



# revista *Eptic*

REVISTA ELETRÔNICA INTERNACIONAL DE ECONOMIA  
POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA

DOSSIÊ TEMÁTICO

## INDÚSTRIAS CULTURAIS E ECONOMIA POLÍTICA

*In memoriam* de Antonio Pasquali

VOL. 21, Nº 3, SET.-DEZ. 2019  
ISSN 1518-2487

## Revista quadrimestral vinculada ao Observatório de Economia e Comunicação (OBSCOM) e ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe

### OBSCOM - UFS

#### Coordenação

Profa. Dra. Verlaine Aragão Santos  
Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO - UFS

#### Coordenação

Profa. Dra. Sonia Aguiar

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - UFS

#### Coordenação

Profa. Dra. Fernanda Esperidião

### REVISTA EPTIC

#### Diretor

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño (UFS - Brasil)

#### Editor Geral

Prof. Dr. Ruy Sardinha Lopes (USP-Brasil)

#### Editora Adjunta

Profª Drª Anita Simis (UNESP-Brasil)

#### Secretário Executivo

Carlos Peres de Figueiredo Sobrinho

#### Projeto Gráfico

Débora Gomes dos Santos e Ruy Sardinha

#### Diagramação

Debora Gomes dos Santos e Fabrício Luciano Gonçalves

#### Revisão

Patrícia Maurício e Jonas Valente

### Conselho Editorial

Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicso, FUNDAJ, Brasil  
Prof. Dr. Alain Rallet, Université Paris-Dauphine, França  
Prof. Dr. Alain Herscovici, UFES, Brasil  
Prof. Dr. Césaire Galvan, FUNDAJ, Brasil  
Profª. Drª Delia Crovi Druetta, UNAM, México  
Prof. Dr. Dênis Moraes, UFF, Brasil  
Prof. Dr. Diego Portales, Universidade del Chile, Chile  
Prof. Dr. Dominique Leroy, Université Picardie, França  
Prof. Dr. Edgard Rebouças, UFP, Brasil  
Prof. Dr. Enrique Bustamante, UCM, Espanha  
Prof. Dr. Enrique Sánchez, Universidad de Guanajuato, México  
Prof. Dr. Francisco Rui Cádima, UNL, Portugal  
Prof. Dr. Francisco Sierra, Un. Sevilla, Espanha  
Prof. Dr. Gaëtan Tremblay, Université du Québec, Canadá  
Prof. Dr. Graham Murdock, Loughborough University, Reino Unido  
Prof. Dr. Giovandro Marcus Ferreira, UFES, Brasil  
Prof. Dr. Guillermo Mastrini, UBA, Argentina  
Prof. Dr. Helenice Carvalho, UNISINOS, Brasil  
Prof. Dr. Isabel Urioste, Université de Technologie de Compiègne, França  
Prof. Dr. Joseph Straubhaar, University of Texas, Estados Unidos  
Prof. Dr. Juan Carlos de Miguel, EUH, Espanha  
Prof. Dr. Luiz Guilherme Duarte, UPX, Estados Unidos  
Prof. Dr. Marcelo Kischinhevsky, UERJ, Brasil  
Profª Drª Márcia Regina Tosta Dias, UNIFESP, Brasil  
Prof. Dr. Marcial Murciano Martinez, UAB, Espanha  
Prof. Dr. Marcio Wohlers de Almeida, UNICAMP, Brasil  
Prof. Dr. Marcos Dantas, UFRJ, Brasil  
Prof. Dr. Nicholas Garham, University of Westminster, Reino Unido  
Prof. Dr. Othon Jambeiro, UFBA, Brasil  
Prof. Dr. Pedro Jorge Braumann, Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal  
Prof. Dr. Peter Golding, Northumbria University, Reino Unido  
Prof. Dr. Philip Schlesinger, University of Glasgow, Reino Unido  
Prof. Dr. Pierre Fayard, Université de Poitiers-Accueil, França  
Prof. Dr. Ramón Zallo, Universidad Pais Vasco, Espanha  
Prof. Dr. Sergio Augusto Soares Mattos, UFBA, Brasil  
Prof. Dr. Sergio Capparelli, UFRGS, Brasil  
Prof. Dr. William Dias Braga, UFRJ, Brasil

### Coordenadores do Dossiê Temático

Prof. Dr. Cesar Bolaño (UFS) e Camilo Molina (CIESPAL)

### Autores desta edição

Agustín Espada, Alain Herscovici, Alejandro Linares, Alessandra Siquiera Lessa, Ana Laura Hidalgo, Beatriz Elena Fonseca Muñoz, Carla Montuiri Fernandes, Diego Damián Rossi, Diego de Charras, Elen Cristina Geraldes, Frederico de Mello Brandão Tavares, Gedma Alejandra Salamanca Rodríguez, Genira Correia Chagas, Gerbasí Aleixo Vinicius, Helena Martins, Hilda Saladrigas Medina, Jonas Valente, Maria Soledad Segura, Marize Torress Magalhães, Natalia Gabriela Traversaro, Nelía Rodrigues Del Bianco, Pablo Nabarrete Bastos, Patrícia Gonçalves Saldanha, Rogério Christofoletti, Verónica Longo

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO DA REVISTA</b> Ruy Sardinha Lopes	<b>5</b>
<b>ARTIGOS E ENSAIOS</b>	
<b>A baixa visibilidade das ouvidorias parlamentares no noticiário publicado nos sites institucionais das casas legislativas brasileira</b> Alessandra Siquiera Lessa, Elen Cristina Geraldês, Nelia Rodrigues Del Bianco	<b>6</b>
<b>Publicidade Social de Interesse Público (PIP) e engajamento político, uma antítese à Publicidade de Utilidade Pública (PUP) governamental</b> Patrícia Gonçalves Saldanha, Pablo Nabarrete Bastos	<b>25</b>
<b>TVs Públicas e Cinema na América Latina: Territórios em Hibridização</b> Marize Torress Magalhães	<b>44</b>
<b>21 anos de privatização da telebras: políticas públicas para o setor de telecomunicações</b> Carla Montuiri Fernandes, Genira Correia Chagas	<b>61</b>
<b>DOSSIÊ TEMÁTICO</b>	
<b>Apresentação do DT</b> Cesar Bolaño, Camilo Molina	<b>74</b>
<b>Entrevista com Alain Herscovici</b> Jonas valente	<b>78</b>
<b>Datificação da economia e impactos nos mercados das comunicações: uma análise do Google e do Grupo Globo</b> Helena Martins, Jonas Valente	<b>85</b>



**Radioarte desde el concepto indústria cultural** 101  
Beatriz Elena Fonseca Muñoz, Hilda Saladrigas Medina

**Responsabilidad e intentos de autorregulación paralegalidad de los servicios de Internet en Argentina** 119  
Diego de Charras, Diego Damián Rossi

**A TV colombiana entre o público e o privado: tensões políticas, econômicas e culturais na distinção histórica de modelos televisivos** 136  
Gedma Alejandra Salamanca Rodríguez, Frederico de Mello Brandão Tavares

**Políticas públicas e sustentabilidade da mídia comunitária na Argentina. Avaliação dos resultados de dez anos de um regulamento inovador** 155  
Maria Soledad Segura, Alejandro Linares, Agustín Espada, Verónica Longo, Ana Laura Hidalgo, Natalia Gabriela Trave

#### **INVESTIGAÇÃO**

**Código aberto e apropriação das dinâmicas colaborativas pela Google Inc.** 174  
Gerbasí Aleixo Vinicius

#### **RESENHA**

**Reafirmar o acesso para exigir garantias para uma cidadania informada** 190  
Rogério Christofoletti

#### **APOIO**

194

## APRESENTAÇÃO DA REVISTA

Caros leitores,

É com enorme satisfação que encerramos o ano em que a **Revista EPTIC** comemora seus 20 anos de existência com a publicação de mais uma edição, volume 21, número 3. Não obstante as enormes dificuldades de financiamento dos periódicos e graves cortes orçamentários no sistema de apoio à ciência e tecnologia e ao ensino superior fomos exitosos, graças ao apoio e compromisso de nossos leitores e colaboradores, em nossa missão de fomentar e dar visibilidade ao pensamento crítico e luta por uma sociedade democrática e inclusiva.

Além disso, fomos capazes de promover alianças acadêmicas - como o apoio recebido do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Sergipe, assim como o reconhecimento e parceria firmados em 2018 com a ULEPICC-Brasil - que impactaram de forma positiva o nosso trabalho. Mais recentemente, lançamos, também em parceria com a ULEPICC-Brasil, o curso online **Comunicações em tempo de crise**. Outro exemplo de parceria frutífera tem como resultado a publicação do presente dossiê, **Indústria culturais e economia política**, editado em colaboração com a revista **CHASQUI**, produzida pelo *Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL)*, que completa também agora os seus 60 anos de serviços prestados ao grande pensamento comunicacional latino-americano.

Com essa edição anunciamos também a chegada de um novo tempo para a Revista Eptic. À frente da mesma, na condição de editor-chefe, desde 2012, em substituição ao saudoso professor Va-

lério Brittos, despeço-me dessa função da qual muito me orgulho não sem antes agradecer à confiança e parceria dos professores Cesar Bolaño e Verlane Aragão, coordenadores do OBS-COM-CEPOS à qual a Revista se vincula, e aos inúmeros autores, pesquisadores, estudantes e público leitor que tornaram esse trabalho possível. Ao longo dessas 22 edições e mais de 3400 páginas publicadas, novas seções e projeto gráfico foram adotados com o objetivo de tornar a leitura mais prazerosa e, desta forma, dar maior visibilidade e legitimidade ao que aqui vem se publicando.

Uma nova, competente e entusiasmada equipe passa a coordenar e produzir a Revista. Sob a direção de Cesar Bolaño e a editoria chefe de Helena Martins (UFC) se juntam os editores adjuntos Jonas Valente (UNB), Manoel Dourado (UEL) e Rodrigo Moreno Marques (FUMEC). A partir do primeiro número de 2020 a Revista passará ainda por uma reformulação do seu tamanho e seções, no sentido de torna-la economicamente mais sustentável: deixará de publicar as seções **Investigação** e **Resenhas**, mantendo as seções **Artigos** e **Ensaio** e **Dossiê Temático** (as novas diretrizes para os autores, bem como formatos para submissão e políticas das seções estarão disponíveis no site da Revista a partir de dezembro de 2018).

A todos que nos acompanharam ao longo dessa jornada o meu muito obrigado. Aos que, a partir de agora, assumem sua condução meus sinceros votos de sucesso. Vida longa à Revista EPTIC!

Ruy Sardinha Lopes

Editor chefe (2012-2019)

**A baixa visibilidade das ouvidorias parlamentares no noticiário publicado nos sites institucionais das casas legislativas brasileiras**

**La baja visibilidad de las audiencias parlamentarias en el noticiero publicado en los sitios institucionales de las casas legislativas brasileñas**

**The low visibility of the parliamentary ombudsmen in the news published in the institutional websites of the Brazilian legislative houses**

**Alessandra Siqueira Lessa**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB)-Brasil

Contato: ale.lessa17@gmail.com

**Elen Cristina Gerales**

Jornalista e mestra em Comunicação, doutora em Sociologia. Professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB)-Brasil

Contato: elenger@ig.com.br

**Nelia Rodrigues Del Bianco**

Jornalista, doutora em Comunicação. Professora dos programas de pós-graduação da Universidade Federal de Goiás e da Universidade de Brasília (UnB) -Brasil

Contato: seminariomidiacidania@gmail.com

Submetido em 17/06/2019  
Aprovado em 03/08/2019

## Resumo

O artigo é resultado de análise de notícias publicadas nos portais institucionais das assembleias legislativas brasileiras para verificar se há referência ao trabalho realizado pelas ouvidorias das referidas casas. O objetivo foi descobrir em que medida a atividade das ouvidorias parlamentares é noticiada nos sites institucionais e discutir, a partir de bibliografia sobre o tema, como essa divulgação pode contribuir para o estabelecimento da cultura da transparência no Legislativo. Entre os resultados alcançados, o trabalho demonstrou que, apesar de a maioria das casas apresentar uma alta produção jornalística, há pouca visibilidade das ouvidorias legislativas no noticiário institucional.

Palavras-chave: Transparência. Ouvidoria parlamentar. Comunicação pública.

## Resumen

El artículo es resultado de análisis de contenido de noticias publicadas en los portales institucionales de las asambleas legislativas de los estados brasileños y Distrito Federal para verificar si hay referencia al trabajo realizado por las oidorías de casas. El objetivo fue descubrir en qué medida la actividad de las audiencias parlamentarias se informa en los sitios institucionales y discutir, a partir de bibliografía sobre el tema, cómo esa divulgación puede contribuir al establecimiento de la cultura de la transparencia en el Legislativo. Entre los resultados alcanzados, el trabajo demostró que, a pesar de que la mayoría de las casas presentan una alta producción periodística, hay poca visibilidad de las oidorías legislativas en el noticiario institucional.

Palabras clave: Transparencia. Ombudsman parlamentaria. Comunicación pública.

## Abstract

The article is a result of content analysis of news published in the institutional portals of the legislative assemblies of the Brazilian states and Federal District to verify if there is reference to the work done by the *oidorías* of said houses. The objective was to discover to what extent the activity of the parliamentary hearings is informed in the institutional sites and to discuss, from bibliography on the subject, how this disclosure can contribute to the establishment of the culture of the transparency in the legislature. Among the results achieved, the work showed that, although most houses have a high journalistic production, there is little visibility of legislative hearings in the institutional news.

Keywords: Transparency. Parliamentary Ombudsman. Public Communication.



1. Seminário realizado nos dias 28 e 29 de novembro de 2007, com o propósito de incentivar as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais a criarem suas próprias Ouvidorias (ENCONTRO NACIONAL DAS OUVIDORIAS PARLAMENTARES, 2009).

2. BRASIL. Câmara dos Deputados. Ouvidoria parlamentar: O que é? Para que serve? Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/documento-santigos/ouvidoria-parlamentar-o-que-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 30 maio 2019.

3. Segundo a Lei nº 13.460/2017, usuário de serviços públicos é “pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público” (BRASIL, 2017).

## Introdução

Em 2007, a Câmara dos Deputados realizou em Brasília o I Encontro Nacional das Ouvidorias Parlamentares<sup>1</sup> com o objetivo de incentivar a implantação deste canal de comunicação com a sociedade. Três anos depois do evento, foi lançada uma cartilha<sup>2</sup> de orientação para a criação de ouvidorias legislativas municipais. No documento destinado às câmaras municipais e publicado em 2010, portanto, anterior à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o Legislativo federal conceitua ouvidoria parlamentar, pontua as finalidades deste canal, descreve o papel do ouvidor e traça um histórico das ouvidorias públicas no Brasil. De acordo com a cartilha, a ouvidoria legislativa “é um instrumento democrático de controle e avaliação que permite acompanhar, comentar, sugerir e elogiar a atuação política dos representantes do povo” e, entre as suas atribuições, está o fortalecimento da democracia por meio do incentivo à participação popular (BRASIL, 2010, p. 11). Passados mais de dez anos do evento sobre as ouvidorias parlamentares, importa saber o que vem sendo realizado para ampliar a participação da sociedade, seja na gestão das casas legislativas, seja na produção de leis.

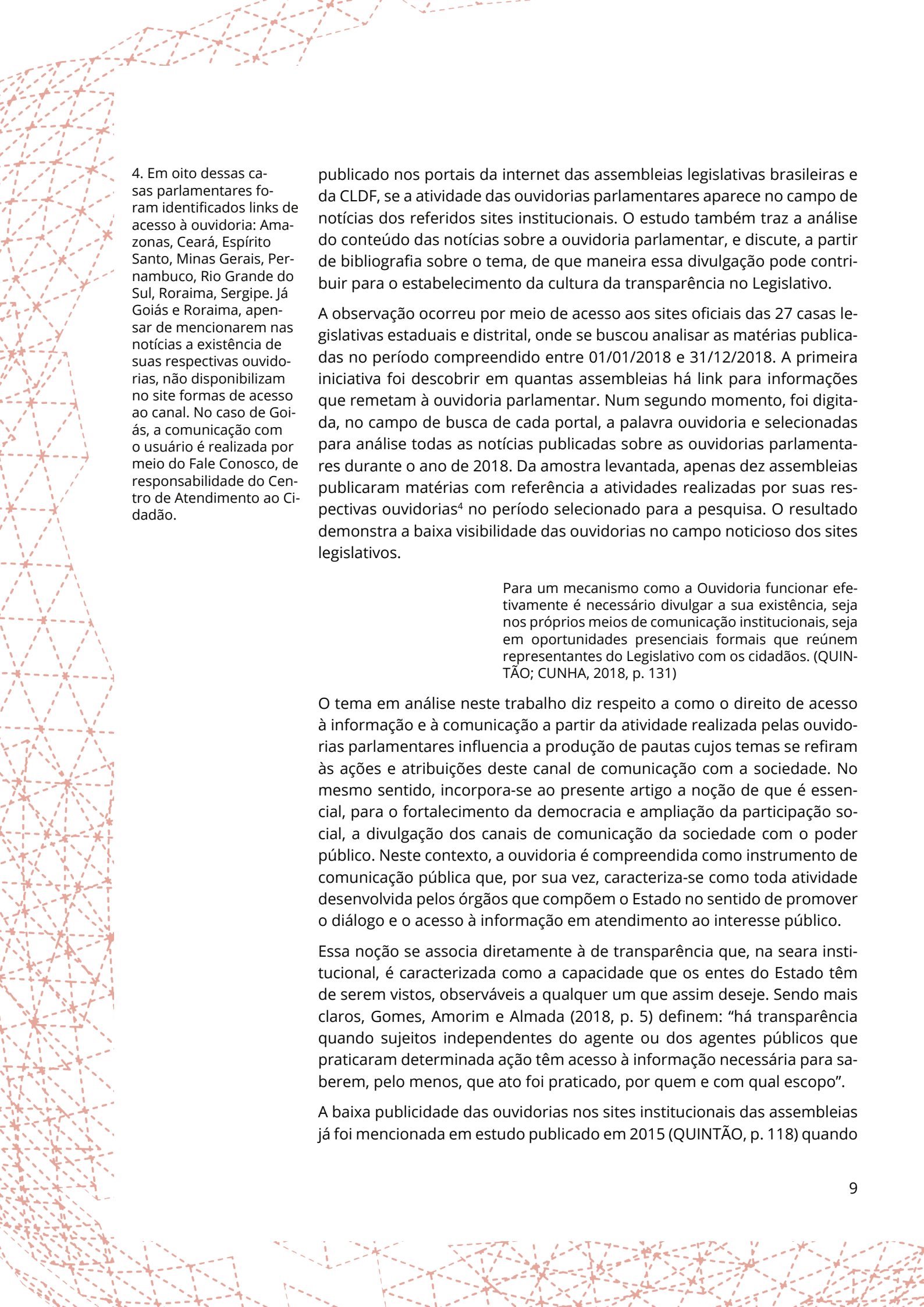
Um dos requisitos para se ampliar a participação da sociedade na administração pública é a produção contínua de informação que oriente o indivíduo sobre como exercer o direito de requerer informação e de comunicar-se com o poder público. Nesse sentido, os órgãos públicos devem prover a informação sobre os direitos do cidadão, sem o que se torna inviável o exercício da cidadania.

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, a 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. (DUARTE, 2009, p. 64)

Partindo da perspectiva de que, para promover a participação, o poder público deve acionar os dispositivos informacionais num sistema de comunicação integrada, optamos por observar o conteúdo noticioso produzido pelas assessorias de comunicação das assembleias acerca de suas respectivas ouvidorias. A escolha por avaliar as notícias institucionais se deve à importância dos portais legislativos como fontes de informação, tanto para o usuário<sup>3</sup> de serviços públicos, quanto para os jornalistas que trabalham na imprensa.

Considerando que o acesso à informação pode ser facilitado pelas assessorias de comunicação públicas, a intenção deste trabalho foi justamente verificar como as assembleias legislativas estaduais e a Câmara do Distrito Federal (CLDF) cumprem a tarefa fundamental para a democracia de divulgar as ouvidorias como meios de participação da sociedade nas casas parlamentares. Nesse sentido, o artigo avalia, a partir da análise do conteúdo





4. Em oito dessas casas parlamentares foram identificados links de acesso à ouvidoria: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe. Já Goiás e Roraima, apesar de mencionarem nas notícias a existência de suas respectivas ouvidorias, não disponibilizam no site formas de acesso ao canal. No caso de Goiás, a comunicação com o usuário é realizada por meio do Fale Conosco, de responsabilidade do Centro de Atendimento ao Cidadão.

publicado nos portais da internet das assembleias legislativas brasileiras e da CLDF, se a atividade das ouvidorias parlamentares aparece no campo de notícias dos referidos sites institucionais. O estudo também traz a análise do conteúdo das notícias sobre a ouvidoria parlamentar, e discute, a partir de bibliografia sobre o tema, de que maneira essa divulgação pode contribuir para o estabelecimento da cultura da transparência no Legislativo.

A observação ocorreu por meio de acesso aos sites oficiais das 27 casas legislativas estaduais e distrital, onde se buscou analisar as matérias publicadas no período compreendido entre 01/01/2018 e 31/12/2018. A primeira iniciativa foi descobrir em quantas assembleias há link para informações que remetam à ouvidoria parlamentar. Num segundo momento, foi digitada, no campo de busca de cada portal, a palavra ouvidoria e selecionadas para análise todas as notícias publicadas sobre as ouvidorias parlamentares durante o ano de 2018. Da amostra levantada, apenas dez assembleias publicaram matérias com referência a atividades realizadas por suas respectivas ouvidorias<sup>4</sup> no período selecionado para a pesquisa. O resultado demonstra a baixa visibilidade das ouvidorias no campo noticioso dos sites legislativos.

Para um mecanismo como a Ouvidoria funcionar efetivamente é necessário divulgar a sua existência, seja nos próprios meios de comunicação institucionais, seja em oportunidades presenciais formais que reúnem representantes do Legislativo com os cidadãos. (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 131)

O tema em análise neste trabalho diz respeito a como o direito de acesso à informação e à comunicação a partir da atividade realizada pelas ouvidorias parlamentares influencia a produção de pautas cujos temas se referem às ações e atribuições deste canal de comunicação com a sociedade. No mesmo sentido, incorpora-se ao presente artigo a noção de que é essencial, para o fortalecimento da democracia e ampliação da participação social, a divulgação dos canais de comunicação da sociedade com o poder público. Neste contexto, a ouvidoria é compreendida como instrumento de comunicação pública que, por sua vez, caracteriza-se como toda atividade desenvolvida pelos órgãos que compõem o Estado no sentido de promover o diálogo e o acesso à informação em atendimento ao interesse público.

Essa noção se associa diretamente à de transparência que, na seara institucional, é caracterizada como a capacidade que os entes do Estado têm de serem vistos, observáveis a qualquer um que assim deseje. Sendo mais claros, Gomes, Amorim e Almada (2018, p. 5) definem: “há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo”.

A baixa publicidade das ouvidorias nos sites institucionais das assembleias já foi mencionada em estudo publicado em 2015 (QUINTÃO, p. 118) quando

5. "Em 1986, no seio da Comissão Afonso Arinos (Comissão Provisória de Estudos Constitucionais), batizada pela imprensa como comissão dos notáveis, gestou-se o projeto de instituição de um Defensor do Povo, que seria nomeado pela Câmara dos Deputados, com poderes de proteção das pessoas prejudicadas por atos abusivos de autoridades. O autor da inclusão de um verdadeiro ombudsman brasileiro no esboço constitucional foi Cândido Antônio Mendes de Almeida, um dos membros daquela Comissão" (BEZERRA, 2010, p. 63-64).

o pesquisador, ao levar em conta 14 casas legislativas não encontrou nenhuma notícia nos portais institucionais pesquisados que dissesse respeito às ouvidorias parlamentares. Portanto, a hipótese que guiou a produção deste presente artigo foi a de que, apesar de a transparência ser um princípio da administração pública e de o jornalismo ser um campo de atuação estratégica para a gestão estatal, ainda persiste a baixa visibilidade das ouvidorias no conteúdo noticioso dos portais legislativos.

A escolha por investigar o tema no âmbito do Legislativo estadual e distrital se deve à importância das referidas casas como propulsoras do interesse público no interior do país. Além disso, todas as casas legislativas possuem portais na internet em que são publicadas regularmente notícias, comunicados institucionais e pautas sobre a atividade parlamentar, consultados hodiernamente por profissionais da comunicação e outros cidadãos, o que torna possível a formação do corpus analisado neste artigo.

### **O processo de constituição das ouvidorias brasileiras**

Apesar de parte da literatura publicada a respeito da formação das ouvidorias no Brasil tomar o ouvidor público como análogo ao *ombudsman* sueco, uma análise do processo que culminou na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 reflete o contrário: a fundação da ouvidoria brasileira possui poucas semelhanças com o modelo europeu. Até houve, no período pós-ditadura militar e pré-constituente, propostas que visaram constituir no país institutos inspirados no *ombudsman* parlamentar nos moldes implantados na Suécia: com independência, mandato determinado, autonomia e competência para apurar desvios de toda a administração pública<sup>5</sup>. No entanto, a iniciativa foi suplantada por *lobby* de outras instituições que naquela época avocaram para si as atribuições de defesa do interesse da sociedade contra possíveis desvios do Estado, derrotando a tese de necessidade de um defensor do povo.

Contra a criação dessa figura se levantaram poderosos *lobbies* corporativos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, que muniram os adversários da ideia com inúmeros argumentos, desde o ônus de se criar mais uma estrutura no país até a afirmação de que o controle jurisdicional possibilita maiores garantias aos cidadãos. Dessa maneira as tradicionais funções do *ombudsman* ficaram diluídas entre estes dois órgãos e o Congresso Nacional. (TROMBKA, 2005, p. 153)

Mas, o fato de outras instituições terem assumido características de defensoras da sociedade contra arbítrios de funcionários públicos, não impediu que o Brasil vivesse na década de 90 uma "ombudsmania" (BEZERRA, 2010, p. 47). As ouvidorias brasileiras surgiram, tanto no ambiente público, quanto no privado, com finalidades e estruturas diversas daquelas originalmen-

6. Informação contida no documento Ouvidorias do Poder Executivo federal, estudo desenvolvido em 2013 no âmbito do diálogo em governança pública e cofinanciado pelo projeto "Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil", coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em articulação com a Ouvidoria-Geral da União. Perita: Valéria Alpino Bigonha Salgado com a colaboração de Samuel A. Antero (SALGADO; ANTERO, 2013).

te desenhadas para o *ombudsman*. As diferenças se devem em boa parte pela forma como que juridicamente foram estabelecidas as estruturas de defesa do interesse público em um e noutro país, "as particularidades de cada ordenamento jurídico tornam muito difícil uma referência unitária acerca do instituto" (BEZERRA, 2010, p. 48). Partindo desse pressuposto, é possível delinear as principais diferenças (BEZERRA, 2010, p. 69-71) entre o *ombudsman* sueco e o ouvidor brasileiro:

a) O *ombudsman* sueco é definido na constituição do país; já o ouvidor brasileiro depende de normas infraconstitucionais, sendo, por exemplo, no caso das assembleias legislativas, muitas vezes, instituído por meio de resolução.

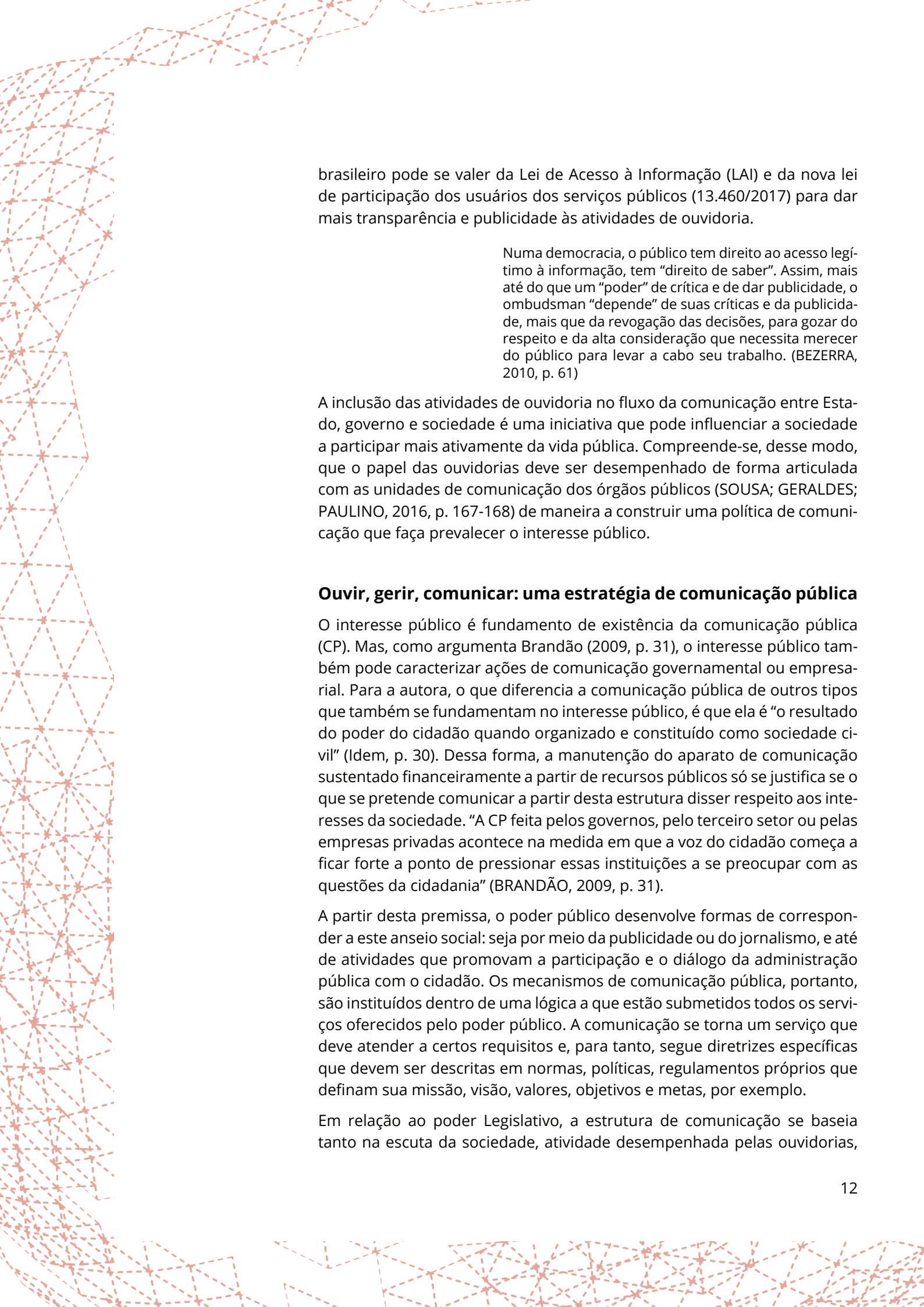
b) O *ombudsman* clássico é criado com base na teoria de separação dos poderes (de Montesquieu). Ao dividir o poder entre o Executivo, Judiciário e Legislativo, a Suécia conferiu ao parlamento o papel de apontar quem será o *Justititeombudsman* (JO); já, no Brasil, um ouvidor é nomeado para atuar em cada poder, de forma fragmentada, contando cada órgão público com uma estrutura própria de ouvidoria.

c) O *ombudsman* clássico atua de forma independente, sendo o titular escolhido por meio de eleição dentre candidaturas do povo; diferentemente, a ouvidoria brasileira atua na dependência daqueles que nomeiam seus titulares com base na livre indicação, podendo, no caso do poder Executivo serem escolhidos dentre aquelas pessoas que, filiadas aos partidos políticos que participam da gestão do Estado, detêm a confiança do prefeito, do governador do Estado ou do presidente da República.

d) O *ombudsman* na Suécia tem mandato com duração prevista em lei e não pode ser demitido ou substituído à revelia do gestor de qualquer poder; a previsão de mandato para ouvidor no Brasil não é uma condição de existência da ouvidoria. Enquanto, por exemplo, no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) não há previsão de mandato para o cargo de ouvidor, podendo este ser exonerado a qualquer tempo pelo presidente da instituição, na Empresa Brasil de Comunicação (EBC) há previsão de mandato de dois anos<sup>6</sup>.

São tantas as diferenças entre um e outro instituto que não se pode esperar que os resultados alcançados pelo *ombudsman* sejam os mesmos de uma ouvidoria. O modelo brasileiro - fundado na dependência da vontade política - exhibe características que podem influenciar o nível e a qualidade da participação social a partir da ouvidoria. Mas, apesar disso, o ordenamento jurídico nacional dá sinais de abertura para uma atuação mais condizente com o caráter democrático que uma ouvidoria deve exercer. Se o *ombudsman* sueco não encontra empecilhos para dar publicidade aos casos de desvios da administração pública (BEZERRA, 2010, p. 57), o ouvidor





brasileiro pode se valer da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da nova lei de participação dos usuários dos serviços públicos (13.460/2017) para dar mais transparência e publicidade às atividades de ouvidoria.

Numa democracia, o público tem direito ao acesso legítimo à informação, tem “direito de saber”. Assim, mais até do que um “poder” de crítica e de dar publicidade, o ombudsman “depende” de suas críticas e da publicidade, mais que da revogação das decisões, para gozar do respeito e da alta consideração que necessita merecer do público para levar a cabo seu trabalho. (BEZERRA, 2010, p. 61)

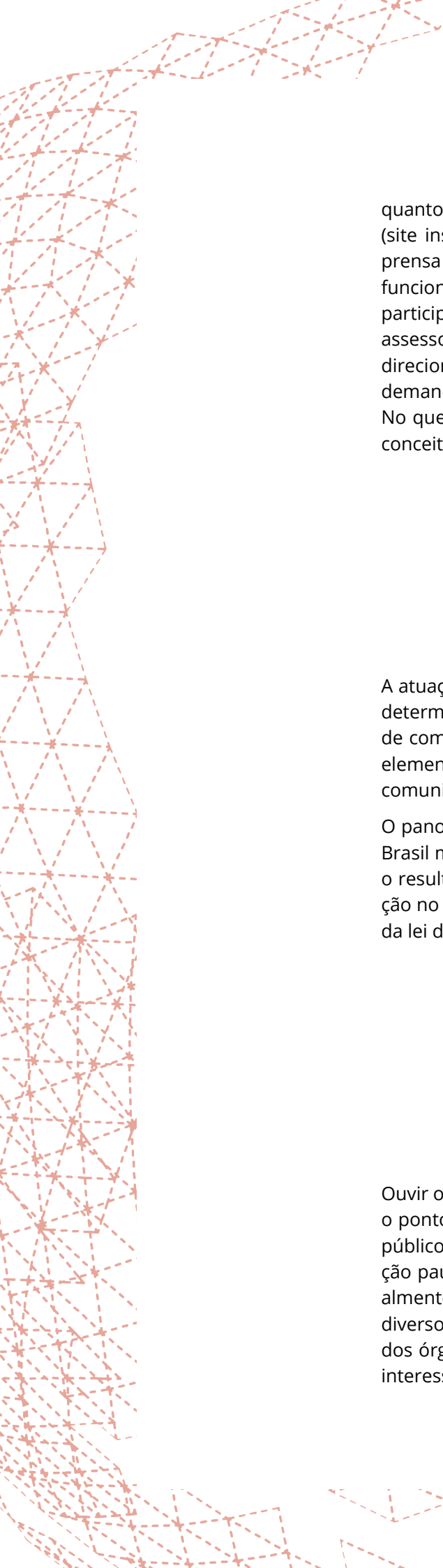
A inclusão das atividades de ouvidoria no fluxo da comunicação entre Estado, governo e sociedade é uma iniciativa que pode influenciar a sociedade a participar mais ativamente da vida pública. Compreende-se, desse modo, que o papel das ouvidorias deve ser desempenhado de forma articulada com as unidades de comunicação dos órgãos públicos (SOUSA; GERALDES; PAULINO, 2016, p. 167-168) de maneira a construir uma política de comunicação que faça prevalecer o interesse público.

### **Ouvir, gerir, comunicar: uma estratégia de comunicação pública**

O interesse público é fundamento de existência da comunicação pública (CP). Mas, como argumenta Brandão (2009, p. 31), o interesse público também pode caracterizar ações de comunicação governamental ou empresarial. Para a autora, o que diferencia a comunicação pública de outros tipos que também se fundamentam no interesse público, é que ela é “o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil” (Idem, p. 30). Dessa forma, a manutenção do aparato de comunicação sustentado financeiramente a partir de recursos públicos só se justifica se o que se pretende comunicar a partir desta estrutura disser respeito aos interesses da sociedade. “A CP feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar essas instituições a se preocupar com as questões da cidadania” (BRANDÃO, 2009, p. 31).

A partir desta premissa, o poder público desenvolve formas de corresponder a este anseio social: seja por meio da publicidade ou do jornalismo, e até de atividades que promovam a participação e o diálogo da administração pública com o cidadão. Os mecanismos de comunicação pública, portanto, são instituídos dentro de uma lógica a que estão submetidos todos os serviços oferecidos pelo poder público. A comunicação se torna um serviço que deve atender a certos requisitos e, para tanto, segue diretrizes específicas que devem ser descritas em normas, políticas, regulamentos próprios que definam sua missão, visão, valores, objetivos e metas, por exemplo.

Em relação ao poder Legislativo, a estrutura de comunicação se baseia tanto na escuta da sociedade, atividade desempenhada pelas ouvidorias,



quanto na produção de conteúdo que é veiculado por diferentes mídias (site institucional, redes sociais, TVs legislativas, rádios e veículos da imprensa tradicional). Há, portanto, um complexo sistema comunicacional em funcionamento no poder público cuja finalidade é informar e promover a participação da sociedade na gestão pública. Nesse sentido, enquanto as assessorias de comunicação efetuam ações de divulgação de informações direcionadas à toda a população, as ouvidorias têm a missão de ouvir as demandas e dar andamento a processos de melhoria da gestão pública. No que diz respeito especificamente às ouvidorias parlamentares, cabe o conceito delineado em documento publicado pela Câmara do Deputados:

É um instrumento democrático de controle e avaliação que permite acompanhar, comentar, sugerir e elogiar a atuação política dos representantes do povo, contribuindo para a construção e o fortalecimento da democracia, com ética e transparência. É uma ferramenta de ação parlamentar de consolidação da soberania e participação popular, onde o Ouvidor representa os interesses do cidadão junto à instituição. (BRASIL, 2010, p. 11)

A atuação do Legislativo gera fatos que são veiculados, com periodicidade determinada ou em tempo real, em um sistema nem sempre articulado de comunicação. Mas, a articulação do todo comunicacional pode ser um elemento essencial no alcance do interesse público pelos mecanismos de comunicação engendrados pelo poder público.

O pano de fundo dessa articulação é o direito de acesso à informação, no Brasil materializado pela Constituição Federal e pela LAI. Sobre esse tema, o resultado de uma pesquisa sobre o papel das assessorias de comunicação no processo de aplicação da LAI, alerta para a necessidade de inclusão da lei de acesso na política de comunicação dos órgãos públicos.

Tratar a LAI como uma política de comunicação estatal e organizacional é devolver a ela sua natureza eminentemente comunicacional. Para além de tornar acessível a informação, tarefa seminal, é preciso falar com o cidadão e também ouvi-lo. Só assim se completa o ciclo dessa política de comunicação cujo objetivo é preparar melhor o cidadão para sua tomada de decisões. Esclarecimento, mobilização e diálogo são os elementos fundamentais do tripé para que essa política funcione. (SOUSA; GERALDES; PAULINO, 2016, p. 171)

Ouvir o que o cidadão demanda por meio das ouvidorias públicas pode ser o ponto de partida para que haja realmente uma interação entre o poder público e a sociedade. Sem a escuta social pode-se realizar uma comunicação pautada em fontes particulares, e não no interesse público como idealmente se projeta. A ouvidoria, portanto, ao receber a manifestação de diversos cidadãos pode, por meio de relatórios, além subsidiar a gestão dos órgãos públicos, ser elemento essencial na delimitação do que seja o interesse público.

Nesse sentido, é importante esclarecer quais as funções tanto de uma ouvidoria pública, quanto de outras unidades que operam a comunicação entre o poder público e a sociedade. A ouvidoria é responsável por ouvir e responder às demandas do cidadão, e a partir deste diálogo produzir informações que deverão conduzir a administração pública a tornar seus serviços mais eficazes e a gestão mais eficiente, “fazendo recomendações, análises sistêmicas, estabelecendo prioridades e mediando conflitos” (FORNAZARO, 2015, p. 80).

Já as unidades responsáveis pela produção de conteúdo que deverá ser publicado nos veículos dos órgãos públicos devem promover um melhor entendimento sobre como funciona e atua o poder público, de forma a garantir instrumentos que viabilizem uma participação efetiva do cidadão na vida pública. As ações de comunicação pública, uma vez articuladas em um sistema que permita o diálogo e a disponibilização de informação, devem gerar um contínuo fluxo comunicacional que pode ser descrito na figura 1.

