeo). Em plataformas como o Youtube, por exemplo – que se constitui como o maior modelo de *Advertising VoD* a nível mundial – vídeos mais longos já contam com publicidade durante sua exibição.

Conforme a asserção de Massarolo & Mesquita (2016):

[O Youtube] se destaca pela experimentação [...]. Tem como marca maior seu conteúdo gratuito gerado pelos usuários, em uma curadoria livre e organizada através de canais [...]. A plataforma se mantém financeiramente através de anúncios veiculados antes dos vídeos, e a receita é compartilhada com os realizadores (2016, p. 4-5).

Por se tratar de um serviço de VoD livre e aberto, o Youtube acaba congregando em um mesmo espaço uma série de produções etiquetadas em canais. São vídeos amadores e profissionais, vídeos que exploram temas de interesse público e os que exploram temas de interesses pessoais, narrativas ficcionais e não ficcionais também. E o próprio modelo de negócio pautado na exibição gratuita com anúncios cria um novo modo de monetização no serviço: a formação das Redes Multicanais ou *Multichannel Networks (MCN)*.

Mercado concorrencial brasileiro

Até o final de 2017, existiam 44 serviços de vídeo sob demanda em operação no Brasil¹²². Para efeito de comparação, dois anos antes, em 2015, esse número era de apenas 30 serviços, ofertados por 28 provedores. Somente os serviços dedicados, ou seja, os de Rede Fechada, foram responsáveis por 75% da receita gerada naquele ano (ANCINE, 2017).

Do total de serviços mapeados, a metade é de rede aberta ou *Over the top*, isto é, não se vinculam a nenhuma organização privada, seja ela canal de transmissão aberta ou operadora de TV por assinatura, e utilizam somente a internet como canal de tráfego. No Brasil, o principal serviço de VoD de rede aberta em operação é a Netflix, tanto em termos de amplitude de catálogo, quanto em termos de base de assinantes. Dados constantes no banco da plataforma *Unofficial Netflix Online Global Search* mostram que o Brasil é o oitavo do mundo em quantidade de títulos disponibilizados pelo serviço, com um total de 4.052 opções ofertadas aos assinantes. Destas, 3.074 são filmes e 978 são séries. Para efeito de comparação, o catálogo da Netflix com a maior amplitude mundial é o japonês, que contava, no início de 2018, com 6.348 títulos, sendo 5.026 filmes e 1.322 séries.

Quanto à monetização, a grande maioria (42) dos serviços de VoD operacionais no Brasil atuam sobre o modelo de negócio de assinatura (SVoD), que garante a arrecadação de receita mesmo quando a plataforma não estiver sendo utilizada pelo usuário. Destes, 22 monetizam por meio de assinaturas avulsas – Rede Aberta – e 20 com assinatura vinculada a um pacote de TV paga.

¹²² O mapeamento foi feito pela Ancine em 2017, quando elaborou um estudo traçando a dimensão do mercado de VoD no Brasil. A lista com os serviços pode ser encontrada em <<https://goo.gl/mFJwTC>>.

Os VoD's ofertados por meio do vínculo com a TV paga podem ser serviços pertencentes tanto às operadoras de TV, quanto aos canais específicos que possuem suas próprias plataformas. Quatro dos 20 serviços vinculados à TV paga, por exemplo, são VoD's oferecidos por operadoras: trata-se do NET NOW, Oi Play, Sky Online e Vivo Play, que trazem em seus catálogos a programação de boa parte dos canais que integram seus pacotes, exceto aqueles que possuem suas próprias plataformas. Como exemplos de canais que criaram seus próprios serviços de VoD têm-se ESPN, Fox, HBO, Lifetime, Telecine, Space, History Channel, TNT, Cartoon Network, Cinemax, Sony e A&E, além dos canais Globosat.

Um caso à parte que cabe ser mencionado é o da Globosat, que se estrutura como uma programadora de TV por assinatura e também uma das principais provedoras de serviços sob demanda do país. Além de contar com uma variedade de canais nos principais pacotes de TV paga, a Globosat também atua no VoD com a plataforma Philos TV e com a plataforma Globosat Play. Esta última agrega conteúdo dos canais de variedades Bis, Canal Brasil, GNT, Mais Globosat, Multishow e Canal Off; dos canais infantis Gloob e Gloobinho; dos canais de esporte Combate, Premiere e SporTV; do canal de notícias Globo News; do canal adulto Sexy Hot; e dos canais de filmes Universal Channel, Studio Universal e Megapix.

