

## Uma defesa robusta da regulação dos meios de comunicação

Carlos Locatelli<sup>1</sup>

SARAVIA; Enrique, MARTINS; Paulo Emílio Matos e PIERANTI; Octavio Penna. (Org.). (2008). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV

O setor de mídia no Brasil tornou-se objeto de um intenso debate nos últimos anos, com a participação cada vez maior da universidade, dos partidos políticos, de instituições representativas do Estado, das empresas e de organizações de classe e não-governamentais, especialmente a partir do acirramento da discussão sobre a mudança do padrão do segmento de televisão aberta de analógico para digital. Entretanto, longe de encerrá-lo, a definição de um padrão e a implantação da TV digital é apenas parte ou etapa de um processo maior, que diz respeito à definição da função social do setor de mídia e que tem como desafio inexorável, a exemplo recente de dezenas de países de todo mundo, redefinir a política pública de comunicações, diante das mudanças e pressões crescentes nos planos econômico, social e cultural.

É nesse debate se insere *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*, organizado por Enrique Saravia, Paulo Emilio Matos Martins e Octavio Penna Pieranti e editado pela FGV Editora (2008). Apesar do silêncio histórico da mídia sobre o assunto, tratando (quando trata) invariavelmente a questão do ponto de vista tecnológico e dos negócios, e da cegueira e passividade do Estado, mesmo diante do evidente papel que a Constituição Federal lhe atribui, o livro é uma prova de que essa discussão está cada vez mais robusta, sobretudo no campo científico e entre segmentos organizados e interessados da sociedade civil.

A obra vem de um novo campo - muito bem vindo por sinal - o da Administração. Gestado na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV), traz a percepção de que a Administração, por meio de uma de suas mais importantes escolas no Brasil, reconhece, pode e deve contribuir para se avançar nesta área, “na crença de que, para se construir a democracia, é preciso discutir a regulação dos meios de

---

<sup>1</sup> Jornalista, professor do Departamento de Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Economia Industrial (UFSC), doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação (PPGCOM/UFRGS).

comunicação de massa”, como defende no prefácio o diretor da Ebape/FGV, Bianor Scelza Cavalcanti. Dessa forma, e o que é absolutamente salutar diante de um assunto tão complexo e naturalmente interdisciplinar, tanto na pesquisa quanto na arena política a democratização da comunicação deixa cada vez mais de ser objeto da própria comunicação e bandeira de movimentos sociais e categorias profissionais inerentemente a ela ligadas, para se tornar um tema da sociedade. A segunda constatação é a de que os organizadores reuniram autores com trajetórias intelectuais e políticas muito distintas e por vezes conflitantes, fato que considero essencial para o leitor vincular as práticas aos discursos de cada um.

Por isso o livro não é unívoco, um diálogo surdo entre pares com as mesmas falas, embora fique evidente o diagnóstico comum a todos, exceto um, como se verá adiante. E esse é, na minha leitura, o diagnóstico geral: as distorções estruturais e dinâmicas dos meios de comunicação de massa no Brasil, construídas historicamente pela relação clientelista Estado-empresariado privado, sem a participação da sociedade, são hoje evidentes sob qualquer ponto de vista e se materializam na vida do cidadão pelo impedimento a uma comunicação plena, com reflexos diretos na construção da democracia. Portanto, as comunicações precisam ser reguladas. Como, em que medida, por quem, conforme bem aponta Fernando Lattman-Weltman em seu artigo Comunicação e regulação da editoração multimídia: um enfoque histórico é um tema extremamente complexo, em aberto e que se apresenta de modo divergente nas diversas análises.