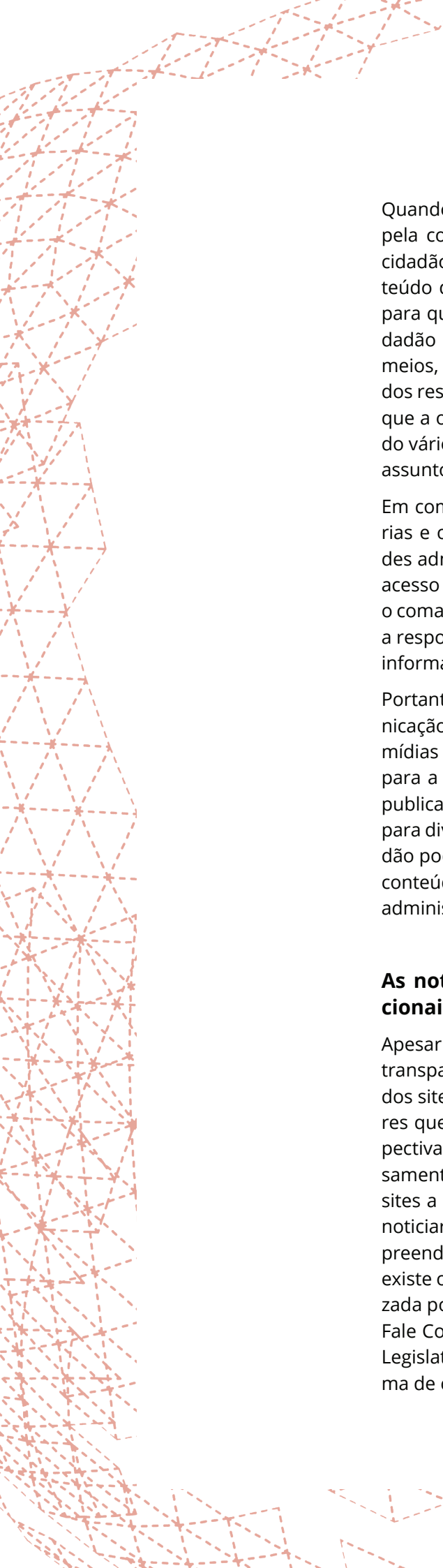
Figura 1 – Fluxograma da comunicação pública.  
Fonte: Elaboração das autoras.



Essa articulação entre ouvir, gerir e informar seria a característica diferenciadora da comunicação praticada por organismos públicos e privados. No setor público, a escuta do cidadão – atividade coordenada pelas ouvidorias – cria a obrigação prevista em lei de gerenciamento da demanda que deve ser necessariamente atendida/solucionada por algum setor da administração pública.

A Ouvidoria Legislativa pode ser entendida de três maneiras distintas, podendo o seu desempenho ter uma crescente complexificação: (1) acesso: caracterizado pela recepção de demandas, reclamações e críticas; (2) canal de comunicação: por meio dela ocorre a reciprocidade, a divulgação de ações, as relações bilaterais e mais próximas dos cidadãos; (3) instrumento de participação cidadã: possibilita a incorporação de cidadãos num sistema participativo mais amplo de discussão de temas e concretização dos direitos humanos. (QUINTÃO; CUNHA, 2018, p. 139)





Quando a ouvidoria atua de forma desarticulada dos setores responsáveis pela comunicação, a atividade de ouvidoria termina no atendimento ao cidadão, não gerando como consequência imediata a veiculação de conteúdo de interesse público. Mas essa articulação é fundamental inclusive para que haja a devida publicidade da possibilidade de participação do cidadão na gestão pública por meio da ouvidoria ou por quaisquer outros meios, tais como audiências e consultas públicas. Além disso, a divulgação dos resultados das ações de ouvidoria auxilia na resolução de situações em que a ouvidoria deve enfrentar grande fluxo de consultas similares (quando vários cidadãos se manifestam de forma recorrente sobre determinado assunto), otimizando o atendimento e a eficiência na prestação do serviço.

Em comum, pode-se afirmar que, no âmbito do poder público, as ouvidorias e os setores de comunicação fazem parte de um conjunto de unidades administrativas responsáveis por operar atividades que possibilitam o acesso à informação. Conforme informa a Lei de Acesso à Informação, sob o comando do princípio da transparência, os órgãos públicos são obrigados a responder aos pedidos de informação enviados pelo cidadão e a divulgar informações em sítios institucionais.

Portanto, além das ouvidorias, também os setores responsáveis pela comunicação, ou seja, pelo gerenciamento de conteúdo publicado nas diversas mídias utilizadas pelo órgão público, realizam um trabalho que contribui para a ampliação do grau de transparência do poder público. As notícias publicadas nos sítios institucionais podem ser um importante instrumento para divulgar onde a informação pública pode ser encontrada, como o cidadão pode se comunicar com o órgão e até produzir de forma mais didática conteúdos que facilitem a compreensão do cidadão sobre como funciona a administração pública.

### **As notícias sobre a ouvidoria parlamentar nos portais institucionais legislativos estaduais e distrital**

Apesar de se configurarem como fortes aliadas na ampliação da cultura da transparência, as unidades de ouvidoria quase não aparecem no noticiário dos sites das assembleias legislativas brasileiras. Das 20 casas parlamentares que divulgaram nos sites institucionais formas de contato com as respectivas ouvidorias, apenas oito produziram notícias sobre o tema. Curiosamente, duas assembleias (Goiás e Rondônia), em que não se verifica nos sites a existência de um canal de comunicação com o nome de ouvidoria, noticiaram atividades promovidas pela ouvidoria. Portanto, pelo que se depreende da análise dos portais institucionais, em sete assembleias sequer existe o instituto da ouvidoria, sendo a comunicação com a sociedade realizada por meio de canais abertos a partir de *links* descritos como: Contatos, Fale Conosco e Alô Alerj, no caso específico do Rio de Janeiro. O portal do Legislativo de Rondônia, de forma excepcional, não oferece nenhuma forma de comunicação.

Quadro 1 – Comparativo da produção noticiosa das 26 assembleias legislativas estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Fonte: Elaboração das autoras a partir da observação do campo notícia dos sites institucionais das casas parlamentares brasileiras.

Número	UF	Canal disponível no site	Total de notícias	Notícias sobre ouvidoria parlamentar
1	Amazonas	Ouvidoria	2.117	25
2	Ceará	Ouvidoria	25	1
3	Espírito Santo	Ouvidoria	1.469	2
4	Minas Gerais	Ouvidoria	300	1
5	Maranhão	Ouvidoria	1.968	0
6	Mato Grosso	Ouvidoria	1.131	0
7	Mato Grosso do Sul	Ouvidoria	1.023	0
8	Pará	Ouvidoria	257	0
9	Paraíba	Ouvidoria	163	0
10	Paraná	Ouvidoria	844	0
11	Pernambuco	Ouvidoria	1.134	2
12	Piauí	Ouvidoria	899	0
13	Rio Grande do Norte	Ouvidoria	857	0
14	Rio Grande do Sul	Ouvidoria	2.626	2
15	Roraima	Ouvidoria	868	1
16	Santa Catarina	Ouvidoria	952	0
17	Sergipe	Ouvidoria	1.445	2
18	Tocantins	Ouvidoria	233	0
19	Distrito Federal	Ouvidoria	502	0
20	São Paulo	Ouvidoria	1.963	0
21	Acre	Contatos	676	0
22	Alagoas	Contato	220	0
23	Amapá	Fale conosco	414	0
24	Bahia	Fale conosco	1.625	0
25	Goiás	Fale conosco	5.942	2
26	Rio de Janeiro	Alô - Alerj	1.823	0
27	Rondônia	Não aparece	139*	1
<b>Total</b>			<b>31.625</b>	<b>39</b>

Da observação do campo de notícias dos portais das casas legislativas estaduais e distrital, constata-se que a proporção de notícias sobre ouvidoria parlamentar é bastante baixa: apenas 0,12% do total. Para chegar a este percentual, consideramos o total da amostra (27 casas; 31.625 notícias; 39 sobre ouvidoria parlamentar) e o fato de que, em duas assembleias, apesar de não constar no site ouvidoria de forma institucionalizada, a atividade aparece com esse nome nos textos noticiosos.

Se a pesquisa considera apenas o quantitativo de notícias publicadas por órgãos onde há ouvidoria formalizada no portal, tem-se outra proporção. De 20 assembleias, 10 publicaram uma ou mais notícias sobre o assunto, somando 20.776 publicadas, para 36 que dizem respeito à ouvidoria parlamentar: 0,17% do total.

## O principal é invisível nas notícias

As notícias produzidas sobre ouvidoria parlamentar foram avaliadas a partir dos seguintes indicadores, com *score* de 1 a 4, valendo 1 ponto cada item respondido sim, 0 cada não. As perguntas que orientaram a análise foram: 1. A notícia exibe formas de contato com a ouvidoria (presencial, e-mail, telefone, formulário on-line)? 2. Faz uso de *hiperlink* para direcionar o usuário à página da ouvidoria no portal institucional? 3. Divulga ações e projetos da ouvidoria? 4. Utilizam como fonte o ouvidor, servidor da ouvidoria, ou relatório emitido pela ouvidoria? A resposta a esses indicadores permitiu verificar que a informação que conduziria o cidadão a entrar em contato com a ouvidoria (itens 1 e 2) é a que menos aparece nos textos noticiosos.

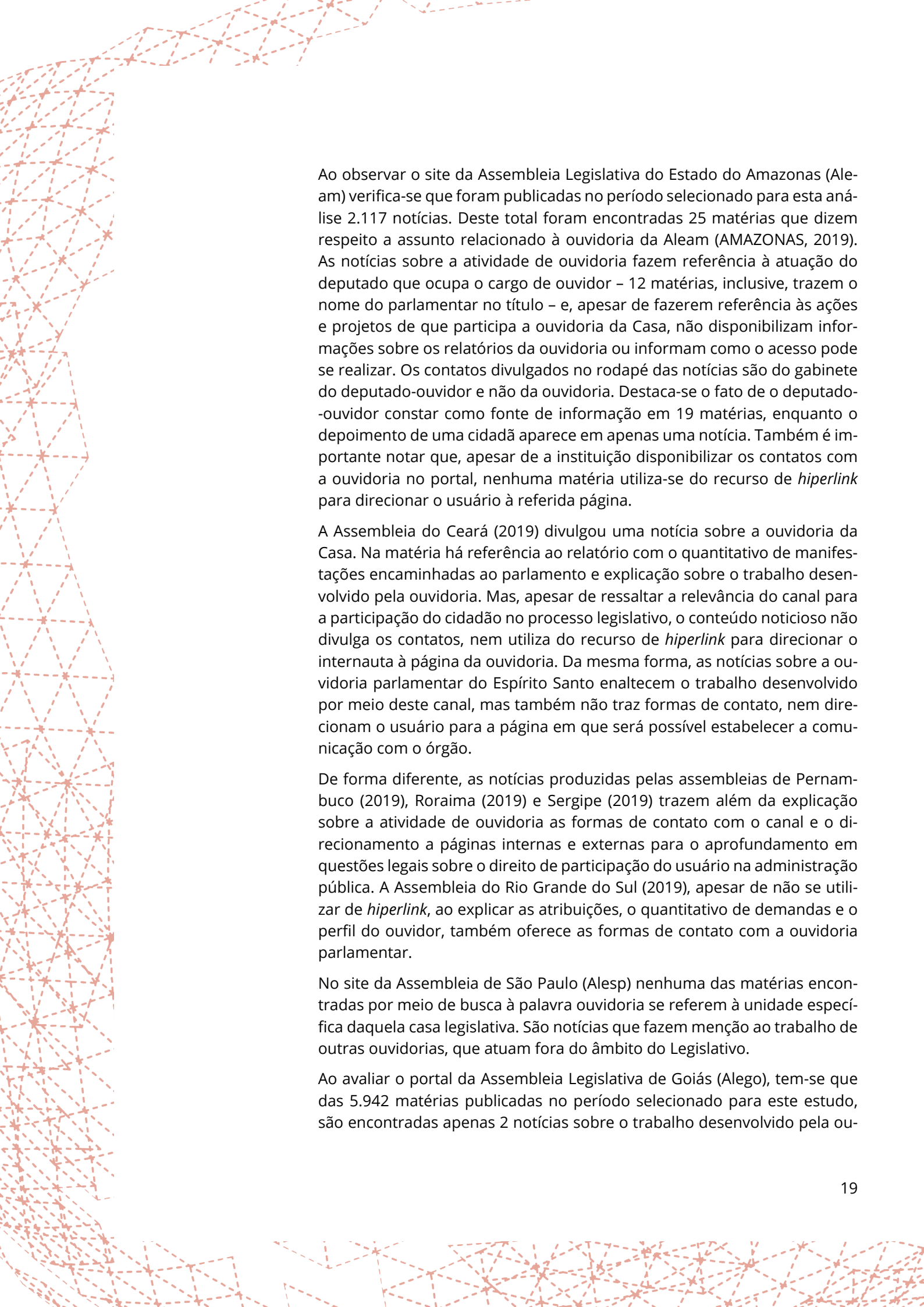
De 38 notícias analisadas apenas oito expõem formas de contato com a ouvidoria parlamentar ou se utilizam de *hiperlink* para direcionar o usuário à página da ouvidoria no portal institucional. Dessas, matérias, 36 dizem respeito a ações e projetos da ouvidoria, as outras duas matérias que não respondem positivamente este item referem-se a pautas relacionadas a ações de outras unidades organizacionais que recebem a participação da ouvidoria.

Quadro 2 – Comparativo com análise de conteúdo das notícias sobre ouvidorias parlamentares. Fonte: Elaboração própria.

Número	UF	Título	1	2	3	4
1	Amazonas	Carlos Alberto destaca ações e projetos para beneficiar a população em 2018	0	0	1	1
2	Amazonas	Carlos Alberto vai fazer campanha educativa no Carnaval	0	0	1	1
3	Amazonas	Carlos Alberto propõe Audiência Pública para debater a segurança nas escolas	0	0	1	1
4	Amazonas	Aleam reinicia as atividades da Escola do Legislativo na próxima semana	0	0	0	1
5	Amazonas	Carlos Alberto faz Audiência Pública sobre segurança nas escolas, nesta sexta-feira, 23	0	0	1	1
6	Amazonas	Carlos Alberto destaca os trabalhos da Justiça Itinerante entre os Waimiri Atroari	0	0	1	1
7	Amazonas	Carlos Alberto destaca os Dias do Consumidor e Ouvidor na Aleam	0	0	1	1
8	Amazonas	Ouvidoria Cidadã promove ação conjunta com projeto Justiça Itinerante	0	0	1	1
9	Amazonas	Ouvidoria Cidadã e Justiça Itinerante fazem ação conjunta na Aleam	0	0	1	1
10	Amazonas	Ouvidoria Cidadã e Justiça Itinerante atendem mais de 70 pessoas na Aleam	0	0	1	1
11	Amazonas	Mais de 300 pessoas atendidas em ação da Ouvidoria Cidadã e Justiça Itinerante	0	0	1	1
12	Amazonas	Carlos Alberto anuncia a Cartilha Informativa da Ouvidoria da Aleam	0	0	1	1
13	Amazonas	Reunião sobre a Carta ao Usuário da Aleam será na sexta-feira, 10	0	0	1	1
14	Amazonas	Servidores da Aleam participam de oficina sobre Carta de Serviços ao Usuário	0	0	1	1
15	Amazonas	Cartilha da Ouvidoria Cidadã será lançada no hall da Assembleia	0	0	1	0



16	Amazonas	Carlos Alberto destaca a 1ª Corrida das Ouvidorias da Região Norte	0	0	1	1
18	Amazonas	Assembleia Legislativa vai participar da 1ª Corrida das Ouvidorias da Região Norte	0	1	1	0
19	Amazonas	Ouvidorias realizam “Café com Pauta” para lançamento de Corrida	0	0	1	0
20	Amazonas	Carlos Alberto participa de divulgação da 1ª Corrida de Ouvidorias da Região Norte	0	1	1	1
21	Amazonas	Carlos Alberto fala sobre a criação da Rede de Ouvidorias no Amazonas	0	0	1	1
22	Amazonas	Carlos Alberto assina Termo de Cooperação Técnica para Criação da Rede de Ouvidorias	0	0	1	1
23	Amazonas	Inscrições para 1ª Corrida de Ouvidorias da Região Norte ocorrem até sexta-feira (30)	0	1	1	1
24	Amazonas	Aleam monta plano de doação às vítimas do incêndio no Educandos	0	0	0	1
25	Amazonas	Carlos Alberto faz balanço das atividades parlamentares	0	0	1	1
Total		<b>Amazonas</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>22</b>	<b>21</b>
26	Ceará	Ouvidoria da Assembleia é muito pouco demandada	0	0	1	1
27	Espírito Santo	Assembleia presta homenagem a ouvidores	0	0	1	1
28	Espírito Santo	E-SIC completa um ano atendendo ao cidadão	0	0	1	0
Total		<b>Espírito Santo</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
29	<b>Minas Gerais</b>	<b>Assembleia amplia interação com a sociedade</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
30	Pernambuco	Ouvidoria da Alepe lança Carta de Serviços ao Usuário nesta quinta (20)	0	1	1	0
31	Pernambuco	Assembleia disponibiliza para população Carta de Serviços ao Usuário	1	1	1	1
Total		<b>Pernambuco</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
32	Rio Grande do Sul	Ouvidoria Parlamentar recebe demandas da população junto ao Legislativo	1	0	1	0
33	Rio Grande do Sul	Deputado Enio Bacci assume a Ouvidoria Parlamentar	1	0	1	0
Total		<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
34	<b>Roraima</b>	<b>Assembleia Legislativa possui canais de comunicação para participação popular</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
35	Sergipe	Ouvidoria Alese: a comunicação entre a sociedade e o Poder Legislativo	1	1	1	0
36	Sergipe	Ouvidoria Geral da Alese faz balanço do primeiro semestre de 2018	1	0	1	0
Total		<b>Sergipe</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
37	Goiás	Portal Transparência da Alego recebe mais de 230 mil acessos em seis meses	0	0	1	0
38	Goiás	Assembleia Legislativa se antecipa à lei federal e reforça Ouvidoria da Casa para atender a população	1	0	1	1
Total		<b>Goiás</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
	<b>Rondônia</b>	<b>Ouvidoria da Assembleia Legislativa participa de workshop no Tribunal de Contas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>		<b>UFs</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>36</b>	<b>26</b>



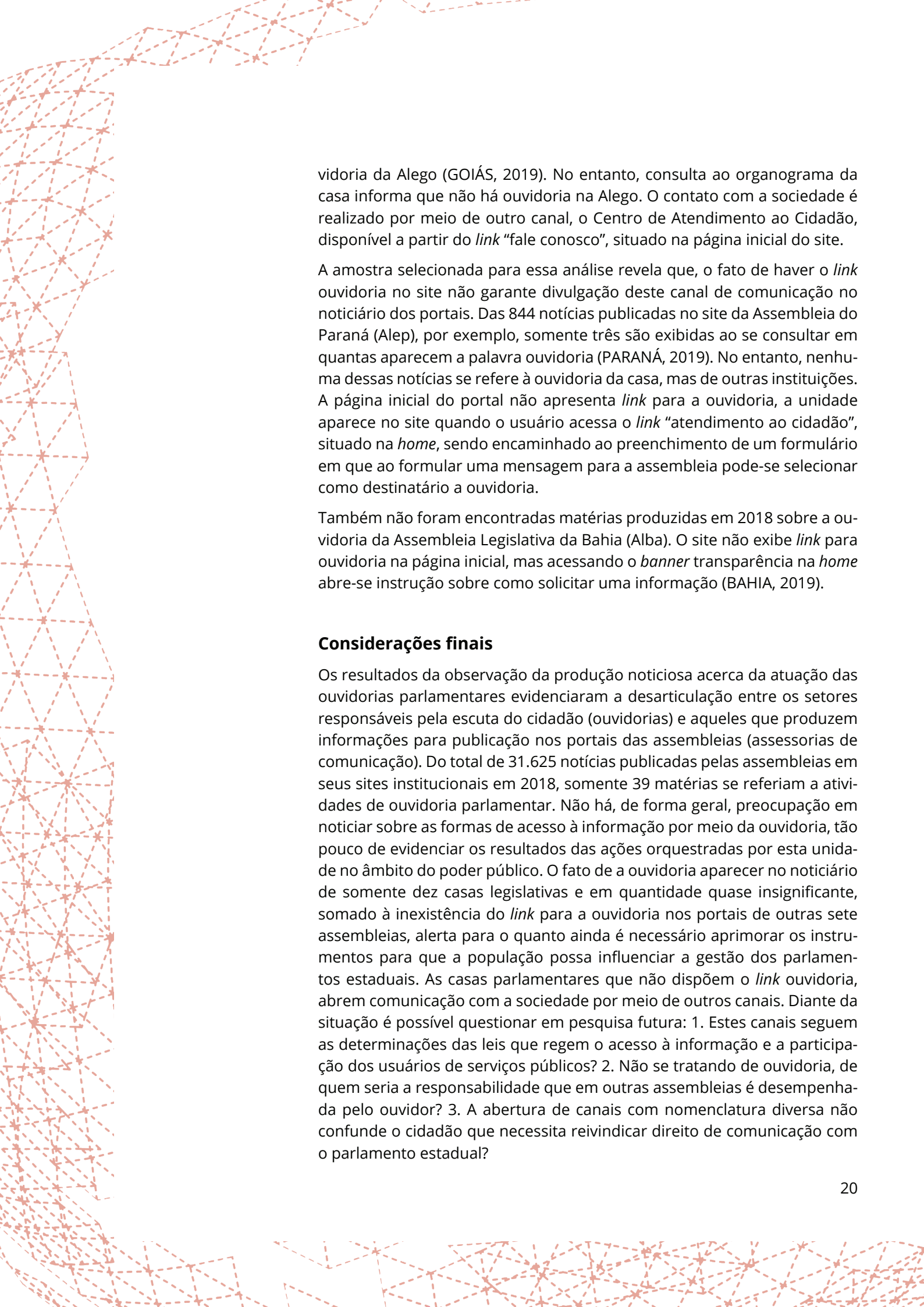
Ao observar o site da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (Aleam) verifica-se que foram publicadas no período selecionado para esta análise 2.117 notícias. Deste total foram encontradas 25 matérias que dizem respeito a assunto relacionado à ouvidoria da Aleam (AMAZONAS, 2019). As notícias sobre a atividade de ouvidoria fazem referência à atuação do deputado que ocupa o cargo de ouvidor – 12 matérias, inclusive, trazem o nome do parlamentar no título – e, apesar de fazerem referência às ações e projetos de que participa a ouvidoria da Casa, não disponibilizam informações sobre os relatórios da ouvidoria ou informam como o acesso pode se realizar. Os contatos divulgados no rodapé das notícias são do gabinete do deputado-ouvidor e não da ouvidoria. Destaca-se o fato de o deputado-ouvidor constar como fonte de informação em 19 matérias, enquanto o depoimento de uma cidadã aparece em apenas uma notícia. Também é importante notar que, apesar de a instituição disponibilizar os contatos com a ouvidoria no portal, nenhuma matéria utiliza-se do recurso de *hiperlink* para direcionar o usuário à referida página.

A Assembleia do Ceará (2019) divulgou uma notícia sobre a ouvidoria da Casa. Na matéria há referência ao relatório com o quantitativo de manifestações encaminhadas ao parlamento e explicação sobre o trabalho desenvolvido pela ouvidoria. Mas, apesar de ressaltar a relevância do canal para a participação do cidadão no processo legislativo, o conteúdo noticioso não divulga os contatos, nem utiliza do recurso de *hiperlink* para direcionar o internauta à página da ouvidoria. Da mesma forma, as notícias sobre a ouvidoria parlamentar do Espírito Santo enaltecem o trabalho desenvolvido por meio deste canal, mas também não traz formas de contato, nem direcionam o usuário para a página em que será possível estabelecer a comunicação com o órgão.

De forma diferente, as notícias produzidas pelas assembleias de Pernambuco (2019), Roraima (2019) e Sergipe (2019) trazem além da explicação sobre a atividade de ouvidoria as formas de contato com o canal e o direcionamento a páginas internas e externas para o aprofundamento em questões legais sobre o direito de participação do usuário na administração pública. A Assembleia do Rio Grande do Sul (2019), apesar de não se utilizar de *hiperlink*, ao explicar as atribuições, o quantitativo de demandas e o perfil do ouvidor, também oferece as formas de contato com a ouvidoria parlamentar.

No site da Assembleia de São Paulo (Alesp) nenhuma das matérias encontradas por meio de busca à palavra ouvidoria se referem à unidade específica daquela casa legislativa. São notícias que fazem menção ao trabalho de outras ouvidorias, que atuam fora do âmbito do Legislativo.

Ao avaliar o portal da Assembleia Legislativa de Goiás (Alego), tem-se que das 5.942 matérias publicadas no período selecionado para este estudo, são encontradas apenas 2 notícias sobre o trabalho desenvolvido pela ou-



vidoria da Alego (GOIÁS, 2019). No entanto, consulta ao organograma da casa informa que não há ouvidoria na Alego. O contato com a sociedade é realizado por meio de outro canal, o Centro de Atendimento ao Cidadão, disponível a partir do *link* “fale conosco”, situado na página inicial do site.


A amostra selecionada para essa análise revela que, o fato de haver o *link* ouvidoria no site não garante divulgação deste canal de comunicação no noticiário dos portais. Das 844 notícias publicadas no site da Assembleia do Paraná (Alep), por exemplo, somente três são exibidas ao se consultar em quantas aparecem a palavra ouvidoria (PARANÁ, 2019). No entanto, nenhuma dessas notícias se refere à ouvidoria da casa, mas de outras instituições. A página inicial do portal não apresenta *link* para a ouvidoria, a unidade aparece no site quando o usuário acessa o *link* “atendimento ao cidadão”, situado na *home*, sendo encaminhado ao preenchimento de um formulário em que ao formular uma mensagem para a assembleia pode-se selecionar como destinatário a ouvidoria.

Também não foram encontradas matérias produzidas em 2018 sobre a ouvidoria da Assembleia Legislativa da Bahia (Alba). O site não exhibe *link* para ouvidoria na página inicial, mas acessando o *banner* transparência na *home* abre-se instrução sobre como solicitar uma informação (BAHIA, 2019).

### **Considerações finais**

Os resultados da observação da produção noticiosa acerca da atuação das ouvidorias parlamentares evidenciaram a desarticulação entre os setores responsáveis pela escuta do cidadão (ouvidorias) e aqueles que produzem informações para publicação nos portais das assembleias (assessorias de comunicação). Do total de 31.625 notícias publicadas pelas assembleias em seus sites institucionais em 2018, somente 39 matérias se referiam a atividades de ouvidoria parlamentar. Não há, de forma geral, preocupação em noticiar sobre as formas de acesso à informação por meio da ouvidoria, tão pouco de evidenciar os resultados das ações orquestradas por esta unidade no âmbito do poder público. O fato de a ouvidoria aparecer no noticiário de somente dez casas legislativas e em quantidade quase insignificante, somado à inexistência do *link* para a ouvidoria nos portais de outras sete assembleias, alerta para o quanto ainda é necessário aprimorar os instrumentos para que a população possa influenciar a gestão dos parlamentos estaduais. As casas parlamentares que não dispõem o *link* ouvidoria, abrem comunicação com a sociedade por meio de outros canais. Diante da situação é possível questionar em pesquisa futura: 1. Estes canais seguem as determinações das leis que regem o acesso à informação e a participação dos usuários de serviços públicos? 2. Não se tratando de ouvidoria, de quem seria a responsabilidade que em outras assembleias é desempenhada pelo ouvidor? 3. A abertura de canais com nomenclatura diversa não confunde o cidadão que necessita reivindicar direito de comunicação com o parlamento estadual?





Os resultados também demonstram a alta capacidade de produção de notícias de muitas casas legislativas (nove publicaram mais de mil matérias no período analisado), destacando-se a Assembleia de Goiás, com mais de 5 mil publicações, e a do Amazonas com 2.117 matérias. Diante desse resultado, não é possível alegar, por exemplo, deficiência de pessoal para a cobertura da atividade de ouvidoria, já que há equipe disponível para noticiar sobre outros assuntos.

A baixa visibilidade das ouvidorias no campo noticioso dos sites institucionais pode ser um dos fatores de redução da participação do cidadão nas ouvidorias, a quem a administração pública, tornando a ouvidoria invisível nos sites institucionais, nega a possibilidade de saber que o canal de comunicação existe. Mesmo a casa legislativa que mais divulgou notícias sobre a ouvidoria parlamentar (Aleam), tratou mais de enaltecer a figura do ouvidor-deputado do que de chamar o cidadão para um diálogo propositivo com o parlamento estadual.

O resultado desta análise também pode ser um indicativo de desvalorização interna do papel das ouvidorias para a democracia e de incompreensão da equipe de jornalistas sobre a importância das ouvidorias como fontes de pautas. O levantamento dessas hipóteses revela a necessidade de mais estudos na área de ouvidoria parlamentar que requerem outros instrumentos de coleta de informações, tais como questionários e entrevistas.

A análise de conteúdo das matérias veiculadas demonstra que, apesar de a ouvidoria ser um canal de comunicação com a sociedade, somente uma notícia (publicada no site da Aleam) trouxe como fonte de informação uma usuária de serviços da assembleia. Ora, se o objetivo da atividade da ouvidoria é ampliar a participação do cidadão na administração pública, não seria plausível que a voz dos manifestantes que dialogam com o poder público tivesse um espaço cativo no noticiário institucional?

Além de publicizar as demandas que os cidadãos direcionam às assembleias por meio das ouvidorias, as pautas jornalísticas poderiam também utilizar como fontes os relatórios de gestão produzidos pelos ouvidores. Quantas reclamações foram encaminhadas à assembleia? O que o cidadão quer saber? Ele sugere a criação de leis ou o canal é mais utilizado por servidores da casa em busca de satisfazer seus interesses na carreira pública? Todas essas indagações poderiam render matérias jornalísticas que, a priori, teriam sido pautadas pelo cidadão por meio das ouvidorias.

A adoção de um fluxo comunicacional que primeiro ouça o cidadão e depois informe evitaria o caminho naturalmente utilizado pelos jornalistas do setor público que sempre recorrem às fontes oficiais no agendamento de pautas. Mas é importante salientar que ouvir o cidadão não significa desconsiderar as demais fontes de informação e agendas institucionais. Na constituição do que vem a ser de interesse público, os relatórios da ouvidoria não devem substituir os releases dos gabinetes parlamentares, por

exemplo, mas se somar a estes no esforço que Estado e sociedade devem empreender para ampliar a participação social na administração pública.

## Referências

ACRE. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ac.leg.br](http://www.al.ac.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa do Estado do Alagoas. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.al.leg.br](http://www.al.al.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ap.leg.br](http://www.al.ap.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. **Página inicial**. Disponível em: [www.ale.am.gov.br](http://www.ale.am.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

BAHIA. Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ba.gov.br](http://www.al.ba.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

BEZERRA, H. Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 36, p. 46-73, jan./jun. 2010.

BRANDÃO, E. P. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 27 jun. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ouvidoria parlamentar: O que é? Para que serve?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria/documentosantigos/ouvidoria-parlamentar-o-que-e-para-que-serve-1>. Acesso em: 30 maio 2019.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ce.gov.br](http://www.al.ce.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

DISTRITO FEDERAL. Assembleia Legislativa do Distrito Federal. **Página inicial**. Disponível em: [www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública**: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2009.

ENCONTRO NACIONAL DAS OUVIDORIAS PARLAMENTARES, 1., 2009, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1782>. Acesso em 01 fev. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.es.gov.br](http://www.al.es.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

FORNAZARO, M. I. Ouvidoria parlamentar. In: VISMONA, E. L. BARREIRO, A.; ALVIM, E. (Orgs.). **Ouvidoria Brasileira**: O cidadão e as instituições. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidoria, 2015.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.go.leg.br](http://www.al.go.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-compós**, Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Brasília, v. 21, n. 2, maio/ago. 2018.

LYRA, R. P. **Ouvidor**: o defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira. Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira. João Pessoa: Editora UFPB, 2008.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.mt.gov.br](http://www.al.mt.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ms.gov.br](http://www.al.ms.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ma.leg.br](http://www.al.ma.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Página inicial**. Disponível em: [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Página inicial**. Disponível em: [www.alepa.pa.gov.br](http://www.alepa.pa.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.pb.leg.br](http://www.al.pb.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Página inicial**. Disponível em: [www.alep.pr.gov.br](http://www.alep.pr.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. **Página inicial**. Disponível em: [www.alepe.pe.gov.br](http://www.alepe.pe.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

PIAUÍ. Assembleia Legislativa do Estado do Piauí. **Página inicial**. Disponível em: [www.alepi.pi.gov.br](http://www.alepi.pi.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

QUINTÃO, T. T. **Fala que eu te escuto?** Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democratizante: o caso de Minas Gerais. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: Ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Página inicial**. Disponível em: [www.alerj.rj.gov.br](http://www.alerj.rj.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.rn.gov.br](http://www.al.rn.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.ro.leg.br](http://www.al.ro.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

RORAIMA. Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.rr.leg.br](http://www.al.rr.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

SALGADO, V. A. B.; ANTERO, S. A. **Ouvidorias do Poder Executivo federal**. Brasília: MP; União Europeia, 2013. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3\\_ouvidorias\\_executivo.pdf](https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/produtos-e-servicos/consulta-publica/arquivos/produto3_ouvidorias_executivo.pdf). Acesso em: 27 jul. 2019.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. **Página inicial**. Disponível em: [www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br). Acesso em: 30 maio 2019.

SERGIPE. Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.se.leg.br](http://www.al.se.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

SOUSA, J.; GERALDES, E.; PAULINO, F. O. A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação. **Matrizes** [on-line], v. 10, jan.-abr. 2016.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. **Página inicial**. Disponível em: [www.al.to.leg.br](http://www.al.to.leg.br). Acesso em: 30 maio 2019.

TROMBKA, I. Ouvidoria parlamentar. Uma proposta para o Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005



**Publicidade Social de Interesse Público (PIP) e  
engajamento político, uma antítese à Publicidade de  
Utilidade Pública (PUP) governamental<sup>1</sup>**

**Publicidad Social de Interés Público y Compromiso  
Político, una antítesis a la Publicidad de Utilidad Pública  
Gubernamental**

**Social Advertising of Public Interest and Political  
Engagement, an antithesis to Public Utility Publicity**

1. Versão revisada e atualizada do trabalho apresentado e publicado no GT-1: Políticas de comunicação do VII ULEPICC-BR, 2018.

**Patrícia Gonçalves Saldanha**

Doutora em Comunicação e Cultura. Professora Associada I do curso de Publicidade e Propaganda do Instituto de Arte e Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense(UFF) - Brasil

Contato: patsaldanhappgmc@gmail.com

**Pablo Nabarrete Bastos**

Doutor em Ciências da Comunicação. Professor do Departamento de Comunicação Social, do Instituto de Artes e Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense (UFF)- Brasil

Contato: pablobastos@hotmail.com

Submetido em 03/06/2019

Aprovado em 25/08/2019

## Resumo

O objetivo do presente trabalho, de natureza teórica, é propor uma possibilidade de pensar um viés contra-hegemônico para a publicidade contemporânea. No cenário em que os desafios tecnopolíticos da mediatização se manifestam e se naturalizam no cotidiano da sociedade esvaziando o cidadão de espírito político, o LACCOPS aposta na contraposição de dois eixos publicitários atuantes do espaço público: Publicidade de Utilidade Pública (que reforça os interesses do aparelho estatal) e a Publicidade de Interesse Público (que se estrutura no engajamento baseado na ideologia emancipatória). Nesta reflexão, os conceitos centrais foram engajamento, espaço público (Habermas) e hegemonia (Gramsci).

Palavras-Chave: Publicidade Social de Interesse Público; Publicidade de Utilidade Pública; Engajamento político; Teoria política da comunicação; Comunicação contra-hegemônica.

## Resumen

El objetivo del presente trabajo, de naturaleza teórica, es proponer una posibilidad de pensar un sesgo contrahegemónico para la publicidad contemporánea. En el escenario en que los desafíos tecnopolíticos de la mediatización se manifiestan y se naturalizan en el cotidiano de la sociedad vaciando al ciudadano de espíritu político, el LACCOPS apuesta por la contraposición de dos ejes publicitarios actuantes del espacio público: Publicidad de Utilidad Pública (que refuerza los intereses del aparato estatal) y la Publicidad de Interés Público (que se estructura en el compromiso basado en la ideología emancipatoria). En esta reflexión, el concepto centrales fueron el compromiso, el espacio público (Habermas) y Hegemonia (Gramsci).

Palabras clave: Publicidad Social de Interés Público; Publicidad de Utilidad Pública; Compromiso político; Teoría política de la comunicación; Comunicación contrahegemónica.

## Abstract

This paper, of theoretical nature, aims to propose a possibility of thinking a counter-hegemonic bias for contemporary advertising. In a scenario in which the technopolitical challenges of mediatization manifest themselves and become naturalized in the daily life of society, emptying the citizen of political spirit, LACCOPS bets on the opposition of two publicity lines acting in the public space: Publicity of Public Utility (which reinforces the interests of the apparatus state) and Publicity of Public Interest (which is structured in the engagement based on emancipatory ideology). In this reflection, the central concepts were engagement, public space (Habermas) and Hegemony (Gramsci).

Keywords: Social Publicity of Public Interest; Advertising of Public Utility; Political engagement; Political Theory of Communication; Counter-hegemonic communication.

## Introdução

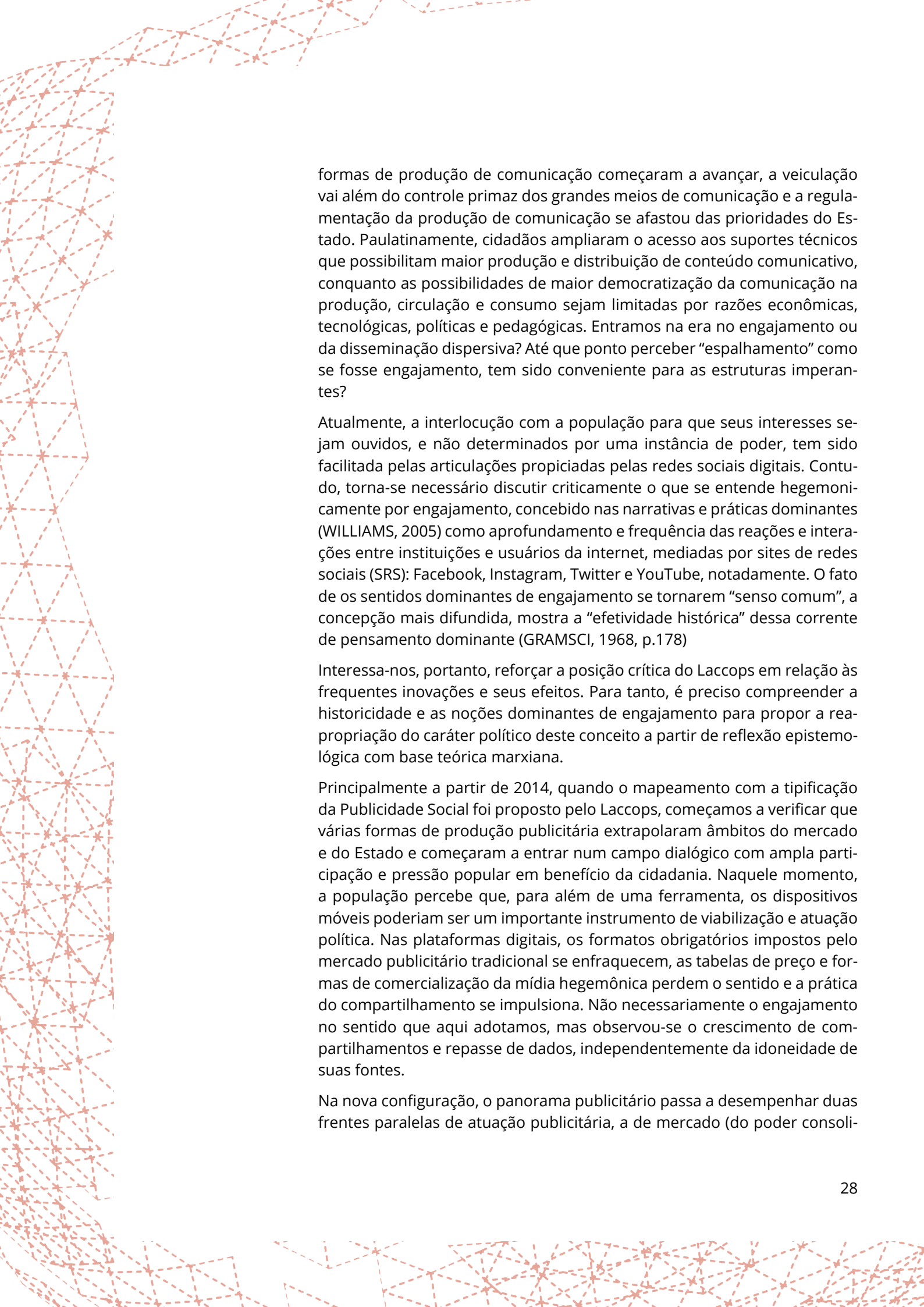
A publicidade social investigada pelo Laccops<sup>2</sup> configura-se numa perspectiva contra-hegemônica para compreender a comunicação publicitária por um viés divergente do que se consolidou desde a segunda metade do século XX. Até então, a publicidade fora enxergada, majoritariamente, por uma visão que a posiciona como a grande financiadora da mídia hegemônica que, por seu turno, atua como megafone dos interesses do mercado financeiro.

