

Ecos da censura na regulamentação de meios de comunicação: propostas democráticas de controle e a herança autoritária em Portugal e no Brasil¹

Ecós de la censura en la regulación de medios: propuestas democráticas de control y la herencia autoritaria en Portugal y Brasil

Censorship echoes on media regulation: democratic proposals of control and authoritarian heritage in Portugal and Brazil

Ivan Paganotti

Doutor em Ciências da Comunicação pela USP. Professor do Digicorp/ECA-USP e da Universidade Anhembi Morumbi - Brasil

Contato: ivanpaganotti@gmail.com

Submetido: 07/07/2016

Aprovado: 13/11/2016

1. Este artigo inédito amplia os resultados de pesquisa de doutorado defendida em 2015 na ECA-USP. Uma versão preliminar desse trabalho foi apresentada no II Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana, na Universidade do Minho, em Braga/Portugal.



Resumo:

Este artigo aborda o desmonte das estruturas estatais de censura durante a abertura democrática em dois países que apresentam proximidade em suas características culturais, históricas, jurídicas e infelizes raízes comuns entre seus governos ditatoriais no século XX: Brasil e Portugal. Para isso, propõe uma contextualização das diferenças atuais de suas estruturas de regulação da comunicação a partir da reconstrução dos laços históricos em que convergiram, em séculos anteriores, mudanças de regimes políticos e pressões por maior controle dos meios de comunicação ou a defesa de maior liberdade de expressão.

Palavras-chave: censura, regulação, meios de comunicação, comunicação, democracia.

Resumen:

Este trabajo aborda el desmantelamiento de estructuras de censura estatal durante la apertura democrática en dos países con proximidad cultural, histórica, legal y desafortunadas raíces comunes entre sus gobiernos dictatoriales del siglo XX: Brasil y Portugal. Con este fin se propone una contextualización de las diferencias existentes en sus estructuras reguladoras de medios. Se propone la reconstrucción de los lazos históricos en que convergieron, en los siglos anteriores, los cambios de régimen político y presiones por control de los medios de comunicación o la defensa de la libertad de expresión.

Palabras clave: censura, regulación, media, comunicación, democracia.

Abstract:

This paper evaluates how State structures of censorship were dismantled during the democratic transition in two countries – Brazil and Portugal – that share historical, cultural and legal bonds as they try to leave behind the dictatorship regimes of the 20th century. In this sense, this research suggests that current differences of each media regulation entities can be understood in a context of the historical ties that have merged, in previous centuries, changes in political regime and social pressure for a broader media control or the defense of free speech.

Keywords: censorship, regulation, media, communication, democracy.



Introdução

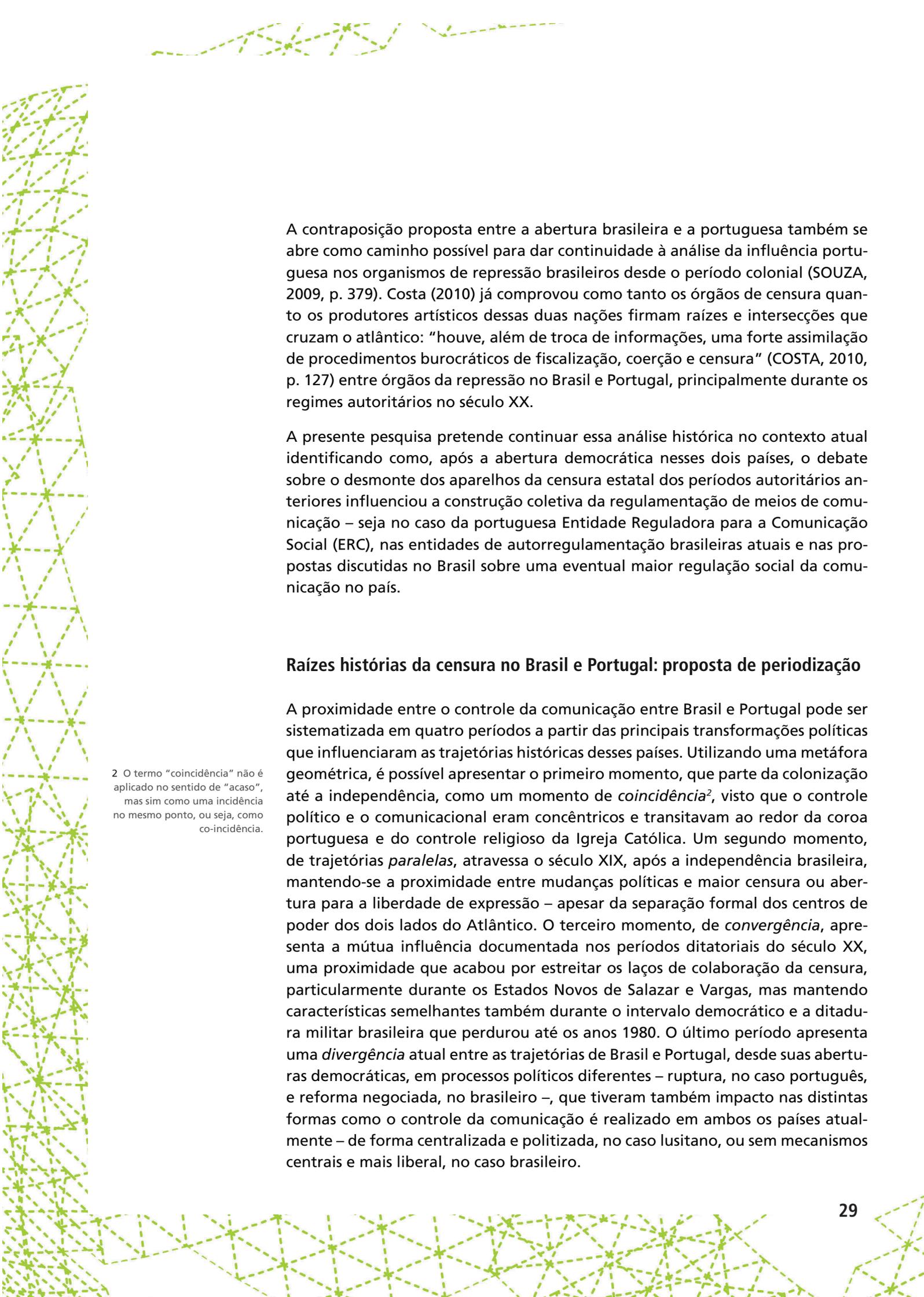
Democracias recentes, que precisam ainda superar o trauma dos anteriores regimes ditatoriais, por vezes precisam lidar com algumas das questões incômodas que não foram suficientemente tratadas na transição para a abertura democrática. Essas “herdeiras de regimes autoritários” (TELES, 2006, p. 89) encontram como barreira para o florescer democrático algumas das raízes ditatoriais que ainda parasitam o organismo do Estado de Direito.

Entre essas heranças indigestas dos períodos de exceção anterior encontra-se o difícil reposicionamento das estruturas de controle comunicativo. Ante a sombra da censura, tão temida quanto tabu na nova ordem democrática, oscila-se ainda entre os desejos por testar os novos limites da liberdade recém-conquistada e demandas receosas por maior controle sobre um processo que pode ameaçar valores tradicionais.

Este trabalho avalia justamente como é possível, durante a abertura democrática, conciliar as demandas sociais pelo desmonte da estrutura de censura estatal dos períodos autoritários que se pretendem superar, com as novas necessidades de controle e regulamentação da liberdade de expressão, de meios de comunicação e das artes. Como destacado por Voltmer (2013), não é só o processo de transição para a democracia que é afetado pela cobertura dos meios de comunicação (que procuram influenciar os movimentos a favor ou contra a abertura): também os meios de comunicação são diretamente impactados pelas mudanças de regime e muitas vezes podem sofrer com as turbulências de democracias em transição, resistindo aos novos tempos ou pressionando para escapar do controle estatal sobre a comunicação.

A presente análise procura sistematizar as instâncias regulatórias de uma nação que passou por processo de redemocratização em décadas recentes – o Brasil – usando como base instrumental o arcabouço proposto por Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013), que permite comparar os resultados obtidos pelos autores ao avaliar os instrumentos de regulação em diversas nações europeias, como Portugal. Além das proximidades históricas, culturais e jurídicas, Brasil e Portugal permaneceram durante décadas recentes sob governos autoritários que compartilhavam de afinidades ideológicas e pontos de contato em suas práticas autoritárias de controle (COSTA, 2010). As duas nações também precisaram passar pela abertura democrática no final do século XX, e enfrentam o desafio atual de superar raízes sociais e institucionais da tradição censória (BUCCI, 2011), além das novas pressões por democratização e controle social dos meios de comunicação.

Assim, o necessário desmonte dos órgãos estatais de censura que sustentavam os regimes autoritários que pretendem ser superados com a abertura democrática no Brasil e em Portugal enfrenta a dificuldade de, simultaneamente, construir novas estruturas de regulamentação de práticas midiáticas que precisam ser aprimoradas, de forma transparente, aberta e respeitando as novas normas vigentes no Estado Democrático de Direito.