Relacionados aos temas propostos, a obra apresenta 14 textos tratando, entre outros, de questões como a tensão entre liberdade de expressão e direito à informação, oportunidades e riscos das novas tecnologias, o papel do Estado e da sociedade civil, inclusão digital, censura e regulação, economia da mídia, coronelismo eletrônico e financiamento eleitoral. Nem todos têm estrutura e rigor científico, apresentando, como o leitor verá, um tom ora ensaístico ora simplesmente apaixonado pela causa. Nesse contexto, considero essenciais e provocadores os textos de Enrique Saravia (O novo papel regulatório do Estado e suas conseqüências na mídia), de Valério Brittos e Marcelo Collar (Direito à comunicação e democratização no Brasil) e de Suzy dos Santos (Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico).

Uma das mais consistentes contribuições transversais aos textos vem do campo do Direito. Há um esforço histórico e conceitual para esclarecer a diferença entre o direito à expressão e o direito à informação ou comunicação. E fica claro que o direito à informação requerido não refuta, pelo contrário, mantém, incorpora e ultrapassa o direito à expressão.

Saravia, no artigo já citado, aponta como “a questão se torna complexa quando o direito de se expressar livremente entra em conflito com o interesse geral e, principalmente, com a sobrevivência de valores políticos considerados fundamentais para a vida democrática”. Paulo Martins e Takeyoshi Imasato, em Democracia, as NTICs e os meios de comunicação de massa, avaliam que “as antigas liberdades de expressão e de imprensa não são mais suficientes, ainda que sejam cruciais para o funcionamento da democracia”. Na visão de Brittos e Collar, o direito liberal da liberdade de expressão tornou-se, atualmente, mais um direito de empresa, insuficiente para garantir todas as potencialidades geradas pelo avanço das comunicações e, conseqüentemente, tem reflexos restritivos na conquista da cidadania e na construção da democracia. Diante disso os dois últimos autores reivindicam o reconhecimento e positivação do direito à informação.

Outra importante contribuição é o desvelamento do falso dilema entre censura e regulação. Em Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual, Octavio Penna Pieranti demonstra claramente essa diferença, fato extremamente importante uma vez que o argumento “regular é censurar” é um dos (senão o) argumentos a que se agarram os que defendem a manutenção da atual regulação, “o escudo ante a ação reguladora do Estado”, usando palavras de Martins e Imasato. O oportuno aprofundamento da questão em torno da classificação indicativa, um dos raros casos de avanço democrático na área, feita por José Eduardo Elias Romão em Todos ganham com a classificação indicativa (até mesmo os que afirmam perder dinheiro), permite eliminar racionalmente qualquer dúvida sobre em que termos está se falando de regulação, desde que, como diz Romão, se faça “essa simples operação com boa-fé e sem distorcer os fatores”.

Aproximando-se com o campo da economia, James Görden oferece em Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil um amplo panorama do setor e da interrelação entre a política e os sistemas e mercado de comunicação no Brasil, sobretudo a partir da relação que se estabeleceu entre o Estado e empresariado, boa parte deles políticos, por meio das concessões e permissões de radiodifusão. Com forte influência da teoria econômica da regulação, Guilherme Canela faz em Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos uma contundente defesa desse instrumento, seja para enfrentar os monopólios naturais, as falhas de mercado, as externalidades negativas e definir o uso dos bens públicos, defendendo a necessidade de “regras claras acerca da configuração permitida para a propriedade horizontal, vertical e cruzada”.

Incluo também nesse campo textos que se ancoram na perspectiva tecnológica, embora discutam com a política e o direito, como o de Martins e Imasato, para quem pode haver fortalecimento das democracias a partir da "força transformadora das NTICs", com a ressalva - oportuna diante dos deslumbramentos de certas correntes - de que tecnologia não gera transformações "per se". Esses autores vêem a apropriação para uso social das tecnologias como questão central, pois, caso contrário, cresce o risco de que seja apropriada para fins privados. Juliano Maurício de Carvalho, também trabalha nesse sentido em Cidadania on line: das iniciativas de inclusão aos desafios da gestão, observando a dinâmica que se estabelece a partir da tecnologia entre o potencial para a construção da cidadania digital ou sua outra face, a exclusão digital.