Academicamente costumam-se notar duas posições em relação às práticas publicitárias; uma que segue a linha tecnicista e valoriza os avanços tecnológicos e a outra, mais 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 podem ser compreendidas como o combustível do sistema vigente. De um modo ou de outro, nota-se uma concordância sobre a existência de um pensamento hegemônico e manutenção de sua lógica. Ou seja, contra ou a favor há um ponto comum orbitando na discussão dos avanços e impactos da publicidade: a convicção do poder absoluto do sistema capitalista dominante.

Definitivamente, o Laccops não coaduna com a posição sobre a existência de um poder absoluto, uma vez que não define conceitos, mas propõe que tais conceitos sejam corolários do diálogo entre academia e sociedade.

Consequentemente, nosso debate vem resultando em formas de democratizar as técnicas recentes de engajamento, a exemplo das comunicações digitais em redes sociotécnicas, que serão apresentadas mais à frente. 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 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 legitimássemos um ente. Para nós, a força não está apenas em quem produz e distribui a mercadoria em larga escala, seja ela material ou imaterial, mas em quem movimenta o sistema, ou seja, as “gentes” que habitam o tempo e o espaço. Por mais que os robôs da atualidade acelerem o tempo e atropelem possibilidades de vinculação com o território, desenvolvemos nossa reflexão sobre uma publicidade de resistência a partir das possíveis lacunas existentes num cenário em que a disputa de narrativas tem sido estratégica para a consolidação do poder da Publicidade, e questionamos também qual o papel do Estado nesse contexto.

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 numerosa da população e sua disseminação acarretou mudanças no cenário da sociedade civil. As novas



formas de produção de comunicação começaram a avançar, a veiculação vai além do controle primaz dos grandes meios de comunicação e a regulamentação da produção de comunicação se afastou das prioridades do Estado. Paulatinamente, cidadãos ampliaram o acesso aos suportes técnicos que possibilitam maior produção e distribuição de conteúdo comunicativo, conquanto as possibilidades de maior democratização da comunicação na produção, circulação e consumo sejam limitadas por razões econômicas, tecnológicas, políticas e pedagógicas. Entramos na era no engajamento ou da disseminação dispersiva? Até que ponto perceber “espalhamento” como se fosse engajamento, tem sido conveniente para as estruturas imperantes?

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, 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, notadamente. O fato de os 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)

Interessa-nos, 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 percebe 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 no sentido que aqui adotamos, mas observou-se o crescimento de compartilhamentos e repasse de dados, independentemente da idoneidade de suas fontes.

Na nova configuração, o panorama publicitário passa a desempenhar duas frentes paralelas de atuação publicitária, a de mercado (do poder consoli-



3. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aces-so-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-27-07-2017>. Acessado em 14/01/2019.

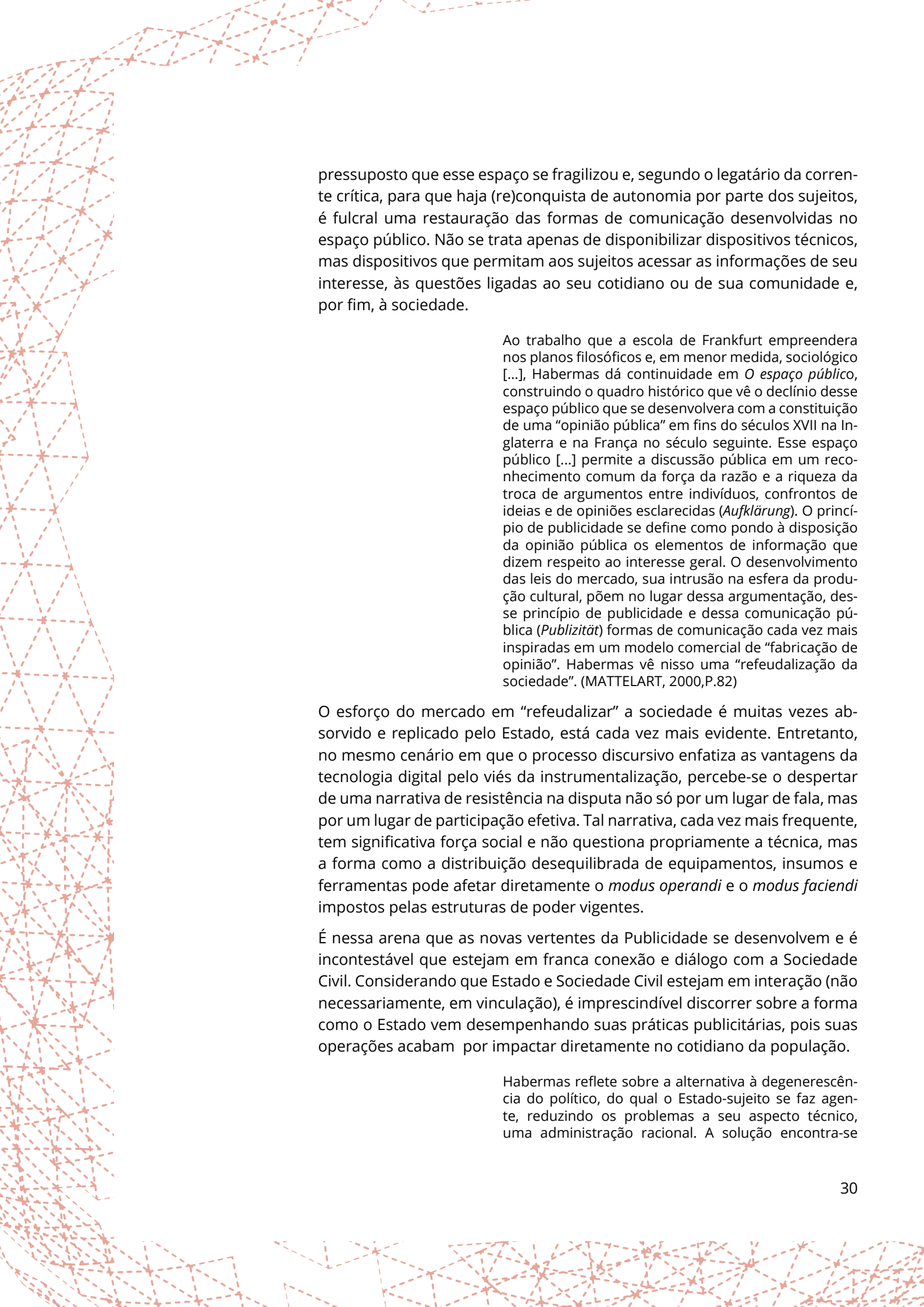
dado) e a social (no viés contra-hegemônico). No mapeamento inicial da Publicidade Social detalhamos cinco tipificações: Comunitária, Causa, Transversal, Afirmativa e de Utilidade Pública. Neste artigo especificamente, após refletirmos teoricamente sobre a aplicação do conceito de Utilidade Pública na publicidade governamental, cotejando com a discussão crítica sobre o conceito de engajamento, redefinimos a nomenclatura da Publicidade Social de Utilidade Pública.

Percebemos a urgência da 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, os critérios 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 na produção de 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**

Na conjuntura em que os desafios tecnopolíticos da midiatização se manifestam no cotidiano, apostamos na premência de entender a publicidade por uma angulação distinta da que lhe foi atribuída pelo mercado capitalista. Assim, 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 a 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"<sup>3</sup>. Partimos do princípio que o processo de reconfiguração das formas alternativas de fazer publicidade se potencializou principalmente após a popularização e o alastramento das Tecnologias Digitais de Informação (TDI).

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 perspectivas para a publicidade, abordamos a Comunicação Social com base na teoria crítica. Para pensar a publicidade de uma forma alternativa, sustentamos nossa reflexão atrelada ao que o filósofo frankfurtiano Jürgen Habermas compreende como espaço público pois, para o autor, o espaço ou esfera pública pode ser descrita, em linhas gerais, "como uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões;" (1997, p.92). Ou seja, para Habermas, trata-se de um "espaço de mediação entre Estado e sociedade" (MATTELART, 2000, p.82). Partimos do



pressuposto que esse espaço se fragilizou e, segundo o legatário da corrente crítica, para que haja (re)conquista de autonomia por parte dos sujeitos, é fulcral uma restauração das formas de comunicação desenvolvidas no espaço público. Não se trata apenas de disponibilizar dispositivos técnicos, mas dispositivos que permitam aos sujeitos acessar as informações de seu interesse, às questões ligadas ao seu cotidiano ou de sua comunidade e, por fim, à sociedade.

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 [...] 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)

O esforço do mercado em “refeudalizar” a sociedade é 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

4. O termo Promoção é uma das ferramentas que compõem a Comunicação Pública e, como cita literalmente o termo engajamento, ainda que superficialmente, decidimos utilizá-lo no decorrer do debate.

5. “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](https://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_uol.shtml). Acessado em 18/04/2019.

6. “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.

7. 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.

[...] na restauração das formas de comunicação num espaço público estendido ao 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 fundamental. Logo, tentaremos entender porque há um direcionamento das verbas públicas para a Publicidade Mercadológica e de Promoção<sup>4</sup> e não para uma Publicidade que o próprio governo nomeia de “Utilidade Pública”. Ou seja, para compreendermos de fato o arranjo da Comunicação Social na atualidade, não podemos nos limitar a explorar as características instrumentais da produção e da veiculação atuantes na mídia hegemônica, ou como a comunicação contra-hegemônica passa a ser ao mesmo tempo estratégica e essencial na estruturação do campo comunicacional contemporâneo. É preciso entender também se a comunicação pública atende de fato, ou não, às demandas de sua nação e como a população reage a isso. Nesse ponto de vista, a Secom pode ser um canal fundamental para manter os cidadão informados.

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. O UOL<sup>5</sup> veiculou uma matéria cuja análise foi estruturada com base em dados abertos disponibilizados pela Secom: a incoerência acontece quando a própria secretaria afirma que houve redução de 60%<sup>6</sup> 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 mais detalhada, percebe-se que o discurso não se sustenta. De acordo com o levantamento do 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)<sup>7</sup>

8. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aces-so-a-informacao/institucional> . Acessado em: 19/04/2019.

9. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/fabico/news/observatorio-da-comunicacao-publica>. Acessado em 17/08/2019.

Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2019/01/02/a-nova-secom-no-governo-bolsonaro.html> . Acessado em: 19/04/2019.

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),<sup>8</sup> 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 facilitasse ao cidadão comum entender o que é feito com a arrecadação dos impostos pagos por ele às instâncias governamentais. Então, 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.

Segundo a pesquisadora Maria Helena Weber<sup>9</sup>, que discute as estratégias comunicativas da comunicação pública em prol de visibilidade e opinião, a secretaria deveria se pautar por outro princípio básico além do direito à informação: o da prestação de contas à sociedade. Segundo Weber, “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” (*apud* LUCENA, 2017, p. 76). Isto é, quando 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 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).<sup>10</sup>

Não se define com precisão o que é a “correta aplicação de recursos públicos”. A elucidação de quaisquer dúvidas é fundamental 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).



11. Disponível em: <https://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/textos/>. Acessado em 17/08/2019.

12. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/03/15/verificamos-publicidade-governo/>. Acessado em 18/08/2019.

Para termos uma visão geral das campanhas produzidas pelo Governo Federal, no mandato anterior e no atual, fizemos um levantamento exploratório, com base no acervo disponibilizado pela SECOM <sup>11</sup>

**Tabela de Investimento em Comunicação Publicitária (Governo Temer e Governo Bolsonaro)**

Ano	2016	2017	2018	2019
Nº de Campanhas	5	10	19	3
Temáticas	1 – Jogos Olímpicos 2 – Serviço Militar 3 – FGTS 4 – Criança e Adolescente 5 – Ref. da Previdência	1 – Serviço Militar 2 – Ref. da Previdência (02) 3 – Rodovias 4 – Criança e Adolescente 5 – Dia das Mulheres 6 – Imposto de Renda + Taxas 7 – Resultados Gov.Fed. (02) 8 – Modernização Trabalhista	1 – Ref. da previdência (02) 2 – Censo Agropecuário 3 – Imposto de Renda + Taxas (03) 4 – LGBT 5 – Serviço Militar (02) 6 – Resultados Gov.Fed. (06) 7 – Mulher (02) 8 – Informativa (INSS-SUSP) (02) 9 – Rodovias	1 – Serviço Militar 2 – Ref. da Previdência (02)
Incluindo Ministérios e Empresas Estatais	Não constam informações.	RS\$35 Milhões	RS\$ 45,5 Milhões	RS\$ 75,5 Milhões
<b>Observações:</b> O sistema alimentado pelo governo passou a compilar informações detalhadas sobre os gastos da secretaria a partir de janeiro de 2017.				

Fonte: tabela elaborada pelos autores

A partir do quadro acima, elaboramos um breve mapeamento das campanhas disponibilizadas pela Secretaria Especial de Comunicação no período compatível com o corpus analisado neste trabalho: o primeiro trimestre de 2018 (Governo Temer) e mesmo período em 2019 (governo Bolsonaro).

**Comparativo dos gastos em campanhas divulgados pela Secom no período analisado no artigo.**

Ano/ Tipo/ Peças	1º Trimestre de 2018	Tipo	Peças			1º Trimestre de 2019	Tipo	Peças		
			Digital	Impressa	Audiovisual			Digital	Impressa	Audiovisual
Nº de Campanhas	9	Utilidade Pública Institucional Legal	D	I	A	2	Inst.	D	I	A
Temáticas	1 Ref. da previdência	Inst.	01	X	10	1 Serviço Militar	Inst.	X	01	02
	2 Censo Agropecuário	Inst.	X	04	02	2 Ref. da Previdência	Inst.	01	X	12
	3 Imp.de Renda + Taxas	Legal	X	01	01					
	4 LGBT	U.P.	X	13	02					
	5 Serviço Militar	Inst.	X	X	02					
	6 Resultados → Avançar parcerias (02), Id. Jovem.	Inst.	01	02	05					
	7 Mulher	U.P.	X	02	02					
Informados pela Secom	RS\$33 Milhões					RS\$ 13,3 Milhões				
Gastos com Publicidade Total	RS\$ 45,5 Milhões					RS\$ 75,5 Milhões				
<b>Obs 1:</b> Não há divulgação sobre Publicidade Mercadológica em ambos os Governos e só há divulgação de duas campanhas de publicidade Institucional no Governo Bolsonaro. A Somatória está na linha <b>"Informados pela Secom"</b> . <b>Obs 2:</b> Os gastos informados pela Secom suprimiram os gastos em publicidade que incluem gasto feitos pelos ministérios e pelas empresas estatais. Os gastos totais estão na linha <b>"Gastos com Publicidade Total"</b> .										

Fonte: tabela elaborada pelos autores

Os dados que se dizem "abertos" não deixam evidentes a divisão de verba para criação, produção e veiculação. Parte dos dados foram recopilados pela UOL e pela agência LUPA<sup>12</sup>. Com tantos desencontros e omissões informacionais, que nos impedem de ter um panorama concreto dos gastos públicos, é necessário compreender como a comunicação pública se organiza e qual o posicionamento da Publicidade de Utilidade Pública nesse cenário, para a partir daí fazermos uma reflexão da vertente Social da PUP e qual o sentido de mantermos esta mesma nomenclatura no mapeamento de tipificações de Publicidade Social proposto pelo Laccops.

13. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676) . Acessado em 29/03/2019

14. IDEM

15. IDEM

### **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.”<sup>13</sup>


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)<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Como dito, é na ferramenta promoção que o termo “engajamento” tem uma exposição literal numa ferramenta que pode vir a reforçar uma percepção de mercado. Nota-se, que as ferramentas que compõem a 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 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).

Desconsideram-se, neste entendimento de interesse público, as particularidades das “minorias” sociais com pouca representatividade política. Quando nos referimos ao conceito de minorias, baseamo-nos na argumentação de Muniz Sodré (2005, p. 1), em que a noção contemporânea de minoria consiste na possibilidade de ter voz ativa e intervir nas instâncias decisórias de poder as frações de classe e setores sociais comprometidos com diferentes perspectivas de lutas sociais. Para o autor, minoria não se trata uma “fusão gregária mobilizadora”, mas principalmente de um “dispositivo simbólico com uma intencionalidade ético-política dentro da luta contra-hegemônica”. A discrepância que privilegia uns, subestimando muitos, exclui as diferenças de interesse da maioria da população. Na contrapartida, na 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.

O Lacoops aposta 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 de cima para 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. Essa comunicação vertical e unidirecional se aproxima do que Paulo Freire (1979) chama de “concepção bancária” na atuação pedagógica e política das elites dominantes, adotada inclusive, por vezes, em práticas e discursos pretensamente humanistas e libertadores. Conforme o educador brasileiro:

Esta prática implica, por isto mesmo, em que o acercamento às massas populares se faça, não para levar-lhes uma mensagem “salvadora”, em forma de conteúdo a ser depositado, mas, para, em diálogo com elas, conhecer, não só a *objetividade* em que estão, mas a consciência que tenham desta objetividade; os vários níveis de percepção de si mesmo e do mundo em *que* e *com* que estão (FREIRE, 1979, p. 101, grifo do autor).

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.

16. 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.ghhtml>. Acessado em: 10/01/2018.

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 Lacoops 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 classe, raça, gênero, saúde pública e questões ligadas aos Direitos Humanos. Logo, o princípio da PUP não representa o interesse da maioria, pois comumente decreta o que interessa sem dialogar com todos os níveis da sociedade. Assim, a tendência é reforçar os interesses da classe dominante e não os interesses genuínos 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.

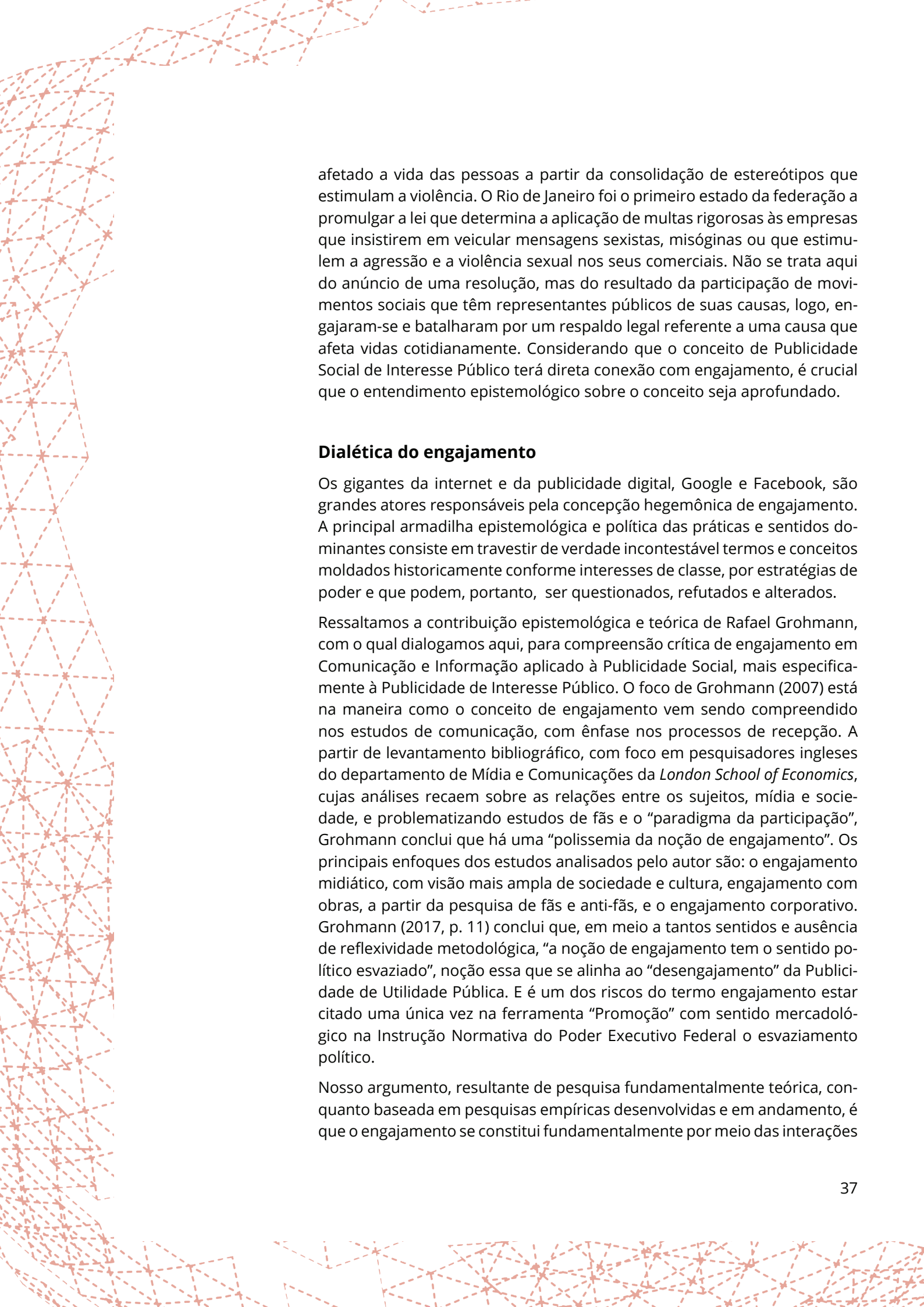
Em suma, a PUP (Publicidade de Utilidade Pública) tem suas divulgações publicitárias determinadas pelo Estado, uma vez que suas ações não emergem de uma participação popular, mas são originárias da Secom, cujas instruções normativas disciplinam as ações de publicidade estatal. Nomearemos, portanto, de 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 que 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).<sup>16</sup>

Nota-se aqui que a partir da pressão popular, o 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 movimentos sociais que têm representantes públicos de suas causas, logo, engajaram-se 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**

Os gigantes da internet e da publicidade digital, Google e Facebook, são grandes atores responsáveis pela concepção hegemônica de engajamento. A principal armadilha epistemológica e política das práticas e sentidos dominantes consiste em travestir de verdade incontestável termos e conceitos moldados historicamente conforme interesses de classe, por estratégias de poder e que podem, portanto, ser questionados, refutados e alterados.

Ressaltamos a contribuição epistemológica e teórica de Rafael Grohmann, 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 Grohmann (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 foco 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”, Grohmann conclui que há uma “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. Grohmann (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.

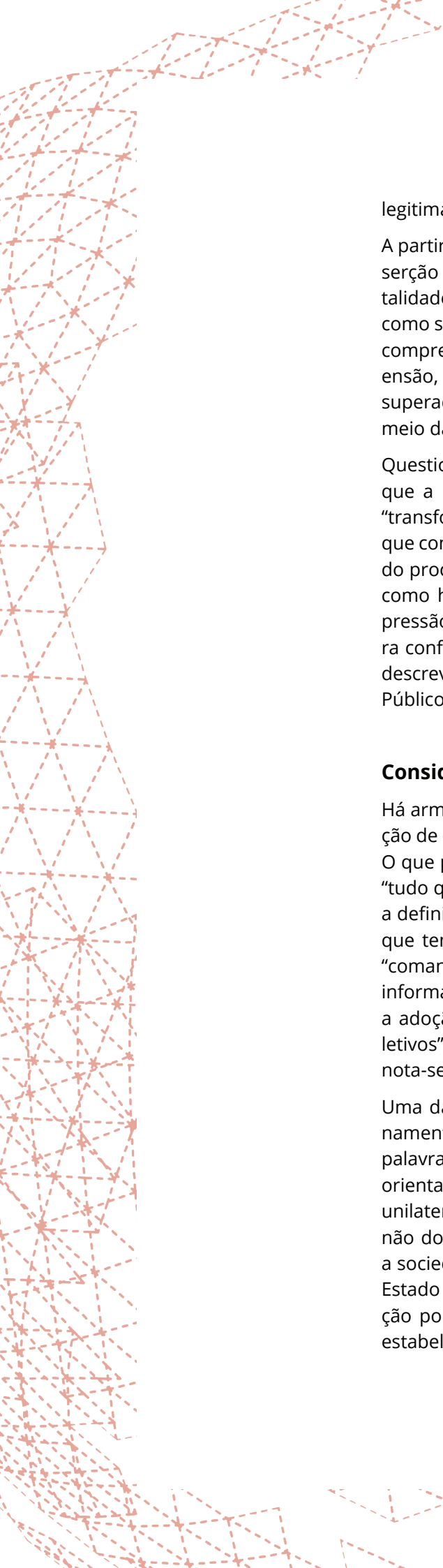
Nosso argumento, resultante de pesquisa fundamentalmente teórica, conquanto baseada em pesquisas empíricas desenvolvidas e em andamento, é que o engajamento se constitui fundamentalmente por meio das interações



sociais cotidianas tecidas em aparelhos privados de hegemonia, mediados e mediados, tornando-se um equívoco epistemológico e político falarmos em engajamento exclusivamente circunscrito ao ambiente on-line.

Compreendemos o engajamento na constituição da vinculação social e afetiva do sujeito com determinada ideologia, configurando-se, portanto, como dimensão interativa, comunicacional, atuante no engendramento da hegemonia. Muniz Sodré 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” (2009, p. 223). 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 mediados 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 TDI, e temos a possibilidade crítica e conscientemente política da construção do engajamento por meio da educação crítica e da práxis política.

Concordando com o postulado de Jorge Larraín 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) defende a complementaridade de ambas as abordagens de ideologia na análise de um fenômeno político ou cultural, o que enriquece o estudo dialético. Resgata-se aqui o problema e argumento central da obra de Schneider (2015) que são fecundos para balizar 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 forma, argumenta Schneider, se a informação mediada 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 mediação 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”.

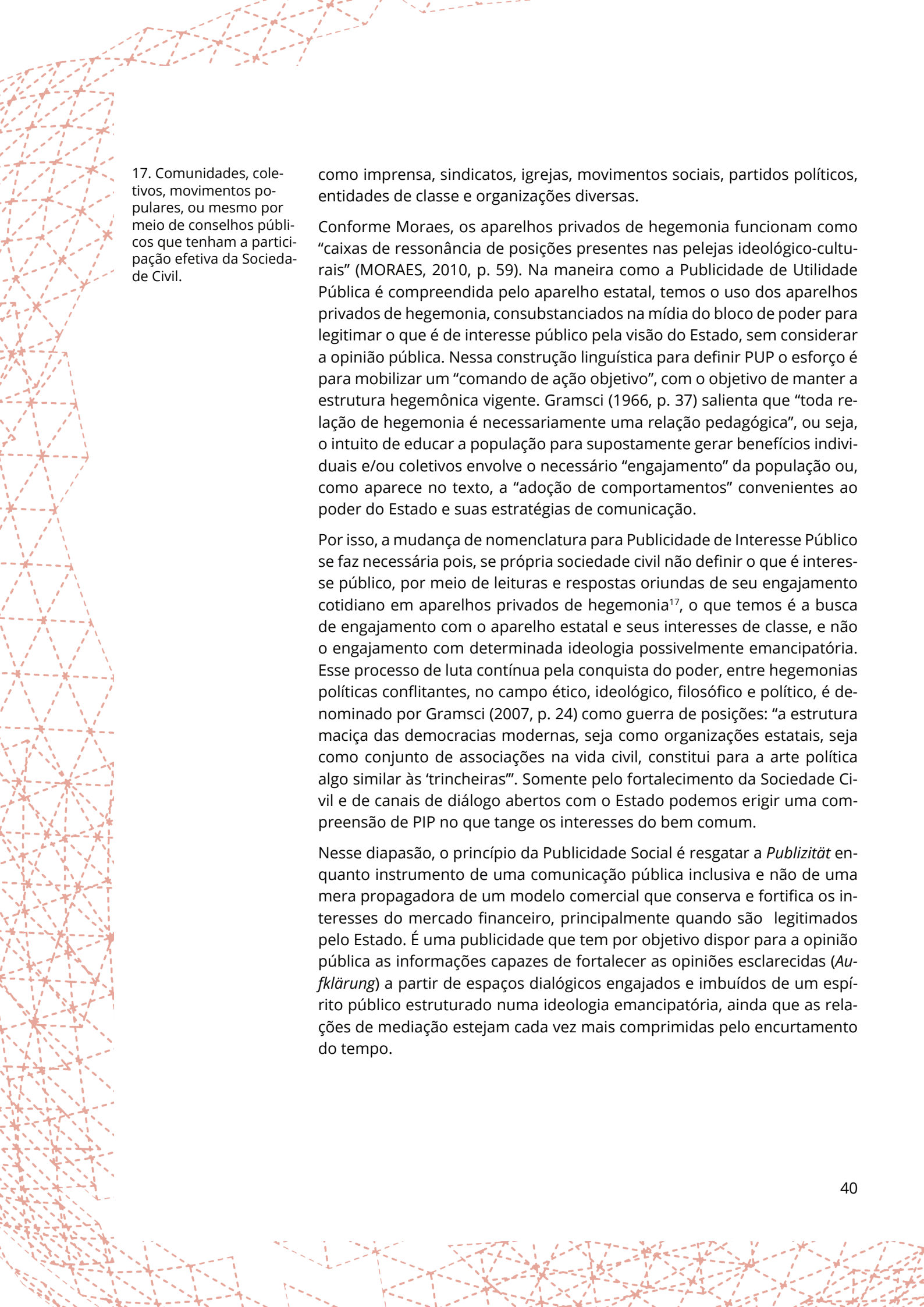
A partir dessa perspectiva de engajamento que compreende a forma de inserção do sujeito na realidade fenomênica, que se apresenta a partir da totalidade material e cuja aparência está impregnada de ideologia, propomos como síntese dialética: a construção crítica e reflexiva de engajamento para compreender a noção da Publicidade de Interesse Público. Nessa compreensão, o engajamento se constrói no processo epistemológico e político de superação da cotidianidade, da pseudoconcreticidade (KOSIK, 1976), por meio da educação crítica e da práxis política.

Questionando a literacia como algo estático, Kellner e Kanh 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” (2015, p. 61). 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 linguísticas 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.

Uma das armadilhas que podemos destrinchar está na imposição governamental para definir o que é de interesse público e social. No uso das palavras “comando de ação”, na associação dos verbos “informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar”, denota-se o sentido hierárquico e unilateral do processo de engajamento a partir dos interesses estatais e não do interesse público. 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,



17. Comunidades, coletivos, movimentos populares, ou mesmo por meio de conselhos públicos que tenham a participação efetiva da Sociedade Civil.

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 pelepas 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 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 hegemonia<sup>17</sup>, 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.

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

- BAKHTIN, M. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2010.
- BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. (Tradução de Lucie Didio). Brasília: Liber Livro, 2002.
- BARREIRAS, G. RJ cria lei que proíbe propaganda sexista e multa pode chegar a R\$ 1,3 milhão. G1, 10 jan. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/rj-cria-lei-que-proibe-propaganda-machista-e-multas-pode-chegar-a-r-13-milhao.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- BRASIL. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Institucional**. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- BRASIL. Secretaria Especial de Comunicação Social. Instrução Normativa nº 1, de 27 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 2017. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-01-de-27-07-2017>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BRASIL. Secretaria Especial de Comunicação Social. **Textos**. 12 ago. 2013. Disponível em: <https://www.secom.gov.br/atuacao/publicidade/textos/>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- BRASIL. Secretaria-geral da Presidência da República. Instrução normativa nº 1, de 27 de julho de 2017. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 144, p. 7, 28 jul. 2017. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19201676). Acessado em 29 mar. 2019.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GARCIA, E. F. La Publicidad Social. In: DELGADO, J. B.; BLANCO, E. F.; GARCÍA, D. A. (Eds.). **Información, producción y creatividad en la comunicación**. Madrid: Edipo; Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, 2004. p. 659-672. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/15710>. Acesso em 8 ago. 2018.
- 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.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GROHMANN, R. A Noção de Engajamento: sentidos e armadilhas para os estudos de recepção. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 26., 2017, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Compós, 2017.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade, v. II (Tradução Flávio Beno Siebeneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KELLNER, D.; KAHN, R. Reconstruindo a tecnoliteracia: uma abordagem de múltiplas literacias. **Comunicação & Educação**, v. 20, n. 2, p. 57-82, 2015.

LEVIN, T. A nova Secom no governo Bolsonaro. **Meio & Mensagem**, 02 jan. 2019. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/comunicacao/2019/01/02/a-nova-secom-no-governo-bolsonaro.html>. Acesso em: 15 abr. 2019.

LUCENA, A. P. **Políticas e Estratégias de Comunicação**: experiências de Comunicação Pública na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MARÉS, C. #Verificamos: É falso que orçamento federal para publicidade seja de apenas R\$ 150 milhões para 2019. **Agência Lupa**. 15 mar. 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/03/15/verificamos-publicidade-governo/>. Acesso em: 18 ago. 2019.

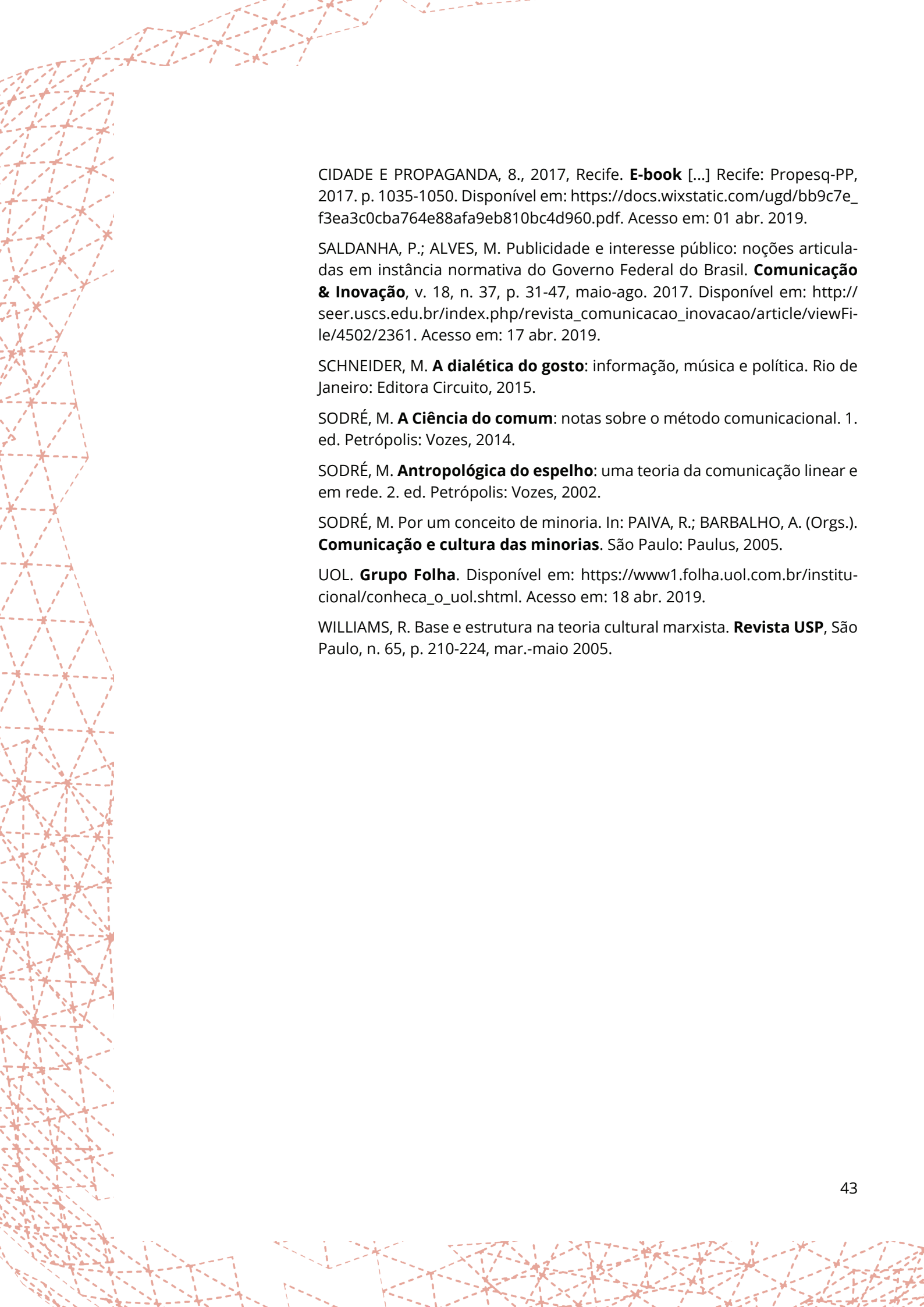
MORAES, D. de. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, jan.-jun. 2010.

OBSERVATÓRIO da Comunicação Pública. **Notícias**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/fabico/news/observatorio-da-comunicacao-publica>. Acesso em: 17 ago. 2019.

PERUZZO, C. Epistemologia e método da pesquisa-ação. Uma aproximação aos movimentos sociais e à comunicação. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 25., 2016, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: Compós, 2016. Disponível em: [http://www.compos.org.br/biblioteca/epistemologiaem%C3%A9tododapesquisa-a%C3%A7%C3%A3o...ciciliaperuzzo.modelocompos2016.\\_3270.pdf](http://www.compos.org.br/biblioteca/epistemologiaem%C3%A9tododapesquisa-a%C3%A7%C3%A3o...ciciliaperuzzo.modelocompos2016._3270.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.

PRAZERES, L. Pagamento do governo com publicidade sobe 63%; Record supera Globo. **UOL**. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/15/gastos-publicidade-governo-bolsonaro-crescem-r-755-mi-record-lidera.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SALDANHA, P. Publicidade Social: um eixo alternativo para a Publicidade mercadológica, pela via do consumo consciente e da apropriação das tecnologias móveis. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM PUBLI-



CIDADE E PROPAGANDA, 8., 2017, Recife. **E-book** [...] Recife: Propesq-PP, 2017. p. 1035-1050. Disponível em: [https://docs.wixstatic.com/ugd/bb9c7e\\_f3ea3c0cba764e88afa9eb810bc4d960.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/bb9c7e_f3ea3c0cba764e88afa9eb810bc4d960.pdf). Acesso em: 01 abr. 2019.

SALDANHA, P.; ALVES, M. Publicidade e interesse público: noções articuladas em instância normativa do Governo Federal do Brasil. **Comunicação & Inovação**, v. 18, n. 37, p. 31-47, maio-ago. 2017. Disponível em: [http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista\\_comunicacao\\_inovacao/article/viewFile/4502/2361](http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/viewFile/4502/2361). Acesso em: 17 abr. 2019.

SCHNEIDER, M. **A dialética do gosto**: informação, música e política. Rio de Janeiro: Editora Circuito, 2015.

SODRÉ, M. **A Ciência do comum**: notas sobre o método comunicacional. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

SODRÉ, M. **Antropológica do espelho**: uma teoria da comunicação linear e em rede. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SODRÉ, M. Por um conceito de minoria. In: PAIVA, R.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

UOL. **Grupo Folha**. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca\\_o\\_uol.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_uol.shtml). Acesso em: 18 abr. 2019.

WILLIAMS, R. Base e estrutura na teoria cultural marxista. **Revista USP**, São Paulo, n. 65, p. 210-224, mar.-maio 2005.

**TVs Públicas e Cinema na América Latina: Territórios em  
Hibridização**

**TV Pública y Cine en América Latina: Territorios en  
Hibridación**

**Public TV and Cinema in Latin America: Territories in  
Hybridization**

**Marize Torres Magalhães**

Doutoranda do programa de Pós-graduação em  
Comunicação e Culturas Contemporâneas da  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)- Brasil

Contato: marizetorresmaga@gmail.com

**Submetido em 01/04/2019  
Aprovado em 03/07/2019**





## Resumo

Este artigo aponta reflexões sobre como a TV e o cinema latinoamericano se desenvolvem em contínuos processos de hibridização. A partir de interpretações sobre conceitos de híbrido, globalização, localização, glocalização e de hibridização, o trabalho busca compreender as heterogeneidades, as homogeneidades e fusões geradas pelas indústrias de mídia na América Latina. Em um diálogo entre a Economia Política da Comunicação e os Estudos de Cultura, lançamos olhares sobre as TVs públicas e o cinema latinoamericano diante da configuração regida por forças opostas, tais quais as TVs comerciais e a indústria hollywoodiana, e observamos que os campos convivem em processos homogeneizantes, heterogeneizantes e hibridizantes.