A contraposição proposta entre a abertura brasileira e a portuguesa também se abre como caminho possível para dar continuidade à análise da influência portuguesa nos organismos de repressão brasileiros desde o período colonial (SOUZA, 2009, p. 379). Costa (2010) já comprovou como tanto os órgãos de censura quanto os produtores artísticos dessas duas nações firmam raízes e intersecções que cruzam o atlântico: “houve, além de troca de informações, uma forte assimilação de procedimentos burocráticos de fiscalização, coerção e censura” (COSTA, 2010, p. 127) entre órgãos da repressão no Brasil e Portugal, principalmente durante os regimes autoritários no século XX.

A presente pesquisa pretende continuar essa análise histórica no contexto atual identificando como, após a abertura democrática nesses dois países, o debate sobre o desmonte dos aparelhos da censura estatal dos períodos autoritários anteriores influenciou a construção coletiva da regulamentação de meios de comunicação – seja no caso da portuguesa Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), nas entidades de autorregulamentação brasileiras atuais e nas propostas discutidas no Brasil sobre uma eventual maior regulação social da comunicação no país.

Raízes históricas da censura no Brasil e Portugal: proposta de periodização

A proximidade entre o controle da comunicação entre Brasil e Portugal pode ser sistematizada em quatro períodos a partir das principais transformações políticas que influenciaram as trajetórias históricas desses países. Utilizando uma metáfora geométrica, é possível apresentar o primeiro momento, que parte da colonização até a independência, como um momento de *coincidência*², visto que o controle político e o comunicacional eram concêntricos e transitavam ao redor da coroa portuguesa e do controle religioso da Igreja Católica. Um segundo momento, de trajetórias *paralelas*, atravessa o século XIX, após a independência brasileira, mantendo-se a proximidade entre mudanças políticas e maior censura ou abertura para a liberdade de expressão – apesar da separação formal dos centros de poder dos dois lados do Atlântico. O terceiro momento, de *convergência*, apresenta a mútua influência documentada nos períodos ditatoriais do século XX, uma proximidade que acabou por estreitar os laços de colaboração da censura, particularmente durante os Estados Novos de Salazar e Vargas, mas mantendo características semelhantes também durante o intervalo democrático e a ditadura militar brasileira que perdurou até os anos 1980. O último período apresenta uma *divergência* atual entre as trajetórias de Brasil e Portugal, desde suas aberturas democráticas, em processos políticos diferentes – ruptura, no caso português, e reforma negociada, no brasileiro –, que tiveram também impacto nas distintas formas como o controle da comunicação é realizado em ambos os países atualmente – de forma centralizada e politizada, no caso lusitano, ou sem mecanismos centrais e mais liberal, no caso brasileiro.

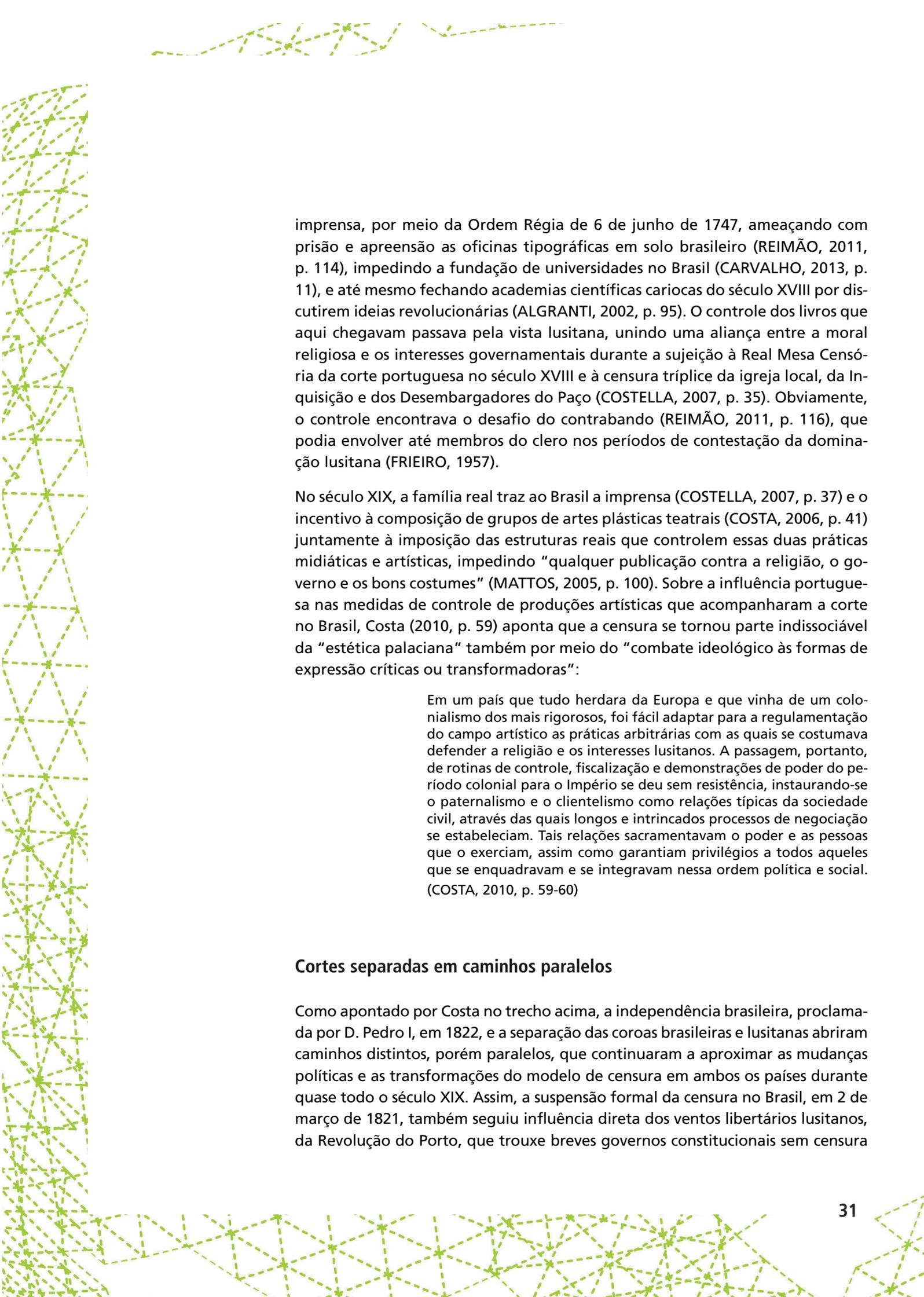
2 O termo “coincidência” não é aplicado no sentido de “acaso”, mas sim como uma incidência no mesmo ponto, ou seja, como co-incidência.

Trajetórias coincidentes na colonização absolutista

Além das tradicionais raízes ibéricas e, especificamente, lusitanas, na formação cultural, histórica e social do Brasil (HOLANDA, 1995), Brasil e Portugal infelizmente também partilharam de outras ramificações subterrâneas por meio de mecanismos de controle da expressão de seus povos. As grandes navegações elevaram Portugal a um império global, mas a “circulação de pessoas e ideias advinda do desenvolvimento da navegação e da prensa” (COSTA, 2010, p. 51) trazia riscos para o poder absolutista da coroa portuguesa, e por isso fez-se necessário adotar medidas de controle para combate às críticas ao poder político – e as heresias religiosas, dada a dependência entre a Coroa e a Igreja Católica na manutenção do poder sobre os corpos e almas em Portugal. Nesse período, a corte controlava o fluxo de ideias assim como as rotas de navegação, outorgando “privilégios, autorização real para publicação de livros que obrigava os autores a submeterem suas obras ao juízo real” (*Idem, ibidem*). É importante destacar que a censura prévia portuguesa coincide com o início da colonização do Brasil, no início do século XVI: em 1537, inicia-se a censura prévia eclesiástica realizada pelo Santo Ofício e pelo bispo da diocese, que seria posteriormente centralizada pelo poder real durante períodos de fortalecimento da coroa, como defendido por Pombal, no século XVIII (MATTOS, 2005, p. 99).

Do lado brasileiro da fronteira atlântica, desde a colonização, havia a constante ameaça de envio a Portugal para expurgar as heresias ante a Inquisição da Igreja Católica no moroso Tribunal de Lisboa (SOUZA, 2009, p. 380), que também promoveu visitas do Santo Ofício ao Brasil. Souza (2009, p. 379) destaca que “as atividades inquisitoriais, dos dois lados do Atlântico, semearam horror e pânico, deteriorando o tecido social mesmo quando se dirigiam a crimes menos cobiçados e rentáveis, como a feitiçaria e as práticas mágicas”. Assim, os atos fundadores da perseguição à liberdade de expressão brasileira – marcadamente, de ritos e discursos que se aproximavam das religiões africanas e indígenas sincretizadas em solo brasileiro, ou que ecoavam conhecimentos da cultura popular europeia, trazida pelos colonizadores migrantes – são marcados desde o início sob a sombra da colonização portuguesa. Não custa lembrar que também os fluxos transatlânticos, que trocavam, de um lado, relatos sobre as riquezas das colônias recém-descobertas na América, Ásia e África e, de outro, a crítica iluminista ao absolutismo da Europa, também eram alvo de embargo nas aduanas dos dois lados do Atlântico (BURKE, 2003, p. 130-131): a metrópole procurava ocultar de outras potências as informações estratégicas sobre seus domínios de além-mar, e estava ciosa da contaminação do pensamento libertário que poderia ameaçar seus interesses e sua dominação sobre suas colônias.