Do campo político, as contribuições apegam-se, sobretudo, às distorções provocadas na relação entre os proprietários dos meios de comunicação e o Estado. Merece especial atenção o texto de Suzy dos Santos, que a partir da herança conceitual do coronelismo de Victor Nunes Leal trabalha uma categoria analítica para o modelo brasileiro de comunicações, o coronelismo eletrônico, um "sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local". Outra constatação importante da autora é que o modelo de comunicação no Brasil está se afastando dos modelos internacionais mais conhecidos. Na contramão das experiências recentes, além da lógica clientelista em que outorgas se tornaram moeda política, há um deslocamento da centralidade do interesse privado (em detrimento do interesse público) para o interesse político e religioso (em detrimento do interesse econômico); a fixação de marcos distintos para radiodifusão e telecomunicações e a ausência de transparência sobre propriedade e afiliação da radiodifusão. Em Financiamento eleitoral pelo setor de comunicação (1998-2004): clientelismo político nos meios de comunicação, Israel Fernando de Carvalho Bayma agrega a essa perspectiva uma prática pouco ou nada conhecida da mídia, a de financiadora – em dinheiro – de candidatos a cargos públicos.

Ainda no campo da política, outra evidência é a centralidade conferida ao Estado nesse processo, tanto por sua responsabilidade histórica quanto por suas atribuições constitucionais. Lattman-Weltman destaca como diante de qualquer encaminhamento do tema comunicação ao Congresso Nacional, o "assunto reflui" e "o Executivo não faz jus de suas prerrogativas legislativas". Saravia aponta a necessidade de efetiva regulação estatal. Brittos e Collar questionam posições do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no sentido de conferir aos serviços de radiodifusão o tratamento dispensado a um serviço público. Canela defende que

em um ambiente democrático cabe aprofundar a ação do Estado no estabelecimento de diretrizes e a regulação estatal para a defesa do interesse coletivo, com instrumentos como o controle da concentração da propriedade, o direito de antena e o direito de resposta. Görgen requer uma nova postura do Estado quanto ao uso das verbas publicitárias públicas como moeda de troca por condições de governabilidade.

Quanto a regulação propriamente dita, o consenso termina no fato de quase todos os autores defendê-la, direta ou indiretamente. Lattman-Weltman lembra que a diversidade da regulação está ligada a diversidade dos modelos de mídia no mundo e questiona como devemos regular – se é que devemos. Brittos e Collar entendem que “o reconhecimento do direito à comunicação poderia dar-se, no Brasil, apenas com o arcabouço legal atualmente em vigor, desde que observados princípios já existentes como a função social da empresa, o papel do Estado, o tratamento dos serviços de radiodifusão como qualquer outro serviço público”. Em *A empresa de comunicação e o profissional: exigências da regulação*, José Seráfico aponta, entre outros pontos, a necessidade de maior clareza do papel que “julgamos reservado às comunicações no Brasil”, mas o autor não vê com bons olhos as experiências concretas das agências reguladoras, propondo maior atenção para modelos como o “Conar, o onbudsman e as comissões de ética do serviço público”. Saravia, Canela e Görgen defendem de modo consistente a regulação, apontando inclusive as áreas em que deve ocorrer. Adilson Vaz Cabral Filho e Lívia Dias Moreira Duarte, em *Comunicação na era digital: a apropriação do processo regulatório pela sociedade civil*, defendem não apenas uma nova regulação, mas o deslocamento do controle do processo para a “sociedade civil não-hegemônica”, ou seja, “pessoas, grupos e organizações sociais excluídos da participação em processos de produção de comunicação em amplo alcance”.