Palavras-chave: Hibridização; TVs; TV Pública; Cinema Latinoamericano

## Resumen

Este artículo apunta reflexiones sobre cómo la TV y el cine latinoamericano se desarrollan en continuos procesos de hibridación. A partir de interpretaciones sobre conceptos de híbrido, globalización, localización, glocalización y de hibridación el trabajo busca comprender las heterogeneidades, las homogeneidades y fusiones generadas por las industrias de medios en América Latina. En un diálogo entre la Economía Política de la Comunicación y los Estudios de Cultura, lanzamos miradas sobre las televisiones públicas y el cine latinoamericano ante la configuración regida por fuerzas opuestas, tales como las televisiones comerciales y la industria hollywoodiana, y observamos que los campos conviven en procesos homogeneizantes, heterogeneizantes y hibridizantes.

Palabras clave: Hibridación; Televisión; TV pública; Cine Latinoamericano

## Abstract

This article points out reflections on how Latin American TV and cinema develop in continuous processes of hybridization. From interpretations on concepts of hybrid, globalization, localization, glocalization and hybridization the work seeks to understand the heterogeneities, homogeneities and fusions generated by the media industries in Latin America. In a dialogue between the Political Economy of Communication and Culture Studies, we looked at public TV and Latin American cinema in the face of the configuration governed by opposing forces such as commercial TVs and Hollywood industry, and we observed that the camps coexist in homogenizers, heterogenizers and hybridizers processes.

Keywords: Hybridization; TVs; Public TV; Latin American Cinema.



## Introdução

Quando doou mais de um milhão de dólares do seu prêmio Nobel de Literatura para a Fundação Novo Cinema Latinoamericano e para a Escola de Cinema de Cuba, Gabriel García Marquez não imaginaria que sua obra *Cem Anos de Solidão* viraria uma série para a Netflix. Um dos desejos do escritor era de que o cinema latinoamericano tivesse mais autonomia em relação à indústria cinematográfica dos Estados Unidos, país onde nasceu também a Netflix e outras companhias imperialistas de mídia. Segundo matéria produzida pelo jornal El País, em março de 2019, os filhos de García Marquez, que até então haviam se negado a autorizar a adaptação da obra-prima, serão produtores executivos e a Netflix também garantiu que a narrativa será em espanhol, devido a uma exigência deixada pelo Nobel. A empresa assegura que contratará apenas talentos latinoamericanos para a produção, a ser rodada na Colômbia (EL PAÍS, 2019).


A cena apresentada acima ilustra que cinema e televisão latinoamericanos têm trajetórias híbridas e continuam em processos de hibridização. A compreensão sobre hibridização e sua relação com o audiovisual serão tratadas neste artigo. Refletiremos sobre a configuração do conceito no campo da Economia Política da Comunicação e da Cultura, com um enfoque para as TVs e o cinema latinoamericano. Assim, trataremos tanto dos híbridos ocorrentes no campo das TVs públicas, relacionados com a dinâmica da indústria televisiva na América Latina, quanto no que diz respeito ao cinema latinoamericano.

Devemos levar em consideração nesta leitura que estamos tratando de América Latina, uma região heterogênea e com assimetrias, como colocou Jesus Martín-Barbero (1998), ao chamar atenção sobre fragmentações e dispersões que ocorreram no território, como os processos de formações nacionais que tomaram rumos diferentes na região.

## Comunicação e Cultura: Universos hibridizantes

Como o tempo e o espaço estão sendo absorvidos por forças homogeneizantes do dinheiro e troca de mercadorias, devemos explorar a questão da representação da heterogeneidade e diferença, de simultaneidade e sincronia (HARVEY, 1990) no campo da cultura e da comunicação, uma vez que forças híbridas influenciam suas lógicas de atuação. Kraidy (1999, p 472) conceitua *hybridity* como *glocalization*, enquanto uma intersecção de globalização e localização: "Precisamos nos comprometer com o reconhecimento de que a *hybridity* cultural é a regra e não a exceção, pois o que comumente chamamos de 'local' e 'global' foi hibridizado há muito tempo".

Outros autores nos elucidam sobre o entendimento de que devemos sair da postura separatista que prejudica o entendimento sobre os fenômenos de comunicação. Hardt e Negri (2000) criticam o posicionamento localista




por considerar falso e danoso, considerando que o problema é pobremente colocado, com falsa dicotomia entre global e local, pondo que o global implica na homogeneização enquanto que o local preserva a heterogeneidade e a diferença. O problema central das interações globais de hoje é a tensão entre homogeneização cultural e heterogeneização cultural (APPADURAI, 1990).

Concordar com a hibridização não significa aceitar que as culturas e consequentemente seus produtos são exclusivamente miscigenados, sem considerar suas especificidades e necessidade de preservação. Hibridização não é exatamente o mesmo que o termo “mestiçagem”, que no caso da América Latina a partir dos anos 1990 tomou uma conotação para servir a uma ideologia de elite hegemônica, se referindo a uma “europeização” nos projetos dos países (GRAHAM, 1990; WHITTEN; TORRES, 1992 *apud* PIETERSE, 2009).

Barbero (2001) tece uma crítica sobre o marginalismo alternativo e sua crença em uma “autêntica comunicação” que se produziria fora da contaminação tecnológico/mercantil dos grandes meios. Pondera também sobre a metafísica da autenticidade ou pureza que, desde as propostas da Escola de Frankfurt, tem visto na indústria um instrumento espesso de desumanização e, na tecnologia, um aliado obscuro do capitalismo. Para ele, o marginalismo da comunicação alternativa é o melhor álibi que a visão hegemônica foi capaz de encontrar: “que melhor para ela do que o confinamento da busca e a construção de alternativas às margens da sociedade e experiências de micro-grupos, libertando o ‘centro do campo?’” (BARBERO, 2001, p. 71)

Podemos pensar que para a comunicação internacional vale refletir sobre a hibridização “para além de modelos flutuantes de resistência e padrões não auspiciosos de dominação” (KRAIDY, 1999, p. 473). Ou seja, devemos considerar os fluxos existentes das diferentes presenças que definirão as dinâmicas dos mercados, das culturas, das políticas entre outras dimensões influenciadoras na comunicação.

Pieterse (2009) defende que a hibridização é um antídoto para o diferencial cultural das doutrinas raciais e nacionalistas porque toma como ponto de partida precisamente aquelas experiências que foram marginalizadas. O desenvolvimento da política global e a densidade das relações interestaduais são consideradas pelo autor como um foco para entender as relações internacionais no que diz respeito à compreensão da globalização como hibridização. Em termos estruturais, a globalização é o aumento nas formas disponíveis de organização: transnacional, internacional, macro-regional, micro-regional, municipal e local (PIETERSE, 2009). Em economia política, nós podemos identificar uma ampla variedade de formações híbridas. Na teoria da dependência, pode ser lida como uma teoria de hibridização estrutural, cujo capitalismo dependente mistura a categoria em que as lógicas do capitalismo e do imperialismo têm fusão (PIETERSE, 2009)



Barbero (2001) coloca que a teoria da dependência e a crítica ao imperialismo cultural tende ao reducionismo, negando à comunicação especificidade alguma enquanto espaço de processos e práticas de produção simbólica e não só de reprodução ideológica. Em diálogo com Canclini, Barbero trata da multidimensionalidade dos processos comunicativos e sua gravitação cada dia mais forte sobre os movimentos de desterritorialização e hibridizações que a modernidade latino-americana produz. Sobre a globalização, o autor considera que não equivale a uma maior difusão de produtos, mas à rearticulação das relações entre países a partir de uma descentralização que concentra o poder e a um desenraizamento que hibridiza as culturas. Para ele, o que está em jogo na hibridização não é só a mestiçagem, mas as reorganizações do campo cultural de uma lógica que derruba as experiências culturais de nichos e repertórios de grupos étnicos e classes sociais, de oposições entre modernidade e tradição, modernidade e modernização, novas formas de conceber as lutas entre mercado e produção simbólica, entre cultura e poder, entre a modernização e a democratização.


Numa linha de pensamento mais afinada com cultura e desenvolvimento, Furtado (1996), coloca que a diversidade cultural somente pode ser apreendida a partir da ideia de inovação, transformação e desenvolvimento. Formulações que nos ajudam a pensar como as instituições do audiovisual administradas pelo governo de cada país são geridas em um contexto que atravessam as fronteiras do Estado-nação, por exemplo, imersas em uma conjuntura em hibridização, como as novidades do audiovisual que atingem TVs públicas e cinema da América Latina. Nesse sentido, vale pensar em pluralização das formas de organização (PIETERSE, 2009). Também podemos visualizar quais seriam as fronteiras no plano das instituições que gerem setores de natureza tão híbrida como o do audiovisual e porque já vemos rotas de produção cinematográfica que atravessam tais demarcações.

O desafio está em conciliar a corrente teórica em pauta com a literatura empírica sobre o audiovisual, especialmente no que diz respeito ao campo do cinema latinoamericano e da TV Pública, o qual geralmente tem como referências assimetrias associadas à TV comercial versus TV Pública e hegemonia hollywoodiana versus “resistência” do cinema da América Latina. Resistência essa que fazia muito sentido nos anos 60 e 70, no auge do Cinema Novo e outros cinemas da região, mas que hoje vem assumindo outra configuração espaço-temporal.

### **A heterogeneidade latinoamericana e o desenvolvimento do audiovisual**

Ao invés de perceber as interações global/local em termos de opressão e resistência, nós devemos focar nas diferenças de poder como elas são manifestadas na vida diária (KRAIDY, 1999). Com o encolhimento do espaço,





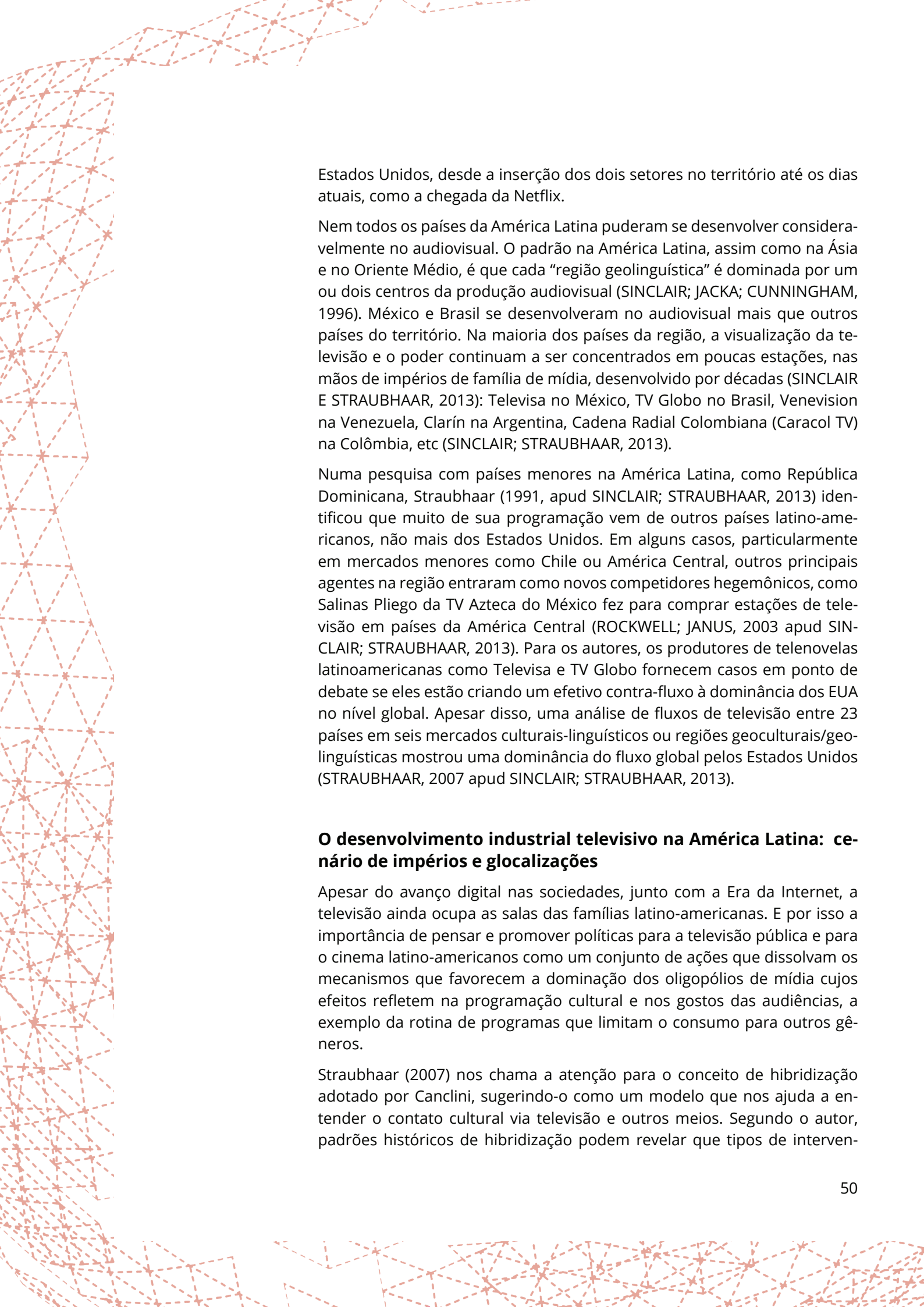
várias comunidades ao redor do globo começaram a competir por meio de estratégias competitivas localizadas e um senso intensificado de conscientização sobre o que torna um lugar especial, o que pode dar a ele uma vantagem competitiva (HARVEY, 1990). O audiovisual também teve um tipo de reação para a identificação do lugar, a construção e a sinalização de suas qualidades únicas, como as telenovelas brasileiras e as mexicanas, o cinema hollywoodiano, as animações japonesas e o cinema latinoamericano. Todos esses “campos” lutaram de algum modo para se estabelecer, ter seu lugar no mundo, alguns se aproveitando das vantagens de império, por meio do poder de tecnologia, outros por sua capacidade de expansão da linguagem em um determinado continente, ou por meio de articulações de agentes e pela delimitação de uma estética própria.

Pensar América Latina e sua relação com o audiovisual é concordar com Canclini (2003), assumindo que hoje esta região é mais que uma complexa articulação de tradições e modernidades (diversa e desigual), um continente heterogêneo consistindo de países que em cada qual coexistem múltiplas lógicas de desenvolvimento. O autor nos convoca aos estudos das bases culturais heterogêneas e híbridas que pode nos levar a um entendimento um tanto melhor dos “caminhos oblíquos, cheios de transações, em que essas forças entram em ação” (CANCLINI, 2003.p. 11).

Seguimos o conselho do filósofo argentino e percorremos com outros escritores que dialogam com a ideia de hibridização. É o caso do já citado Kraidy (1999), que mostra uma relação entre comunicação internacional, estudos culturais e culturas híbridas e nos convida a pensar junto com os estudos que conjugam *hybridity* como ambos um processo e um produto de práticas simbólicas representadas por comunidades que consomem mídia nacional e transnacional e cultura popular.

Como poderíamos então definir o conceito de políticas do audiovisual? Barbero (2001) nos ajuda a pensar sobre a necessidade de as políticas culturais de governo também incluírem a televisão, pois ela também é um fenômeno cultural. Políticas do audiovisual não são feitas apenas na esfera governamental, são feitas também pelas empresas, principalmente quando estas conseguem entrar nos assuntos que dizem respeito ao interesse público e a sua administração. Quanto à ausência de políticas para o setor, podemos considerar como uma face de se fazer políticas do audiovisual, a exemplo do engavetamento do projeto Ancinav no Brasil, devido a pressões de grupos empresariais de mídia. Então, o campo do audiovisual está submetido às forças que governam as políticas de comunicação, incluindo governo, regulamentação da comunicação, oligopólios de mídia, competição, mercado e outras influências.

No que se refere ao desenvolvimento do audiovisual na América Latina, vale pensar que existe uma interação entre cinema e TV, principalmente no que tange às interferências econômicas e culturais influenciadas pelos



Estados Unidos, desde a inserção dos dois setores no território até os dias atuais, como a chegada da Netflix.


Nem todos os países da América Latina puderam se desenvolver consideravelmente no audiovisual. O padrão na América Latina, assim como na Ásia e no Oriente Médio, é que cada “região geolinguística” é dominada por um ou dois centros da produção audiovisual (SINCLAIR; JACKA; CUNNINGHAM, 1996). México e Brasil se desenvolveram no audiovisual mais que outros países do território. Na maioria dos países da região, a visualização da televisão e o poder continuam a ser concentrados em poucas estações, nas mãos de impérios de família de mídia, desenvolvido por décadas (SINCLAIR E STRAUBHAAR, 2013): Televisa no México, TV Globo no Brasil, Venevision na Venezuela, Clarín na Argentina, Cadena Radial Colombiana (Caracol TV) na Colômbia, etc (SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013).

Numa pesquisa com países menores na América Latina, como República Dominicana, Straubhaar (1991, apud SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013) identificou que muito de sua programação vem de outros países latino-americanos, não mais dos Estados Unidos. Em alguns casos, particularmente em mercados menores como Chile ou América Central, outros principais agentes na região entraram como novos competidores hegemônicos, como Salinas Pliego da TV Azteca do México fez para comprar estações de televisão em países da América Central (ROCKWELL; JANUS, 2003 apud SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013). Para os autores, os produtores de telenovelas latinoamericanas como Televisa e TV Globo fornecem casos em ponto de debate se eles estão criando um efetivo contra-fluxo à dominância dos EUA no nível global. Apesar disso, uma análise de fluxos de televisão entre 23 países em seis mercados culturais-linguísticos ou regiões geoculturais/geolinguísticas mostrou uma dominância do fluxo global pelos Estados Unidos (STRAUBHAAR, 2007 apud SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013).

### **O desenvolvimento industrial televisivo na América Latina: cenário de impérios e glocalizações**

Apesar do avanço digital nas sociedades, junto com a Era da Internet, a televisão ainda ocupa as salas das famílias latino-americanas. E por isso a importância de pensar e promover políticas para a televisão pública e para o cinema latino-americanos como um conjunto de ações que dissolvam os mecanismos que favorecem a dominação dos oligopólios de mídia cujos efeitos refletem na programação cultural e nos gostos das audiências, a exemplo da rotina de programas que limitam o consumo para outros gêneros.

Straubhaar (2007) nos chama a atenção para o conceito de hibridização adotado por Canclini, sugerindo-o como um modelo que nos ajuda a entender o contato cultural via televisão e outros meios. Segundo o autor, padrões históricos de hibridização podem revelar que tipos de interven-



ções políticas ajudam a orientar o desenvolvimento de formas híbridas em indústrias culturais, bem como seus produtores e audiências, que coletivamente orientam e guiam a reterritorialização de padrões internacionais, como telenovelas, dentro das indústrias nacionais, como a televisão brasileira ou a mexicana. A televisão em nosso mundo é um sistema complexo crescentemente global, transnacional, translocal, nacional, regional, metropolitano, com espaços locais, dinâmicas, atores e fluxos (STRAUBHAAR, 2007). Tais múltiplos níveis de cultura e identidades atingem o próprio formato de televisão, uma vez que muitos programas nacionais são baseados em modelos globais ou regionais, como infere o pesquisador. Ele sugere que a televisão em si deve ser problematizada e entendida em novas formas híbridas ou glocais (adaptações locais do global).

Podemos pensar nos gêneros, que são mais incorporados por determinados grupos culturais a partir de um padrão de circulação dos tipos de produtos midiáticos. A partir de um determinado modelo de glocalização da produção, como a telenovela, produzida numa lógica comercial de “super produção”, no contexto da TV Globo e da Televisa, fica impraticável que TVs públicas, por exemplo, concorram com tais formatos de programas e se apropriem deste tipo de realização. Por outra via, já é possível que a televisão pública realize e emita outros tipos de produtos a exemplo de documentários e, mais recentemente, séries documentais.

Para entender sobre TVs públicas, vale compreender a dinâmica das indústrias de televisão latino-americanas. Foram tais práticas de empreendimentos que formularam a nossa televisão hoje, incluindo as TVs não-comerciais. O caso da América Latina é peculiar na cena mundial e ocupa um lugar único na história da internacionalização da televisão enquanto uma instituição (SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013). O fato de ter maior coesão linguística e cultural que qualquer outra região do mundo contribui para o desenvolvimento de um mercado regional para produção e distribuição de televisão. (SINCLAIR; STRAUBHAAR, 2013).

A maioria dos países latino-americanos adotou o modelo comercial dos Estados Unidos de radiodifusão em um estágio inicial, distinto do modelo de serviço público instituído na maioria dos países europeus e suas colônias na Ásia e África (SINCLAIR E STRAUBHAAR, 2013). O modelo comercial de radiodifusão tem favorecido o desenvolvimento de um distinto padrão de império de mídia comercial de família na América Latina, quem tem gerenciado seus relacionamentos políticos com sucessivos governos para evitar constrangimentos regulatórios que teriam limitado a comercialização em outro lugar (SINCLAIR E STRAUBHAAR, 2013). Nesta configuração de relacionamentos entre famílias e governos, licenciamentos e concessões de televisão tornaram-se “de fato objetos de barganha política”, principalmente no período da ditadura, cuja política anti-comunista deu preferência para um controle quase monopolista de todos os tipos de mídia (PACE; HINOTE, 2013).

1. Consiste em sistemas, dispositivos, canais que, independentemente de seus conteúdos, surgiram de uma restrição estética, um interesse político, um objetivo que aponta para o uso social e educacional da tecnologia, do serviço público com um alcance massivo e são atribuídos a alguma instância do Estado. Presumimos, pela experiência mexicana, que todos eles dependiam de financiamento do governo e eram instituições da nação. Acontece que essa definição ficou aquém, porque, por exemplo, no Brasil, existem canais e redes que não são governamentais e não pertencem ao que se chama de “campo público” e operam sem fins lucrativos. Além disso, tanto no Brasil como na Venezuela existem os chamados emissores comunitários, que no México não existem (ALCARAZ, 2011, tradução nossa).

## **TVs públicas: Convivências híbridas em contexto industrial e de poderes**


Existe uma estrutura de aproximação entre as nações latino-americanas com a televisão comercial, dificultando o desenvolvimento das televisões públicas em termos de audiências e submissão à dinâmica estrutural de mercado televisivo. Como a televisão comercial na América Latina consolidou seu próprio gênero televisivo, produtos como telenovelas, que exigem produções caras, acentuou a concorrência com emissoras públicas no sentido de programação.

A televisão pública na América Latina tem sido estudada por região ou países, carecendo de uma visão de conjunto de aprofundamento e interpretação de dados, devido à extensão territorial para abarcar tal investigação sobre as televisoras do continente e a não-existência de um organismo ao modo da União Europeia, que regule a televisão pública e dê conta de suas realidades (ALCARAZ, 2011). Em “*Desafios de la television pública*”, uma publicação que inclui TVs públicas da América Latina, podemos entender como estas se desenvolvem em cada um dos países. Dadas às diferenças nacionais da América Latina, são diversos os conceitos de TV pública, e a coletânea considerou o seguinte:

Consiste en los sistemas, aparatos, canales que, independientemente de sus contenidos, han surgido de un apremio estético, un interés político, un objetivo que apunta al uso social y educativo de la tecnología, del servicio público con un alcance masivo y están adscritas a alguna instancia del Estado. Supusimos, a partir de la experiencia mexicana, que todas ellas dependían para su financiamiento del gobierno y eran instituciones de la nación. Resulto que dicha definición se quedo corta, ya que, por ejemplo en Brasil, hay canales y redes que no son gubernamentales y sin embargo pertenecen a lo que allá se denomina “el campo público” y operan sin fines de lucro. También, que tanto en Brasil como en Venezuela hay emisoras denominadas comunitarias, lo que en México no existe (ALCARAZ, 2011)<sup>1</sup>.

As diferenças existentes na formação e desenvolvimento da TV pública de cada país da região estão voltadas tanto aos aspectos de configuração jurídica na formação enquanto característica institucional quanto em termos de cultura política do audiovisual. Na maior parte das nações, o início da televisão pública e/ou cultural-educativa sucedeu depois da privada (ALCARAZ, 2011). Em várias nações em que a televisão nasceu como estatal converteu-se, com os anos, em mista: Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia e Venezuela (neste último por alguns meses) (ALCARAZ, 2011). No fim dos anos 80 para o início dos anos 90, apareceu uma nova coincidência nas televisões públicas dos países: a parte da indústria audiovisual até esse momento nas mãos do Estado se vendeu completamente ou em partes, deixando para uso social algumas emissoras (ALCARAZ, 2011).





Nas nações que sofreram golpes de Estado, com a imposição de governos militares, a televisão pública se pôs a serviço das ditaduras, enquanto que a privada se aliou com o poder político para que este apoiasse seus negócios (ALCARAZ, 2011): Batista em Cuba, Perón na Argentina, Péres Jimenez na Venezuela, Rojas Pinilla na Colômbia, Odría no Peru, Stroessner no Paraguai e Ovaldo Candía na Bolívia (FILHO, 2015). As televisões públicas da América Latina existem com estruturas ainda autoritárias (OTONDO, 2008) e a maioria delas herdaram uma estrutura administrativa centralizada, marcada pela atuação sem independência editorial e financeira (BIANCO; ESCH; MOREIRA, 2013).

No caso do Brasil e México, a televisão nasceu e cresceu em grande medida a partir da iniciativa privada e sob o modelo comercial. Mesmo sendo adotada primeiramente pela iniciativa privada, tanto no Brasil quanto no México a televisão foi se desenvolvendo com sólidos vínculos com o poder público (FILHO, 2005). O curso rumo à comercialização dos sistemas televisivos é avassalador e absorve as iniciativas públicas ou não lucrativas, instaurando uma quase completa hegemonia privada nas TVs consideradas públicas da região (SOUZA, 2014).


Sucessão de gestores também interfere nas políticas de programação e na forma de gestão das TVs públicas, configurando “crises de identidades”. Elas acabam implantando uma espécie de “estilo” ou de “visão” de programação, muito mais atentos à gestão e ao serviço governamental do que à preocupação social enquanto instituições públicas (MILANEZ, 2015). Dificuldades nas TVs públicas da América Latina estão relacionadas com as contingências políticas e econômicas que geram instabilidade contínua, e as leis não são garantia suficiente para uma “boa televisão” como coloca Otondo (2008), indicando o alerta de Barbero, segundo o qual países latino-americanos precisam como nunca precisaram da existência clara e operante de uma TV pública (OTONDO, 2008).

Ao lado dos fundos e incentivos direcionados à produção, uma parte das TVs públicas passou por mudanças significativas, na última década, especialmente na renovação de equipamentos de produção e transmissão e na reorganização da grade de programas como a TV Pública Argentina, TV Señal Colômbia, Ecuador TV e TV Brasil (BIANCO, et.al, 2013).

Entre outros desafios do campo da TV Pública num cenário cada vez mais híbrido está o de garantir sua participação na convergência digital para ampliar e democratizar os serviços que estes meios podem oferecer à sociedade (RAMIREZ, 2011).

### **Cinema latinoamericano: hibridizações nas “resistências”**

Vimos que é na percepção da hibridização que podemos evidenciar as diferenças dentro de configurações aparentemente homogêneas. No cinema



2. Nelson Pereira foi um dos nomes lembrados no principal evento do cinema hollywoodiano, a cerimônia do Oscar, em 2019, na homenagem aos profissionais que morreram desde a última edição do evento. O que nos mostra mais um caso de evidência de que os campos se comunicam, no sentido que um cineasta que defendia um cinema popular foi lembrado por uma evento internacional que tem como carro-chefe a indústria cinematográfica dos Estados Unidos.

latinoamericano, ocorreram diversas sincronias dentro da heterogeneidade de que o constituía. Villaça (2008) evidencia que o cineasta argentino Fernando Birri defendia os “fotodocumentários”, o cubano Santiago Alvarez vestia a camisa do “cinema urgente”, Nelson Pereira, cineasta brasileiro, assumia um “cinema popular”<sup>2</sup>, o baiano Glauber Rocha um “cinema novo”, os argentinos Fernando Solanas e Octavio Getino defendiam um “tercer cine” e, por fim, o “cine imperfecto” pelo cubano Julio García Espinosa.


No Primeiro Encontro de Cineastas Latinoamericanos (Viña Del Mar-1967), eclodiram aspirações e iniciativas da Escola Documental de Santa Fé, Novo Cinema Argentino, Novo Cinema Brasileiro, etc (GETINO, 1989). Neste mesmo ano nasceu *Terra em Transe*, de Glauber Rocha. Proibido pela ditadura no Brasil, foi exibido e premiado no Festival de Cannes. Os festivais estrangeiros de que cineastas latino-americanos participavam eram considerados em sua maioria poucos democráticos e elitistas, ao mesmo tempo que eram espaços de oportunidade, reconhecimento e difusão internacional do cinema latino-americano (VILLAÇA, 2008).

O cinema latino-americano continua tentando superar a conjuntura desfavorável de dependência. No caso das nações menos desenvolvidas, dependiam do mundo industrializado para capital, tecnologia, modelos e a maioria dos produtos importados (STRAUBHAAR, 2007). Isso foi visível principalmente nos movimentos do fim dos anos 60, quando documentaristas trabalhavam em condições precárias, o que gerou “a estética do cinema imperfeito” e a “estética da fome”.

Atualmente, em contextos de imperialismo de mídia como Netflix, HBO e Discovery, que vem crescendo na região latino-americana, a produção cinematográfica também continua exigente para aqueles produtores que não possuem o capital econômico para garantir qualidade técnica de suas produções, desfavorecendo países que não possuem condições para produzir tecnologia e conseqüentemente exportar produtos que necessitam destas.

Em 1990, Getino chamava a atenção que uma película produzida nos EUA saía muito mais barata que outras realizadas, por exemplo, no Peru, que custariam em torno de US\$ 80 mil. No EUA, a primeira teria alcance nos circuitos de comercialização mundial, a segunda carecia de circuitos próprios em seu país. Entretanto, atualmente, cabe relativizar esta configuração de dependência, com o barateamento dos custos de produção e a possibilidade de difusão das obras via internet, que tem viabilizado de algum modo núcleos de produção em diversos países sem tradição industrial no setor.

As indústrias de comunicação dos Estados Unidos têm essencialmente forçado a comercialização global na maioria dos países e na comunicação internacional como um todo (SHILLER, 1976; apud STRAUBHAAR, 2007), o que se aplica para televisão, cinema e outros produtos de mídia. No que diz respeito aos filmes, a distribuição na maioria dos países ainda é dominada pelos Estados Unidos, e o tempo de tela na maioria deles ainda é norte-americano (MILLER et al., 2005, apud STRAUBHAAR, 2007). Em ter-




mos de ideologia, tal configuração favoreceu o país também por ele conseguir espalhar padrões de indústria cultural que apoiaram o capitalismo (STRAUBHAAR, 2007).

Organizadamente, Hollywood se espalhou pelo mundo e influenciou os padrões de produção de mídias e conseqüentemente seus moldes de indústrias de filmes foram se adaptando, ou seja, hibridizando e glocalizando com as diferentes formas de fazer cinema em outros países. Críticas e resistências ocorreram e continuam ocorrendo, pois, como vimos, cineastas latinoamericanos se articularam para constituir um cinema próprio da região. Entretanto, é inegável que, para o desenvolvimento das indústrias de mídia em geral, a indústria cultural capitalista dos Estados Unidos se constituiu como um “carro-chefe”.

Remetendo a Featherstone (1990), Straubhaar (2007) nos convoca a pensar sobre perspectivas focadas menos nos processos homogeneizantes e mais em uma diversidade de processos, códigos, símbolos e produtos que podem ser locais e globalizados. Pensando no desenvolvimento do cinema na América Latina a partir da metade do século XX, podemos lembrar que o neo-realismo italiano contribuiu para a cinematografia latino-americana, sendo referência para os cineastas da época assim como a “nouvelle vague”, estilo francês. A trajetória da busca de um Nuevo Cine Latinoamericano passou pelo Centro Sperimentale di Cinematografia de Roma, que era frequentado nos anos cinquenta por jovens cineastas latino-americanos que também tiveram como referências de formação o cinema épico de Sergei Eiseinstein, o neo-surrealismo de Luis Buñuel e o free-cinema inglês (VILLAÇA, 2009). Ou seja, o Novo Cine Latinoamericano é fruto de hibridizações estéticas e logicamente de produções. Estas trocas tiveram alguns efeitos positivos, pois alguns cineastas puderam também levar seu cinema para a Europa, apresentando em festivais.

O Cinema Novo, no Brasil, o Cine Liberación, na Argentina e o Cine Rojo, que foi lançado na revista Cine Cubano foram feitos de trocas entre cineastas de centros de produção cinematográficas vigentes nas grandes cidades latinoamericanas (Buenos Aires, Cidade do México, Rio de Janeiro) (VILLAÇA, 2008). Isso significa que nestes grandes centros urbanos por si só já carregam vivências híbridas. Então podemos pensar que tal busca por uma identidade cinematográfica latino-americana não se dá apenas pelo fato da supremacia dos Estados Unidos, mas por uma busca de definição de uma identidade no cinema que internamente já possuía diversas esferas de hibridização.

O desafio em pauta é conciliar a literatura do campo deste cinema de subversão aos modelos homogeneizantes e perceber como padrões de algum modo hibridizaram com as produções latino-americanas no decorrer de sua história e sobre o que se discute na atualidade.



Há de se considerar as contribuições do cinema para a televisão e vice-versa. Um exemplo é o documentário brasileiro “Teodorico Imperador do Sertão”, de Eduardo Coutinho, que foi para o programa Globo Repórter, em 1978. Atualmente, a TV Globo possui também sua produtora de filmes, a Globo Filmes, que muito provavelmente tem influências do modo de produção de filmes dos EUA, ainda que tenha criado e recriado seus modos de industrialização.

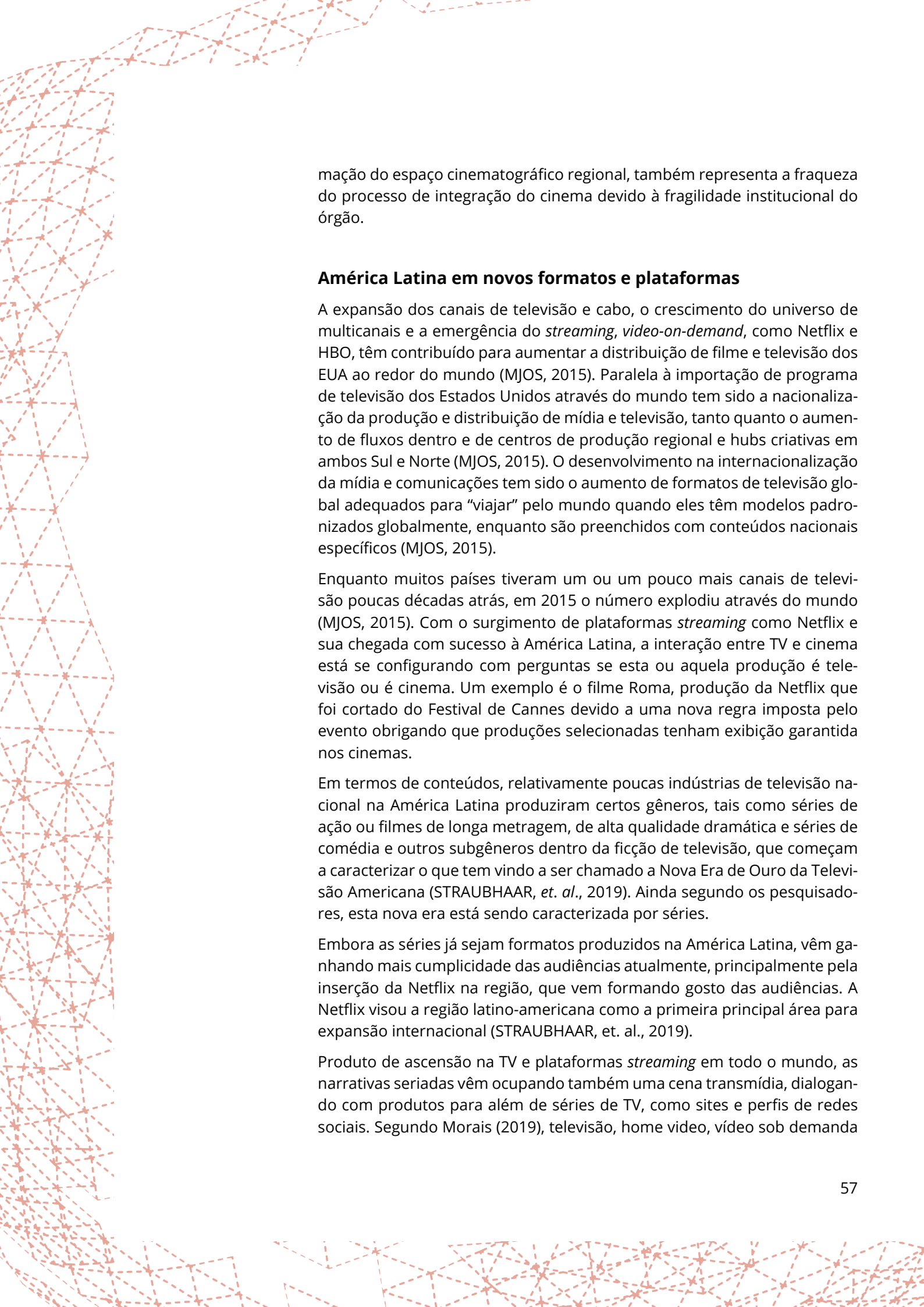
No cenário das produtoras independentes do Brasil, a pesquisa de Moraes (2018) mostrou que o perfil médio composto por micro e pequenas empresas possuem trajetórias de televisão e cinema, dedicando-se a conteúdos tanto de documentários quanto ficcionais, trabalham em co-produção com outras produtoras e têm como principais fragilidades o acesso aos circuitos exibidor e distribuidor nacional e internacional em cinema, TV e multiplataformas. Deste contexto podemos pensar que há uma fluxo de hibridização na produção independente brasileira, uma vez que as trajetórias destas produtoras passeiam por formatos de TV e cinema, gêneros distintos e relacionamento entre produtoras em regime de co-produção.

No caso do cinema mexicano, um fato preocupante diz respeito ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), firmado entre México, Estados Unidos e Canadá. O cinema mexicano tem passado de uma profunda crise a uma lenta recuperação, devido em parte às desigualdades que se observam nos fluxos de intercâmbio comercial entre os países do acordo no quesito dos produtos audiovisuais (CÓRDOVA, 2016). No Chile, Ojeda (2016) critica o desenvolvimento da produção em um contexto de capitalismo protegido, no qual a produção cinematográfica nunca esteve no centro das preocupações do Estado, e que a empresa estatal Chile Films nunca conseguiu promover uma base tecnológica e produtiva que dê suporte ao cinema como uma indústria como tal, diferentemente da Argentina, México e Brasil (OJEDA, 2016). Quanto a Cuba, a crítica se dá em torno do ICAIC, que nas condições atuais, segundo Oro e Pérez (2016), necessita de mais coerência na relação entre a política cultural e uma eficiente gestão econômica e financeira do setor.

Numa pesquisa que teve como foco o Uruguai no contexto de cinematográficas no Mercosul, por exemplo, Falicov (2002) identificou que em comparação com a Argentina e o Brasil, a indústria cinematográfica do Uruguai está se desenvolvendo lentamente, mas ainda não é uma entidade consistente.

Considerando as assimetrias existentes entre os países, a *Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del Mercosul* (Recam), tem feito esforços nesse sentido, tendo como um dos objetivos reduzir as assimetrias que afetam o setor, impulsionando programas específicos que favoreçam os países de menor desenvolvimento na área (MEDEIROS, 2012). A pesquisa de Canedo (2013), por sua vez, revelou que embora na esfera regional a criação da Recam represente uma força que potencializa a confor-





mação do espaço cinematográfico regional, também representa a fraqueza do processo de integração do cinema devido à fragilidade institucional do órgão.