Havia também uma preocupação particular com o nascimento da imprensa incipiente em uma colônia que se pretendia manter insipiente. Isso explica o controle português sobre a produção e difusão de conhecimento no Brasil, proibindo a



imprensa, por meio da Ordem Régia de 6 de junho de 1747, ameaçando com prisão e apreensão as oficinas tipográficas em solo brasileiro (REIMÃO, 2011, p. 114), impedindo a fundação de universidades no Brasil (CARVALHO, 2013, p. 11), e até mesmo fechando academias científicas cariocas do século XVIII por discutirem ideias revolucionárias (ALGRANTI, 2002, p. 95). O controle dos livros que aqui chegavam passava pela vista lusitana, unindo uma aliança entre a moral religiosa e os interesses governamentais durante a sujeição à Real Mesa Censória da corte portuguesa no século XVIII e à censura tríplice da igreja local, da Inquisição e dos Desembargadores do Paço (COSTELLA, 2007, p. 35). Obviamente, o controle encontrava o desafio do contrabando (REIMÃO, 2011, p. 116), que podia envolver até membros do clero nos períodos de contestação da dominação lusitana (FRIEIRO, 1957).

No século XIX, a família real traz ao Brasil a imprensa (COSTELLA, 2007, p. 37) e o incentivo à composição de grupos de artes plásticas teatrais (COSTA, 2006, p. 41) juntamente à imposição das estruturas reais que controlem essas duas práticas midiáticas e artísticas, impedindo “qualquer publicação contra a religião, o governo e os bons costumes” (MATTOS, 2005, p. 100). Sobre a influência portuguesa nas medidas de controle de produções artísticas que acompanharam a corte no Brasil, Costa (2010, p. 59) aponta que a censura se tornou parte indissociável da “estética palaciana” também por meio do “combate ideológico às formas de expressão críticas ou transformadoras”:

Em um país que tudo herdara da Europa e que vinha de um colonialismo dos mais rigorosos, foi fácil adaptar para a regulamentação do campo artístico as práticas arbitrárias com as quais se costumava defender a religião e os interesses lusitanos. A passagem, portanto, de rotinas de controle, fiscalização e demonstrações de poder do período colonial para o Império se deu sem resistência, instaurando-se o paternalismo e o clientelismo como relações típicas da sociedade civil, através das quais longos e intrincados processos de negociação se estabeleciam. Tais relações sacramentavam o poder e as pessoas que o exerciam, assim como garantiam privilégios a todos aqueles que se enquadravam e se integravam nessa ordem política e social. (COSTA, 2010, p. 59-60)

Cortes separadas em caminhos paralelos

Como apontado por Costa no trecho acima, a independência brasileira, proclamada por D. Pedro I, em 1822, e a separação das coroas brasileiras e lusitanas abriram caminhos distintos, porém paralelos, que continuaram a aproximar as mudanças políticas e as transformações do modelo de censura em ambos os países durante quase todo o século XIX. Assim, a suspensão formal da censura no Brasil, em 2 de março de 1821, também seguiu influência direta dos ventos libertários lusitanos, da Revolução do Porto, que trouxe breves governos constitucionais sem censura



central durante parte inicial da década de 1820, em Portugal (PAULINO, 2008, p. 184). Entretanto, a tradição de controle da monarquia lusitana persistiu após o desmembramento dos impérios separados pelo Atlântico: no Brasil, mesmo a nova estrutura aparentemente libertária da Constituição de 1823, que permitia a publicação “sem dependência de censura” (COSTELLA, 2007, p. 39), ainda exigia o respeito aos limites legais determinados pelo novo imperador nos trópicos. E não se pode esquecer que, mesmo nos períodos mais liberais em ambos os lados do Atlântico, persistiu uma censura das artes e da comunicação para coibir os “excessos” sociais e políticos, elitizando a censura em defesa da moralidade. A cultura nacional era vista em abordagem paternalista, na qual o Estado necessitava proteger o público ignorante e guiá-lo para o contato com uma cultura erudita, ou controlando as manifestações populares consideradas como adequadas por representar valores nacionais positivos (COSTA, 2010, p. 66-67).

A virada do século XIX para o século XX apresenta um dos raros momentos em que o Brasil parece adiantar-se a Portugal, ao abandonar a monarquia em 1889, o que ocorreria duas décadas depois do outro lado do Atlântico. Ainda assim, ambos os países passaram por uma transição republicana em que as promessas de distensão e abertura política com o aumento da liberdade de expressão foram rapidamente substituídas por novo controle mais restrito e retorno à censura após ameaças de revoltas e convulsão social nos primeiros anos republicanos – no caso brasileiro, nas décadas finais do século XIX (MATTOS, 2005, p. 102) e, no português, nas primeiras décadas do século XX (PAULINO, 2008, p. 186).

Convergência e “sincronicidade” da censura em regimes autoritários

A aproximação convergente das mudanças políticas e das estruturas de controle nas duas instáveis novas repúblicas, durante o século XX, reforça o argumento de Costa (2010, p. 77) sobre a “perceptível sincronicidade entre Brasil e Portugal” como chave para a compreensão desse caminho trilhado “da monarquia à república e, depois, à ditadura”, o que traz efeitos também para as manifestações artísticas – e o controle da censura – nos dois países (COSTA, 2010, p. 77). Costa (2010) defende que a ditadura portuguesa de Salazar influenciou diretamente a construção de estruturas de censura e controle da comunicação na ditadura Vargas, no Brasil – mecanismos que foram preservados mesmo no intervalo democrático de meados dos anos 1940 aos anos 1960, como no caso da censura teatral e cinematográfica, ou retomados nas ditaduras militares dos anos 1960 aos anos 1980.

Assim, colonialismo, monarquia e ditadura foram os elos que costuraram a vida política de Portugal e Brasil até a segunda metade do século XX e, diríamos, até os estertores da Guerra Fria, quando a globalização veio reorganizar as relações internacionais e redefinir antigas alianças. Não seriam a independência, nem a república ou o fascismo que poriam termo à longa e próxima relação que se estabeleceu entre



Portugal e Brasil, mas a globalização, com suas novas formas de dominação, subordinação e parceria internacionais. (COSTA, 2010, p. 90)

O diagnóstico de Costa sobre o descolamento recente entre as trajetórias do Brasil e Portugal serão retomados a seguir; mas, por hora, é importante destacar que os momentos de aproximação entre os dois países também se inserem em tendências mundiais mais amplas, como as revoltas burguesas do século XIX e o avanço dos regimes totalitários em diferentes países europeus e latino-americanos – assim como também asiáticos e, posteriormente, africanos. As transições políticas que levavam a regimes autoritários sempre utilizaram a censura como meio de controle – mas nem sempre as aberturas liberais conseguiram romper com esse legado, como será discutido a seguir. Costa (2010, p. 91) aponta a “sintonia” entre governos de exceção e a ideologia fascista, apresentando como denominador comum práticas autoritárias e paternalistas de “ditaduras personalistas voltadas à adesão popular e ao nacionalismo ultraconservador”. Com isso, os meios de comunicação constituíram plataforma de apoio para a disseminação dos valores alinhados com o regime, e necessitavam estar sob controle constante, evitando desvios, questionamentos ou crítica subversiva.

A proximidade das ditaduras de Vargas e Salazar revela-se pela adoção do termo “Estado Novo” (COSTA, 2010, p. 89), mas vai além da inspiração ideológica autoritária nacionalista, utilizando mecanismos e estruturas semelhantes de controle da cultura e de meios de comunicação (*Id., ibid.*, p. 158): “dando continuidade ao que já vinha ocorrendo desde o período colonial e o Império, o Brasil se apropriava de formas e procedimentos de Estado para instalar a censura aqui no país” (*Id., ibid.*, p. 127). Os mecanismos e estruturas da censura que Costa (2010) demonstra terem sido adotados no Brasil por inspiração portuguesa envolvem a sistematização das condutas dos censores em manuais, o registro burocrático dos processos de submissão para conseguir autorizações e a construção de arquivos do material aprovado ou censurado.

Mesmo que ambos os governos procurassem simultaneamente ocultar a censura de que dependiam para evitar a pressão internacional dos governos democráticos ocidentais e da pressão interna por mais abertura política e cultural, a ditadura portuguesa encontrou um fim súbito ainda no começo dos anos 1970, com a Revolução dos Cravos, enquanto a ditadura brasileira pôde preparar um longo período de distensão, em uma abertura defendida como “lenta, gradual e segura” – e dominada pelos militares, em um processo que se arrastaria até o final dos anos 1980. Por seguirem caminhos opostos no modelo de redemocratização, Brasil e Portugal também reposicionarão seus mecanismos de controle de comunicação de forma diferente em tempos de abertura.