Como mencionado anteriormente, há um texto evidentemente fora da curva no livro. Redigido por Flávio Cavalcanti Júnior, *Radiodifusão, democracia e regulamentação da mídia* reflete, como diz o próprio autor, a forma como a “Abert gostaria de ver equacionada a questão da regulamentação no Brasil”. E se mostra essencial no conjunto dos textos, sobretudo ao leitor em busca de uma primeira aproximação com o assunto, pois além de permitir um debate no próprio livro evidencia as posições da mais influente entidade dos empresários de comunicação no Brasil. E as posições são claras: para Cavalcanti Júnior as idéias liberais são suficientes na área de comunicações, a radiodifusão brasileira cumpre “com a excelência que lhe é reconhecida mundialmente, sua tríplice missão de informar, educar e entreter, sem custo, os brasileiros pobres e os ‘despossuídos’, que são a maioria de nosso

povo”; e, para ser livre a radiodifusão tem que ser um negócio. Portanto, no entender do autor, qualquer tentativa de regulação é um ato arbitrário.

No conjunto, o livro fornece argumentos que podem esclarecer ao leitor porque uma nova regulação dos meios de comunicação, efetivando nada mais nada menos que os princípios constitucionais, é decisiva para a construção da democracia. E esse parece um momento oportuno para a leitura e a reflexão sobre o tema, não só pelo fato de que em momentos de grande transformação tecnológica essas oportunidades históricas aparecem. Mas também pela erosão momentânea do discurso que se assenta nas idéias de Milton Friedmann ou, para vermos mais a cara do neoliberalismo contemporâneo, nas práticas de Alan Greenspan. Fato é que diante do acirramento da crise financeira e real global (posterior a edição do livro) a regulação tem sido o recurso mais acionado por governos de todo o mundo, aplicada aos mercados mais liberais (os financeiros) e pelos países mais liberais (Estados Unidos e Inglaterra). Por tabela, a crise contribui para colocar em xeque as bases do discurso que defende um livre mercado nas comunicações que, no caso brasileiro, como mostra Suzy Santos, em sua versão coronelista pouco tem de capitalista.

Finalmente, como visto pela retórica desse texto, é evidente minha posição sobre a questão<sup>2</sup>. Científica e politicamente (no sentido proposto por Bourdieu) convenço-me racionalmente de que uma nova regulação é necessária. E em meu entendimento o livro corrobora essa idéia, pois ao agregar as perspectivas do direito, da administração, da comunicação e da economia (e, importante lembrar, fez falta à obra uma perspectiva cultural), mostra que, por qualquer campo que se entre, olhe e fale dessa realidade as conclusões convergem para isso.

Mas é preciso pensar para além da racionalidade científica, pois quando se trata de políticas públicas nem o reconhecimento dos problemas provoca automaticamente soluções, nem as soluções escolhidas são as que se mostram melhores. Em um campo marcado por disputas políticas e econômicas, o que se efetiva é resultado da força dos agentes envolvidos, entendendo por força os elementos econômicos, políticos e cognitivos utilizados por cada um, como nos ensina Subirats. Então, no mínimo, este livro nos ajuda a enxergar melhor um problema complexo e contribui para construir um discurso mais robusto em defesa do direito à informação, da regulação e da democracia, capaz de disputar a hegemonia hoje ocupada

---

<sup>2</sup> Em minha dissertação de mestrado *Livre e sob controle: o desafio de regular a mídia no Brasil*, defendida em 2001 junto ao Programa de Economia Industrial do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, analisei uma das dimensões deste debate, a econômica, avaliando especificamente a estrutura de mercado e a dinâmica da concorrência no setor de mídia no Brasil e o atual modelo de regulação, procurando identificar a necessidade de nova regulação e as variáveis que deveriam ser consideradas para este fim.

pelo discurso liberal. De certa forma, estamos diante de uma disputa pela interpretação do legado da Areopagítica, a obra de John Milton que vários dos autores referiam como o marco zero da relação comunicação e democracia. Mas não se pode esquecer que é justamente na simplicidade, autosuficiência e infinita capacidade de mimetismo do argumento em torno da liberdade de expressão que reside sua própria força. Ou, dito de outra forma, como se desprende da leitura de Lattman-Weltman, não se pode esperar grandes transformações ou contribuições dessa imprensa no sentido em que os autores acenam, pois sua natureza é, por hora, incompatível com o que se defende.