### **América Latina em novos formatos e plataformas**

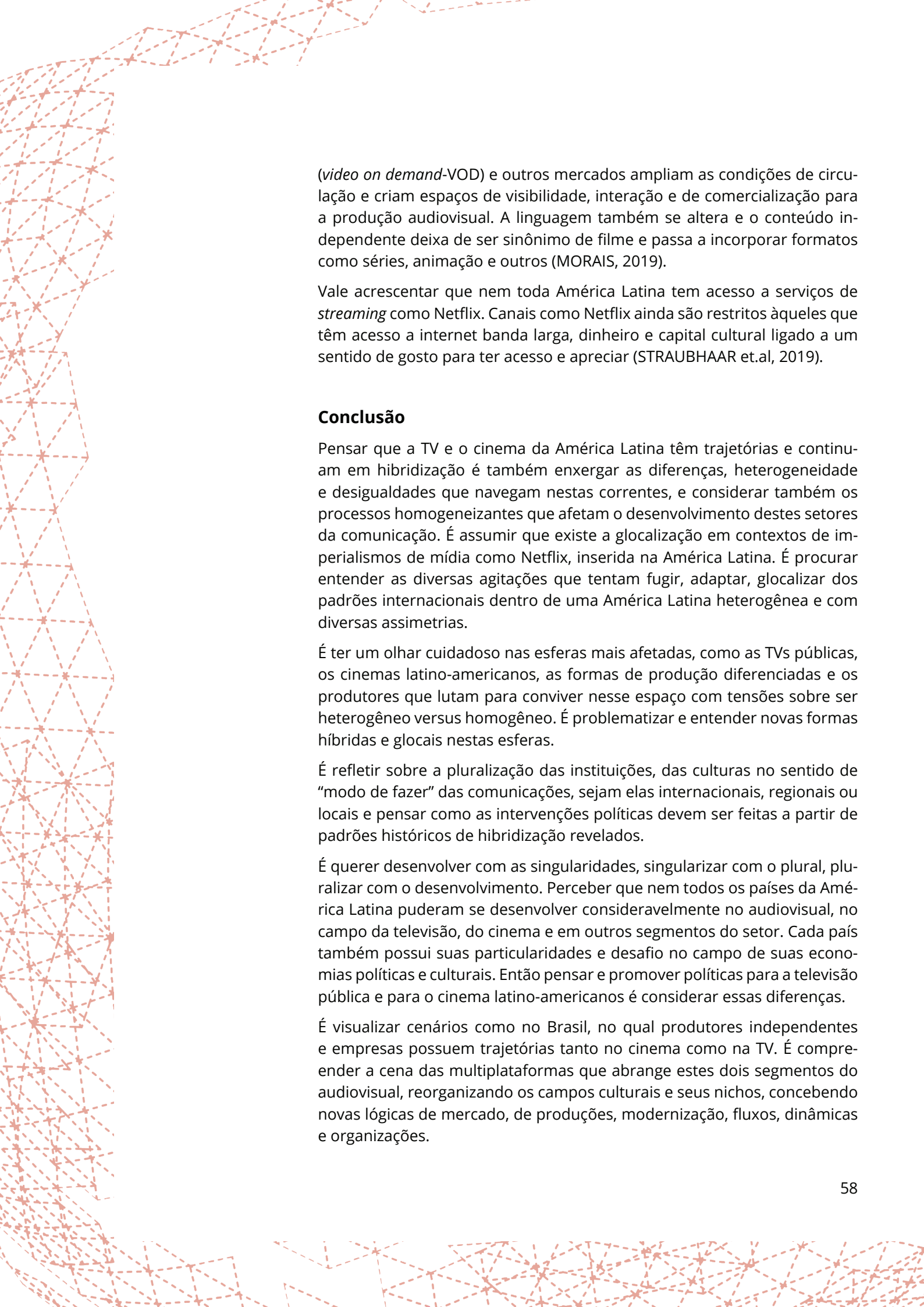
A expansão dos canais de televisão e cabo, o crescimento do universo de multicanais e a emergência do *streaming*, *video-on-demand*, como Netflix e HBO, têm contribuído para aumentar a distribuição de filme e televisão dos EUA ao redor do mundo (MJOS, 2015). Paralela à importação de programa de televisão dos Estados Unidos através do mundo tem sido a nacionalização da produção e distribuição de mídia e televisão, tanto quanto o aumento de fluxos dentro e de centros de produção regional e hubs criativas em ambos Sul e Norte (MJOS, 2015). O desenvolvimento na internacionalização da mídia e comunicações tem sido o aumento de formatos de televisão global adequados para “viajar” pelo mundo quando eles têm modelos padronizados globalmente, enquanto são preenchidos com conteúdos nacionais específicos (MJOS, 2015).

Enquanto muitos países tiveram um ou um pouco mais canais de televisão poucas décadas atrás, em 2015 o número explodiu através do mundo (MJOS, 2015). Com o surgimento de plataformas *streaming* como Netflix e sua chegada com sucesso à América Latina, a interação entre TV e cinema está se configurando com perguntas se esta ou aquela produção é televisão ou é cinema. Um exemplo é o filme *Roma*, produção da Netflix que foi cortado do Festival de Cannes devido a uma nova regra imposta pelo evento obrigando que produções selecionadas tenham exibição garantida nos cinemas.

Em termos de conteúdos, relativamente poucas indústrias de televisão nacional na América Latina produziram certos gêneros, tais como séries de ação ou filmes de longa metragem, de alta qualidade dramática e séries de comédia e outros subgêneros dentro da ficção de televisão, que começam a caracterizar o que tem vindo a ser chamado a Nova Era de Ouro da Televisão Americana (STRAUBHAAR, *et. al.*, 2019). Ainda segundo os pesquisadores, esta nova era está sendo caracterizada por séries.

Embora as séries já sejam formatos produzidos na América Latina, vêm ganhando mais cumplicidade das audiências atualmente, principalmente pela inserção da Netflix na região, que vem formando gosto das audiências. A Netflix visou a região latino-americana como a primeira principal área para expansão internacional (STRAUBHAAR, *et. al.*, 2019).

Produto de ascensão na TV e plataformas *streaming* em todo o mundo, as narrativas seriadas vêm ocupando também uma cena transmídia, dialogando com produtos para além de séries de TV, como sites e perfis de redes sociais. Segundo Morais (2019), televisão, home video, vídeo sob demanda



(*video on demand-VOD*) e outros mercados ampliam as condições de circulação e criam espaços de visibilidade, interação e de comercialização para a produção audiovisual. A linguagem também se altera e o conteúdo independente deixa de ser sinônimo de filme e passa a incorporar formatos como séries, animação e outros (MORAIS, 2019).

Vale acrescentar que nem toda América Latina tem acesso a serviços de *streaming* como Netflix. Canais como Netflix ainda são restritos àqueles que têm acesso a internet banda larga, dinheiro e capital cultural ligado a um sentido de gosto para ter acesso e apreciar (STRAUBHAAR et.al, 2019).

## **Conclusão**

Pensar que a TV e o cinema da América Latina têm trajetórias e continuam em hibridização é também enxergar as diferenças, heterogeneidade e desigualdades que navegam nestas correntes, e considerar também os processos homogeneizantes que afetam o desenvolvimento destes setores da comunicação. É assumir que existe a glocalização em contextos de imperialismos de mídia como Netflix, inserida na América Latina. É procurar entender as diversas agitações que tentam fugir, adaptar, glocalizar dos padrões internacionais dentro de uma América Latina heterogênea e com diversas assimetrias.

É ter um olhar cuidadoso nas esferas mais afetadas, como as TVs públicas, os cinemas latino-americanos, as formas de produção diferenciadas e os produtores que lutam para conviver nesse espaço com tensões sobre ser heterogêneo versus homogêneo. É problematizar e entender novas formas híbridas e locais nestas esferas.

É refletir sobre a pluralização das instituições, das culturas no sentido de “modo de fazer” das comunicações, sejam elas internacionais, regionais ou locais e pensar como as intervenções políticas devem ser feitas a partir de padrões históricos de hibridização revelados.

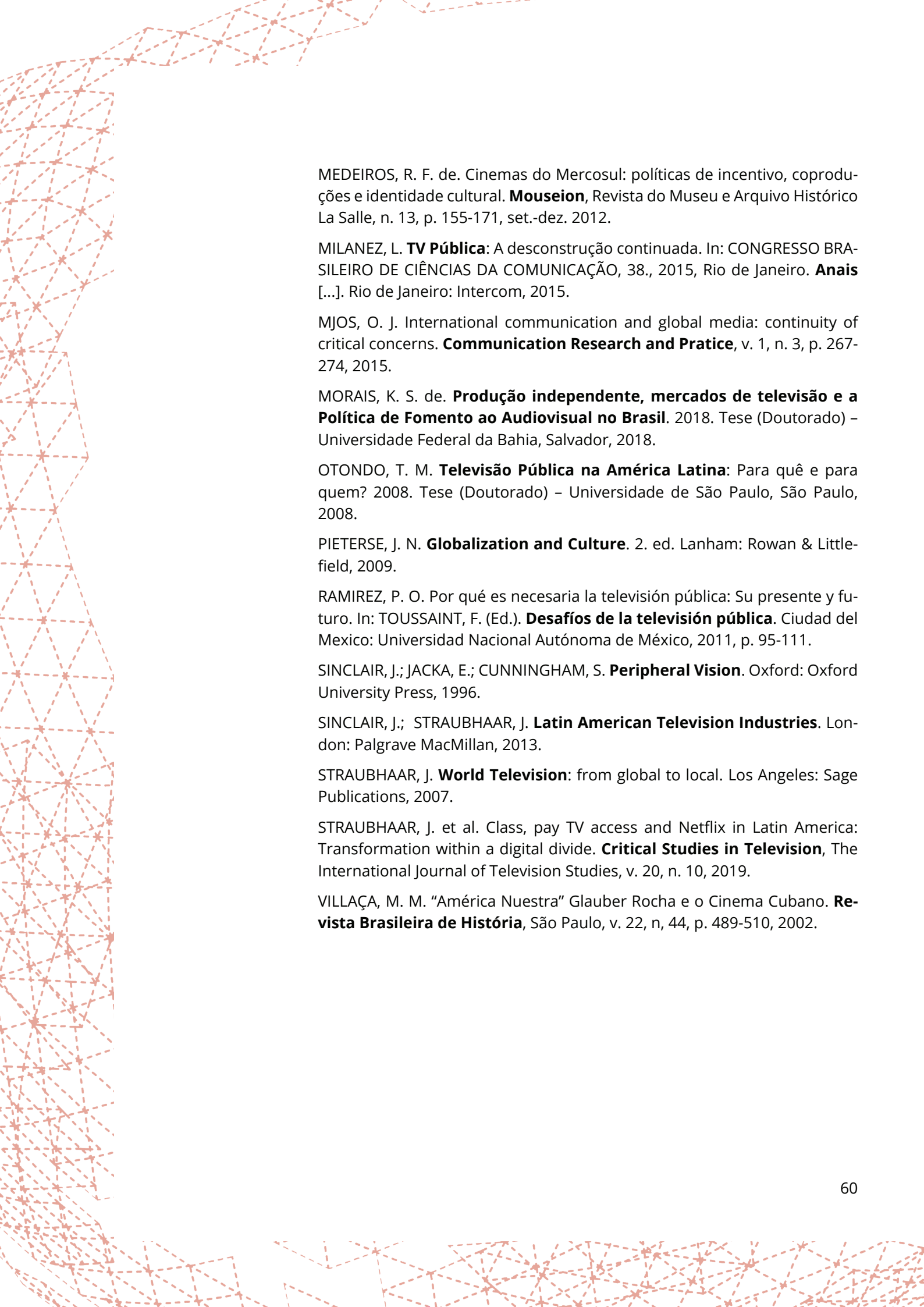
É querer desenvolver com as singularidades, singularizar com o plural, pluralizar com o desenvolvimento. Perceber que nem todos os países da América Latina puderam se desenvolver consideravelmente no audiovisual, no campo da televisão, do cinema e em outros segmentos do setor. Cada país também possui suas particularidades e desafio no campo de suas economias políticas e culturais. Então pensar e promover políticas para a televisão pública e para o cinema latino-americanos é considerar essas diferenças.

É visualizar cenários como no Brasil, no qual produtores independentes e empresas possuem trajetórias tanto no cinema como na TV. É compreender a cena das multiplataformas que abrange estes dois segmentos do audiovisual, reorganizando os campos culturais e seus nichos, concebendo novas lógicas de mercado, de produções, modernização, fluxos, dinâmicas e organizações.

Hibridização, com todos os cuidados necessários sobre sua compreensão, deve estar em pauta nos estudos da Economia Política de Comunicação e da Cultura, principalmente as com enfoque sobre TV e cinema desta América Latina que vivemos hoje.

## Referências

- ALCARAZ, F. T. **Desafíos de la televisión pública**. Ciudad del Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 2011.
- APPADURAI, A. Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. **Theory, Culture & Society**, v. 7, p. 295-310, 1990.
- BARROS FILHO, E. A. de B. A Televisão Educativa no Brasil e no México: Intercâmbios para seu Desenvolvimento, 1964-1981. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 28., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anpuh, 2015.
- CANCLINI, N. G. **Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity**. Translated by Christopher L. Chiappari and Silvia L. Lopez. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.
- CANEDO, D. **Todos contra Hollywood?** Políticas, redes e fluxos do espaço cinematográfico do Mercosul e a cooperação com a União Europeia. 2013. 451 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.
- CÓRDOVA, L. H. El cine mexicano en tiempos de acuerdos y tratados internacionales: crisis, transformaciones y continuidades. **Chasqui**, Revista Latinoamericana de Comunicación, v. 132, p. 47-64, ago.-nov. 2016.
- FALICOV, T. L. **Canadian Journal of Communication**, Toronto, p. 33-46, 2002.
- FURTADO, C. Criatividade e Desenvolvimento. **Eptic**, v. 21, n. 1, jan.-abr. 2019.
- GETINO, O. **La potencialidad del espacio iberoamericano**. Caracas: Equipo Comunicación, 1989.
- GETINO, O. **Cine y dependencia: el cine en la Argentina**. Buenos Aires: Puntosur, 1990.
- HARVEY, D. **The Condition of Postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Oxford: Blackwell, 1990.
- KRAIDY, M. M. The Global, the local, and the hibridity: a native ethnography of glocalization. **Critical Studies in Mass Communication**, v. 16, 1999.
- MARTÍN-BARBERO, J. **Al sur de la modernidad**. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana; Universidad de Pittsburgh, 2001. (Serie Nuevo Siglo).



MEDEIROS, R. F. de. Cinemas do Mercosul: políticas de incentivo, coproduções e identidade cultural. **Mouseion**, Revista do Museu e Arquivo Histórico La Salle, n. 13, p. 155-171, set.-dez. 2012.

MILANEZ, L. **TV Pública**: A desconstrução continuada. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Intercom, 2015.

MJOS, O. J. International communication and global media: continuity of critical concerns. **Communication Research and Practice**, v. 1, n. 3, p. 267-274, 2015.

MORAIS, K. S. de. **Produção independente, mercados de televisão e a Política de Fomento ao Audiovisual no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

OTONDO, T. M. **Televisão Pública na América Latina**: Para quê e para quem? 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PIETERSE, J. N. **Globalization and Culture**. 2. ed. Lanham: Rowan & Littlefield, 2009.

RAMIREZ, P. O. Por qué es necesaria la televisión pública: Su presente y futuro. In: TOUSSAINT, F. (Ed.). **Desafíos de la televisión pública**. Ciudad del Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 95-111.

SINCLAIR, J.; JACKA, E.; CUNNINGHAM, S. **Peripheral Vision**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

SINCLAIR, J.; STRAUBHAAR, J. **Latin American Television Industries**. London: Palgrave MacMillan, 2013.

STRAUBHAAR, J. **World Television**: from global to local. Los Angeles: Sage Publications, 2007.

STRAUBHAAR, J. et al. Class, pay TV access and Netflix in Latin America: Transformation within a digital divide. **Critical Studies in Television**, The International Journal of Television Studies, v. 20, n. 10, 2019.

VILLAÇA, M. M. “América Nuestra” Glauber Rocha e o Cinema Cubano. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 22, n. 44, p. 489-510, 2002.



**21 anos de privatização da Telebras: políticas públicas para o setor de telecomunicações**

**21 años de privatización de las Telebras: políticas públicas para el sector de telecomunicaciones**

**21 years of telephone privatization: public policies for the telecommunications sector**

**Carla Montuori Fernandes**

Pós-doutora e doutora em Ciências Sociais. Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura das Mídias da Universidade Paulista (UNIP) - Brasil

Contato: [carla\\_montuori@ig.com.br](mailto:carla_montuori@ig.com.br)

**Genira Correia Chagas**

Doutora em Ciências Sociais e mestre em comunicação e semiótica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)- Brasil

Contato: [genira.chagas@unesp.br](mailto:genira.chagas@unesp.br)

Submetido em 03/04/2019

Aprovado em 03/08/2019



## Resumo

No ano de 1998, quando os serviços da Telebras (Telecomunicações Brasileiras S.A.) foram privatizados, havia um déficit nas obrigações a serem cumpridas pela companhia e uma quebra na promessa de universalização de acesso. As alegações para o não cumprimento das obrigações eram relativas a questões de financiamento, pois a administração da empresa não conseguia manter uma política de preços devido a inflação alta. Passados 21 anos, ainda existe um enorme desafio a ser enfrentado pelo Estado a fim de colocar o País no desenvolvimento proposto pela nova era. Este artigo busca discutir as fragilidades das políticas públicas para o setor.

Palavras-chave: Telecomunicações; Políticas Públicas; Comunicações; Desenvolvimento.

## Resumen

En el año 1998, los servicios de Telebras (Telecomunicações Brasileiras S.A.) fueron privatizados, había un déficit de las redes sociales, de las empresas y los medios de comunicación. Como parte de las recomendaciones para el cumplimiento de las preguntas de financiamiento, se trata de una administración de la empresa que no tiene la responsabilidad de desarrollar una política de calidad superior. Después de 21 años, todavía existe un gran reto a ser enfrentado. Este artículo busca discutir las debilidades de las políticas públicas para el sector.

Palabras claves: Telecomunicaciones; Políticas públicas; Comunicaciones; Desarrollo.

## Abstract

In 1998, when the services of Telebras (Telecomunicações Brasileiras S.A.) were privatized, there was a deficit in the obligations to be fulfilled by the company and a break in the promise of universal access. The allegations of non-compliance with obligations were related to funding issues, as the company's management was unable to maintain a pricing policy due to high inflation. After 21 years, there is still a huge challenge to be faced by the state in order to put the country in the development proposed by the new era. This article seeks to discuss the fragilities of public policies for the sector.

Keywords: Telecommunications; Public policy; Communications; Development.

## Introdução

As telecomunicações nacionais foram reestruturadas no governo militar (1964-1985). Antes disso, eram regidas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, que previa a criação de uma empresa para organizar os negócios desse setor, então dominado por companhias estrangeiras. Assim, em 16 de setembro de 1965 foi criada a Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações). Na ocasião, crescia a demanda por canais de comunicação devido à expansão econômica. As empresas tinham dificuldades em estabelecer as conexões necessárias, gerando entraves econômicos e sociais. As companhias de telecomunicações eram municipais e a principal complicação desse escopo de serviço era a incompatibilidade técnica. Oliveira (1992, p. 33), assinala:

As principais empresas eram a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), subsidiária da canadense Brazilian Traction and Power Company, com concessões para operar nas principais cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Minas Gerais. Juntas elas representavam 80% do setor. A Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da norte-americana International Telephone and Telegraph Corporation (IT&T) operava nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná.

Na visão do governo militar, era fundamental a nacionalização das companhias para que a Embratel tomasse as rédeas da situação. Como presidente da Embratel, o Capitão de Mar e Guerra Euclides Quandt de Oliveira liderou o processo de nacionalização das empresas estrangeiras, implantando o Sistema Nacional de Telecomunicações, com a instalação de troncos para a comutação de dados em diversas regiões e inaugurou a Discagem Direta Internacional (DDI), possibilitando a conexão do Brasil com o exterior. Houve, ainda, a adesão ao Sistema Internacional de Comunicação por Satélite (Intelsat). Chagas (2012) conta que, em 1969, a Embratel possuía o controle sobre todos os equipamentos e operação das telecomunicações interestaduais e internacionais do País. Com esse movimento, as telecomunicações tornaram-se monopólio estatal.

Naquela ocasião, as conquistas da Embratel representavam verdadeiramente um salto para a modernização do setor. O então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB) disse a Leite (1988, p. 5) em entrevista: "É indiscutível que, sob o regime autoritário, houve um surto de modernização provocado pelo Estado. Ao menos em alguma coisa, o País melhorou. No campo das telecomunicações, por exemplo".

Diante dos avanços nas telecomunicações, em 25 de fevereiro de 1967, foi criado o Ministério das Comunicações. Com ele nasceu, em 1972, a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) para atender, segundo Oliveira (1992) ao II Plano Nacional de Telecomunicações. Oliveira deixou a presidência da Embratel para assumir a presidência da Telebras. A respeito da criação da Telebras, Silva (1990, p. 70) comenta:

1. O MARE foi criado para assegurar que o Estado se tornasse menos executor dos serviços e mais regulador. A iniciativa atendia, também, aos critérios do capitalismo global. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt21-23/1071-analise-comparativa-da-agencia-nacional-de-telecomunicacoes-anatel-nos-governos-fhc-e-lula/file>> Acesso em: 10 de jul. 2019.

Somente uma empresa com estrutura de holding seria capaz de coordenar e resolver o problema das quase mil empresas existentes [resultado das antigas concessões municipais], em maioria pequenas e mal organizadas. Havia também a consciência de que somente as empresas representativas [polo] resolveriam o problema.

Com a criação da Telebras, as atribuições da Embratel relativas às telecomunicações seriam transferidas para a holding. A Embratel, por sua vez, ficaria responsável pelos serviços de radiodifusão e telégrafos. Posteriormente se tornaria uma empresa do Grupo Telebras.

A Telebras foi criada como empresa de interesse público e enquadrada no perfil de um órgão relativo à segurança nacional. No início, as operações corresponderam às necessidades de crescimento do país com suas diversas empresas concessionárias espalhadas pelo território nacional – Telesp, Telerj, Telemig, etc. Representou avanço e possibilitou a expansão no setor de telecomunicação. Com o passar dos anos, contudo, a economia nacional entrou em desequilíbrio, a holding já não conseguia fazer frente às necessidades da sociedade.

Vieram as privatizações. Velasco Jr. (1999, p.189) cita as razões do governo, no âmbito do Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído pelo então presidente Fernando Collor de Mello (PRN) (1990–1992):

Crise financeira do Estado; dificuldade em se garantir uma administração profissional; reduzida flexibilidade gerencial para operar em mercados competitivos e dificuldade em se manter uma política estável de reajustes de preços, em função da prática vigente de utilizar empresas estatais para combater a realimentação inflacionária.

Em 1998 a Telebras foi privatizada como parte do plano do governo de integração à ordem global, segundo a qual as telecomunicações são instrumentos centrais. Para isso, foi preciso que o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2003) editasse a Emenda Constitucional n. 8, em 15 de agosto de 1995, para permitir a quebra do monopólio estatal nos serviços de telecomunicações, exceto para a radiodifusão. Assim, foi consentida a privatização do sistema Telebras e a entrada de capital estrangeiro nos serviços telefônicos, telegráficos e de transmissão de dados. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), promulgada em julho de 1997, é o marco regulatório do setor. Seguindo orientação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE),<sup>1</sup> a LGT previu a criação da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) para regular a área, dentro do princípio da livre iniciativa. A Agência foi criada em 16 de julho de 1997.

Esse jogo colocou novamente o serviço de telecomunicação em mãos de capital internacional, desta vez dentro de uma nova realidade. As concessões deixaram de ser municipais, mas nacionais. Chagas (2012, p. 104) ava-



2. QUADROS, Juarez. Anatel: LGT completa 21 anos carente de ações políticas atentas ao futuro. *Convergência Digital*. Disponível em: <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=48458&sid=8>>. Acesso em: 23 de fev. 2019.

3. A lei que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) é do ano 2000. Não contempla a banda larga, mas dá destaque para a telefonia fixa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/Leis/L9998.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Leis/L9998.htm)> Acesso em: 18 de mar. 2019.

lia que a “privatização do setor obedece a um impulso externo promovido pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e pelo movimento internacional pela liberalização dos mercados”.

Em 2018, as três ações que permitiram o *status* atual das telecomunicações completaram duas décadas – 20 anos de privatização da Telebras, 21 anos da promulgação da LGT e 21 anos da criação da ANATEL. O setor de telecomunicação expandiu quando houve a nacionalização da telecomunicação. Estagnou após 26 anos por deficiência do Estado. Após a privatização, o desafio atual é colocar o país no âmbito da sociedade em rede. Para isso são necessárias políticas públicas, como alerta Juarez Quadros,<sup>2</sup> ex-presidente da Anatel, em entrevista à *Convergência Digital*, em 16 de julho de 2018:

Uma agenda pública, bem estruturada, envolvendo Executivo e Legislativo, precisa discutir a questão, pois não dá mais para manter o modelo separando telefonia fixa dos demais serviços de telecomunicações. O acesso ao telefone, essencial no passado, requer, agora, o acesso à banda larga. O fundo de universalização criado pela Lei, e disposto em lei específica, não se aplica à banda larga. As ações políticas desenvolvidas têm sido insuficientes para a solução do problema. Mesmo assim, festejemos no dia de hoje os 21 anos de LGT, que merece aplausos, pois, promoveu ambicioso desenvolvimento das telecomunicações no Brasil.<sup>3</sup>

Nesse sentido, esse artigo tem como objetivo fazer uma revisão do histórico da telecomunicação nacional e apontar os avanços e entraves das políticas públicas para o setor.

## Sociedade em rede

Os sistemas de telecomunicações são as artérias por onde flui a economia informacional, caracterizada por Castells (1999, p. 174) pela “convergência e a interação entre um novo paradigma tecnológico e uma nova lógica organizacional.” Para o autor, esses dois elementos “constituem o fundamento histórico da economia informacional”. Castells (1999) entende a importância da revolução tecnológica da informação para a criação de redes como forma dinâmica de organização da atividade humana. Para ele, a lógica das redes transformou a vida social, econômica e cultural.

Segundo Castells (1999, p.50), “o processo de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum, na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida”.

Ao mesmo tempo em que a sociedade informacional transformou as práticas sociais, estabelecendo uma interdependência econômica, ela também criou grupos de excluídos por não pertencerem ao sistema em rede. Ainda utilizando as teorias de Castells (1999, p. 413), é oportuno citar:

4. Banda larga no Brasil: um estudo sobre a evolução do acesso e da qualidade das conexões à internet. Cadernos NIC.br – Estudos Setoriais. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.

5. Neste sentido, pode-se afirmar que uma banda larga apenas de consumo é aquela do tipo móvel que conecta os smartphones, por exemplo.

6. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) 2017. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2016. São Paulo CGI.br. Quando se trata de internet para consumo, as estatísticas diferem. Dados da PNAD Contínua TIC 2017, divulgados pelo IBGE, informam que o percentual de pessoas que acessam a internet pelo celular é de 97%. Ou seja, não é banda larga fixa, mas móvel. Informação disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>. Acesso em: 23 de fev. 2019.

7. <<http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infolid=48458&sid=8>>. Acesso em: 23 de fev. 2019.

Por intermédio da tecnologia, redes de capital, de trabalho, de informação e de mercados conectaram funções, pessoas e locais valiosos ao redor do mundo ao mesmo tempo em que desconectaram as populações e territórios desprovidos de valor e interesse para a dinâmica do capitalismo global. Seguiram-se exclusão social e não-pertinência econômica de segmentos da sociedade, de áreas urbanas, de regiões e de países inteiros, constituindo o que chamo de ‘O Quarto Mundo’.

Um estudo<sup>4</sup> realizado pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), órgão do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), divulgado em 2018, apontou a importância da banda larga de alta velocidade e qualidade para a garantia de eficiência e produtividade nas empresas, organizações da sociedade civil e governos. O estudo cita áreas estratégicas como educação, saúde, segurança e cultura, para as quais a conexão à internet por banda larga é imprescindível. O trabalho ressalta as diferenças entre uma internet apenas de consumo e uma internet voltada para a produção “com uma infraestrutura crítica para os processos empresariais e na relação dos cidadãos com o governo.”<sup>5</sup> Sobre a banda larga Barbosa (2018, p.18) avalia:

A banda larga é instrumento fundamental para permitir que indivíduos, empresas e governos operem num ambiente digital, possibilitando avanços na produtividade, aumentando a base de informação, eficiência e inovação, bem como potencializando a melhoria de governança nas organizações públicas e privadas.

Segundo o CGI.br, 46% dos domicílios brasileiros ainda não possuem nenhum tipo de conexão à internet, sendo 41% nas áreas urbanas e 74% nas áreas rurais.<sup>6</sup> Os fatores que embasam essa realidade, segundo Galperin (2018, p. 29) são: “déficits de infraestrutura de telecomunicações, baixa densidade demográfica, falta de capital humano, pobreza e um ambiente regulatório inadequado”.

É fato que, após a privatização da Telebras, as operadoras de telecomunicações que entraram no Brasil vêm desenvolvendo papel importante na conectividade de pessoas, empresas e organizações. Dados da Anatel divulgados em 16 de julho de 2018 apontam que o Brasil tem hoje 40,3 milhões de telefones fixos, contra 20 milhões no momento da desestatização; 235,4 milhões de celulares contra 5,6 milhões em 1998; 17,8 milhões de assinaturas de TV paga contra 2,6 milhões 21 anos atrás; e 30,1 milhões de acessos a banda larga fixa, que não existia na época.<sup>7</sup> Mas por se tratar de companhias transnacionais, que competem no mercado global de capitais, elas não têm interesse em operar em regiões pobres e de baixa densidade populacional, onde os lucros não correspondem aos interesses empresariais.

Nesse caso, é necessário que o governo tenha políticas públicas para garantir que a conectividade favoreça o desenvolvimento de regiões mais

8. Disponível em: <<http://teletime.com.br/28/06/2017/pnbl-chega-ao-fim-sem-atender-as-regioes-mais-necessitadas/>>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

9. Segundo a Anatel, oferta no atacado é o serviço de telecomunicações para suporte à oferta de acesso à internet em banda larga para prestadores de pequeno porte de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) autorizados pela Anatel e inscritos no Simples e municipalidades autorizadas pela Anatel.

afastadas dos grandes centros financeiros. A desestatização por si só não é uma política pública garantidora da universalização da banda larga fixa e, por consequência, de conectividade com preços acessíveis para toda a população. Galperin (2018) enfatiza que o custo continua sendo o principal motivo para a não contratação de banda larga residencial.

### Políticas públicas

Em 2010, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) editou o decreto n. 7.175, que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), com o objetivo de promover a inclusão digital, entre outras finalidades. Na ocasião, a estatal Telebras foi acionada para promover a infraestrutura necessária ao projeto. Caberia à Anatel a regulação do serviço. Um termo de compromisso foi assinado entre o então Ministério das Comunicações, a Anatel e as empresas Algar Telecom, Oi, Sercomtel e Telefônica/Vivo visando a adoção da internet popular.

Em 2016, com o encerramento do termo de compromisso, o PNBL chegou ao fim. Relatório anual da Anatel referente a 2016, divulgado pelo site Teletime<sup>8</sup>, informou que até aquele ano 5.570 localidades foram atendidas pelo PNBL. Mas segundo o relatório, há uma disparidade na área de atendimento. Os locais com maior cobertura do PNBL são justamente aquelas onde as operadoras já atuavam: Minas Gerais (853 cidades), São Paulo (645) e Rio Grande do Sul (497), enquanto a região Norte tinha a menor quantidade de atendimentos – apenas o Pará apresentou mais de cem municípios, enquanto Roraima só contabilizou 15 cidades (sete com ofertas no varejo).<sup>9</sup> Ou seja, as operadoras não se dispõem a expandir para áreas mais pobres e com menos densidade populacional. Veja tabela a seguir:

Tabela 1. Ofertas aos Municípios

Unidade da Federação	Municípios	Ofertas varejo	Ofertas atacado
Acre	22	20	18
Alagoas	102	102	23
Amapá	16	7	0
Amazona	62	5	1
Bahia	417	414	360
Ceará	184	184	182
Distrito Federal	1	1	0
Espírito Santo	78	78	77
Goiás	246	246	205
Maranhão	217	214	212
Mato Grosso	141	134	131
Mato Grosso Sul	79	78	76

10. Íntegra do PLC 79/2016 disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4290133&ts=1550702105319&disposition=inline>>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

11. Íntegra do PGMU (Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=comman&view=download&alias=6583-decreto-6424-seed&category\\_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=comman&view=download&alias=6583-decreto-6424-seed&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

Minas Gerais	853	852	810
Pará	144	71	29
<u>Paraíba</u>	223	223	108
Paraná	399	399	376
Pernambuco	185	184	65
Piauí	224	221	219
Rio de Janeiro	92	92	82
Rio Grande Norte	167	167	64
Rio Grande Sul	497	496	286
Rondônia	52	52	51
Roraima	15	7	5
Santa Catarina	295	293	201
São Paulo	645	645	373
Sergipe	75	75	69
Tocantins	139	139	138
<b>Total</b>	<b>5570</b>	<b>5399</b>	<b>4161</b>

Para substituir o PNBL, em 11 de maio de 2016, com o decreto n. 8.776, a então presidente Dilma Rousseff (PT) criou o Programa Brasil Inteligente. Com o *impeachment*, o Presidente Michel Temer (MDB) não deu seguimento ao referido Programa. Na gestão Temer, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) criou o Plano Nacional de Conectividade (PNC) como substituto do Programa Brasil Inteligente. Mas o PNC esbarrou na aprovação da nova Lei das Teles, proposta pela Câmara dos Deputados pelo Projeto de Lei Complementar 79/2016. O PLC 79 prevê a atualização da LGT, que tem o foco em telefonia. A questão é que as evoluções tecnológicas são dinâmicas, conforme já apontado neste texto, o que exige também a modernização das leis. Outra alteração prevista pelo PLC 79 é a mudança da outorga de concessão para autorização, o que tornaria mais suaves as obrigações fiscais das companhias.<sup>10</sup>

Antes do PNBL, em 4 de abril de 2008, o então Presidente Lula editou o decreto n. 6.424,<sup>11</sup> que alterou o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público, ou seja, que depende de concessão. O PGMU recebeu termos aditivos, pelos quais as operadoras de telecomunicações ficaram desobrigadas de instalarem postos de telefonia fixa nos municípios. Em troca, assumiram o compromisso de instalarem infraestrutura de rede para conexão à internet em todos os municípios brasileiros além de fornecer conexão a todas as escolas públicas urbanas até 2025. Esse programa recebe o nome de Banda Larga nas Escolas. Com relação às escolas rurais, o programa vigorou até 2017.

Ainda em 2017, no dia 5 de julho, o Brasil colocou em órbita, por intermédio da Telebras, o seu Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGCD). Desde a privatização da Embratel o país não contava



12. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/ultimas-noticiass/2210-aumento-de-6-1-na-banda-larga-foi-incentivado-por-pequenos-prestadores-informa-anatel>>. Acesso em: 18 de mar. 2019.

13. POSSEBON, Samuel: Assimetrias com pequenos provedores geram questionamentos por parte das teles. Disponível em: <<http://teletime.com.br/30/01/2019/assimetrias-com-pequenos-provedores-geram-questionamentos-por-parte-das-teles/>>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

14. Disponível em: <[https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/decretos/Decreto\\_n\\_9612\\_de\\_17122018.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/decretos/Decreto_n_9612_de_17122018.html)>. Acesso em: 24 de fev. 2019.

com um satélite para suas operações especiais. A operação e manutenção do SGCD é uma atribuição da Força Aérea Brasileira (FAB). O satélite deverá levar banda larga para todo o território nacional: escolas, centros médicos, hospitais, empresas, contribuindo para melhorar a competitividade econômica nacional.

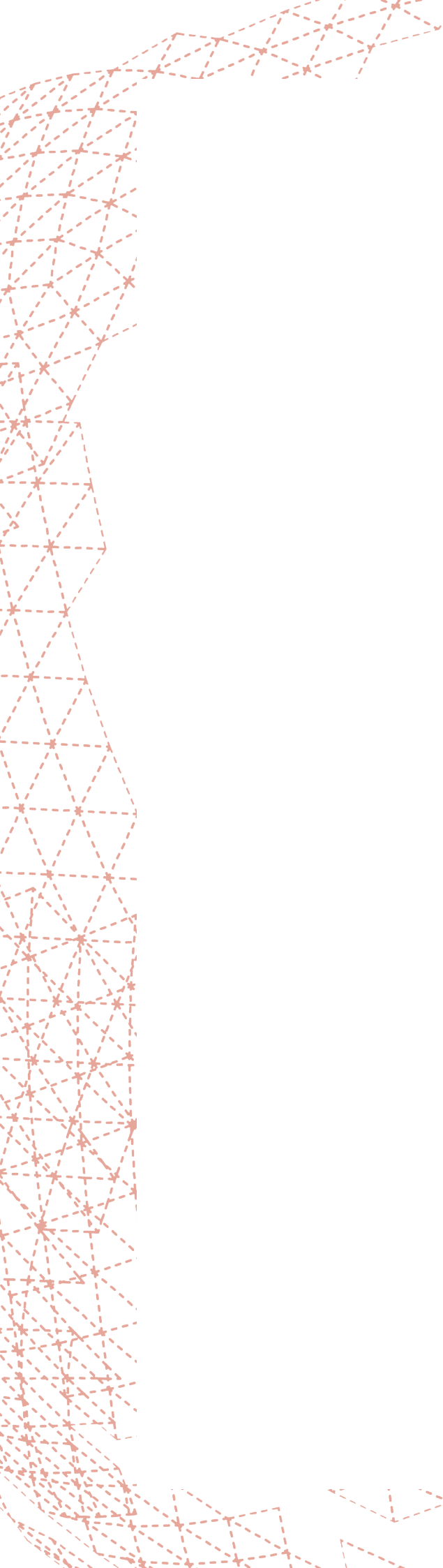
Na ausência de iniciativas da abrangência do SGCD e diante do desinteresse das grandes operadoras (OI, Algar Telecom, Telefônica/Vivo, TIM, Claro) em mercados menores surgiram os provedores regionais de internet, classificadas pela Anatel como Prestadoras de Pequeno Porte (PPP). São pequenas e médias empresas de telecomunicação responsáveis por levar banda larga fixa a localidades distantes dos grandes centros e/ou com acessos difíceis, como as regiões da Amazônia, por exemplo. Informações da Anatel divulgadas em março de 2019<sup>12</sup> apontam um aumento de 6,1% na procura por serviço de banda larga fixa nos últimos 12 meses, denominado pela Anatel como Serviço de Comunicação Multimídia (SCM). Desse total, as PPPs responderam por 90%.

Consideradas empresas de pequeno e médio portes, por não possuírem individualmente mais de 5% do mercado nacional, segundo regras da Anatel, as PPPs têm algumas exceções tributárias e ficam isentas de obrigações, como explica Possebon (2019)<sup>13</sup>:

Alguns dos estudos das operadoras apontam que, no campo dos direitos do consumidor, pelo menos oito aspectos ficam significativamente flexibilizados ou são totalmente eliminados para as pequenas prestadoras: atendimento pela internet; atendimento por call center; gravação das interações telefônicas; cancelamento automatizado; obrigação de loja para atendimento presencial; mecanismo de comparação de planos; comunicação de assuntos relevantes pela fatura; aviso prévio sobre término da franquia. Nos aspectos de qualidade de serviços, os pequenos prestadores acabaram ficando isentos de obrigações como: parâmetros de qualidade de acesso como velocidade e latência; participação compulsória em pesquisas de satisfação (realização e divulgação); participação nos indicadores de qualidade; penalizações pelo não cumprimento.

Essas assimetrias regulatórias causam disputas entre os pequenos prestadores e os grandes players. Os grandes alegam que nos mercados locais, muitas vezes os PPPs dominam a região. Além do mais, no conjunto, essas empresas correspondem a uma grande fatia do mercado. Para a Anatel, contudo, as assimetrias fazem parte da política de estímulo à concorrência, prevista pela LGT.

Em 17 de dezembro de 2018, o ex-Presidente Michel Temer editou o decreto n. 9.612<sup>14</sup>, dispondo sobre políticas públicas de telecomunicações. Muito aguardado, o documento traz indicações genéricas de políticas públicas, ainda a serem regulamentadas. Contudo, o protagonismo dado à Telebras no artigo 12 do decreto desagrade os grandes *players*. O artigo aponta:



Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018

Art. 12. As políticas pública de telecomunicações de que trata este Decreto substituem, para todos os fins legais, o Programa Nacional de Banda Larga e o Programa Brasil Inteligente, mantidas as seguintes atribuições da Telecomunicações Brasileiras S.A. - Telebras:

I - implementação da rede privativa de comunicação da administração pública federal;

II - prestação de apoio e suporte às políticas públicas de conexão à internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, tele centros comunitários e outros pontos de interesse público;

III - provisão de infraestrutura e de redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por entidades sem fins lucrativos; e

IV - prestação de serviço de conexão à internet em banda larga para usuários finais, apenas em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços.

§ 1º A Telebras exercerá suas atividades nos termos da legislação.