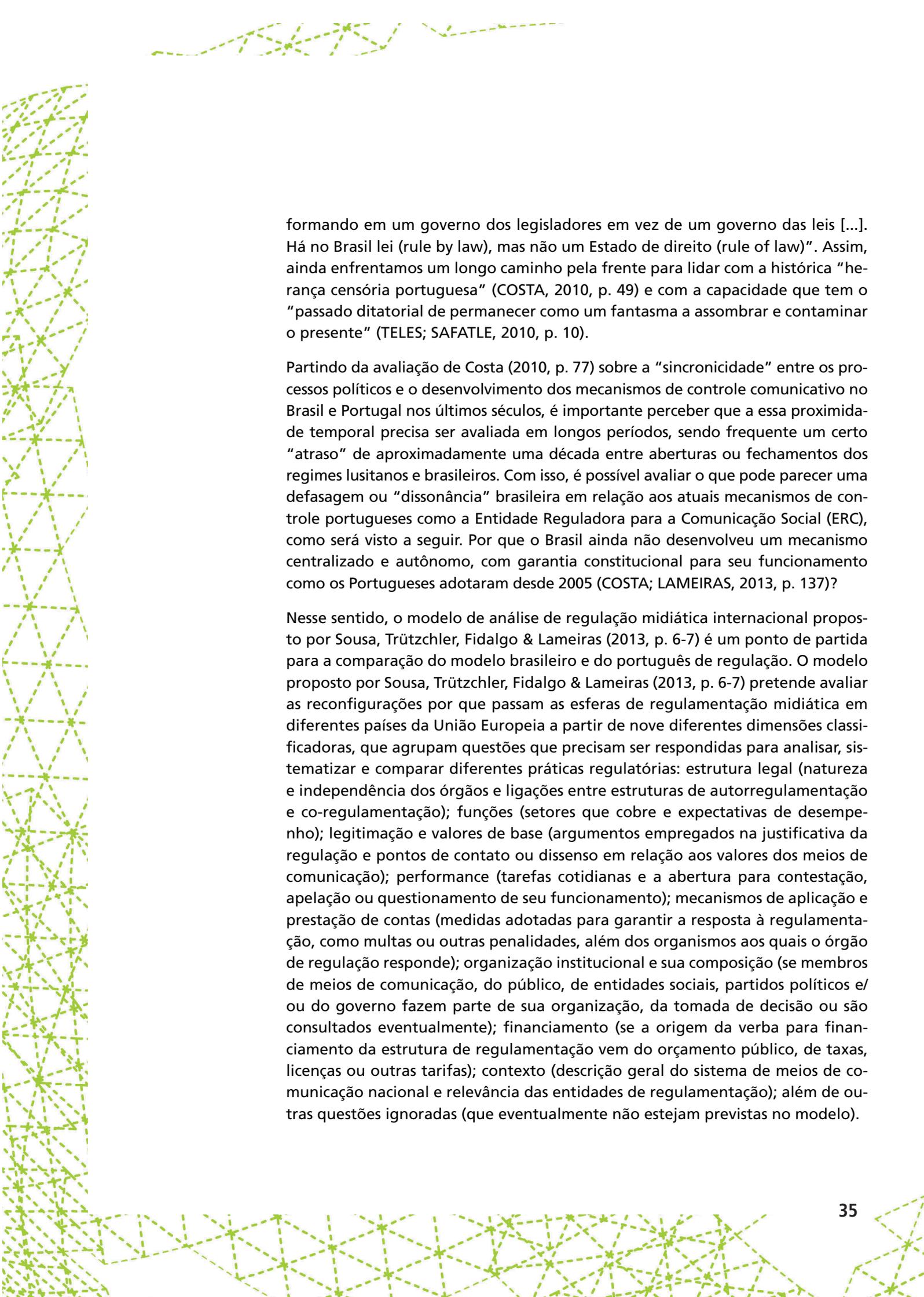
Divergências: redemocratização entre rupturas e reformas

Como exposto na seção anterior, as proximidades entre as trajetórias políticas brasileiras e portuguesas sofreram uma ruptura no final do século XX devido à *divergência* (o último dos quatro períodos sugeridos no início da seção anterior) dos processos de redemocratização – que, por sua vez, levaram também a diferentes mecanismos de controle da comunicação nos atuais tempos democráticos. Entre os fatores que podem explicar esse distanciamento, é importante lembrar, inicialmente, a diferença entre o tamanho dos sistemas nacionais de comunicação e da capacidade de intervenção estatal propiciada pelos orçamentos de uma nação de 200 milhões de brasileiros, em comparação com os 10 milhões de portugueses. Como destacado por Puppis (2009), nações com menor mercado local podem ser levadas a maior intervenção estatal para proteger seus produtos culturais perante ameaças de grandes produtores estrangeiros, ainda mais em casos em que se sentem ameaçadas por outras nações maiores com que partilham um idioma – como é o caso de Portugal ante a invasão de produtos brasileiros como as telenovelas.

Entretanto, um elemento que continua a aproximar os dois países, mesmo após tomarem desvios alternativos no processo de redemocratização, é o próprio legado autoritário dos períodos anteriores, evidenciado nas diferentes maneiras como se procura solucionar a tensão entre as demandas de controle comunicativo e os anseios por menor intervenção para manter a autonomia da liberdade de expressão. Assim, a sincronicidade apontada por Costa também continua entrelaçando os caminhos brasileiros e portugueses, que se aproximaram, nas últimas décadas do século XX, da redemocratização e da necessária desconstrução das estruturas de censura estatal em meio à abertura política:

Assim, tanto em Portugal como no Brasil, passadas tantas décadas de censura, ainda se discute qual deve ser a relação entre o Estado e os produtores culturais e como é possível equacionar liberdades criativas e fomento sem cair na censura e no dirigismo (COSTA, 2010, p. 126).

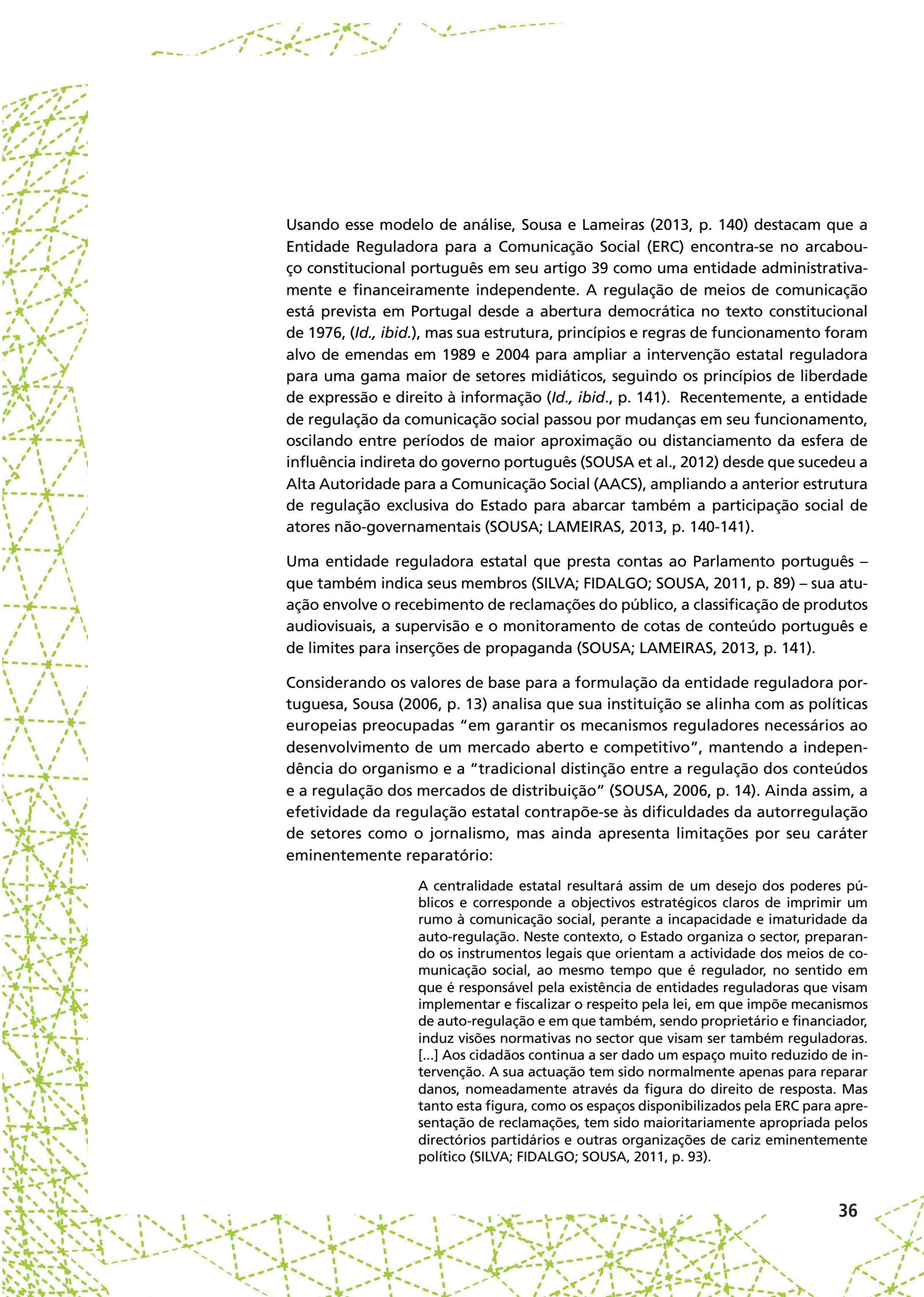
Na análise de Cretella Neto (2008, p. 5), com esse movimento histórico de liberalização moderada inicialmente sob controle e posteriormente sob influência de Portugal, “passou-se de um período de privilégio – ou de monopólio – das informações para outro, de censura prévia” e, seguindo os comentários de Nobre (1988, p. 2) “finalmente, por uma fixação de responsabilidade equivalente a uma censura a posteriori, a ser apurada judicialmente”, em cenário jurídico que se estende até hoje. Por outro lado, Costa (2008, p. 22) alerta que a violência da censura não está simplesmente no corte das palavras, mas na submissão dos seus autores “para defender suas intenções e ideias frente às autoridades constituídas”. Com a abertura democrática, os direitos garantidos pela Constituição deveriam defender a liberdade de imprensa e de expressão; entretanto, Zaverucha (2010, p. 68-69) alerta para as raízes autoritárias que deformam o texto constitucional e as práticas de poderes que os desrespeitam: “É como se o Brasil estivesse se trans-



formando em um governo dos legisladores em vez de um governo das leis [...]. Há no Brasil lei (rule by law), mas não um Estado de direito (rule of law)". Assim, ainda enfrentamos um longo caminho pela frente para lidar com a histórica "herança censória portuguesa" (COSTA, 2010, p. 49) e com a capacidade que tem o "passado ditatorial de permanecer como um fantasma a assombrar e contaminar o presente" (TELES; SAFATLE, 2010, p. 10).