Os serviços de vídeo sob demanda operados por estes canais se dedicam a um público ainda mais segmentado, trabalhando com a produção de nicho, e o acesso se dá por meio da adesão a um pacote de TV por assinatura. Ou seja, mesmo que possuam somente conteúdo próprio em seus catálogos, o acesso às plataformas destes canais não está condicionado por uma assinatura igualmente independente, mas faz parte do pacote oferecido pela operadora de TV.

Vê-se, portanto, que a independência se dá no âmbito de produção, mas quando se trata de monetização, há divisão nos lucros. O termo monetização é um neologismo atribuído ao Marketing Digital e consiste na geração de receita a partir da exploração de um determinado ramo de atividade ou serviço. No viés da EPC, a monetização é posta lado a lado com o conceito de Mercantilização encontrado em Mosco (2017), ou seja, a “conversão de um bem em valor de troca”. No cenário dos ambientes digitais, a monetização subentende criação de formas de medição de valores, isto é, a aplicação de métricas (NAGASAKO, 2011), que permitem conhecer o capital social que circula pelas

redes e detectar a formação de padrões de consumo. Uma vez detectados estes padrões, os agentes do setor tornam-se aptos a oferecer produtos personalizados que funcionam como combustível para a geração de receita a custos módicos.

Além da monetização, a operação de serviços de VoD por canais individuais e não em pacotes de operadoras consiste também em protecionismo de mercado, ou seja, a adoção de medidas que restringem a atuação de outros agentes em um determinado setor. O protecionismo se dá por meio de acordos de ordenação de mercados e códigos de salvaguarda (SALVATORE, 1987), e se materializa no mercado sob demanda segundo a seguinte fórmula: os canais responsáveis pelo próprio serviço de VoD restringem o poder de atuação das operadoras de TV paga sobre seus catálogos, e os mantém à parte daquilo que é ofertado sob demanda por todos os outros canais do pacote, reduzindo, portanto, a concorrência.

Ao manterem seus conteúdos fora da plataforma ofertada pela TV fechada, que é bem mais ampla, estes canais evitam ainda disputar espaço com uma gama maior de títulos nos catálogos, podendo dar mais destaque à sua própria programação, em sendo os responsáveis pelo próprio serviço.

Em contrapartida, as operadoras de TV por assinatura que não contam com a programação dos canais supracitados em seus serviços de VoD acabam perdendo um pouco da variedade de conteúdo para oferecer ao seu assinante. Os catálogos se tornam mais reduzidos e, para compensar uma possível queda na base de usuários, tendem a investir em lançamentos e conteúdos *pay-per-view*, ou seja, no aluguel de vídeo. É o caso, por exemplo, dos serviços Sky Online, Vivo Play e NET NOW, que possuem como mote de publicidade a atualização quase que mensal com os principais títulos recém-saídos do cinema e disponibilizados por meio do *Transactional VoD* ou vídeo sob demanda por aluguel.

A disputa pela visibilidade de catálogos ofertados individualmente ou em pacotes gera um desequilíbrio no setor, que pode comprometer a equidade da oferta ao usuário. Quem paga por pacotes de canais e têm acesso a pacotes de catálogos de VoD acaba tendo mais opções de escolha que aqueles que pagam por serviços vinculados a programadoras e canais únicos.

Salvatore (1987) tece uma crítica sobre esta forma de protecionismo que prioriza a concentração para evitar a concorrência, mas acaba incidindo sobre o que é repassado ao consumidor. Para ele, o Novo Protecionismo, como chama estas práticas, costuma se

valer mais da necessidade um comércio justo do que de um comércio livre, priorizando a igualdade na concorrência, sem levar em consideração que é direito do usuário/consumidor/público ter acesso à maior gama de produtos possíveis. O protecionismo de mercado também se materializa a partir da concentração empresarial.