§ 2º Os sistemas de tecnologia de informação e comunicação destinados às atividades de que tratam os incisos I e II do caput são considerados estratégicos para fins de contratação de bens e serviços relacionados à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento.

§ 3º A implementação da rede privativa de comunicação da administração pública federal de que trata o inciso I do caput consistirá na provisão de serviços, infraestrutura e redes de suporte à comunicação e à transmissão de dados, na forma da legislação em vigor.

§ 4º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações definirá as localidades onde inexista a oferta adequada de serviços de conexão à internet em banda larga a que se refere o inciso IV do caput.

§ 5º A Telebras permanece autorizada a usar, fruir, operar e manter a infraestrutura e as redes de suporte de serviços de telecomunicações de propriedade ou posse da administração pública federal e a firmar o correspondente contrato de cessão, na hipótese de uso de infraestrutura detida por entidade da administração pública federal indireta.

§ 6º As ações executadas ou em execução com fundamento nos programas indicados no caput não serão prejudicadas pela entrada em vigor deste Decreto.

15. Disponível em: <http://teletime.com.br/14/03/2019/teles-sugerem-ao-governo-modelo-e-razoes-para-privatizar-telebras/>>. Acesso em: 19 de mar. 2019

Os *players* alegam que a atividade da Telebras gera concorrência assimétrica com o setor privado, uma vez que a empresa estatal não precisa disputar licitação para atender a área governamental. Segundo reportagem de Possebon,<sup>15</sup> as operadoras também argumentam juridicamente que as referidas atribuições delegadas à Telebras não poderiam ocorrer por decreto, mas por uma lei específica. Isso porque, no caso das telecomunicações, um decreto não precisa passar pelo Congresso. Já um projeto de lei necessita ser submetido a um processo legislativo, em que os parlamentares discutem e aprovam, ou não, a questão posta. Em caso positivo, segue para posterior sanção do chefe do executivo.

### Considerações finais

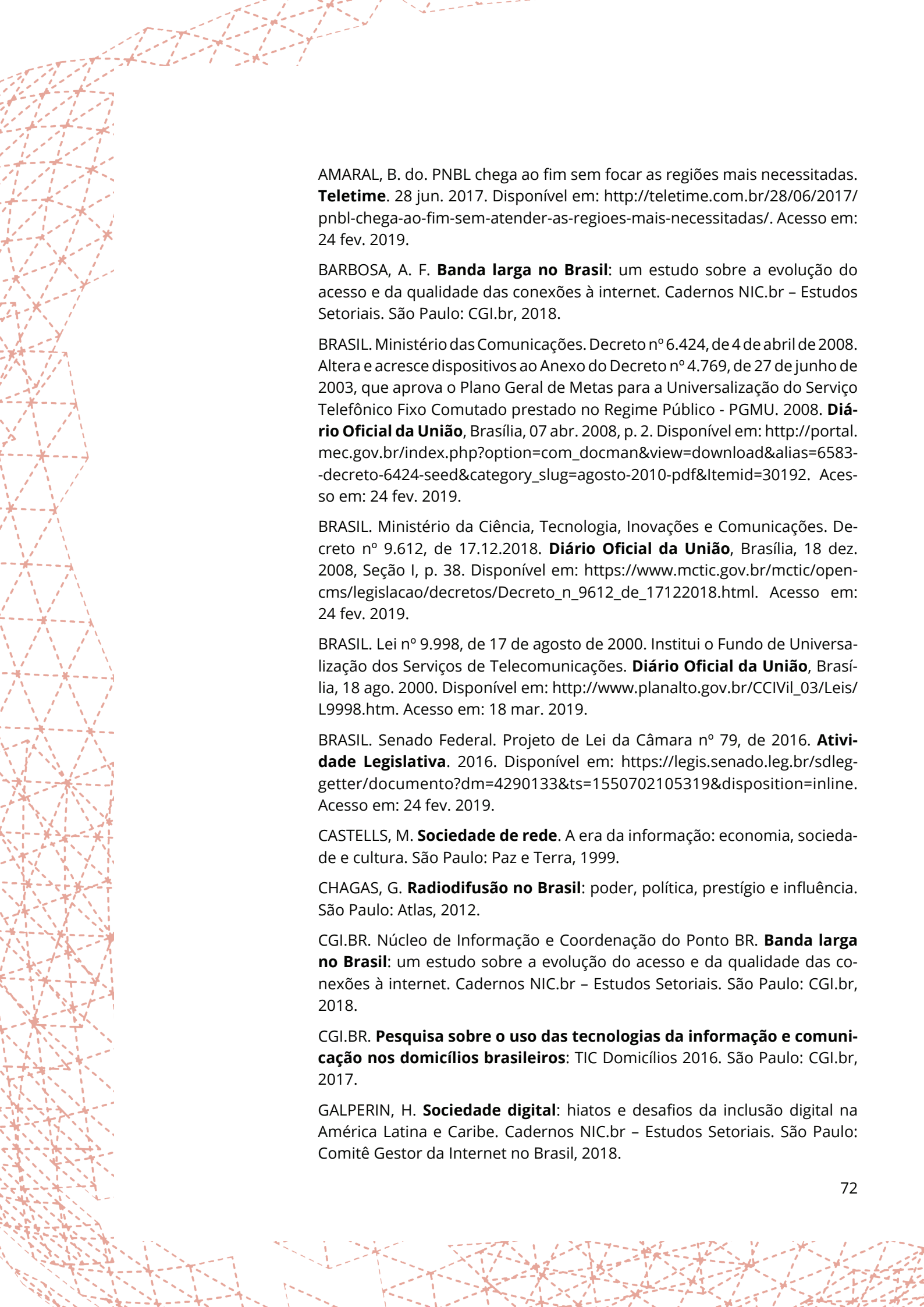
A história da telecomunicação no Brasil é de constante descompasso com a realidade. Fundamental para o desenvolvimento econômico, o setor precisa de um olhar constante do poder público. Este artigo procurou mostrar o vai e vem das políticas públicas, sempre aquém das necessidades econômicas e sociais. A julgar pelo desalinho entre a realidade do mercado e as políticas públicas para o setor, os legisladores demonstram ignorar a importância de uma legislação atualizada que contemple a evolução das telecomunicações.

É preciso modernizar a LGT, escrita há 22 anos. Na ocasião, a lei buscava atender a necessidade de um mercado focado em telefonia. A reabilitação da Telebras é importante para atender as demandas sociais não cobertas pelos grandes *players*, mas estes se articulam para que a empresa atue dentro de normas que impeçam conflitos concorrenciais, como prestar serviço ao Estado sem participar de concorrências. Em função do protagonismo dado à Telebras no Decreto 9.612, as teles propõem inclusive a extinção da estatal. Mesmo sabendo que elas, empresas de mercado, deixam a desejar no cumprimento de seus deveres contratuais, dando margem, por exemplo, ao surgimento dos Prestadores de Pequeno Porte (PPPs).

Na sociedade em rede, a banda larga é instrumento de desenvolvimento e não pode ser delegada exclusivamente a empresas que, por políticas de mercado, não atendem as localidades distantes dos grandes centros. Para estimular a concorrência, a Telebras foi reativada.

### Referências

ANATEL. Aumento de 6,1% na banda larga foi incentivado por pequenos prestadores, informa Anatel. **Últimas Notícias**. 07 mar. 2019. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/institucional/ultimas-noticiass/2210-aumento-de-6-1-na-banda-larga-foi-incentivado-por-pequenos-prestadores-informa-anatel>. Acesso em: 18 mar. 2019.



AMARAL, B. do. PNBL chega ao fim sem focar as regiões mais necessitadas. **Teletime**. 28 jun. 2017. Disponível em: <http://teletime.com.br/28/06/2017/pnbl-chega-ao-fim-sem-atender-as-regioes-mais-necessitadas/>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BARBOSA, A. F. **Banda larga no Brasil**: um estudo sobre a evolução do acesso e da qualidade das conexões à internet. Cadernos NIC.br – Estudos Setoriais. São Paulo: CGI.br, 2018.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto nº 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no Regime Público - PGMU. 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 abr. 2008, p. 2. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6583--decreto-6424-seed&category\\_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6583--decreto-6424-seed&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Decreto nº 9.612, de 17.12.2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2018, Seção I, p. 38. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/open-cms/legislacao/decretos/Decreto\\_n\\_9612\\_de\\_17122018.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/open-cms/legislacao/decretos/Decreto_n_9612_de_17122018.html). Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 ago. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/Leis/L9998.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Leis/L9998.htm). Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 79, de 2016. **Atividade Legislativa**. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4290133&ts=1550702105319&disposition=inline>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CASTELLS, M. **Sociedade de rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.


CHAGAS, G. **Radiodifusão no Brasil**: poder, política, prestígio e influência. São Paulo: Atlas, 2012.

CGI.BR. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. **Banda larga no Brasil**: um estudo sobre a evolução do acesso e da qualidade das conexões à internet. Cadernos NIC.br – Estudos Setoriais. São Paulo: CGI.br, 2018.

CGI.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC Domicílios 2016. São Paulo: CGI.br, 2017.

GALPERIN, H. **Sociedade digital**: hiatos e desafios da inclusão digital na América Latina e Caribe. Cadernos NIC.br – Estudos Setoriais. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018.





IBGE. PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país. **Agência IBGE Notícias**. 20 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LEITE, P. M. Sarney parece Figueiredo. **Veja**, São Paulo, 29 jun. 1988.

OLIVEIRA, E. Q. de. **Renascem as telecomunicações**. São José dos Pinhais: Editel, 1992.

POSSEBON, S. Assimetrias com pequenos provedores geram questionamentos por parte das teles. **Teletime**. 30 jan. 2019a. Disponível em: <http://teletime.com.br/30/01/2019/assimetrias-com-pequenos-provedores-geram-questionamentos-por-parte-das-teles/>. Acesso em: 24 fev. 2019.

POSSEBON, S. Teles sugerem ao governo modelo e razões para privatizar Telebras. **Teletime**. 14 mar. 2019b. Disponível em: <http://teletime.com.br/14/03/2019/teles-sugerem-ao-governo-modelo-e-razoes-para-privatizar-telebras/>. Acesso em: 19 mar. 2019.

QUADROS, J. Carta Oficial. In: LOBO, A. P. Anatel: LGT completa 21 anos carente de ações políticas atentas ao futuro. **Convergência Digital**. 16 jul. 2018. Disponível em: <http://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infolid=48458&sid=8>. Acesso em: 23 de fev. 2019.

SANTOS, F. B. dos. Análise comparativa da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) nos Governos FHC e Lula. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais** [...]. São Paulo: Anpocs, 2011. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt21-23/1071-analise-comparativa-da-agencia-nacional-de-telecomunicacoes-anatel-nos-governos-fhc-e-lula/file>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SILVA, J. A. A. **Telecomunicações**: Histórias para a história. São José dos Pinhais: Edital, 1990.

VELASCO JR., L. **Privatizações**: Mitos e falsas percepções. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: [https://web.bnades.gov.br/bib/js-pui/bitstream/1408/11334/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090\\_Privatiza%C3%A7%C3%A3o\\_Mitos%20e%20Falsas%20Percep%C3%A7%C3%B5es\\_P.pdf](https://web.bnades.gov.br/bib/js-pui/bitstream/1408/11334/2/A%20Economia%20Brasileira%20nos%20Anos%2090_Privatiza%C3%A7%C3%A3o_Mitos%20e%20Falsas%20Percep%C3%A7%C3%B5es_P.pdf). Acesso em: 22 fev. 2019.

**Apresentação do dossiê temático  
“Indústrias culturais e economia política”**

**Cesar Bolaño**

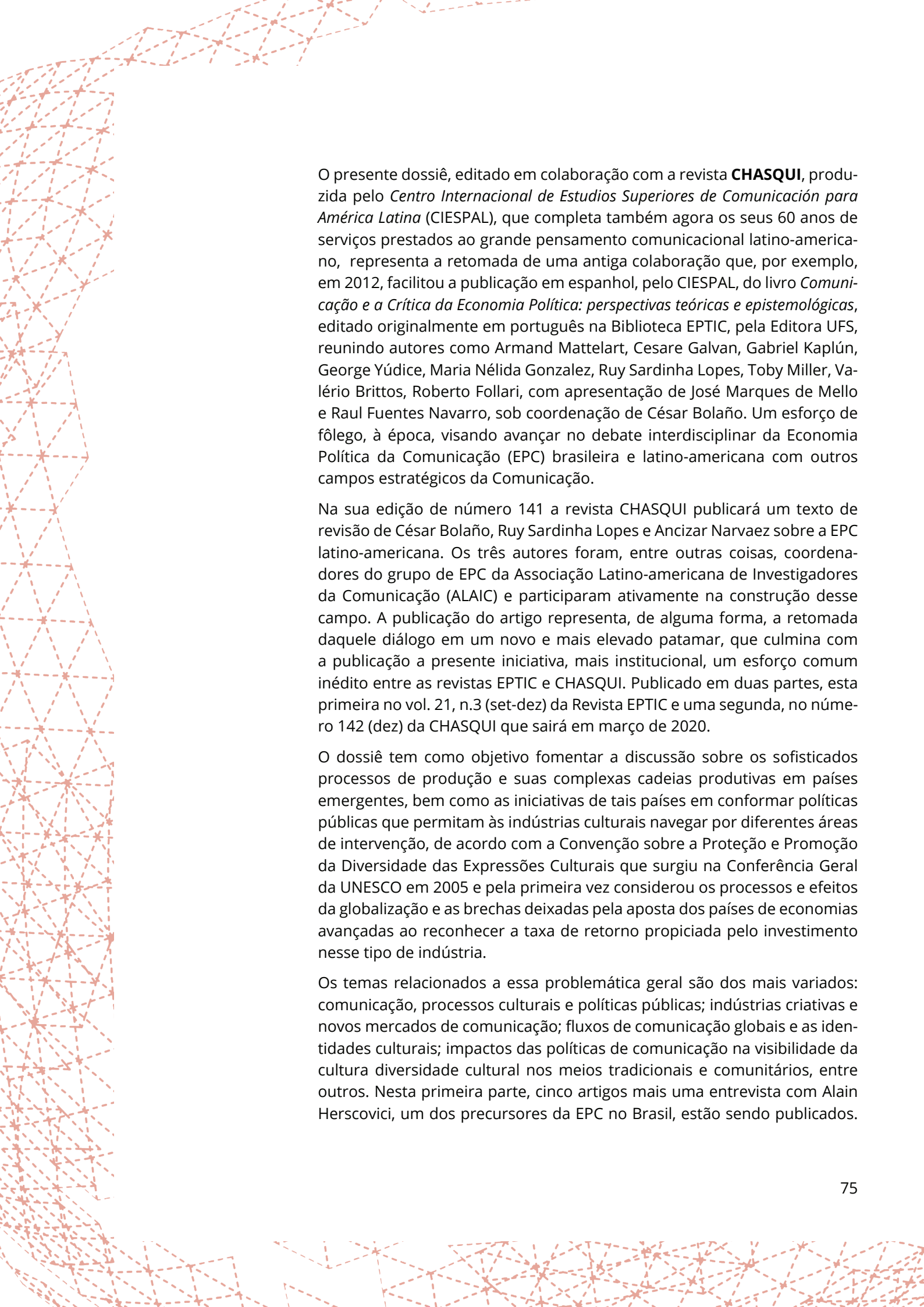
Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor aposentado da Universidade Federal de Sergipe (UFS) – Brasil.

Contato: [bolano.ufs@gmail.com](mailto:bolano.ufs@gmail.com)

**Camilo Molina**

Filósofo, doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Salamanca. Professor de Sociologia da Comunicação na Universidade de Tecnologia do Equador (UTE), coordenador editorial do CIESPAL

Contato: [cmolina@ciespal.org](mailto:cmolina@ciespal.org)



O presente dossiê, editado em colaboração com a revista **CHASQUI**, produzida pelo *Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina* (CIESPAL), que completa também agora os seus 60 anos de serviços prestados ao grande pensamento comunicacional latino-americano, representa a retomada de uma antiga colaboração que, por exemplo, em 2012, facilitou a publicação em espanhol, pelo CIESPAL, do livro *Comunicação e a Crítica da Economia Política: perspectivas teóricas e epistemológicas*, editado originalmente em português na Biblioteca EPTIC, pela Editora UFS, reunindo autores como Armand Mattelart, Cesare Galvan, Gabriel Kaplún, George Yúdice, Maria Nélide Gonzalez, Ruy Sardinha Lopes, Toby Miller, Valério Brittos, Roberto Follari, com apresentação de José Marques de Mello e Raul Fuentes Navarro, sob coordenação de César Bolaño. Um esforço de fôlego, à época, visando avançar no debate interdisciplinar da Economia Política da Comunicação (EPC) brasileira e latino-americana com outros campos estratégicos da Comunicação.

Na sua edição de número 141 a revista CHASQUI publicará um texto de revisão de César Bolaño, Ruy Sardinha Lopes e Ancizar Narvaez sobre a EPC latino-americana. Os três autores foram, entre outras coisas, coordenadores do grupo de EPC da Associação Latino-americana de Investigadores da Comunicação (ALAIC) e participaram ativamente na construção desse campo. A publicação do artigo representa, de alguma forma, a retomada daquele diálogo em um novo e mais elevado patamar, que culmina com a publicação a presente iniciativa, mais institucional, um esforço comum inédito entre as revistas EPTIC e CHASQUI. Publicado em duas partes, esta primeira no vol. 21, n.3 (set-dez) da Revista EPTIC e uma segunda, no número 142 (dez) da CHASQUI que sairá em março de 2020.

O dossiê tem como objetivo fomentar a discussão sobre os sofisticados processos de produção e suas complexas cadeias produtivas em países emergentes, bem como as iniciativas de tais países em conformar políticas públicas que permitam às indústrias culturais navegar por diferentes áreas de intervenção, de acordo com a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais que surgiu na Conferência Geral da UNESCO em 2005 e pela primeira vez considerou os processos e efeitos da globalização e as brechas deixadas pela aposta dos países de economias avançadas ao reconhecer a taxa de retorno propiciada pelo investimento nesse tipo de indústria.

Os temas relacionados a essa problemática geral são dos mais variados: comunicação, processos culturais e políticas públicas; indústrias criativas e novos mercados de comunicação; fluxos de comunicação globais e as identidades culturais; impactos das políticas de comunicação na visibilidade da cultura diversidade cultural nos meios tradicionais e comunitários, entre outros. Nesta primeira parte, cinco artigos mais uma entrevista com Alain Herscovici, um dos precursores da EPC no Brasil, estão sendo publicados.



A entrevista foi realizada por Jonas Valente, que assume a função de editor adjunto da Revista EPTIC, a partir de 2020.

O primeiro livro de Herscovici *Economia da cultura e da comunicação*, foi o segundo (depois de *Mercado brasileiro de televisão*, de César Bolaño) publicado no Brasil no campo específico da EPC, embora produzido originalmente na França, onde também foi publicado, no âmbito da economia da comunicação e da cultura francesa. Bolaño, no seu livro principal, *Indústria cultural, informação e capitalismo*, classifica a contribuição de Herscovici como fazendo parte da segunda geração da EPC francesa, ainda que não pertencente ao grupo do GRESEC, mas discípulo de Dominique Leroy e sob a influência de autores precursores, como Jacques Attali e a sua economia da música.

Desde então, Herscovici tem apresentado importantes contribuições teóricas, seja no campo da Economia, seja no da EPC, analisando o significado das transformações dos sistemas de comunicação decorrentes da digitalização, da internet, da economia das redes e das plataformas. É precisamente sobre a análise dessas transformações que insiste Jonas Valente na sua entrevista, em linha com os objetivos do dossiê, retomando, de início, a problemática das lógicas sociais propostas originalmente pela escola francesa.

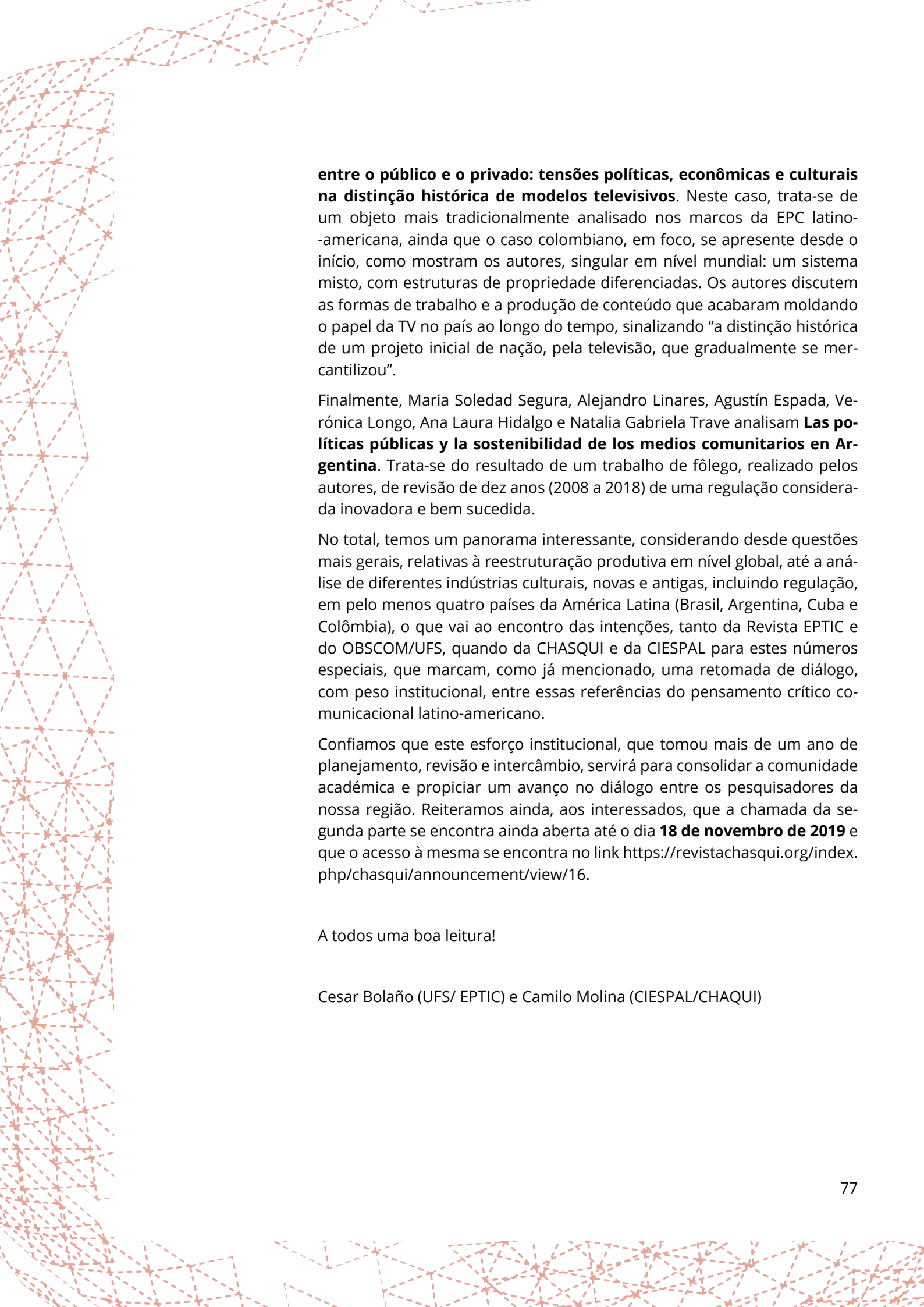
O mesmo Jonas Valente, ao lado de Helena Martins, analisa, em **Datificação da economia e impactos nos mercados das comunicações: uma análise do Google e do Grupo Globo**, o mercado das comunicações, impactado pelo desenvolvimento da Internet, das redes sociais e da convergência, no âmbito da reestruturação capitalista. Importância especial é dada às estratégias dos grandes conglomerados que dominam o setor.

Beatriz Elena Fonseca Muñoz e Hilda Saladrigas Medina, por sua parte, estudam, em **Radioarte desde el concepto industria cultural**, um caso muito particular de indústria cultural, como é o da produtora cubana de ficção radiofônica, ou seja, um caso de produção industrial de cultura fora dos marcos do capitalismo, em uma sociedade que, ao contrário, como dizem as autoras, “constrói o socialismo e se encontra em plena atualização do seu modelo económico”.

Diego de Charras e Diego Damián Rossi, por sua vez, em **Responsabilidad e intentos de autorregulación y paralegalidad de los servicios de internet en Argentina**, analisam o importante debate sobre regulação da Internet no Congresso argentino entre 2016 e 2018, o qual, embora não tenha chegado a transforma-se em lei, como ocorreu com o Marco Legal, no Brasil, apresenta-se como uma discussão do maior interesse na atual situação de expansão da rede, ao expor a posição dos diferentes interessados e os aspectos conceituais envolvidos.

Outro caso nacional importante é estudado por Gedma Alejandra Salamanca Rodríguez e Frederico de Mello Brandão Tavares, em **A TV colombiana**





**entre o público e o privado: tensões políticas, econômicas e culturais na distinção histórica de modelos televisivos.** Neste caso, trata-se de um objeto mais tradicionalmente analisado nos marcos da EPC latino-americana, ainda que o caso colombiano, em foco, se apresente desde o início, como mostram os autores, singular em nível mundial: um sistema misto, com estruturas de propriedade diferenciadas. Os autores discutem as formas de trabalho e a produção de conteúdo que acabaram moldando o papel da TV no país ao longo do tempo, sinalizando “a distinção histórica de um projeto inicial de nação, pela televisão, que gradualmente se mercantilizou”.

Finalmente, Maria Soledad Segura, Alejandro Linares, Agustín Espada, Verónica Longo, Ana Laura Hidalgo e Natalia Gabriela Trave analisam **Las políticas públicas y la sostenibilidad de los medios comunitarios en Argentina.** Trata-se do resultado de um trabalho de fôlego, realizado pelos autores, de revisão de dez anos (2008 a 2018) de uma regulação considerada inovadora e bem sucedida.

No total, temos um panorama interessante, considerando desde questões mais gerais, relativas à reestruturação produtiva em nível global, até a análise de diferentes indústrias culturais, novas e antigas, incluindo regulação, em pelo menos quatro países da América Latina (Brasil, Argentina, Cuba e Colômbia), o que vai ao encontro das intenções, tanto da Revista EPTIC e do OBSCOM/UFS, quando da CHASQUI e da CIESPAL para estes números especiais, que marcam, como já mencionado, uma retomada de diálogo, com peso institucional, entre essas referências do pensamento crítico comunicacional latino-americano.

Confiamos que este esforço institucional, que tomou mais de um ano de planejamento, revisão e intercâmbio, servirá para consolidar a comunidade acadêmica e propiciar um avanço no diálogo entre os pesquisadores da nossa região. Reiteramos ainda, aos interessados, que a chamada da segunda parte se encontra ainda aberta até o dia **18 de novembro de 2019** e que o acesso à mesma se encontra no link <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/announcement/view/16>.

A todos uma boa leitura!

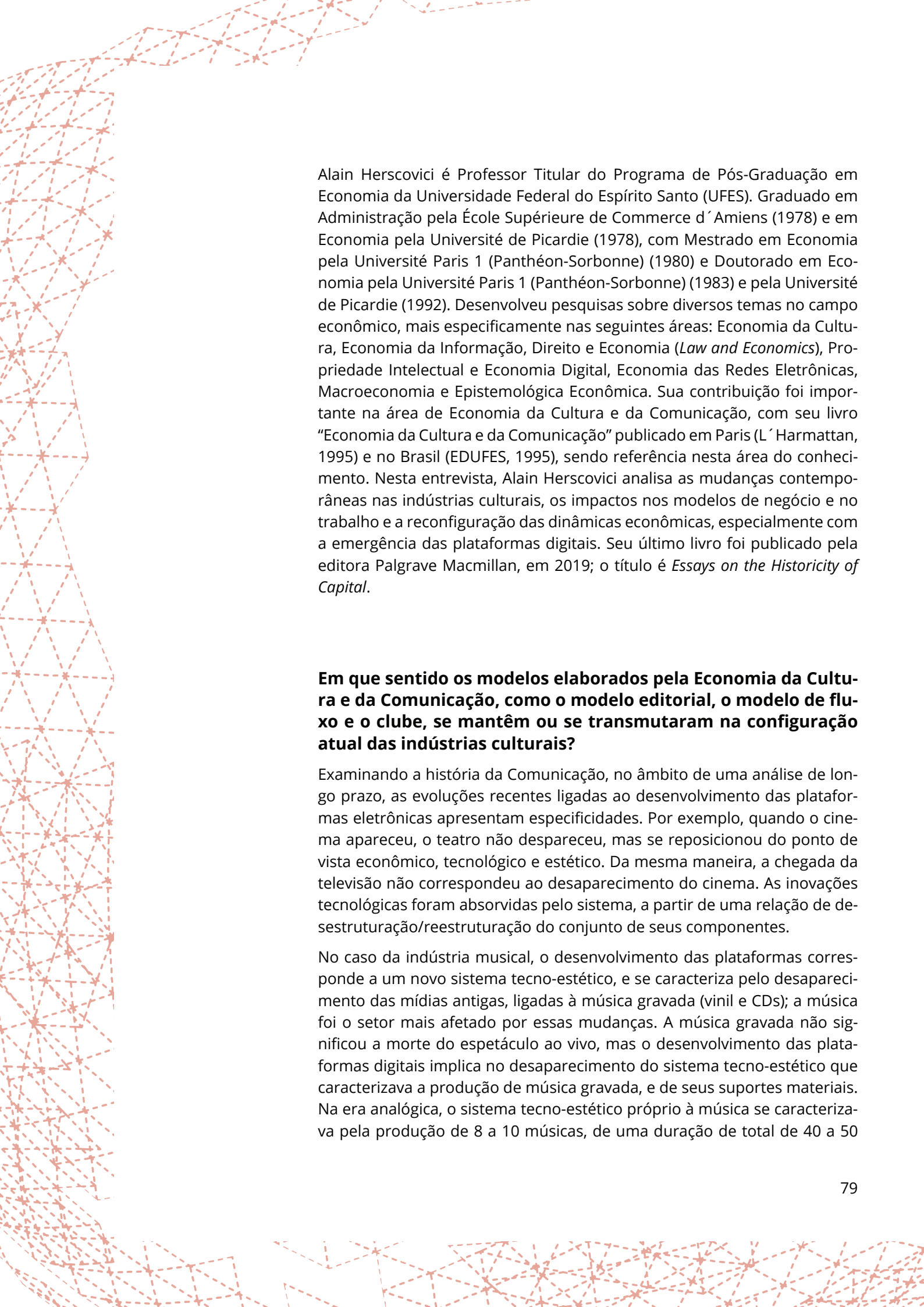
Cesar Bolaño (UFS/ EPTIC) e Camilo Molina (CIESPAL/CHAQUI)

## **Entrevista com Alain Herscovici**

### **Por Jonas Valente**

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília.

Contato: [jonasvalente@gmail.com](mailto:jonasvalente@gmail.com)

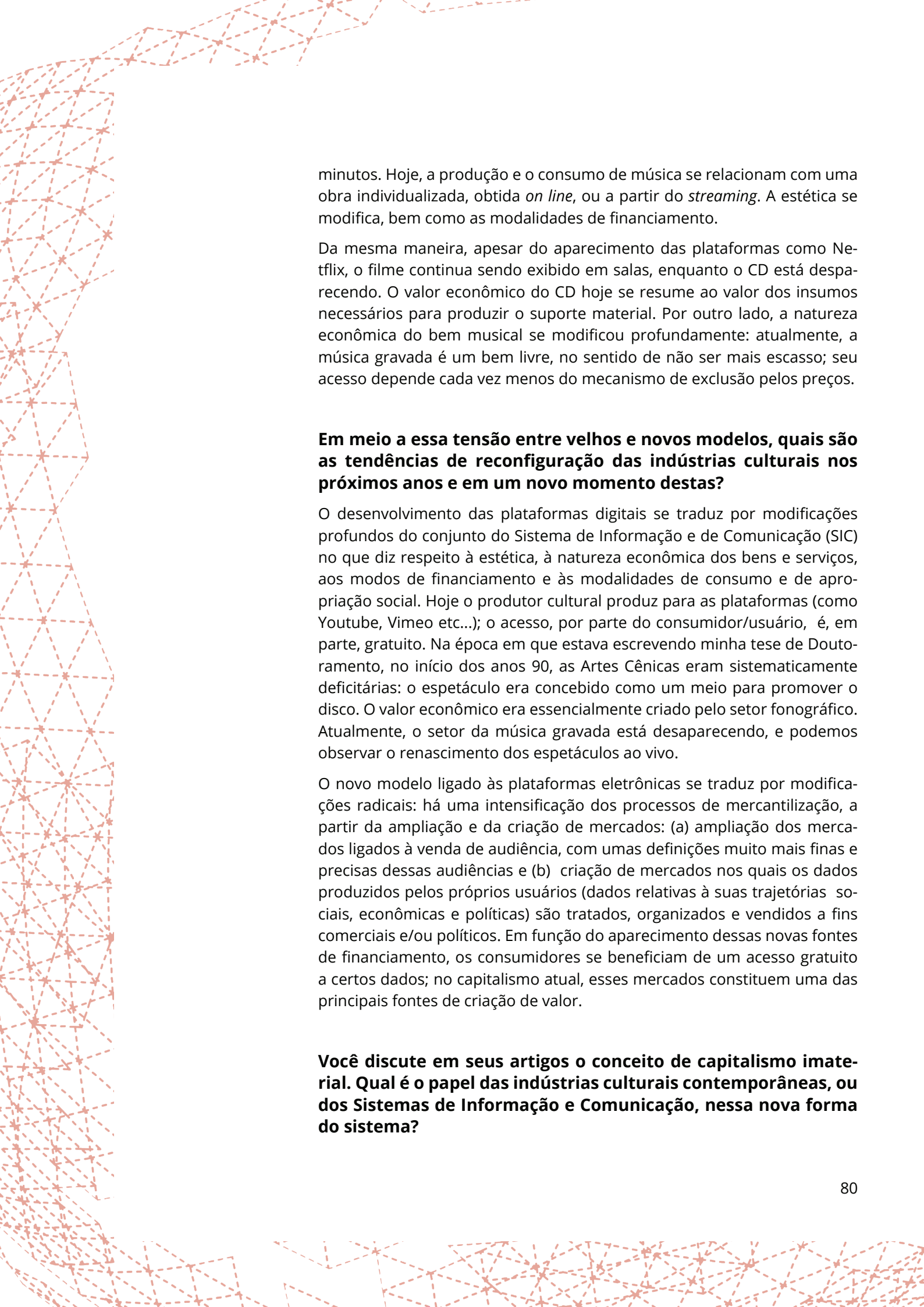


Alain Herscovici é Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Graduado em Administração pela École Supérieure de Commerce d'Amiens (1978) e em Economia pela Université de Picardie (1978), com Mestrado em Economia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1980) e Doutorado em Economia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1983) e pela Université de Picardie (1992). Desenvolveu pesquisas sobre diversos temas no campo econômico, mais especificamente nas seguintes áreas: Economia da Cultura, Economia da Informação, Direito e Economia (*Law and Economics*), Propriedade Intelectual e Economia Digital, Economia das Redes Eletrônicas, Macroeconomia e Epistemológica Econômica. Sua contribuição foi importante na área de Economia da Cultura e da Comunicação, com seu livro "Economia da Cultura e da Comunicação" publicado em Paris (L' Harmattan, 1995) e no Brasil (EDUFES, 1995), sendo referência nesta área do conhecimento. Nesta entrevista, Alain Herscovici analisa as mudanças contemporâneas nas indústrias culturais, os impactos nos modelos de negócio e no trabalho e a reconfiguração das dinâmicas econômicas, especialmente com a emergência das plataformas digitais. Seu último livro foi publicado pela editora Palgrave Macmillan, em 2019; o título é *Essays on the Historicity of Capital*.

**Em que sentido os modelos elaborados pela Economia da Cultura e da Comunicação, como o modelo editorial, o modelo de fluxo e o clube, se mantêm ou se transmutaram na configuração atual das indústrias culturais?**

Examinando a história da Comunicação, no âmbito de uma análise de longo prazo, as evoluções recentes ligadas ao desenvolvimento das plataformas eletrônicas apresentam especificidades. Por exemplo, quando o cinema apareceu, o teatro não desapareceu, mas se reposicionou do ponto de vista econômico, tecnológico e estético. Da mesma maneira, a chegada da televisão não correspondeu ao desaparecimento do cinema. As inovações tecnológicas foram absorvidas pelo sistema, a partir de uma relação de desestruturação/reestruturação do conjunto de seus componentes.

No caso da indústria musical, o desenvolvimento das plataformas corresponde a um novo sistema tecno-estético, e se caracteriza pelo desaparecimento das mídias antigas, ligadas à música gravada (vinil e CDs); a música foi o setor mais afetado por essas mudanças. A música gravada não significou a morte do espetáculo ao vivo, mas o desenvolvimento das plataformas digitais implica no desaparecimento do sistema tecno-estético que caracterizava a produção de música gravada, e de seus suportes materiais. Na era analógica, o sistema tecno-estético próprio à música se caracterizava pela produção de 8 a 10 músicas, de uma duração de total de 40 a 50



minutos. Hoje, a produção e o consumo de música se relacionam com uma obra individualizada, obtida *on line*, ou a partir do *streaming*. A estética se modifica, bem como as modalidades de financiamento.

Da mesma maneira, apesar do aparecimento das plataformas como Netflix, o filme continua sendo exibido em salas, enquanto o CD está desaparecendo. O valor econômico do CD hoje se resume ao valor dos insumos necessários para produzir o suporte material. Por outro lado, a natureza econômica do bem musical se modificou profundamente: atualmente, a música gravada é um bem livre, no sentido de não ser mais escasso; seu acesso depende cada vez menos do mecanismo de exclusão pelos preços.


### **Em meio a essa tensão entre velhos e novos modelos, quais são as tendências de reconfiguração das indústrias culturais nos próximos anos e em um novo momento destas?**

O desenvolvimento das plataformas digitais se traduz por modificações profundos do conjunto do Sistema de Informação e de Comunicação (SIC) no que diz respeito à estética, à natureza econômica dos bens e serviços, aos modos de financiamento e às modalidades de consumo e de apropriação social. Hoje o produtor cultural produz para as plataformas (como Youtube, Vimeo etc...); o acesso, por parte do consumidor/usuário, é, em parte, gratuito. Na época em que estava escrevendo minha tese de Doutorado, no início dos anos 90, as Artes Cênicas eram sistematicamente deficitárias: o espetáculo era concebido como um meio para promover o disco. O valor econômico era essencialmente criado pelo setor fonográfico. Atualmente, o setor da música gravada está desaparecendo, e podemos observar o renascimento dos espetáculos ao vivo.

O novo modelo ligado às plataformas eletrônicas se traduz por modificações radicais: há uma intensificação dos processos de mercantilização, a partir da ampliação e da criação de mercados: (a) ampliação dos mercados ligados à venda de audiência, com umas definições muito mais finas e precisas dessas audiências e (b) criação de mercados nos quais os dados produzidos pelos próprios usuários (dados relativos à suas trajetórias sociais, econômicas e políticas) são tratados, organizados e vendidos a fins comerciais e/ou políticos. Em função do aparecimento dessas novas fontes de financiamento, os consumidores se beneficiam de um acesso gratuito a certos dados; no capitalismo atual, esses mercados constituem uma das principais fontes de criação de valor.

### **Você discute em seus artigos o conceito de capitalismo imaterial. Qual é o papel das indústrias culturais contemporâneas, ou dos Sistemas de Informação e Comunicação, nessa nova forma do sistema?**





Este papel é muito mais importante, hoje. Gosto de raciocinar a partir das categorias construídas pelo historiador francês, Fernand Braudel, no âmbito de uma perspectiva de longo prazo. Até o final dos anos 70, o conjunto das indústrias culturais não assumia nenhum papel nas lógicas de acumulação do capital. Certas atividades deficitárias eram financiadas porque mereciam existir, por si mesmas: a teoria da arte pela arte. Houve uma ruptura a partir desta época: as atividades ligadas às indústrias culturais começaram a assumir um papel na lógica de acumulação do capital. Isso foi iniciado com a imprensa, a televisão e o rádio, continuou com a Economia da Diferenciação, e se intensificou com a “Economia de Google” e com as estratégias atuais desenvolvidas pelas diferentes plataformas eletrônicas.

Essas novas estratégias implicam uma modificação do espaço público, da maneira como ele foi definido por Habermas; além de sua mercantilização crescente, ele se torna diretamente político, a partir da venda dos dados relativos às audiências: por exemplo, em 2016, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos se deve, em parte, às estratégias desenvolvidas pela firma Cambridge Analytical - Jair Bolsonaro no Brasil utilizou os serviços deste tipo de firmas para definir seu eleitorado, para alcançá-lo e divulgar uma série de *fake news*, para criar *buzzle* a partir dos *bots* (robôs) - Na França, os movimentos de extrema-direita desenvolvem igualmente este tipo de estratégias. Contrariamente à visão de Habermas, o espaço público promovido pelas plataformas eletrônicas deixa de ser governado pelo uso público da Razão: ele está cada vez mais subordinado à interesses econômicos e políticos de curtíssimo prazo. Este espaço está perdendo progressivamente sua autonomia.