Partindo da avaliação de Costa (2010, p. 77) sobre a "sincronicidade" entre os processos políticos e o desenvolvimento dos mecanismos de controle comunicativo no Brasil e Portugal nos últimos séculos, é importante perceber que a essa proximidade temporal precisa ser avaliada em longos períodos, sendo frequente um certo "atraso" de aproximadamente uma década entre aberturas ou fechamentos dos regimes lusitanos e brasileiros. Com isso, é possível avaliar o que pode parecer uma defasagem ou "dissonância" brasileira em relação aos atuais mecanismos de controle portugueses como a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), como será visto a seguir. Por que o Brasil ainda não desenvolveu um mecanismo centralizado e autônomo, com garantia constitucional para seu funcionamento como os Portugueses adotaram desde 2005 (COSTA; LAMEIRAS, 2013, p. 137)?

Nesse sentido, o modelo de análise de regulação midiática internacional proposto por Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013, p. 6-7) é um ponto de partida para a comparação do modelo brasileiro e do português de regulação. O modelo proposto por Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013, p. 6-7) pretende avaliar as reconfigurações por que passam as esferas de regulamentação midiática em diferentes países da União Europeia a partir de nove diferentes dimensões classificadoras, que agrupam questões que precisam ser respondidas para analisar, sistematizar e comparar diferentes práticas regulatórias: estrutura legal (natureza e independência dos órgãos e ligações entre estruturas de autorregulamentação e co-regulamentação); funções (setores que cobre e expectativas de desempenho); legitimação e valores de base (argumentos empregados na justificativa da regulação e pontos de contato ou dissenso em relação aos valores dos meios de comunicação); performance (tarefas cotidianas e a abertura para contestação, apelação ou questionamento de seu funcionamento); mecanismos de aplicação e prestação de contas (medidas adotadas para garantir a resposta à regulamentação, como multas ou outras penalidades, além dos organismos aos quais o órgão de regulação responde); organização institucional e sua composição (se membros de meios de comunicação, do público, de entidades sociais, partidos políticos e/ou do governo fazem parte de sua organização, da tomada de decisão ou são consultados eventualmente); financiamento (se a origem da verba para financiamento da estrutura de regulamentação vem do orçamento público, de taxas, licenças ou outras tarifas); contexto (descrição geral do sistema de meios de comunicação nacional e relevância das entidades de regulamentação); além de outras questões ignoradas (que eventualmente não estejam previstas no modelo).



Usando esse modelo de análise, Sousa e Lameiras (2013, p. 140) destacam que a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) encontra-se no arcabouço constitucional português em seu artigo 39 como uma entidade administrativa e financeiramente independente. A regulação de meios de comunicação está prevista em Portugal desde a abertura democrática no texto constitucional de 1976, (*Id., ibid.*), mas sua estrutura, princípios e regras de funcionamento foram alvo de emendas em 1989 e 2004 para ampliar a intervenção estatal reguladora para uma gama maior de setores midiáticos, seguindo os princípios de liberdade de expressão e direito à informação (*Id., ibid.*, p. 141). Recentemente, a entidade de regulação da comunicação social passou por mudanças em seu funcionamento, oscilando entre períodos de maior aproximação ou distanciamento da esfera de influência indireta do governo português (SOUSA et al., 2012) desde que sucedeu a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), ampliando a anterior estrutura de regulação exclusiva do Estado para abarcar também a participação social de atores não-governamentais (SOUSA; LAMEIRAS, 2013, p. 140-141).

Uma entidade reguladora estatal que presta contas ao Parlamento português – que também indica seus membros (SILVA; FIDALGO; SOUSA, 2011, p. 89) – sua atuação envolve o recebimento de reclamações do público, a classificação de produtos audiovisuais, a supervisão e o monitoramento de cotas de conteúdo português e de limites para inserções de propaganda (SOUSA; LAMEIRAS, 2013, p. 141).

Considerando os valores de base para a formulação da entidade reguladora portuguesa, Sousa (2006, p. 13) analisa que sua instituição se alinha com as políticas europeias preocupadas “em garantir os mecanismos reguladores necessários ao desenvolvimento de um mercado aberto e competitivo”, mantendo a independência do organismo e a “tradicional distinção entre a regulação dos conteúdos e a regulação dos mercados de distribuição” (SOUSA, 2006, p. 14). Ainda assim, a efetividade da regulação estatal contrapõe-se às dificuldades da autorregulação de setores como o jornalismo, mas ainda apresenta limitações por seu caráter eminentemente reparatório:

A centralidade estatal resultará assim de um desejo dos poderes públicos e corresponde a objectivos estratégicos claros de imprimir um rumo à comunicação social, perante a incapacidade e imaturidade da auto-regulação. Neste contexto, o Estado organiza o sector, preparando os instrumentos legais que orientam a actividade dos meios de comunicação social, ao mesmo tempo que é regulador, no sentido em que é responsável pela existência de entidades reguladoras que visam implementar e fiscalizar o respeito pela lei, em que impõe mecanismos de auto-regulação e em que também, sendo proprietário e financiador, induz visões normativas no sector que visam ser também reguladoras. [...] Aos cidadãos continua a ser dado um espaço muito reduzido de intervenção. A sua actuação tem sido normalmente apenas para reparar danos, nomeadamente através da figura do direito de resposta. Mas tanto esta figura, como os espaços disponibilizados pela ERC para apresentação de reclamações, tem sido maioritariamente apropriada pelos directórios partidários e outras organizações de cariz eminentemente político (SILVA; FIDALGO; SOUSA, 2011, p. 93).

3 Tradução do autor – no original: “regulatory captured by the regulated” (SOUSA; LAMEIRAS, 2013, p. 146).

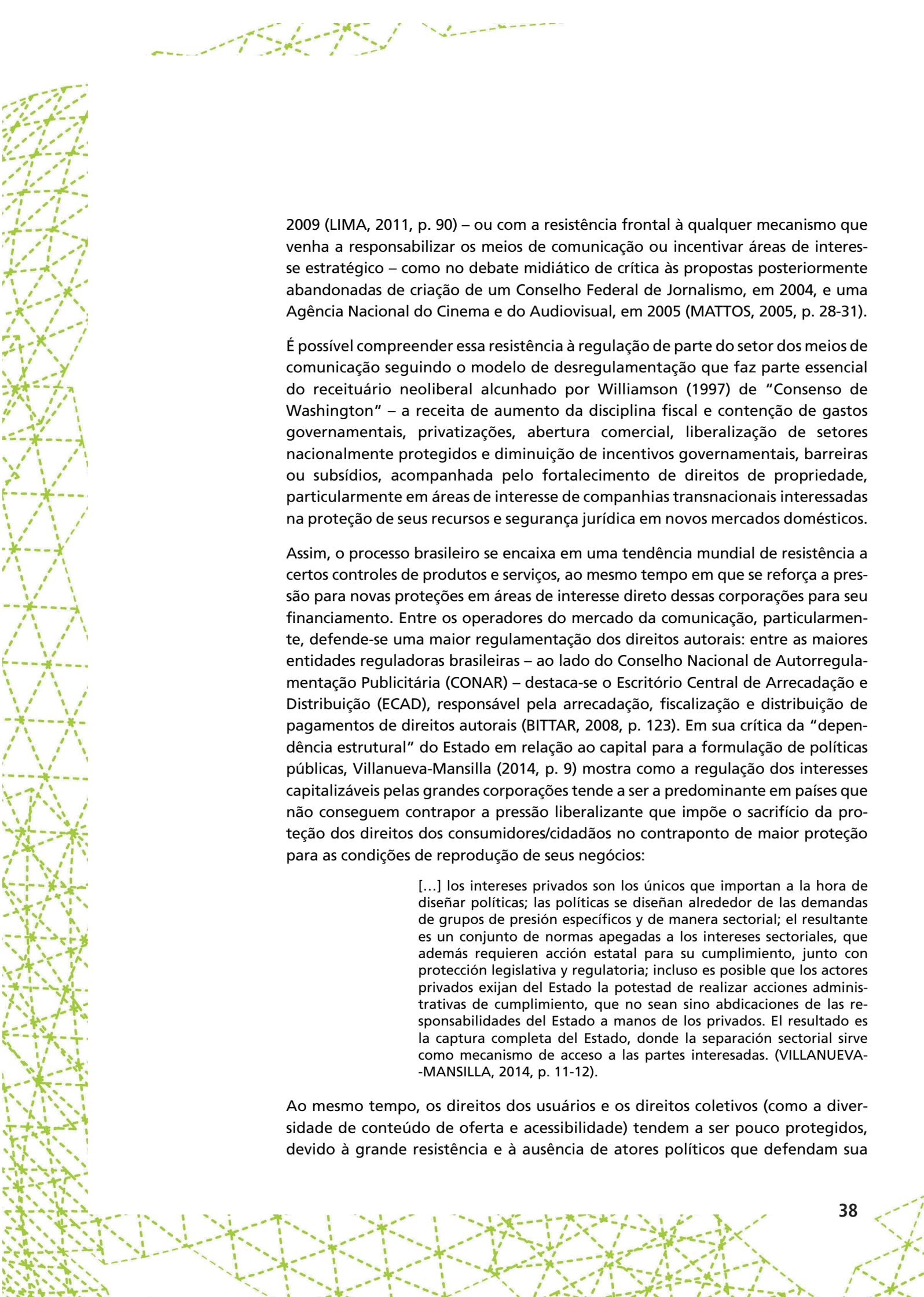
Sousa e Lameiras (2013, p. 146) também criticam recentes preocupações de favorecimento de grandes corporações midiáticas, em um caso de “regulador capturado pelo regulado”³. Ainda assim, a regulação midiática portuguesa tem sido desenvolvida como uma “solução intermediária entre o modelo liberal (defendido para outras esferas económicas) e o modelo protecionista”, em um cenário de “redução progressiva do apoio do estado” (SOUSA, 2006, p. 19) – uma configuração próxima, ainda que distinta pela ausência de uma entidade centralizada de regulação estatal, da realidade brasileira, como será visto a seguir.