Quem opera o VoD no Brasil: concentração de mercado

Em termos de mercado brasileiro, a maior operadora nacional de serviços sob demanda de rede fechada ainda é as Organizações Globo: com os operadores Globopar, Globosat e Globo, o grupo de mídia se faz presente no mercado sob demanda tanto na TV fechada, quanto na TV aberta. O resultado disso é a formação de um monopólio em um mercado que ainda vem se estruturando no Brasil e a extensão do poderio econômico do maior grupo de mídia do país, que se consolidou no mercado televisivo, para o sob demanda.

O Grupo Globo expande muito mais que seus horizontes financeiros em termos mercadológicos, mas vem tentando impor no setor do VoD a imagem que construiu e sustentou durante anos no mercado do broadcasting por meio de um padrão tecno-estético. Kalikoske (2010) entende como padrão tecno-estético “uma configuração de técnicas, de formas estéticas, de estratégias, de determinações estruturais que definem as normas de produção historicamente determinadas de uma empresa ou produtor cultural particular” (2010, p. 3). O padrão tecno-estético se configura como fonte de barreiras à entrada de novos agentes no mercado e é um dos estruturadores da hegemonia, ou seja, da liderança cultural-política e ideológica em um determinado setor, segundo o que pontua Gramsci (1971).

Ao mesmo tempo em que pressupõe modelos de representação e de autoridade, a hegemonia comporta também traços de aceitação social, condutas e regras. É neste sentido que é tida como “aquilo que será incorporado e dado como natural, senso comum, modo naturalizado de pensar sobre o mundo, incluindo tudo, desde a cosmologia até a ética das práticas sociais diárias” (MOSCO, 2016, p. 58).

Um ponto a se ressaltar é que os serviços de VoD operados pelas Organizações Globo, uma vez vinculados às operações de TV do conglomerado (programadoras da TV por assinatura e a emissora de TV aberta), buscam se apoiar no padrão tecno-estético televisivo

e já conhecido no mercado para poder se consolidar em um novo modelo de nicho e fazer frente aos players entrantes, que vem operando cada vez mais com produção própria.

Em outras palavras, as plataformas de VoD do Grupo Globo se convertem em extensões dos canais de TV para o tráfego na internet e, enquanto formas de consumo de audiovisual personalizado, buscam, em parte, oferecer ao usuário um pouco de controle do usufruto da grade de programação exibida de maneira sequenciada via broadcasting. Ao recortar em trechos a transmissão da TV aberta, o serviço de VoD atribui maleabilidade a um produto estanque, podendo inclusive explorar pontos de suas narrativas que a exibição na grade não lhe permitiria. Assistir televisão torna-se, portanto, uma atividade mais interativa, intuitiva e tátil, três das características básicas do que se conhece por Cultura Sob Demanda.

Considerações finais

No presente trabalho, foram discutidas as questões legais e econômicas que regem os serviços de Vídeo Sob Demanda (VoD) no Brasil. Viu-se que, por se tratar de um modelo híbrido de transmissão e distribuição de conteúdo, a TV por Internet, como se classifica o VoD, ainda foge das tentativas de classificação generalizantes aplicadas pela legislação brasileira a meios tidos como tradicionais, tais como o rádio e a TV, por exemplo.

Percebeu-se que os próprios órgãos reguladores e fomentadores deste tipo de serviço ainda não conseguem entrar em um consenso sobre as formas de regulamentação e arrecadação a serem aplicadas. A maior certeza, no momento, é a de que estes players alteram a cadeia produtiva e remodelam as relações vigentes entre os agentes que compõem o setor. No que respeita ao mercado concorrencial, o VoD representa opção de escolha e maior oferta de conteúdo ao usuário, além de questionar o modelo econômico e de monetização dos players tradicionais, como a televisão.

Analisando-se o mercado concorrencial brasileiro, viu-se que os agentes que oferecem as plataformas de VoD ao público são, em sua maioria, os mesmos agentes controladores de grandes mídias do país, tais como as Organizações Globo (TV Aberta e TV Fechada) e a NET (TV Por Assinatura).