De um ponto de vista geral, o capitalismo imaterial se caracteriza pela intensificação dos processos de mercantilização das diferentes esferas de produção social. A partir de uma perspectiva braudeliana, posso afirmar que o capitalismo “imaterial” ligado às redes eletrônicas se desenvolve a partir de uma extensão social e geográfica das lógicas de mercado. Não obstante, existe uma superação da teoria do valor trabalho, conforme observado pelo próprio Marx, nos Grundrisse: o valor econômico dos bens e dos ativos intangíveis não é mais determinado a partir da quantidade de trabalho abstrato incorporado no processo de produção. O valor é, essencialmente, o produto de determinadas relações sociais, as quais mudam nos diferentes períodos históricos.

O *paradoxo de Van Gogh*, conceito que eu defini em um artigo de 2014, ilustra perfeitamente este fenômeno: este pintor não vendeu nenhum quadro enquanto era vivo. Hoje, esses quadros valem milhões de dólares, e são objeto de especulação. Assim, o valor não constitui a substância “intrínseca” dos bens, mas ele é o produto de determinadas relações sociais, as quais se modificam no decorrer do tempo. Este tipo de mecanismo se estende, hoje, para a maior parte dos bens e capitais imateriais; a ausência de um preço regulador permite explicar a instabilidade desta economia.

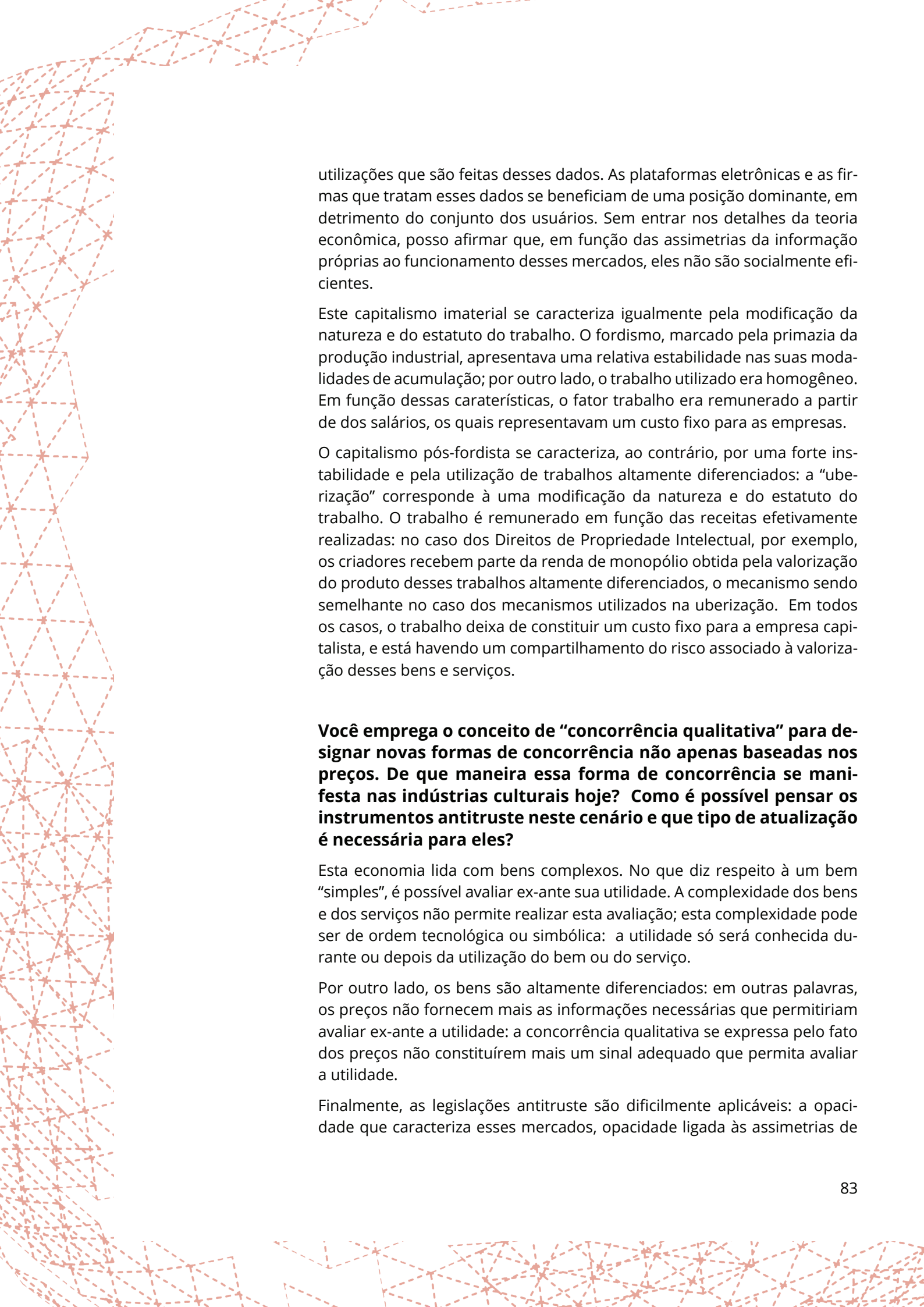
**Você discute os impactos das plataformas digitais em diversas esferas da vida. Uma das discussões entre os pesquisadores do tema tem sido acerca das consequências sobre as relações de trabalho. Como você avalia as mudanças provocadas por esses agentes? Há uma reformulação das formas de trabalho ou criação de novas?**

Vou utilizar a parábola da floresta: nesta, tem árvores, a partir dos quais se produz madeira, instrumentos musicais, etc. A árvore, em si, não cria valor. O valor está sendo criado a partir do momento que um trabalho é aplicado: extração e tratamento da madeira, produção de bens a partir desta madeira tratada, etc. A análise das plataformas eletrônicas pode ser analisada a partir deste esquema. As informações produzidas pelos usuários que acessam esta plataforma não podem ser concebidas como um trabalho produtivo. Ao contrário, o trabalho abstrato que consiste em organizar, tratar e coletar essas informações é produtivo. É só após ter aplicado este trabalho à informação “bruta” que essas informações se tornam objetos de troca nos mercados: venda de audiência, determinação das trajetórias sócio-culturais dos usuários, etc.

Ao desenvolvimento dessas plataformas corresponde a criação de novos mercados, que eu chamo de *mercados intermediários*, ou *secundários*: no *mercado primário*, o consumidor tem acesso gratuito a uma série de serviços e, a partir dos algoritmos utilizados pelas plataformas, ele produz gratuitamente informações que serão vendidas nesses mercados intermediários. Contrariamente ao que certos autores marxistas afirmam, não é possível falar em exploração dos consumidores, e isto pelas seguintes razões: este mercado não corresponde a uma relação mercantil monetizada, pelo fato dos consumidores/usuários não receberem um valor monetário. Trata-se de um mercado que funciona a partir de uma lógica de escambo: o consumidor tem acesso a certos serviços gratuitos, e fornece gratuitamente informações que serão exploradas posteriormente pelas plataformas eletrônicas. Nesses mercados, não são trocadas mercadorias, mas bens altamente diferenciados, ou seja, informações. A partir das categorias marxistas, não se trata de mercadorias; conseqüentemente, não há exploração nem criação de mais-valia.

Nos mercados secundários, os dados tratados e organizados a partir das atividades de rastreamento efetuadas pelas plataformas e pelas firmas especializadas, são vendidos, em função de objetivos comerciais e/ou políticos. Isto corresponde à hipótese braudeliana: *o capitalismo se desenvolve fora a forma mercadoria, a partir da extensão da lógica de mercado*.

A estrutura desses mercados se caracteriza por importantes assimetrias da informação: os consumidores/usuários não têm condições de negociar o valor que corresponde às utilizações das informações que eles produzem, nem de limitar o poder de rastreamento das plataformas eletrônicas e as



utilizações que são feitas desses dados. As plataformas eletrônicas e as firmas que tratam esses dados se beneficiam de uma posição dominante, em detrimento do conjunto dos usuários. Sem entrar nos detalhes da teoria econômica, posso afirmar que, em função das assimetrias da informação próprias ao funcionamento desses mercados, eles não são socialmente eficientes.

Este capitalismo imaterial se caracteriza igualmente pela modificação da natureza e do estatuto do trabalho. O fordismo, marcado pela primazia da produção industrial, apresentava uma relativa estabilidade nas suas modalidades de acumulação; por outro lado, o trabalho utilizado era homogêneo. Em função dessas características, o fator trabalho era remunerado a partir de dos salários, os quais representavam um custo fixo para as empresas.

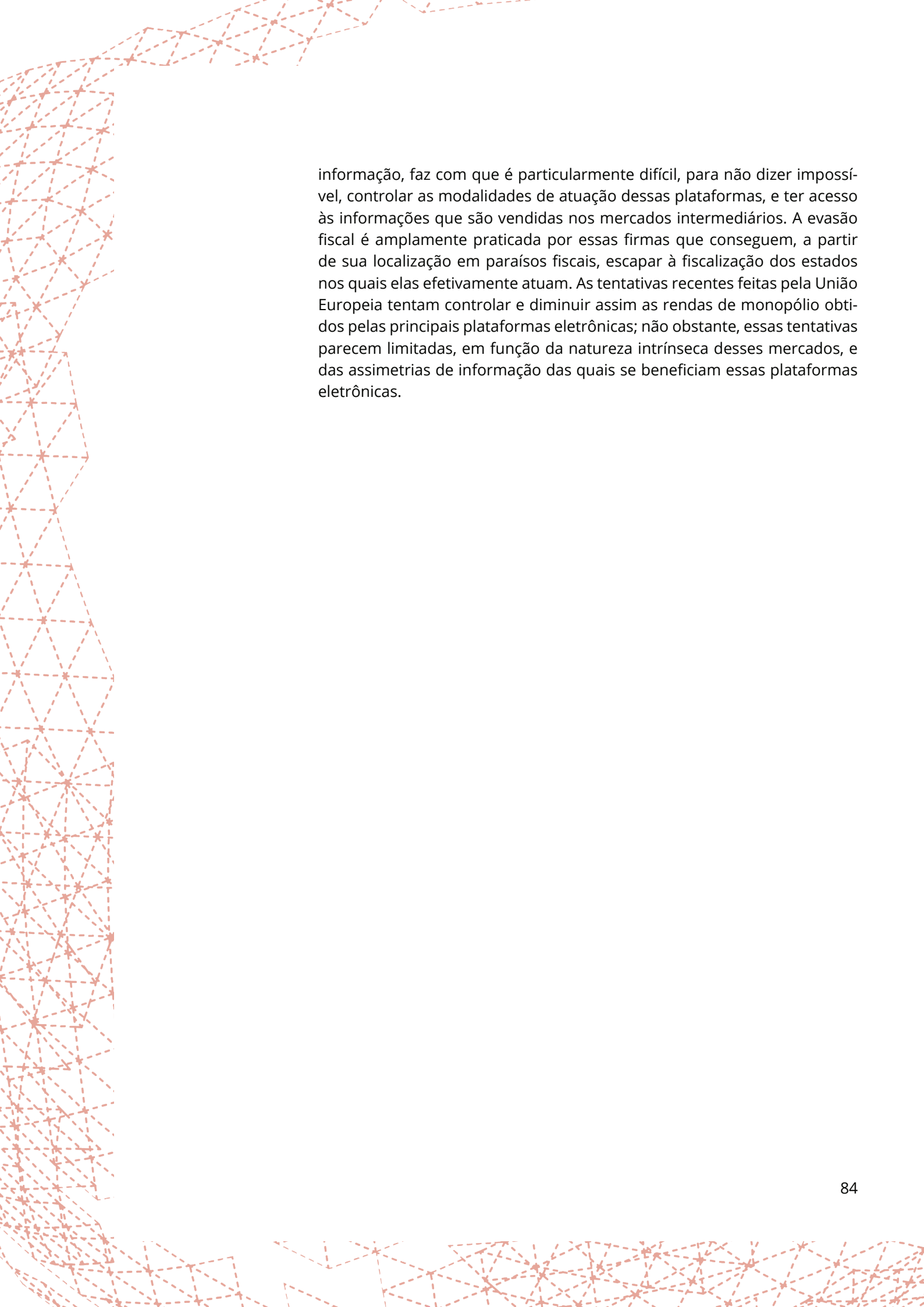
O capitalismo pós-fordista se caracteriza, ao contrário, por uma forte instabilidade e pela utilização de trabalhos altamente diferenciados: a “uberização” corresponde à uma modificação da natureza e do estatuto do trabalho. O trabalho é remunerado em função das receitas efetivamente realizadas: no caso dos Direitos de Propriedade Intelectual, por exemplo, os criadores recebem parte da renda de monopólio obtida pela valorização do produto desses trabalhos altamente diferenciados, o mecanismo sendo semelhante no caso dos mecanismos utilizados na uberização. Em todos os casos, o trabalho deixa de constituir um custo fixo para a empresa capitalista, e está havendo um compartilhamento do risco associado à valorização desses bens e serviços.

**Você emprega o conceito de “concorrência qualitativa” para designar novas formas de concorrência não apenas baseadas nos preços. De que maneira essa forma de concorrência se manifesta nas indústrias culturais hoje? Como é possível pensar os instrumentos antitruste neste cenário e que tipo de atualização é necessária para eles?**

Esta economia lida com bens complexos. No que diz respeito à um bem “simples”, é possível avaliar ex-ante sua utilidade. A complexidade dos bens e dos serviços não permite realizar esta avaliação; esta complexidade pode ser de ordem tecnológica ou simbólica: a utilidade só será conhecida durante ou depois da utilização do bem ou do serviço.

Por outro lado, os bens são altamente diferenciados: em outras palavras, os preços não fornecem mais as informações necessárias que permitiriam avaliar ex-ante a utilidade: a concorrência qualitativa se expressa pelo fato dos preços não constituírem mais um sinal adequado que permita avaliar a utilidade.

Finalmente, as legislações antitruste são dificilmente aplicáveis: a opacidade que caracteriza esses mercados, opacidade ligada às assimetrias de



informação, faz com que é particularmente difícil, para não dizer impossível, controlar as modalidades de atuação dessas plataformas, e ter acesso às informações que são vendidas nos mercados intermediários. A evasão fiscal é amplamente praticada por essas firmas que conseguem, a partir de sua localização em paraísos fiscais, escapar à fiscalização dos estados nos quais elas efetivamente atuam. As tentativas recentes feitas pela União Europeia tentam controlar e diminuir assim as rendas de monopólio obtidos pelas principais plataformas eletrônicas; não obstante, essas tentativas parecem limitadas, em função da natureza intrínseca desses mercados, e das assimetrias de informação das quais se beneficiam essas plataformas eletrônicas.



**Datificação da economia e impactos nos mercados das comunicações: uma análise do Google e do Grupo Globo**

**Datificación de la economía e impactos en los mercados de comunicaciones: una análisis de Google y Grupo Globo**

**Economy Datification and Impacts on Communications Markets: A Google and Grupo Globo analysis**

**Helena Martins**

Doutora em Comunicação Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta da Universidade Federal do Ceará (UFC)- Brasil

Contato: [helena.martins@ufc.br](mailto:helena.martins@ufc.br)

**Jonas Valente**

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) - Brasil

Contato: [jonasvalente@gmail.com](mailto:jonasvalente@gmail.com)

**Autores convidados**



## Resumo

O trabalho analisa o mercado das comunicações, em especial o da Internet, tendo em vista sua inserção nas relações sociais capitalistas. Primeiro, situa a convergência e o recente processo de datificação da economia no âmbito da reestruturação produtiva do sistema. Depois, analisa dois casos específicos: os conglomerados Google e Grupo Globo. A escolha deve-se ao objetivo de compreender as estratégias adotadas por dois agentes provenientes de mercados distintos em sua busca por se posicionar no macrossetor das comunicações. Baseado na perspectiva teórico-metodológica da Economia Política da Comunicação, vale-se de revisão de literatura e análise de dados dos mercados em questão.

Palavras-chave: Reestruturação produtiva; Convergência; Datificação; Modelo de negócios; Google; Globo

## Resumen

El paper analiza el mercado de las comunicaciones, especialmente el mercado de Internet, considerando su inserción en las relaciones sociales capitalistas. Primero, sitúa la convergencia y el proceso reciente de datificación de la economía en el contexto de la reestructuración productiva del sistema. Luego analiza dos casos específicos: los conglomerados de Google y Grupo Globo. La opción se debe al objetivo de comprender las estrategias adoptadas por dos agentes de diferentes mercados en su búsqueda por posicionarse en el macrosector de las comunicaciones. Con base en la perspectiva teórico-metodológica de la Economía Política de la Comunicación, utilizamos la revisión de la literatura y el análisis de datos de los mercados en cuestión.

Palabras clave: Reestructuración productiva; Convergencia; Datificación; Modelo de negocio; Google; Globo

## Abstract

The paper analyzes the communications market, especially the Internet market, considering its insertion in capitalist social relations. First, it discusses the media convergence process and the recent process of datification of economic activities in the context of the productive restructuring of the system. It then analyzes two specific cases: Google and Grupo Globo. The choice is due to the goal of understanding the strategies adopted by two economic agents from different markets in their quest to position themselves in the communications macrosector. Based on the theoretical-methodological perspective of the Political Economy of Communication, we use literature review and data analysis of the markets in question.

Keywords: Productive restructuring; Convergence; Datification; Business model; Google; Globo group.



## Introdução


Nos últimos anos, o uso e coleta de dados foram intensificados, em um processo que veio a ser denominado de “datificação”. Esse fenômeno está ancorado nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e tem como palco central a internet, espalhando-se para cada vez mais setores, incluindo o conjunto da economia, no modelo que recebeu o nome de indústria 4.0. As formas e os conteúdos que buscam fomentar as práticas de consumo têm sofrido alterações, com a crescente individualização da oferta e com a proliferação de dispositivos digitais, com destaque, hoje, para os móveis, por meio dos quais temos acesso frequente a uma gama de produtos e serviços, bem como para a Internet das Coisas (IoT, na sigla em inglês), que já tem levado, ainda que de forma incipiente em termos de capilaridade, à comercialização de novos produtos e serviços baseados no uso de dados. Em meio a uma miríade de sites, aplicativos e fluxos informacionais, a atenção do usuário e consumidor se torna objeto de disputa intensa. Nisso, dão-se novas formas de definir o público-alvo, de obter informações sobre suas predileções e de formular e direcionar anúncios.

Este artigo trata da ampliação do uso dos dados pessoais na sociedade e de seus impactos nos modelos de negócios das comunicações. Nele, objetivamos questionar as mudanças nos modelos de negócios e estratégias dos conglomerados Google e Globo. Embora o mercado original de cada empresa seja diferente – o mercado de conteúdos na web e a mídia impressa e de radiodifusão, respectivamente – com a convergência audiovisual-telecomunicações-informática (BOLAÑO, 1997; MARTINS, 2018) eles passaram a disputar a atenção do público e mercados comuns, particularmente no ambiente da internet, na luta pelas audiências de sites, aplicativos, conteúdos e investimento publicitário, daí a proposta de avaliar o caminho seguido por cada um.

Para perseguir o objetivo proposto, discutiremos as mudanças recentes no capitalismo que ensejaram o processo de datificação da sociedade e este fenômeno, bem como sua relação com as comunicações, setor de origem das Tecnologias da Informação e Comunicação. Discutiremos o mercado de dados pessoais, sua estrutura e lógicas de funcionamento. Depois, avançaremos no detalhamento dos impactos do processo de datificação no mercado das comunicações, de forma geral, tendo em vista particularmente a situação da audiência e do investimento publicitário. Na terceira parte do artigo, estudaremos os casos específicos dos conglomerados acima referidos. Por fim, teceremos conclusões sobre as tendências contemporâneas de reorganização do modelo de negócios no setor.

## Reestruturação produtiva, datificação e impactos nas comunicações

Entre os anos 1960 e 1970, a articulação complexa que mantinha o regime fordista, baseado, entre outros elementos, na produção em massa de bens



1. A decisão dos Estados Unidos de desvincular o dólar do ouro, o aumento dos preços do petróleo, a diminuição do crescimento econômico dos chamados países centrais, a redução da produtividade e a deflação marcante entre 1973 e 1975 foram alguns dos fatores que levaram à debacle do regime. “Essa forma de considerar as coisas não é isenta de pressupostos. Ela parte de premissas reais e não as abandona por um instante sequer. Essas premissas são os homens, não os homens isolados e definidos de algum modo imaginário, mas envolvidos em seu processo de desenvolvimento real em determinadas condições, desenvolvimento esse empiricamente visível. Desde que se represente esse processo de atividade vital, a história deixa de ser uma coleção de fatos sem vida, tal como é para os empiristas, que são eles próprios também abstratos, ou a ação imaginária de sujeitos imaginários, tal como é para os idealistas” (MARX & ENGELS, 2002: 20).

2. Esses sistemas de produção flexível permitiram uma aceleração do ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala – ao mesmo tempo em que dependeram dela. Em condições recessivas e de aumento da competição, o impulso de explorar essas possibilidades tornou-se fundamental para a sobrevivência. O tempo


homogêneos atrelada ao consumo de massas e no incentivo à expansão da sociedade de consumo (NETTO, 2012) começou a ruir<sup>1</sup>. Demarcando um contraponto à “rigidez” do fordismo, essa nova etapa passou a ser distinguida pelo que Harvey (2012, p. 14) definiu como acumulação flexível, pois se apoia “[...] na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”<sup>2</sup>. Com mudanças rápidas e contínuas nos produtos, foi proporcionada a exploração de mercados segmentados em escala reduzida. A especialização da oferta também espelha as diferenças de renda que foram acentuadas naquele período, inclusive em países que adotavam a política de bem-estar social (BENKO, 1999). A produção em massa, padronizada, estocável e feita por diversos trabalhadores especializados deu lugar a outra, marcada agora pela produção de uma variedade de produtos feitos para atender determinada demanda e por trabalhadores multitarefas (HARVEY, 2012).

Aqui, seguindo o entendimento de Bolaño (2000), optamos por tratar esse período como o da Terceira Revolução Industrial. Embora considere aqueles aspectos, este autor, ao analisar a Indústria Cultural e a informação no capitalismo, toma como elemento central a incorporação do elemento subjetivo na produção do capital e a intelectualização geral dos processos de trabalho na indústria e no setor de serviços<sup>3</sup>. A informação, assim, torna-se elemento central da nova dinâmica do capital. Essa maior importância se expressa de várias formas. De acordo com Harvey (2012, p. 151-152), o controle e a capacidade de análise instantânea de dados tornaram-se fundamentais à articulação social em um contexto de interesses e ações descentralizadas, de dispersão de plantas produtivas pelo globo, mobilidade geográfica e flexibilização dos processos de trabalho e de consumo<sup>4</sup>.

Também Chesnais (1996) aponta que ganhou centralidade, na dinâmica da concorrência, especialmente entre multinacionais, a centralização e a gestão da informação, por meio da constituição de bancos de dados sobre as características da clientela e dos mercados. Para o autor, os produtos multimídia, que entendemos como derivados da convergência, inserem-se nesse contexto<sup>5</sup>. Além disso, o desenvolvimento das TIC deu suporte à ampliação da circulação de mercadorias em escala global (a ascensão do comércio eletrônico é um dos exemplos), bem como ao crescimento do sistema financeiro e dos fluxos internacionais de capital que fizeram da etapa atual do capitalismo, o neoliberalismo, ter no sistema financeiro um peso fundamental, que autores definiram como “capitalismo dirigido pelas finanças” (GUTTMANN, 2008) ou capitalismo cujo regime de acumulação é marcado pela “dominância financeira” (CHESNAIS, 2014).

Em 2007, os limites desse regime de acumulação se expressaram em uma nova crise, que teve início nos Estados Unidos e se alastrou para outras áreas do globo. A década de 2010 vem sendo marcada pelo esforço das classes capitalistas e dos Estados Nacionais de retomar padrões de crescimento e um novo ciclo expansivo. Tal cenário de dificuldades e concor-





de giro – que sempre é uma chave da lucratividade capitalista – foi reduzido de modo dramático pelo uso de novas tecnologias produtivas (automação, robôs) e de novas formas organizacionais (como o sistema de estoque “just-in-time”, que corta dramaticamente a quantidade de material necessária para manter a produção fluindo). (HARVEY, 2012, p. 148).

3. Em sua compreensão, evidenciam essa mudança a codificação dos conhecimentos por tecnologias computacionais e a ampliação da mercantilização de setores como a cultura, colaborando para a valorização de uma subjetividade vinculada ao consumo.

4. A capacidade de resposta instantânea a variações das taxas de câmbio, mudanças das modas e dos gostos e iniciativas dos competidores tem hoje um caráter mais crucial para a sobrevivência corporativa do que teve sob o fordismo. A ênfase na informação também gerou um amplo conjunto de consultorias e serviços altamente especializados capazes de fornecer informações quase minuto a minuto sobre tendências de mercado e o tipo de análise instantânea de dados útil para as decisões corporativas. Ela também criou uma situação em que vastos lucros podem ser realizados com base no acesso privilegiado às informações, em particular nos mercados monetários e financeiros (HARVEY, 2012, p. 151).

rência acirrada impôs a necessidade de que a realização de mercadorias se desse da forma mais eficiente possível. Para isso, era fundamental mapear a demanda da forma mais precisa e garantir que a promoção dos bens e serviços fosse menos massiva e mais diversa e segmentada, chegando aos públicos desejados. Por outro lado, as tensões sociais decorrentes da crise econômica (como as guerras, insurreições populares e fluxos migratórios) ensejaram conflitos internos e externos, em que uma das respostas foi o recrudescimento da vigilância. Esses fenômenos – juntamente com a digitalização de diversas atividades sociais, expansão da internet e disseminação de dispositivos móveis – estimularam a emergência dos processos de “datificação” (NEWELL e MARABELLI, 2015; VAN DIJCK, 2014).

A oferta de bens e serviços cada vez mais segmentados e calcados em perfis individualizados<sup>6</sup> encontrou no crescimento do acesso a dispositivos pessoais (como smartphones) ou não (como sensores ou câmeras de vigilância) um ambiente propício ao registro das atividades sociais em dados. Por meio deles, uma quantidade cada vez maior de informações é gerada (como o registro da localização de uma pessoa ou da linha produtiva de uma fábrica) e processada por sistemas, com o auxílio de algoritmos e outras aplicações de inteligência artificial<sup>7</sup>. O processo de produção e captação de dados em larga escala com vistas ao processamento e à aplicação nas mais diversas esferas da vida social (economia, política, cultura) também ganhou a denominação de *Big Data*<sup>8</sup>. Van Dijck (2014) alerta para uma normalização da “datificação”, em um processo que na verdade se configura como vigilância de dados (*dataveillance*). Esta é potencializada pela presença de pessoas em serviços como redes sociais digitais que, em troca, coletam e processam dados. Andrejevic (2013) localiza o *Big Data* em um contexto de excesso de informação (*Infoglut*, no termo em inglês), em que o controle e o manejo desse manancial de registros assumem papel central nas atividades humanas, não somente na tecnologia mas na política e nas relações de poder<sup>9</sup>.

Esse fenômeno é marcado por uma desigualdade entre quem consegue coletar, armazenar, acessar e processar dados e quem não consegue. Na ponta de lança desta transformação estão grandes plataformas digitais, como Google, Facebook, Amazon e Microsoft. Mas o mercado de dados pessoais<sup>10</sup> vai além delas e vem se complexificando. Segundo Silveira (2017, p. 57, grifo do autor), trata-se de “[...] um ecossistema envolvendo um conjunto de actantes, empresas, plataformas, usuários, agências, *data centers*, programas de rastreamento, banco de dados, entre outros dispositivos”. O autor distingue quatro camadas em tal mercado: de coleta e armazenamento de dados; de processamento e mineração de dados; de análise e de formação de amostras; e de modulação<sup>11</sup>.

A ascensão da datificação e a intersecção entre o mercado de dados pessoais e outras áreas geraram impactos também nas comunicações tradicionais, caso do setor de radiodifusão. Na década de 2010, a convergência

5. “[...] a fusão das tecnologias de telecomunicações e de informática e o surgimento da teleinformática permitiram às grandes companhias gerenciarem melhor as economias de custos das transações, obtidas pela integração, e reduzir os ‘custos burocráticos’ associados a sua internacionalização.” (CHESNAIS, 1996, p. 103-104).

6. No que foi chamado em inglês de “profiling” e que aqui traduziremos como “perfilização”.

7. Segundo Newell e Marabelli, tal fenômeno, impulsionado pelas empresas na busca de vantagens econômicas, adentrou a vida cotidiana das pessoas, abarcando práticas e esferas antes privadas e não subsumidas à lógica mercantil. A influência não se deu apenas na coleta dos dados, mas na condução de processos e tomada de decisões, inclusive de forma automatizada, a partir deles.

8. Bulger et al. (2014) identificam quatro características deste: (1) alto volume, a partir da ampliação das condições de produção e armazenamento, (2) diversificação, que sai de estatísticas estruturadas para informações sobre aspectos mais diversos do cotidiano das vidas das pessoas, (3) velocidade maior na geração e análise, e (4) a veracidade, o que permanece como desafio central uma vez que as outras três dimensões amplificaram a coleta e o processamento de dados.

audiovisual-telecomunicações-informática, assentada na digitalização e na concentração de propriedade em grandes conglomerados, alterou a forma de oferta de serviços de informação e cultura, tendo a ascensão da internet e dos dispositivos móveis como vetores de transformação. Um relatório da agência Zenith (2018)<sup>12</sup> estimou que em 2019 o tempo gasto na internet ultrapassará o com TV, atingindo 170,6 minutos, contra 170,3. O consumo de mídia em dispositivos móveis deve chegar, em 2020, a 28% (contra 5% em 2011). Neste mesmo período, o tempo dedicado a jornais e revistas caiu, respectivamente, 45% e 56%. Já a atenção dispendida com TV e rádio encolheu menos, cerca de 3% e 8% respectivamente.

No Brasil, o setor de radiodifusão está estruturado como um oligopólio, onde três grandes redes alcançam praticamente todo o país e concentram juntas, segundo dados do Grupo de Mídia de São Paulo de 2016, 66,4% da audiência, sendo apenas a Globo 36,8%, o SBT 14,9% e a Record 14,7%. Apesar da concentração nestas redes, há um fenômeno que tem sido registrado, especialmente, na última década, que é a dispersão da audiência<sup>13</sup>. Enquanto a TV paga vive uma diminuição progressiva da base de assinantes<sup>14</sup>, as plataformas virtuais têm crescido em número e audiência. Segundo o informe Mercado Audiovisual Brasileiro – 2002 a 2016, elaborado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), o número de serviços de vídeo sob demanda passou de nove, em 2009, para 32, em 2016<sup>15</sup>. Atualmente, o principal agente no segmento é a companhia Netflix<sup>16</sup>.

Essas alterações nos hábitos de consumo se refletiram na distribuição dos investimentos publicitários. No nível empírico da concorrência, diferentes trabalhos vinculados à perspectiva da economia política apontam que a base do modelo de financiamento dos meios de comunicação é a publicidade, daí porque a importância de analisar se os investimentos estão migrando para outras plataformas, especialmente para o ambiente digital. Segundo a empresa de análise de mercado E-marketer, os investimentos em anúncios em canais online em todo o mundo totalizaram US\$ 283 bilhões em 2018, o equivalente a 45% do mercado, e devem chegar a US\$ 333 bilhões, alcançando 50,1% da participação do setor (E-MARKETER, 2019).

No Brasil, o Projeto Inter-Meios<sup>17</sup> aponta que, entre 2004 e 2012, a fatia de investimentos publicitários destinada à televisão de massa passou de 59,19% para 64,7% do total. A participação dos jornais diminuiu de 16,65% para 11,24%. No caso das revistas, passou de 8,33% para 6,38%. A TV paga teve crescimento, saindo de 2,18%, em 2004, e chegando a 4,4%, em 2012. A fatia dedicada à internet passou de 1,60%, em 2004, para 5,03%, em 2012. No primeiro semestre de 2018, de acordo com Conselho Executivo das Normas-Padrão (Cenp), que reúne os principais anunciantes, veículos de comunicação e agências de publicidade, 61,8% dos R\$ 7,67 bilhões dedicados à publicidade foram destinados à TV aberta, 14,4% à internet e 7,6% em mídia exterior<sup>18</sup>.

9. As “fábricas de *big data*” operam “colocando os dados em ação”, “[...] gerando correlações e padrões, moldando decisões e organizando pessoas em categorias para empresários, empregadores, agências de inteligência, serviços de saúde, instituições financeiras, política e outros” (ANDRE-JEVIC, 2013, p. 42).

10. É importante ter em vista que esse mercado é anterior à digitalização. As pesquisas de Paul Lazarsfeld sobre a opinião do público de rádio, nos anos 1940, e aquelas utilizadas pelo marketing ao longo do século XX são exemplos de técnicas de captura e de utilização de informações pessoais que conformaram mercados. Não obstante, o mercado de dados cresce com a internet, já que os novos computadores e programas, diferentes das máquinas analógicas, produzem informações de forma contínua, em escala e interconectada. Outra diferença é a disseminação da coleta e análise por diversos segmentos sociais e econômicos, além das agências de publicidade (SILVEIRA, 2017, p. 56-60).

11. Elas muitas vezes se sobrepõem, inclusive porque algumas corporações prestam serviços em todas. Para a nossa pesquisa, interessam particularmente a primeira e a quarta. Na primeira, estão localizadas as plataformas de relacionamento online e sites de pesquisas, como Facebook e Google. Já na camada de modulação está

Os dados, embora não possam ser comparados pois se baseiam em diferentes fontes e metodologias, confirmam a tendência à adoção de novas estratégias publicitárias<sup>19</sup>. Das mídias tradicionais, a que mantém sua capacidade em termos de arrecadação de recursos por meio de investimentos publicitários é a televisão, que registrou leve aumento a cada ano, à exceção de 2008, época da crise financeira mundial. A nova fronteira de investimentos, que inclui a mídia exterior e, sobretudo, a internet, teve crescimento intenso na última década. Para averiguar o comportamento de expoentes desses dois mercados, passaremos à análise dos casos dos conglomerados Google e Globo, enfatizando o modelo de negócios de cada um deles.

### Google: um conglomerado ancorado na datificação

O Google<sup>20</sup> é uma das plataformas digitais na linha de frente desse processo de transformação. No fim da década de 1990, surgiu como mecanismo de busca de acesso gratuito. Duas características-chave desde o seu nascimento colocaram a coleta e processamento de dados no centro de suas lógicas de funcionamento e modelo de negócio: (1) a oferta de resultados para as consultas com base na relevância e (2) o financiamento por meio da publicidade. O grande diferencial tecnológico do mecanismo foi sua capacidade de “escanear” a web e oferecer páginas com base no conceito de relevância. Se inicialmente a definição do algoritmo do sistema levava em consideração os links vinculados a uma página, logo a plataforma passou a incorporar os dados dos usuários para personalizar as respostas<sup>21</sup>. Com mudanças constantes nos algoritmos, o sistema processava cada vez mais informações pessoais, refinando a personalização dos resultados, gerando engajamento com aquilo (cliques em resultados), aprofundando a espiral de personalização na experiência. Os algoritmos levam em conta diversos pontos de análise a partir dos registros de informações de cada usuário<sup>22</sup>.

Assim, a coleta e processamento de dados se deram em duas frentes. Na primeira, na multiplicação dos “fatores diferentes” de modo a arregimentar o máximo de elementos acerca de cada usuário de modo a potencializar a “relevância” de uma determinada resposta. Em outra, na ampliação da coleta para o máximo de pessoas possível de modo a identificar a “relevância” não somente na experiência individual, mas na interação das pessoas e no engajamento destas em relação a cada tema, página, tema ou fonte de informação. À medida que ofertou um sistema mais robusto em termos de escopo de conteúdo “buscável” e em relevância, o Google assumiu a liderança absoluta do mercado de buscas, dominando 90% deste<sup>23</sup>. Com isso, tornou-se uma “fonte poderosa de acesso e acessibilidade na web” (INTRONA e NISSENBAUM, 2000), um gatekeeper do ciberespaço (DIAZ, 2008) e um ponto chave de acesso dentro do ecossistema online (MAGER, 2017). Podemos dizer que a companhia ganhou a condição de *agente regulador* deste segmento de mercado, definindo padrões, barreiras à entrada e estratégias de reprodução da sua estrutura.



“[...] o conjunto de atividades de oferta de produtos e serviços a partir das estratégias de venda embasadas nas análises que o processamento de informações permitiu realizar” (Ibid., p. 60). Isso inclui algoritmos, formação de clusters de consumidores e ainda a venda final para públicos específicos.

12. O relatório é elaborado a partir da comparação de dados de consumo de mídia de 63 países.

13. Esta tem migrado para novos canais na TV de massa, bem como para a TV paga e, mais recentemente, para outros ambientes e plataformas. Nos estudos do Grupo de Mídia de São Paulo, passou de 4% de audiência em 1999 para 32,84% em 2016 a categoria “Outras”, que engloba Record News, RPTV (TV Brasil), TV Câmara, TV Justiça, TV Senado, OCA, OPA, Periféricos, outras sintonias, não linear (últimos 7 dias), conteúdo gravado (não nos últimos sete dias), VOD operadora, não identificado/não cadastrado. O volume maior desse crescimento está concentrado entre os anos de 2009 e 2014 (18,1% - 34,5%).

14. Os contratos ativos caíram de 19,56 milhões em dezembro de 2014 para 16,82 milhões em maio de 2019, de acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/institucional/noticias-destaque/2305-tv-paga-atinge-16-82-milhoes-de>

A segunda característica-chave foi o modelo de negócio calcado em publicidade. Ao longo de sua história recente, protagonizou a explosão do segmento de anúncios online, juntamente com o Facebook, ao apresentar como diferencial em relação aos veículos tradicionais de mídia exatamente a personalização dos anúncios por meio de seus diversos serviços. O sistema é capitaneado pelo que foi rebatizado como Google Ads, Google Marketing Platform e Google Ads Manager em 2018. As receitas vêm, sobretudo, da comercialização de “publicidade de performance” (*performance advertising*) e “publicidade de marca” (*brand advertising*). Os “anúncios de performance” envolvem peças nas quais os usuários clicam e dirigem-se diretamente a locais indicados pelos anunciantes, como sites<sup>24</sup>. Este é baseado no AdWords (depois chamado de Google Ads), um sistema de propaganda organizado em torno de “leilões” que gere os conteúdos dos anúncios e sua distribuição no Google e para parceiros da empresa. O grande diferencial era sua lógica de “Custo-por-Clique” (CPC), segundo a qual se considera que o investimento tem retorno não pela simples exposição do anúncio, mas pelo clique do usuário nele. Na modalidade de “custo por aquisição” (*Cost Per Acquisition*) de comerciais de produtos, o anunciante só paga quando há, efetivamente, a compra<sup>25</sup>. Uma das medidas de aferição é o “clique-por-taxa” (*Click Through-Rate*), medida que toma a probabilidade de cliques em um determinado anúncio. A rede de parceiros (*Display network*) usa outro sistema, intitulado AdSense, que administra a inserção de anúncios e remunera os sites quando usuários clicam nestes.

A estratégia econômica da companhia, caracteriza Fuchs (2013), está assentada na coleta de dados de seus usuários nas mais diferentes aplicações. Quanto mais formas, tempo e intensidade de uso, mais dados disponíveis para serem utilizados na análise de comportamento dos usuários e no direcionamento de seus serviços. No mesmo sentido, Vaidhyanathan (2011) caracteriza o modelo de negócios central do Google calcado não na venda de anúncios, mas na perfilação de pessoas, gerando “dossiês” de indivíduos. Mager (2011) sublinha que a empresa sai dos modelos tradicionais de serviços de informação, como os de audiência empregado em portais, e trabalha com o tráfego como mercadoria (*commodity*), nos dizeres de Van Couvering (2008).

A demanda pela coleta incessante de dados e a concorrência de um mercado de comunicações digitais cada vez mais complexo e disputado se materializaram em uma série de estratégias empresariais que asseguraram não somente a manutenção de poder no segmento de buscas como o domínio de outros setores. Em primeiro lugar, a companhia promoveu uma expansão horizontal (VALENTE, 2019)<sup>26</sup> ampliando o escopo das informações disponíveis, com a inclusão de livros, imagens e outras categorias (como dados sobre comércios, produtos, viagens e localizações). Em segundo, operou uma expansão vertical ao entrar no segmento de intermediação de conteúdos com a aquisição do YouTube em 2006, serviço que assumiu a condição



-domicilios-em-maio >. Acesso: 26 jun. 2019.