Interesses (auto)regulados no Brasil e resistência à regulação social

A partir da sistematização das instâncias regulatórias segundo o arcabouço descrito anteriormente, é possível analisar um elemento complementar, que não é coberto diretamente na proposta de Sousa, Trützchler, Fidalgo & Lameiras (2013), mas que é central no caso brasileiro de resistência midiática à regulação: como a criação, as transformações e as decisões dessas instâncias de regulamentação midiática foram cobertas em momentos chave por meios de comunicação (que é justamente o alvo dessa regulamentação, e também o palco do debate sobre seus processos)?

Como bem destacado por Braga (2006, p. 40), “os dispositivos socialmente gerados para organizar falas e reações sobre a mídia utilizam, com frequência, a própria mídia como veiculador” – o que ocorre no caso particular das regulamentações sobre a liberdade de expressão e os próprios meios de comunicação. Para isso, é importante avaliar a tematização (HABERMAS, 1987, vol. I, p. 145) de estruturas e casos de controle comunicativo pelos meios de comunicação. Para Habermas, o pano de fundo tomado como ponto pacífico na vida cotidiana permanece “aprobemático”, e somente parte dele é “tematizado”, ou seja, colocado como objeto nas falas. Entretanto, em momentos de conflito, os próprios pressupostos coletivos podem ser foco de dissenso e, como nenhum participante pode clamar ter o “monopólio interpretativo” (*Id., ibid.*), é necessário incluir em suas interpretações o ponto de vista alheio sobre seu mundo compartilhado. Assim, parte essencial do processo discursivo de entendimento passa por “tematizar a pretensão de validade que se mostrou problemática” (*Id., ibid.*, p. 47). Em casos de controle comunicativo, essa tematização é particularmente reveladora por apontar para os pressupostos de funcionamento dos próprios canais, linguagens, temas e discursos que estão na cena midiática – não só revelando seus bastidores para o público, mas também deixando abertura para alterações nos mecanismos de produção cultural.

Com isso, é revelador analisar como a discussão brasileira recente sobre a regulação dos meios de comunicação é envolta em brumas de silêncio pelos maiores órgãos da imprensa – como foi o caso da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), boicotada pelas maiores empresas de comunicação em dezembro de



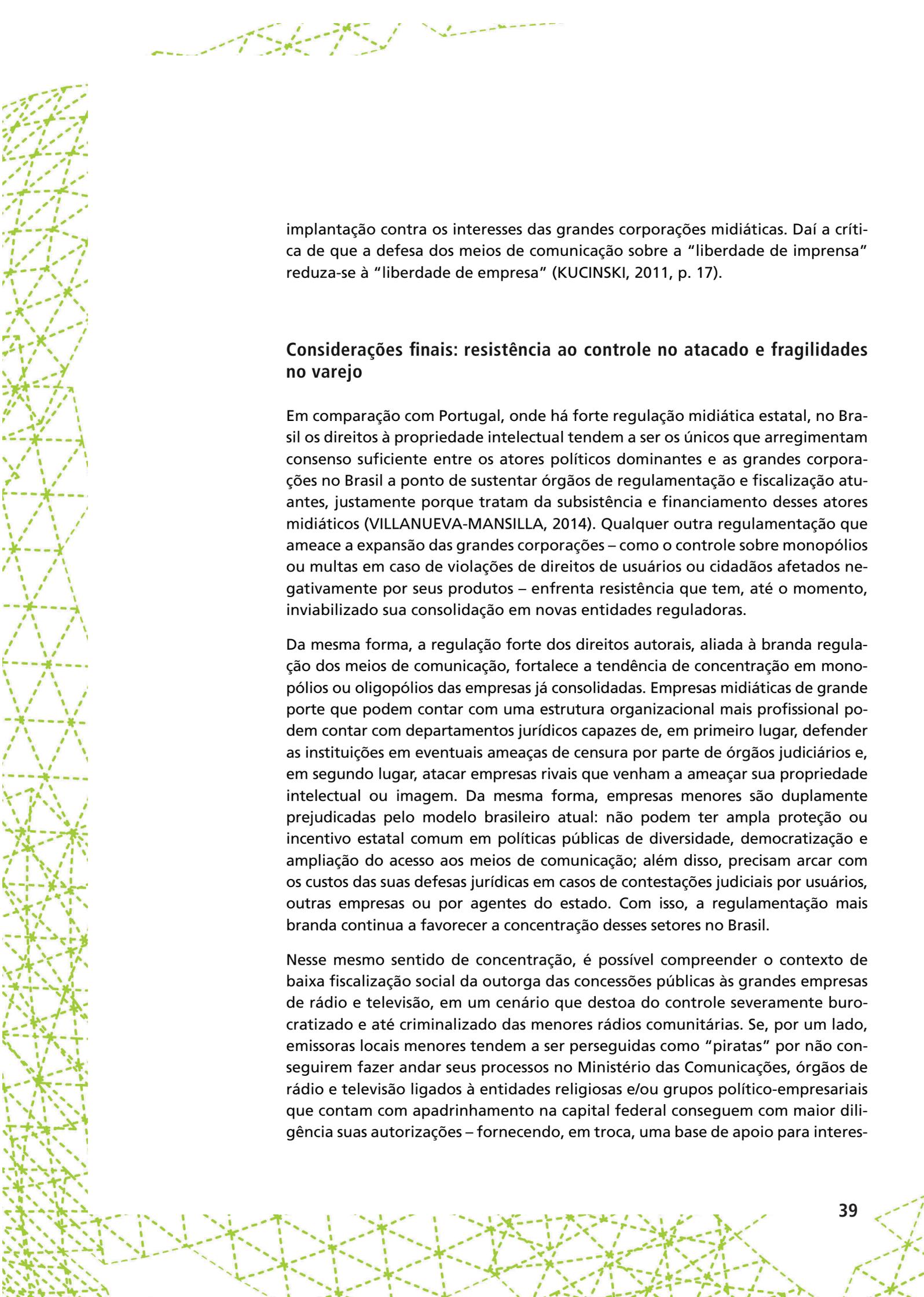
2009 (LIMA, 2011, p. 90) – ou com a resistência frontal à qualquer mecanismo que venha a responsabilizar os meios de comunicação ou incentivar áreas de interesse estratégico – como no debate midiático de crítica às propostas posteriormente abandonadas de criação de um Conselho Federal de Jornalismo, em 2004, e uma Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, em 2005 (MATTOS, 2005, p. 28-31).

É possível compreender essa resistência à regulação de parte do setor dos meios de comunicação seguindo o modelo de desregulamentação que faz parte essencial do receituário neoliberal alcunhado por Williamson (1997) de “Consenso de Washington” – a receita de aumento da disciplina fiscal e contenção de gastos governamentais, privatizações, abertura comercial, liberalização de setores nacionalmente protegidos e diminuição de incentivos governamentais, barreiras ou subsídios, acompanhada pelo fortalecimento de direitos de propriedade, particularmente em áreas de interesse de companhias transnacionais interessadas na proteção de seus recursos e segurança jurídica em novos mercados domésticos.