Partindo desta perspectiva, a principal conclusão a que se chega neste trabalho é a de que o VoD tem sido ressignificado no setor das comunicações no Brasil, a partir do ponto em que deixa de ser visto como concorrente e passa a ser apropriado pelos grandes grupos de mídia como possibilidades de ampliação de receitas e de audiências. Isto ficou exposto ao se constatar que mais da metade da receita gerada pelos novos players vem de serviços vinculados a agentes consolidados no setor, ou seja, as mídias hegemônicas não só apostam no VoD, como ainda conseguem monetizar em cima de sua exploração.

Conclui-se também que o Vídeo Sob Demanda, com todas as suas possibilidades tecnológicas, é tido mais como ferramenta para adequação de conteúdo televisivo na internet, e menos como ameaça à mídia tradicional TV, se levar-se em consideração que todos os VoD's de Rede Fechada, e até mesmo os de Rede Aberta, têm seus catálogos alimentados com conteúdos produzidos, primordialmente, para a televisão.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, W; TOLEDO, G; CORRÊA, D. **Problemas na definição legal de brasileira de TV sob demanda pela internet**. Revista Geminis. Ano 4 nº, pp. 108-126.

CALVET, E. **Vídeo Sob Demanda**. MidiaCom UFF. Niterói (RJ), 2015. Disponível em: <www.midiacom.uff.br/~debora/fsmm/trab-2004-1/VoD.pdf>. Acesso em: 05 mar 2018.

LOPES, D.M.M da S. **Estruturas e dinâmicas do mercado brasileiro de TV por assinatura no processo de reprodução do capital**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://www.pos.eco.ufrj.br/site/teses_dissertacoes_interna.php?tease=18. Acesso em 28 ago. 2017.

GREENFIELD, H. **IPTV and Internet video: expanding the reach of television broadcasting**. 2ªed. Burlington: Focal Press, 2009.

GREENSTEIN, S; KHANNA, T. What does industry convergence mean? In: YOFFIE, David (Ed). **Competing in the age of digital convergence**, Boston, MA, Harvard Business School Press, 1997.

JOHNSON, C. **Beyond catch-up TV: VoD interfaces, ITV Hub and the repositioning of television online**. Critical Studies in Television: The international journal of television studies. 2017, vol. 12(2) 121-138.

MAIA, A. G. B. O pós-moderno em questão: a sociedade dos media e a crítica contemporânea. **Revista Dialectus**, Fortaleza, ano 2, n. 5, p. 1-11, ago./dez. 2014

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Conselho debate contribuição de empresas nos serviços de VoD.** Disponível em <http://www.cultura.gov.br/banner-2/-/asset_publisher/0u320bDyUU6Y/content/conselho-debate-contribuicao-de-empresas-nos-servicos-de-vod/10883>. Acesso em 21 fev 2018.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Grupo de trabalho debate tendências de mercado do vídeo sob demanda.** Disponível em <http://www.cultura.gov.br/feed-geral/-/asset_publisher/G7Zpw3dqBUVE/content/id/1455016>. Acesso em 10 mar. 2018.

MOSCO, V. **Economia Política do Jornalismo.** In: DOURADO, J; LOPES, D; MARQUES, R. **Economia Política do Jornalismo: tendências, perspectivas e desenvolvimento regional.** Teresina: EDUFPI, 2016.

POSSEBON, S. **TV por assinatura: 20 anos de evolução.** SP: Save Produção, 2009.

SHIPNUCK, L. **The end of television as we know it: a future industry perspective.** Somers, IBM Global Services, 2006.

TYRON, C. **On-demand Culture: Digital Delivery and the Future of Movies.** Rutgers University Press. New Jersey, 2015.

Neste livro são mostradas e analisadas as realidades que vêm acontecendo nos últimos anos na América Latina a partir de pesquisas científicas que têm como base os estudos na área de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura e como foco as políticas de comunicação.

Pesquisas que foram apresentadas no Grupo de Trabalho (GT) “Políticas de Comunicação” do VII Encontro ULEPICC-Brasil, realizado em 2018 em Maceió (AL).

Evento que reuniu pesquisadores de várias partes do Brasil com o intuito de entender como as investigações científicas realizadas na área vêm analisando as realidades latinas e como aproximar a sociedade dos estudos acadêmicos, entendendo seus direitos em relação à comunicação, à informação e à cultura.