Assim, o processo brasileiro se encaixa em uma tendência mundial de resistência a certos controles de produtos e serviços, ao mesmo tempo em que se reforça a pressão para novas proteções em áreas de interesse direto dessas corporações para seu financiamento. Entre os operadores do mercado da comunicação, particularmente, defende-se uma maior regulamentação dos direitos autorais: entre as maiores entidades reguladoras brasileiras – ao lado do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) – destaca-se o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD), responsável pela arrecadação, fiscalização e distribuição de pagamentos de direitos autorais (BITTAR, 2008, p. 123). Em sua crítica da “dependência estrutural” do Estado em relação ao capital para a formulação de políticas públicas, Villanueva-Mansilla (2014, p. 9) mostra como a regulação dos interesses capitalizáveis pelas grandes corporações tende a ser a predominante em países que não conseguem contrapor a pressão liberalizante que impõe o sacrifício da proteção dos direitos dos consumidores/cidadãos no contraponto de maior proteção para as condições de reprodução de seus negócios:

[...] los intereses privados son los únicos que importan a la hora de diseñar políticas; las políticas se diseñan alrededor de las demandas de grupos de presión específicos y de manera sectorial; el resultante es un conjunto de normas apegadas a los intereses sectoriales, que además requieren acción estatal para su cumplimiento, junto con protección legislativa y regulatoria; incluso es posible que los actores privados exijan del Estado la potestad de realizar acciones administrativas de cumplimiento, que no sean sino abdicaciones de las responsabilidades del Estado a manos de los privados. El resultado es la captura completa del Estado, donde la separación sectorial sirve como mecanismo de acceso a las partes interesadas. (VILLANUEVA-MANSILLA, 2014, p. 11-12).

Ao mesmo tempo, os direitos dos usuários e os direitos coletivos (como a diversidade de conteúdo de oferta e acessibilidade) tendem a ser pouco protegidos, devido à grande resistência e à ausência de atores políticos que defendam sua



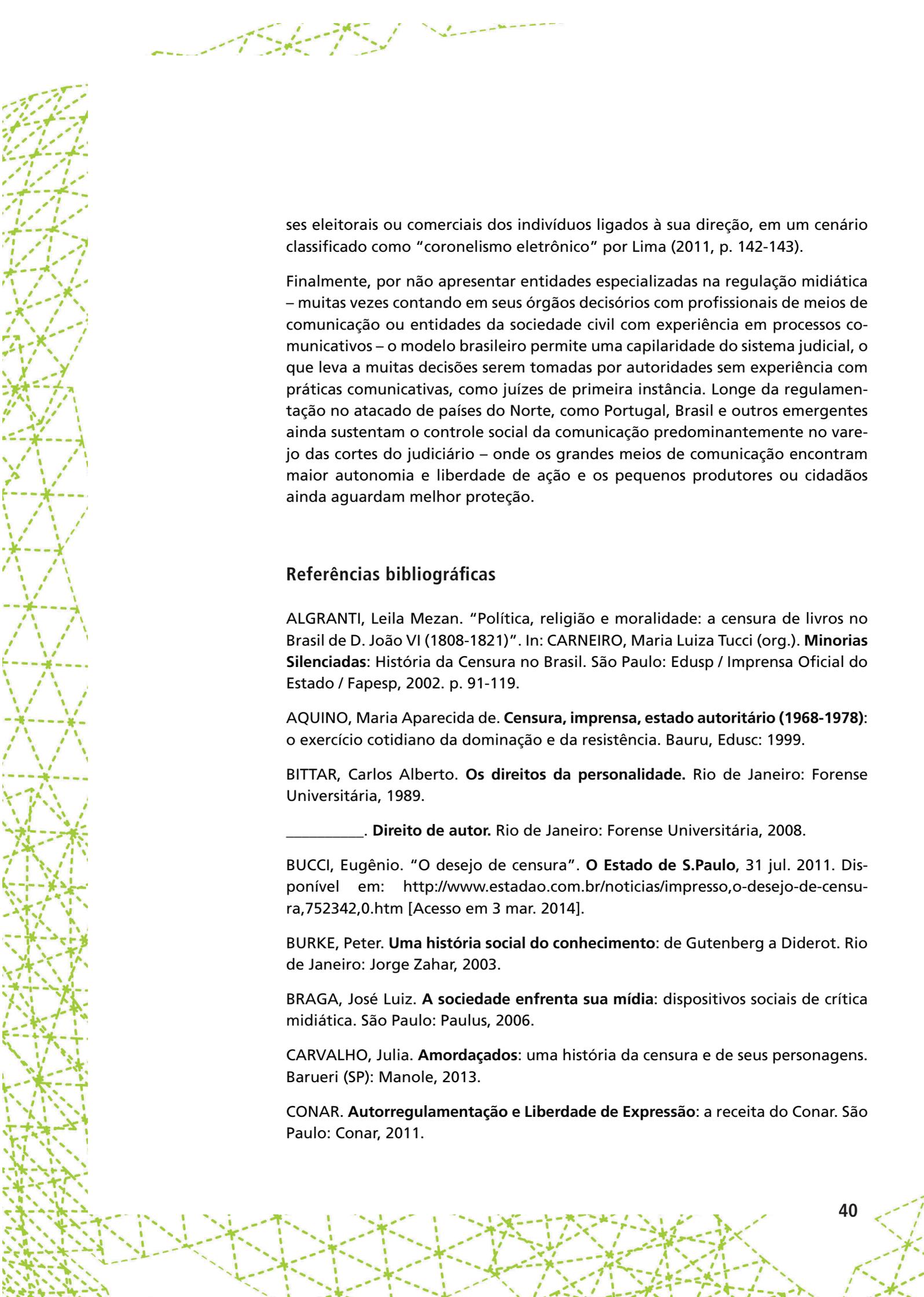
implantação contra os interesses das grandes corporações midiáticas. Daí a crítica de que a defesa dos meios de comunicação sobre a “liberdade de imprensa” reduza-se à “liberdade de empresa” (KUCINSKI, 2011, p. 17).

Considerações finais: resistência ao controle no atacado e fragilidades no varejo

Em comparação com Portugal, onde há forte regulação midiática estatal, no Brasil os direitos à propriedade intelectual tendem a ser os únicos que arregimentam consenso suficiente entre os atores políticos dominantes e as grandes corporações no Brasil a ponto de sustentar órgãos de regulamentação e fiscalização atuantes, justamente porque tratam da subsistência e financiamento desses atores midiáticos (VILLANUEVA-MANSILLA, 2014). Qualquer outra regulamentação que ameace a expansão das grandes corporações – como o controle sobre monopólios ou multas em caso de violações de direitos de usuários ou cidadãos afetados negativamente por seus produtos – enfrenta resistência que tem, até o momento, inviabilizado sua consolidação em novas entidades reguladoras.

Da mesma forma, a regulação forte dos direitos autorais, aliada à branda regulação dos meios de comunicação, fortalece a tendência de concentração em monopólios ou oligopólios das empresas já consolidadas. Empresas midiáticas de grande porte que podem contar com uma estrutura organizacional mais profissional podem contar com departamentos jurídicos capazes de, em primeiro lugar, defender as instituições em eventuais ameaças de censura por parte de órgãos judiciários e, em segundo lugar, atacar empresas rivais que venham a ameaçar sua propriedade intelectual ou imagem. Da mesma forma, empresas menores são duplamente prejudicadas pelo modelo brasileiro atual: não podem ter ampla proteção ou incentivo estatal comum em políticas públicas de diversidade, democratização e ampliação do acesso aos meios de comunicação; além disso, precisam arcar com os custos das suas defesas jurídicas em casos de contestações judiciais por usuários, outras empresas ou por agentes do estado. Com isso, a regulamentação mais branda continua a favorecer a concentração desses setores no Brasil.

Nesse mesmo sentido de concentração, é possível compreender o contexto de baixa fiscalização social da outorga das concessões públicas às grandes empresas de rádio e televisão, em um cenário que destoa do controle severamente burocratizado e até criminalizado das menores rádios comunitárias. Se, por um lado, emissoras locais menores tendem a ser perseguidas como “piratas” por não conseguirem fazer andar seus processos no Ministério das Comunicações, órgãos de rádio e televisão ligados à entidades religiosas e/ou grupos político-empresariais que contam com apadrinhamento na capital federal conseguem com maior diligência suas autorizações – fornecendo, em troca, uma base de apoio para interes-



ses eleitorais ou comerciais dos indivíduos ligados à sua direção, em um cenário classificado como “coronelismo eletrônico” por Lima (2011, p. 142-143).

Finalmente, por não apresentar entidades especializadas na regulação midiática – muitas vezes contando em seus órgãos decisórios com profissionais de meios de comunicação ou entidades da sociedade civil com experiência em processos comunicativos – o modelo brasileiro permite uma capilaridade do sistema judicial, o que leva a muitas decisões serem tomadas por autoridades sem experiência com práticas comunicativas, como juízes de primeira instância. Longe da regulamentação no atacado de países do Norte, como Portugal, Brasil e outros emergentes ainda sustentam o controle social da comunicação predominantemente no varejo das cortes do judiciário – onde os grandes meios de comunicação encontram maior autonomia e liberdade de ação e os pequenos produtores ou cidadãos ainda aguardam melhor proteção.

Referências bibliográficas

ALGRANTI, Leila Mezan. “Política, religião e moralidade: a censura de livros no Brasil de D. João VI (1808-1821)”. In: CARNEIRO, Maria Luiza Tucci (org.). **Minorias Silenciadas: História da Censura no Brasil**. São Paulo: Edusp / Imprensa Oficial do Estado / Fapesp, 2002. p. 91-119.

AQUINO, Maria Aparecida de. **Censura, imprensa, estado autoritário (1968-1978): o exercício cotidiano da dominação e da resistência**. Bauru, Edusc: 1999.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

_____. **Direito de autor**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BUCCI, Eugênio. “O desejo de censura”. **O Estado de S.Paulo**, 31 jul. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-desejo-de-censura,752342,0.htm> [Acesso em 3 mar. 2014].

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BRAGA, José Luiz. **A sociedade enfrenta sua mídia: dispositivos sociais de crítica midiática**. São Paulo: Paulus, 2006.

CARVALHO, Julia. **Amordaçados: uma história da censura e de seus personagens**. Barueri (SP): Manole, 2013.

CONAR. **Autorregulamentação e Liberdade de Expressão: a receita do Conar**. São Paulo: Conar, 2011.

COSTA, Cristina. **Teatro e censura**: Vargas e Salazar. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2010.

COSTELLA, Antonio. "A censura nos Impérios Lusitano e Brasileiro" In: MELO, José Marques de (org.). **Síndrome da Mordça**: mídia e censura no Brasil. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2007. p. 31-41.

CRETELLA NETO, José (coord.). **Comentários à Lei de Imprensa – Lei n. 5.250, de 09.02.1967, e alterações interpretadas à luz da Constituição Federal de 1998 e da Emenda Constitucional n. 36, de 28.05.2002**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DARNTON, Robert. **Os best-sellers proibidos da França pré-revolucionária**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

FRIEIRO, Eduardo. **O diabo na Livraria do Cônego**: como era Gonzaga? e outros temas mineiros. Belo Horizonte: Itatiaia, 1957.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa**: racionalidad de la acción y racionalización social (2 vols.). Madrid: Taurus, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KUCINSKI, Bernardo. "Prefácio: O poder da imprensa e os abusos do poder". In: LIMA, Venício Artur de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011, p. 9-17.

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

MATTOS, Sérgio. **Mídia Controlada**: a história da censura no Brasil e no mundo. São Paulo: Paulus, 2005.

NOBRE, Freitas. **Imprensa e liberdade**: os princípios constitucionais e a nova legislação. São Paulo: Summus, 1988.

_____. **Comentários à lei de imprensa**. São Paulo: Saraiva, 1989.

PAULINO, Fernando Oliveira. **Responsabilidade Social da Mídia**: Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha [tese de doutorado]. Brasília: UnB, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14774> [Acesso em 25 jun. 2016].

PUPPIS, Manuel. "Media Regulation in Small States". **International Communication Gazette**, vol. 71, n. 1-2, p. 7-17, fev/2009.

REIMÃO, Sandra. **Repressão e resistência**: censura a livros na Ditadura Militar. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2011.

RISSO, Carla de Araujo. **O ato da sociedade paulista** – Opinião pública e censura ao teatro de 1957 a 1968: manifestações populares presentes nos processos do Arquivo Miroel Silveira da Biblioteca da ECA/USP [tese de doutorado]. São Paulo: ECA-USP, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27152/tde-22052012-162526/pt-br.php> [Acesso em 3 mar. 2014].

SILVA, Elsa Costa e; FIDALGO, Joaquim; SOUSA, Helena. "Regular para a Liberdade: o Caso Português". **Derecho a Comunicar**, n. 1, jan-abr., 2011, p. 80-97. Disponível em: <http://www.derechoacomunicar.amedi.org.mx/pdf/num1/5-portugal.pdf> [Acesso em 3 mar. 2014].

SOUSA, Helena; LAMEIRAS, Mariana. "Portugal". In: SOUSA, Helena; TRÜTZSCHLER, Wolfgang; FIDALGO, Joaquim; LAMEIRAS, Mariana (eds.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**. Braga: CECS, 2013. Disponível em: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/118 [Acesso em 3 mar. 2014].

SOUSA, Helena; PINTO, Manuel; LOPES, Felisbela; FIDALGO, Joaquim; JEDRZEJEWSKI, Stanislaw, SILVA, Elsa Costa e; MELO, Ana; LAMEIRAS, Mariana. **Cronologia da Actividade da Entidade Reguladora para a Comunicação Social**. Braga: CECS, 2012.

SOUSA, Helena; TRÜTZSCHLER, Wolfgang; FIDALGO, Joaquim; LAMEIRAS, Mariana (eds.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**. Braga: CECS, 2013. Disponível em: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/118 [Acesso em 3 mar. 2014].

SOUSA, Helena. "Políticas da Comunicação no Novo Milénio: Crises, Impasses e Fracturas". **E-Compós**, dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/viewFile/107/106> [Acesso em 3 mar. 2014].

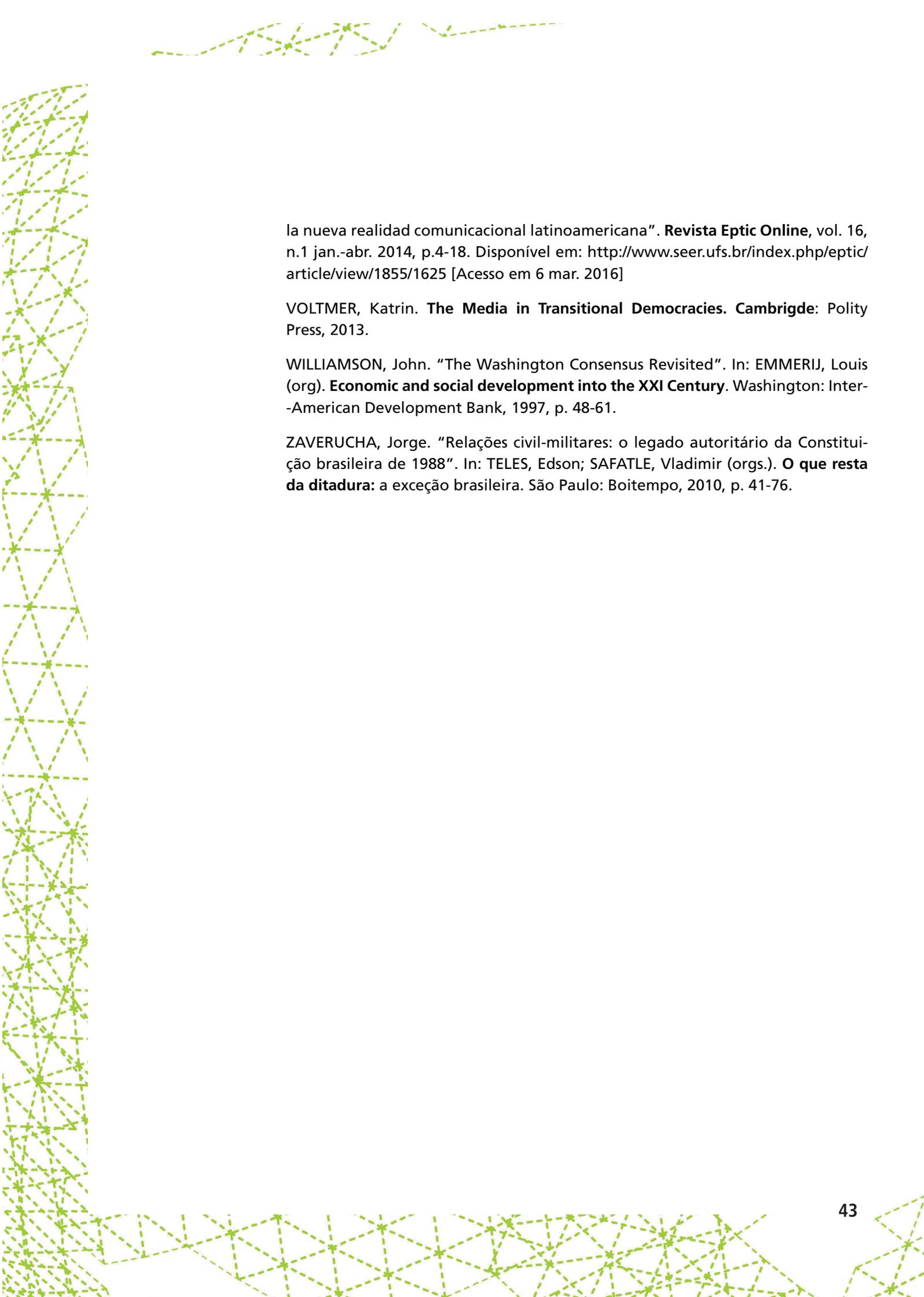
SOUZA, José Inácio de Melo. **O estado contra os meios de comunicação (1889-1945)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

SOUZA, Laura de Melo e. **O diabo e a Terra de Santa Cruz: feitiçaria e religiosidade popular no Brasil colonial**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

TELES, Edson Luis de Almeida. "As democracias herdeiras de regimes autoritários". **Philosophos** vol. 11, n. 1, p. 89-98, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/philosophos/article/view/3708/3464#.UYfRskpfk9w> [Acesso em 3 mar. 2016]

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo, Boitempo, 2010.

VILLANUEVA-MANSILLA, Eduardo. "La centralidad del derecho de autor como factor en las políticas de comunicación: en busca de respuestas integradoras para



la nueva realidad comunicacional latinoamericana". **Revista Eptic Online**, vol. 16, n.1 jan.-abr. 2014, p.4-18. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/1855/1625> [Acesso em 6 mar. 2016]

VOLTMER, Katrin. **The Media in Transitional Democracies**. Cambridge: Polity Press, 2013.

WILLIAMSON, John. "The Washington Consensus Revisited". In: EMMERIJ, Louis (org). **Economic and social development into the XXI Century**. Washington: Inter-American Development Bank, 1997, p. 48-61.

ZAVERUCHA, Jorge. "Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988". In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 41-76.