15. Informativo Mercado Audiovisual Brasileiro - 2002 a 2016. Disponível em: <[https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/mercado\\_audiovisual/pdf/mercadoaudiovisual-br\\_2016\\_0.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/mercado_audiovisual/pdf/mercadoaudiovisual-br_2016_0.pdf)>. Acesso: 5 mai. 2019.

16. Levantamento do início de 2016 mostrou que o Brasil era o segundo país com mais usuários da plataforma, com 70 milhões de pessoas, ficando apenas atrás dos Estados Unidos, com 167 milhões. STATISTA. Leading countries based on number of monthly active YouTube users as of 1st quarter 2016 (in millions). Statista, 2017. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/280685/number-of-monthly-unique-youtube-users/>>. Acesso: 13 mar. 2018.

17. O Projeto Inter-Meios é uma iniciativa conjunta do jornal Meio & Mensagem e dos principais meios de comunicação do país. Foi encerrado em 2015. Até então, os valores eram contabilizados a partir de informações das empresas sobre o faturamento bruto delas. Os dados eram consolidados pela consultoria Price Waterhouse.

18. Ocorre que o Cenp não contabiliza agências de mídias sociais, conteúdo, relações públicas, influenciadores e consultorias, daí porque o Internet Advertising Bureau (IAB Brasil) considera que não dimensiona corretamente o gasto com publicidade na internet, que

da maior plataforma de vídeo do planeta, chegando em 2019 a 1,9 bilhão de usuários<sup>27</sup>. No fim da década de 2010, avançou na produção direta de conteúdos por meio de séries originais do YouTube (SHAW et al., 2018)<sup>28</sup>.

A aquisição do Android em 2005, então uma startup, resultou na aposta que faria o produto se transformar no mais popular SO do mundo, desbancando o Windows em 2017 para, em seguida, a disputa se manter em um “empate técnico”<sup>29</sup>. O conglomerado também avançou sobre a área de equipamentos, com o lançamento das linhas Pixel, Nexus e Chromebook. Sua conversão em conglomerado em 2015, sob o nome Alphabet, institucionalizou sua estratégia de diversificação de atividades<sup>30</sup>. Tal deslocamento múltiplo se beneficiou de uma integração da coleta e processamento das informações, oficializada em 2012, quando a empresa anunciou que dados coletados pelo Android seriam aplicados na Busca, ou esta no Youtube, e assim por diante.

A coleta e processamento de dados em larga escala, o aproveitamento da grande base de usuários, a atuação global, o uso da base tecnológica como diferencial, o apoio em sua condição monopolista no mercado de buscas e seu espraiamento para cada vez mais nichos compõem um fenômeno que denominamos monopólios digitais (VALENTE, 2019). O Google não somente aproveitou os registros de seus usuários, como desenvolveu uma dependência extrema destes e, por isso, tem sua expansão intrinsecamente vinculada à necessidade de aprofundamento dessa lógica. Com isso, levou a datificação para todos os seus serviços, do fornecimento de respostas às consultas na Busca aos algoritmos de recomendação do YouTube. Com essas informações, potencializou o exercício de seu poder tecnológico para manter sua condição dominante em segmentos do mercado de comunicações digitais e para impor barreiras à entrada de novos agentes.

### **Grupo Globo: limites à passagem do modelo tradicional rumo à datificação**

No setor das comunicações, a Globo atua nos segmentos audiovisual, editorial, sonoro e digital, por meio de diversas empresas agregadas na holding pertencente à família Marinho, as Organizações Globo Participações S.A., atualmente Grupo Globo, e às suas subsidiárias. Apesar de seu caráter multimídia, a convergência audiovisual-telecomunicações-informática tem significado riscos para a manutenção de sua posição de líder no mercado de comunicações do Brasil, tendo em vista a criação de novas plataformas para disponibilização de conteúdos e seus impactos quanto ao controle da audiência e das verbas publicitárias, bem como a presença de novos concorrentes.

Agora, além de enfrentar os grupos nacionais de mídia, a Globo disputa parcelas do mercado das comunicações digitais com Amazon e Netflix, além

para esta organização já chega a 30% do total. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/25/como-e-realmente-dividido-o-bolo-publicitario-no-brasil.htm>>. Acesso: 26 jun. 2019.

19. A partir de julho de 2014, os maiores portais do país (Globo.com, iG, MSN, Terra, UOL e Yahoo) deixaram de repassar as informações sobre as receitas publicitárias à consultoria PricewaterhouseCoopers (PwC). Naquele ano, em decorrência disso, a metodologia foi alterada. Depois, as cinco importantes entidades representativas de empresas de mídia (Abert, ABL, Abmooh, Aner e ANJ) recomendaram que os veículos a elas associados não fornecessem mais informações sobre suas receitas publicitárias ao Projeto Intermeios, que acabou interrompendo as suas atividades em agosto de 2015.

20. Em 2015, o Google foi transformado no conglomerado Alphabet, que controla a empresa e outras subsidiárias. Contudo, continuaremos nos referindo ao agente econômico por sua denominação histórica.

21. “Nosso time de pesquisa trabalha duro por relevância – dando a você exatamente o que você quer, mesmo quando você não está certo do que quer” (PAGE, 2005, s/p).

22. Os algoritmos “[...] analisam centenas de fatores diferentes, como a

das gigantes das telecomunicações, como AT&T, para citar alguns grupos. Não à toa, tem se movimentado para proteger seu mercado principal, o da televisão de massa. Ocorre que a convergência pressiona a organização setorial. Novas tecnologias esmaecem as diferenças entre eles e conformam, em ambos os casos, uma trajetória tecnológica nova que tem como base o paradigma no digital. Diante desse cenário, a Globo tem buscado se adaptar. Sua possível transformação pode ser analisada se considerarmos os elementos-chave do modelo de negócios que historicamente desenvolveu: (1) a modalidade de mercantilização da cultura, (2) o padrão tecnoestético e (3) o modelo de financiamento.

Quanto ao primeiro aspecto, a radiodifusão é orientada pela cultura de onda ou de fluxo, onde o determinante não é o produto específico, mas a programação. O modelo de programação adotado também depende da orientação da produção, que se dá a partir do estabelecimento, por emissora, de um padrão tecnoestético. Este expressa as capacidades técnicas, as escolhas estéticas, o conhecimento do público e do ambiente em que é produzido, portanto envolve recursos econômicos e o domínio das formas de fazer (BRITTOS, 2001).

No caso da Globo, a centralização e a racionalização da produção televisiva ajudaram a emissora a desenvolver um padrão tecnoestético que tem como marco o chamado “padrão Globo de qualidade”. Segundo Bolaño (2004), a definição de um rígido padrão foi fundamental para a manutenção da liderança da Globo no mercado da radiodifusão, pois a partir dele o grupo criou uma diferenciação de produtos que imprimiu barreiras à entrada no setor. Essa liderança também se expressa na concentração que exerce em relação à publicidade, base do modelo de financiamento da radiodifusão brasileira. Vimos anteriormente que, na última década, houve um crescente direcionamento de verbas para outros segmentos, particularmente para o meio digital, mas a TV de massa ainda controla a maior fatia do bolo<sup>31</sup>.

Com as transformações advindas da tecnologia, contudo, esses elementos-chave têm sido impactados. Novos equipamentos de televisão permitem conexão e, com isso, disponibilização de conteúdos individualizados, o que altera a lógica da programação. Quanto ao padrão desenvolvido pela Globo, escrevendo sobre a crise da “vênus platinada”, Borelli e Priolli (2000) perceberam um fenômeno que foi aguçado recentemente: a dificuldade de a emissora manter a lógica da serialização, que viabilizou sua expansão e consolidação, dadas as possibilidades de segmentação da oferta<sup>32</sup>. Embora a essência do seu padrão não tenha sido alterado, a Globo passou a se movimentar com vistas à garantia de espaço no novo cenário. Até meados dos anos 2000, as inovações tecnológicas foram desenvolvidas a partir da Globosat, por meio da qual criou diversos canais. Nos últimos cinco anos, com a queda na base de assinantes da TV paga e o crescimento das novas tecnologias, adotou novo posicionamento estratégico. Em trabalho anterior (MARTINS, 2018), foi detalhado que o grupo passou de uma estratégia

data de criação dos conteúdos, o número de vezes que seus termos de pesquisa aparecem e a experiência do usuário nas páginas". Para avaliar a "confiabilidade" de um conteúdo, o sistema busca sites que "se destacam entre os usuários com consultas semelhantes. Se outros websites importantes sobre o assunto também tiverem links para a página, veremos isso como um bom sinal de que a informação é de alta qualidade". Informação disponível em: <<https://www.google.com/search/howsearchworks/algorithms/>>.

23. Informação disponível em: <<http://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/>>. Acesso: 10 mai. 2019.

24. O sistema disponibiliza ferramentas para definir os objetivos (como gerar cliques ou visitas ao estabelecimento), planejar a campanha, fixa orçamento e cria as mensagens publicitárias. A "maioria" dos anunciantes paga quando há engajamento com o anúncio (ALPHABET, 2018, p. 2).

25. Para dar conta disso, a plataforma emprega "muita tecnologia para fazer a publicidade funcionar" (MATIUZZO, 2018), estimando os cliques dos anúncios. Tal esforço implica em mais dados, maior controle e mais previsão. Isso porque, como destaca Matiuzzo (2018), nessa modalidade para atestar a conversão (quando um anúncio resulta em uma compra),

defensiva em relação ao ambiente virtual, calcada na restrição do acesso ao conteúdo, para a disponibilização em múltiplas plataformas.

Nessa estratégia têm destaque as plataformas Globosat Play e Globo Play. Esta nova plataforma de distribuição viabilizou acesso à programação ao vivo e a trechos de programa de forma gratuita, bem como a programas sob demanda, aproximando-se mais do modelo da Netflix. Com o Globo Play, o grupo começou a participar e disputar o *streaming*, disponibilizando toda sua programação para *smartphone*, *tablet* ou *desktop*. Os dois agregadores estão disponíveis em Smart TVs; em consoles de videogames; além da *web* e das principais lojas de aplicativos. Nessas iniciativas, a lógica de mercantilização do produto cultural aproxima-se da editorial, na qual o produtor leva ao mercado um determinado bem cultural que pode ser reproduzido industrialmente, mas que aparece como sendo algo único, e o consumo é individual, por meio da difusão descontínua e irregular (HERSCOVICI, 2009).

Em novembro de 2016, a Globo divulgou que foram feitos 9,5 milhões de *downloads* do Globo Play. Sobre o Globosat Play, informou, em janeiro de 2018, que o número de usuários cresceu 36% em 2017, mas não apresentou o volume de *downloads*. Além dessas aplicações, o grupo criou unidades de negócios voltadas ao desenvolvimento de iniciativas no ambiente digital e passou a travar uma disputa discursiva em torno de sua adaptação a ele e, inclusive, à datificação que tem causado alterações na lógica publicitária. Mostra de mudanças na organização empresarial, criou, no fim de 2017, a VIU Hub, unidade de negócios especialista em conteúdo digital e apresentada como braço digital da Globosat. Em setembro de 2018, o Grupo Globo criou uma nova unidade de inteligência digital<sup>33</sup>. Seis meses depois, o grupo promoveu nova reestruturação de suas equipes comerciais e criou uma diretoria integrada de negócios, reunindo todas as áreas relacionadas da TV aberta e digital. Em comunicado sobre a mudança, Carlos Henrique Schroder, diretor-geral da Globo, afirmou que "o que estamos fazendo é a integração definitiva do tradicional ao digital, do BI à inteligência criativa, da inteligência artificial à criatividade humana"<sup>34</sup>.

De forma ainda mais ampla, anunciou o projeto "Uma só Globo" que pretende, em três anos, transformar a TV Globo, Globosat, Globo.com, DGCorp e Som Livre em uma única empresa, com o objetivo de integrar equipes e estruturas, desenvolver novas áreas de competência, criar novos negócios e buscar novas receitas<sup>35</sup>. Entre as ações que já estão sendo efetivadas, estão a adoção do conceito de direct to consumer (DTC), materializada na entrega de conteúdo audiovisual específico via vídeo sob demanda ou *streaming*, e, para isso o uso de ferramentas de CRM para analisar o comportamento de cada cliente a partir do [globo.com](http://globo.com)<sup>36</sup>.

Presidente-executivo do grupo, Jorge Nóbrega concedeu entrevista ao jornal Valor Econômico, que também integra o conglomerado, afirmando que tem a missão de tornar a Globo uma empresa "Mediatech". Nóbrega apon-



o Google precisa rastrear a atividade do usuário, o que é feito em geral por meio da instalação de cookies em seus computadores. Nesta dinâmica, não são mais somente as buscas que subsidiam o anúncio, mas a vigilância total do comportamento do cliente potencial na rede.

26. Empregaremos aqui a tipologia de estratégias de expansão de plataformas apresentada em Valente (2019), que detalhou esses movimentos do conglomerado.

27. Informação disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>>. Acesso: 12 jun. 2019.

28. A empresa também espalhou seus tentáculos para outros “pontos de controle” da cadeia da internet, como o de sistemas operacionais. A popularidade do YouTube foi impulsionada pela aparição de seus vídeos nos resultados de busca, em uma lógica de reforço de seus produtos adotada em toda a sua rede de serviços.

29. Em maio de 2019, o Windows possuía 38,4% do mercado, enquanto o Android tinha 36,8%. Informação disponível em: <<http://gs.statcounter.com/os-market-share>>. Acesso: 22 jun. 2019.

30. Se já havia expandido seus braços nos anos 2000 para segmentos diversos, como os mencionados, na década de 2010 esse movimento al-

ta como desafio a integração do conteúdo com a audiência e o estabelecimento de vínculos diretos com o usuário. Dados os limites para se obter informações sobre ele por meio da TV aberta, o grupo criou o Globo ID, sistema de identidade digital única para as diferentes aplicações, a partir do qual está formando seu próprio banco de dados<sup>37</sup>.

Nesse processo de transformação, dá-se também, como dissemos, a disputa simbólica. Em 2011, o grupo anunciou sua nova assinatura, durante seu aniversário de 46 anos. Do *slogan* “a gente se vê por aqui”, a emissora passou a usar “a gente se liga em você”. Em vez da TV Globo como o lugar de representatividade, a frase jovial destaca o receptor como o elo fundamental. Em outubro de 2017, lançou a campanha intitulada “100 milhões de uns”, vinculada a um portal contendo informações sobre os consumidores<sup>38</sup>. Há, portanto, uma reorientação estratégica do grupo, tendo em vista as mudanças relacionadas às novas tecnologias e que impactam as bases de organização do macrossetor das comunicações.

## Considerações finais

Se a convergência audiovisual-telecomunicações-informática marcou uma aproximação de distintos setores na oferta de serviços pelas mesmas infraestruturas (como redes de banda larga) e consumo nos mesmos dispositivos (como *smartphone*), a datificação vem significando a potencialização da integração de atividades, mercados e agentes econômicos. Tal processo aparece na análise das estratégias dos conglomerados Google e Grupo Globo. O primeiro nasceu como empresa de tecnologia focada em buscas na web e expandiu sua atuação por distintos campos do mercado de comunicações digitais, de sistemas operacionais ao conteúdo. Neste último segmento, entrou primeiro na difusão de audiovisual com o YouTube e, mais recentemente, incorporou a condição de produtora com sua programação original.

O Grupo Globo fez caminho contrário. Após incursão no mundo das telecomunicações com negócios em TV paga e uma ação resistente à entrada no segmento de vídeo online, o grupo se reposicionou para a disputa do mercado de comunicações digitais com foco em conteúdo. Para além de lançar serviços relacionados às suas atividades tradicionais (como jornalismo no caso do G1 e audiovisual no caso do GloboPlay e GlobosatPlay), o conglomerado extrapolou essas áreas com novos produtos, como o aplicativo Cartola, e tem reorganizado sua estrutura interna para se tornar “mediatech”, buscando uma convergência cada vez maior entre sua expertise principal, a produção de conteúdo, e novos serviços e modelos de negócio na internet.

Os dois movimentos, embora aparentemente inversos, têm como elementos-chave a compreensão dos dados como insumo central e a datificação



cança atividades bastante distintas, como o serviço de infraestrutura de acesso à web (Access), a fabricação de veículos autônomos (Waymo), fundos de capital (CapitalG) e o desenvolvimento de pesquisas em saúde (Calico).

31. Segundo o Ibope, em 2009, os percentuais angariados pelas grandes redes foram: 47,92% (Globo); 15,70% (SBT); 14,33% (Record); 5,19% (Bandeirantes); 2,45% (Rede TV!). As outras emissoras reunidas totalizavam 12,51%. Olhando os dados de 2013, vemos que esse percentual difuso cresceu para 20,4%. Das maiores redes, apenas a Globo (48,2%) e a Bandeirantes (5,6%) tiveram aumento. As demais sofreram retração, chegando a 11,7% (SBT); 12,5% (Record) e Rede TV! (1,6%). Os dados foram compilados em estudo da Ancine de 2015.

32. Um exemplo disso pode ser localizado na obrigatoriedade de viabilização de uma narrativa que seja, ao mesmo tempo, de interesse coletivo, que prenda a atenção do público receptor, mas que garanta, também, com seu número interminável de capítulos, a diluição dos custos e a extensão de recursos que a viabilizam. [...] Além disso, há uma demanda latente do público receptor em direção ao equacionamento de novas lógicas de temporalidade que possam se articular de forma mais adequada ao seu imaginário e à sua vida cotidiana (BORELLI; PRIOLLI, 2000, p. 164).

como lógica básica de suporte às suas atividades. Em um mercado de comunicações crescentemente marcado pela oferta personalizada de conteúdos e soluções, dos resultados de busca do Google aos shows do Globo Play, a perfilização é traço distintivo na busca por um melhor posicionamento da concorrência. Se possuem esse aspecto em comum, por outro lado as análises expostas aqui mostram a diferença de poder e capacidade tecnológica e econômica do Google em relação à Globo. Seu modelo de negócios fortemente calcado em dados foi fundamental para sua expansão tanto territorial quanto em atividades, assumindo a condição de um monopólio digital. Com base nesses diferenciais competitivos e em seu poder tecnológico, o Google já assumiu posições de lideranças em segmentos do mercado de comunicações digitais, como na busca e nos sites mais acessados (VALENTE e PITA, 2018)<sup>39</sup>.

Com isso, tornou-se o principal adversário (juntamente com outras plataformas, como o Facebook, e com serviços de vídeo sob demanda, como o Netflix) da Globo em seu esforço de manutenção da hegemonia na produção jornalística e de entretenimento, que historicamente manteve no Brasil. As estratégias da Globo sinalizam esforços de tentar “equilibrar o jogo” e sobreviver nesse mercado cada vez mais integrado e com posições de ponta na concorrência das plataformas digitais estadunidenses.

A transformação em curso evidencia um momento de reconfiguração do macrossetor das comunicações, com a conformação de um modo de regulação setorial das comunicações no plural, em que há uma interação permanente entre diferentes setores, como o da radiodifusão e o da internet, aqui explorados, e o de telecomunicações, que dá base a eles. Destacamos a ideia de interação para ressaltar que não se trata de uma substituição, mas de uma lógica integrativa entre os diferentes ramos, a qual impacta a base de organização de todo o setor, como evidenciam as mudanças em relação à audiência e ao investimento publicitário, além da existência de espaços de intervenção comuns, como o mercado de conteúdos online.

Há alterações nas próprias modalidades de industrialização e mercantilização da cultura. Como mostramos ao longo do trabalho, modelos clássicos e caracterizados de forma rígida, particularmente pela vertente francesa da Economia Política da Comunicação, como a cultura de onda e o modelo editorial e a cultura, hoje aproximam-se nas práticas de diferentes agentes. Tais tendências e outras que não foram possíveis analisar aqui, como a crescente força política dos conglomerados transnacionais frente aos Estados, demandam pesquisas futuras para as quais o arcabouço da Economia Política da Comunicação é crucial, por viabilizar a observação das dinâmicas que se estabelecem no âmbito da concorrência e buscar compreendê-las como parte das relações socioeconômicas mais gerais.

33. Em comunicado, informou que a unidade liderada por Eduardo Schaeffer objetivava unificar “[...] os ativos digitais do Grupo Globo para potencializar soluções integradas de comunicação, trabalhando junto com as empresas, agregando uma nova visão de utilização de dados e criação de oportunidades”. Para isso, iria “[...] escutar o mercado, desenhar estratégias acompanhando a jornada do consumidor, medindo sempre resultados, apoiado em análise de dados”. Em citação atribuída ao executivo no texto, consta que, com isso “o Grupo Globo passa a ser, além do maior produtor de conteúdo, o maior provedor de dados do Brasil, apoiando efetivamente estratégias de negócio”. Disponível em: <<https://grupoglobo.globo.com/2018/09/grupo-globo-cria-time-de-inteligencia-digital-para-oferecer-novas-solucoes-integradas-de-comunicacao-e-gestao-de-dados/>>. Acesso: 25 jun. 2019.

34. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/03/28/com-saida-de-marcelo-duarte-globo-reestrutura-diretorias.html>>. Acesso: 26 jun. 2019.

35. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2018/09/24/com-accenture-grupo-globo-inicia-integracao-das-empresas.html>>. Acesso: 28 jun. 2019

36. Antes disso, em novembro de 2017, Editó-

## Referências

- ANDREJEVIC, M. **Infoglut**: How too much information is changing the way we think and know. *Routledge*, 2013.
- BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. A convergência informática/telecomunicações/audiovisual”. In: **Revista Praga. Estudos Marxistas**. n. 4. São Paulo: Hucitec, 1997, pp. 67-77.
- \_\_\_\_\_. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Mercado Brasileiro de Televisão**. 2 ed. rev. e amp. São Cristóvão, Sergipe: EDUFS-SE; São Paulo: EDUC-SP, 2004.
- BORELLI, Sílvia; PRIOLLI, Gabriel. Obsessão do melhor: Padrão Globo de Qualidade. In.: BORELLI, Sílvia; PRIOLLI, Gabriel. **A Deusa Ferida**: Por que a Rede Globo não é mais a campeã absoluta de audiência. São Paulo: Summus, 2000.
- BRITTOS, Valério Cruz. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. 425 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador: UFBA, 2001.
- BULGER, M.; TAYLOR, G.; SCHROEDER, R. **Data-driven business models: challenges and opportunities of big data**. Oxford Internet Institute. 2014. Disponível em: <[http://www.nemode.ac.uk/wpcontent/uploads/2014/09/nemode\\_business\\_models\\_for\\_bigdata\\_2014\\_oxford.pdf](http://www.nemode.ac.uk/wpcontent/uploads/2014/09/nemode_business_models_for_bigdata_2014_oxford.pdf)>. Acesso: 1 out. 2014.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- \_\_\_\_\_, François. Fictitious capital in the context of global over-accumulation and changing international economic power relationships. In: **The great recession and the contradictions of contemporary capitalism**, chapter 4, pages 65-82, Edward Elgar Publishing, 2014.
- DIAZ, A. Through the Google Goggles: Sociopolitical Bias in Search Engine Design. In: SPINIK, A.; ZIMMER, M (Eds.). **Websearch**: Mulidisciplinary perspectives. Berlim: Springer, 2008.
- E-MARKETER. **Digital ad spending 2019**. E-marketer, 2019.
- FUCHS, C. Critique of the political economy of web 2.0 surveillance. In: FUCHS, Christian. **Internet and Surveillance**. Abingdon: Routledge, 2013.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos - Cebrap**, [s.l.], n. 82, p.11-33, nov. 2008.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 23. ed. São Paulo: Edições Loyola,

ra Globo, Infoglobo e Valor Econômico passaram a segmentar a entrega de publicidade nos sites das marcas das três empresas, a partir da utilização de uma ferramenta chamada Salesforce DMP. Disponível em: <[http://grupoglobo.globo.com/noticias/Editora\\_Globo\\_Infoglobo\\_Valor\\_Economico\\_ampliam\\_performance\\_de\\_campanhas.php](http://grupoglobo.globo.com/noticias/Editora_Globo_Infoglobo_Valor_Economico_ampliam_performance_de_campanhas.php)> Acesso: 30 abr. 2018.

37. Na matéria, são apontados como mecanismos para obtenção de dados: o acesso para votar no “Big Brother Brasil” ou no jogo eletrônico Cartola Futebol Clube, acompanhamento da navegação no Globo Play, no qual é necessário se cadastrar para visualizar conteúdos, e do histórico dos assinantes dos serviços de canais pagos, além de outras formas de interação com qualquer uma das empresas do grupo. Tem, ainda, investido em startups de tecnologia, inclusive de jogos eletrônicos. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/6167309/sem-perder-o-dna-globo-busca-ser-uma-media-tech>>. Acesso: 28 jun. 2019.

38. Disponível em: <<https://redeglobo.globo.com/novidades/noticia/globo-celebra-alcance-de-mais-de-100-milhoes-de-pessoas-por-dia.ghtml>>. Acesso: 10 jan. 2018.

39. No segmento de aplicativos, a análise é mais complexa, uma vez que a maioria dos apps do conglomerado (como Busca, Mapas, Youtube e Im-

2012.

HERSCOVICI, Alain. Contribuições e limites das análises da escola francesa, à luz do estudo da economia digital. Uma releitura do debate dos anos 80. **Revista Epitec**, v. 11, n. 1, enero/abril / 2009.

INTRONA, L. D. NISSENBAUM, Helen. Shaping the Web: Why the politics of search engines matters. **The information society**. v. 16, n. 2, 2000.

MAGER, A. Algorithmic Ideology: How Capitalist Society Shapes Search Engines. **Information, Communication & Society**, Forthcoming. 2011.

MARTINS, Helena. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência**: análise das estratégias do Grupo Globo e da América Móvil. 2018. 369 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

NETTO, José Paulo, BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Biblioteca Básica de serviço social; v. 1).

NEWELL, S.; MARABELLI, M. Strategic opportunities (and challenges) of algorithmic decision-making: A call for action on the long-term societal effects of ‘datification’. **The Journal Of Strategic Information Systems**, [s.l.], v. 24, n. 1, p.3-14, 2015.

PAGE, L. **2005 Founders’ letter**. Google. Disponível em: <<https://abc.xyz/investor/founders-letters/2005/>>. Acesso: 14 jan. 2019.

SHAW, L. BERGEN, M. SAKOUI, A. YouTube Holds Spending for TV, Films While Rivals Bulk Up. **Bloomberg News**. Nova Iorque, 28 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-23/youtube-said-to-hold-spending-for-tv-films-while-rivals-bulk-up>>. Acesso: 24 jun. 2019.

SILVA, SP. Algoritmos, comunicação digital e democracia: Dimensões culturais e implicações políticas nos processos de *Big Data*. In: SILVA, SP. MEHL, JP (Org.). **Cultura digital, Internet e a apropriações políticas: experiências, desafios e horizontes**. LAB Cultura Digital, 2017.

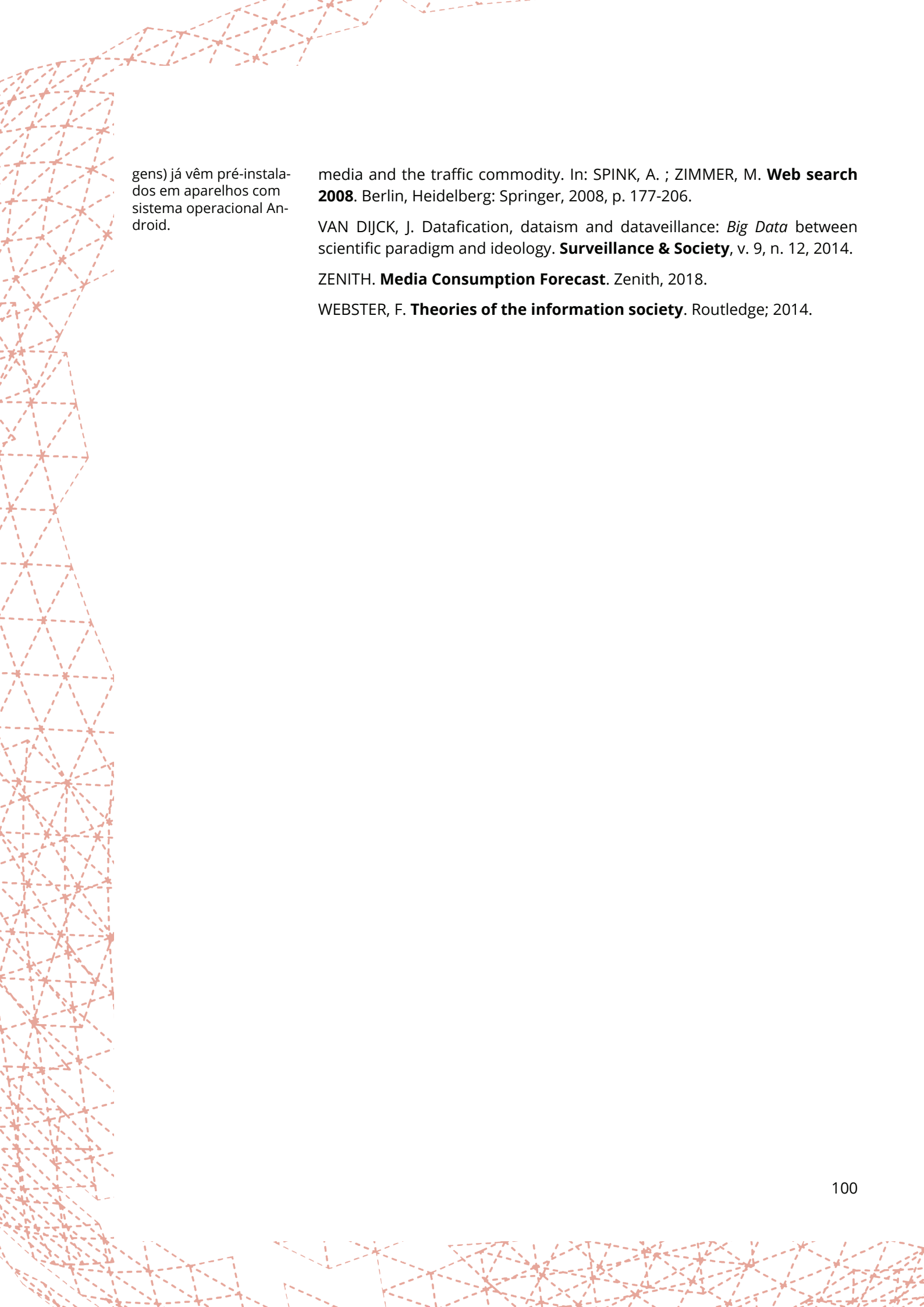
SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Tudo sobre tod@s: Redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais**. São Paulo: Edições Sesc, 2017.

VAIDHYANATHAN, S. **The Googlization of everything**: (and why we should worry). Univ of California Press, 2011.

VALENTE, JCL. **Tecnologia, informação e poder**: das plataformas online aos monopólios digitais. 2019. 400 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

VALENTE, JCL. PITA, MARINA. **Monopólios digitais**: concentração e diversidade na Internet no Brasil. INTERVOZES, 2018.

VAN COUVERING, E. The history of the Internet search engine: Navigational



gens) já vêm pré-instalados em aparelhos com sistema operacional Android.

media and the traffic commodity. In: SPINK, A. ; ZIMMER, M. **Web search 2008**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008, p. 177-206.

VAN DIJCK, J. Datafication, dataism and dataveillance: *Big Data* between scientific paradigm and ideology. **Surveillance & Society**, v. 9, n. 12, 2014.

ZENITH. **Media Consumption Forecast**. Zenith, 2018.

WEBSTER, F. **Theories of the information society**. Routledge; 2014.



**Radioarte desde el concepto industria cultural**

**Radioarte a partir do conceito da indústria cultural**

**Radioart from the cultural industry concept**

**Beatriz Elena Fonseca Muñoz**

Doctora en Ciencias de la Comunicación Social.  
Profesora Titular del Departamento de Comunicación Social de la Universidad de La Habana, Cuba.

Contato:beatrizelena@fcom.uh.cu

**Hilda María Saladrigas Medina**

Doctora en Ciencias de la Comunicación Social.  
Profesora e Investigadora Titular del Departamento de Comunicación Social de la Universidad de La Habana, Cuba.

Contato:saladrigas@fcom.uh.cu

**Artigo submetido em 29/07/2019**  
**Aprovado em 03/08/2019**



## Resumen

Radioarte es la productora de dramas radiales en Cuba y los distribuye a las emisoras que no producen este tipo de programas. Mostrar este proceso de producción como una manifestación concreta de industria cultural, a partir de la explicación de sus regularidades, es el objetivo del presente artículo. El contexto cubano imprime a este proceso creativo particularidades desde su esencia como sociedad que construye el socialismo y se encuentra en plena actualización de su modelo económico, sin olvidar aspectos como la información y la comunicación. Es este contexto social el que marca el nuevo contenido de una industria cultural diferente.

Palabras clave: Industria cultural. Radio cubana. Radioarte. Dramatizado radial.

## Resumo

Radioarte é a produtora de rádio dramaturgia de Cuba e distribui seus programas às emissoras que não os produzem. Mostrar esse processo de produção como uma manifestação concreta de indústria cultural, a partir da explicação de suas regularidades, é o objetivo do presente artigo. O contexto cubano imprime a esse processo produtivo particularidades advindas da sua essência como sociedade que constrói o socialismo e se encontra em plena atualização do seu modelo econômico, sem esquecer aspectos como a informação e a comunicação. É esse contexto social que marca o novo conteúdo de uma indústria cultural diferente.

Palavras-chave: Indústria cultural. Rádio cubana. Radioarte. Rádio dramaturgia.

## Abstract

Radioarte is the producer of radio dramas in Cuba and distributes them to stations that do not produce this type of programs. To show this production process as a concrete manifestation of the cultural industry, based on the explanation of its regularities, is the objective of this article. The Cuban context imprints particularities on this creative process from its essence as a society that builds socialism and is in full update of its economic model, without forgetting aspects such as information and communication. This social context marks the new content of a different cultural industry.

Keywords: Cultural industry. Cuban radio. Radioarte. Dramatized radio.

## Introducción

La programación dramatizada radial tiene tradición y arraigo en el contexto cubano; sin embargo, no ha sido objeto de un estudio que posibilite el acercamiento a esta desde una perspectiva científica, sistemática y coherente que muestre la dinámica de su producción.

El género dramático es una de las formas de hacer radio que más influencia ha tenido en el desarrollo de este medio en Cuba, el cual López (1981) lo periodiza en varias etapas: 1) artesanal: de 1922 a 1929; 2) comercializada: de 1930 a 1940; 3) monopolista: de 1941 a 1959 y 4) transicional: a partir de 1960. Cada una de ellas indica los diversos avances que van caracterizando a la radio, tanto desde lo artístico como lo tecnológico.

La etapa transicional puede delimitarse hasta 1968 cuando surge Radio Liberación, donde se concentra la programación dramatizada. Esta emisora desaparece al unirse a Radio Rebelde en 1984, año en el que se crea *Radioarte*. En sus documentos de trabajo se expone su objeto social: “es la productora de programas dramatizados de radio, forma parte del Subsistema de la Radio Cubana en el ICRT [Instituto Cubano de Radio y Televisión], distribuye sin costo alguno los programas por las diferentes emisoras” (RADIOARTE, 2005, s.p.).

Se reitera que no es emisora, si se asume al emisor a partir de lo planteado en la Resolución No. 51/2013 del Ministerio de Cultura, “Persona natural o jurídica que pone a disposición del público una obra audiovisual por cualquier medio que no consista en la obtención de ejemplares, entre ellos la radiodifusión y la proyección o exhibición pública” (CUBA, 2013).

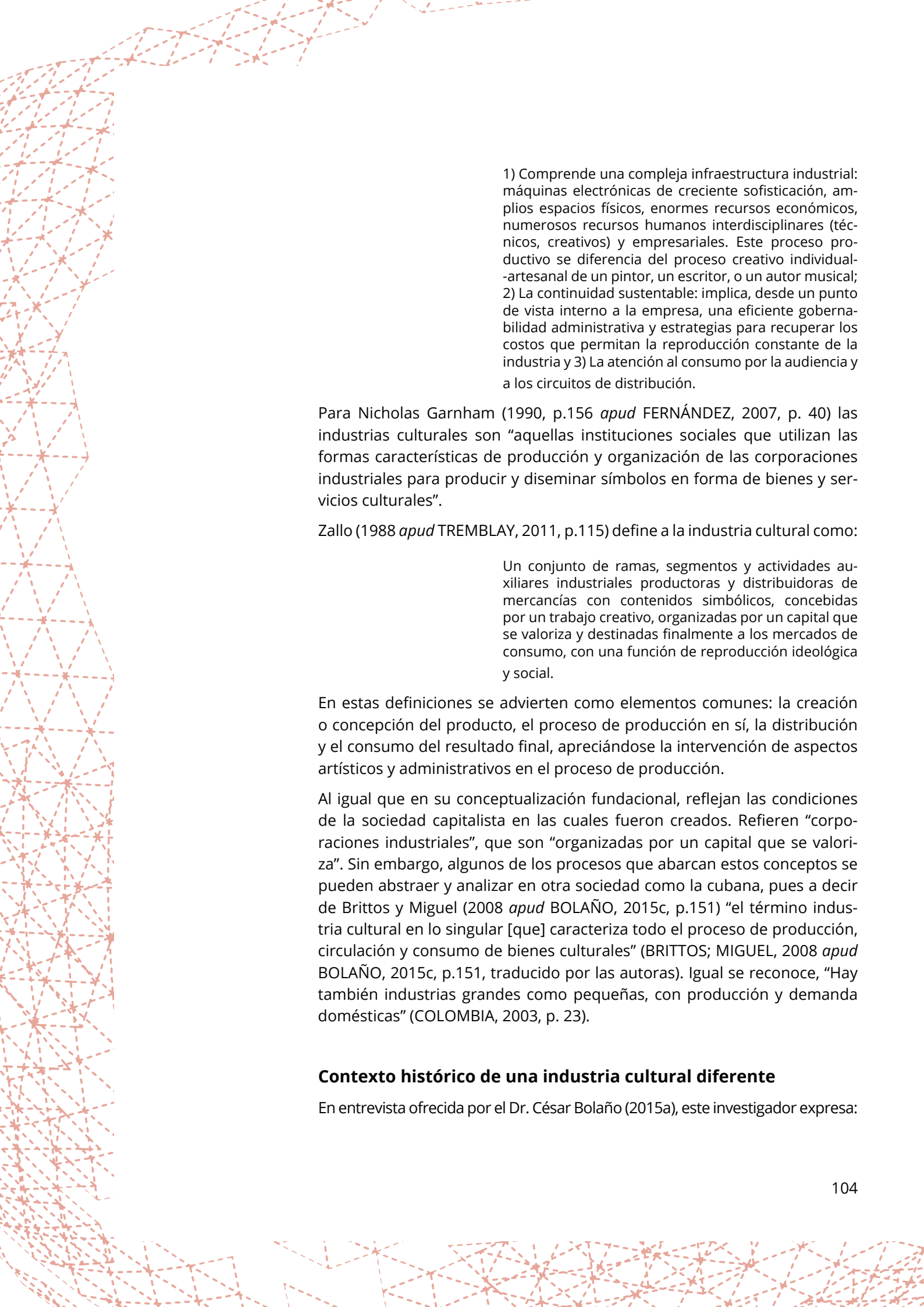
La producción de *Radioartese* estima en alrededor de 1700 programas dramatizados anuales que aseguran las transmisiones de más de 260 espacios. Garantiza sus servicios a 83 emisoras, las cuales son responsables de la salida al aire, según la planificación de su programación habitual. (RADIOARTE, 2018)

Con el lema, *Radioarte: una opción de calidad*, esta productora crea programas seriados y unitarios de diversos perfiles. Los primeros tienen una duración de 20 minutos por capítulos, excepto los históricos que duran 15. Los segundos se circunscriben a 15 minutos también; solo el radio teatro abarca 58 minutos.

Exponer las regularidades esenciales del proceso productivo en esta productora como un caso específico de industria cultural, es el objetivo del presente artículo.

## El concepto de industria cultural una vez más

Industria cultural es un concepto definido por diversos investigadores desde su exposición por Adorno y Horkheimer (1947). Fuenzalida (2001, p.6) distingue en él algunas particularidades:



1) Comprende una compleja infraestructura industrial: máquinas electrónicas de creciente sofisticación, amplios espacios físicos, enormes recursos económicos, numerosos recursos humanos interdisciplinarios (técnicos, creativos) y empresariales. Este proceso productivo se diferencia del proceso creativo individual-artesanal de un pintor, un escritor, o un autor musical; 2) La continuidad sustentable: implica, desde un punto de vista interno a la empresa, una eficiente gobernabilidad administrativa y estrategias para recuperar los costos que permitan la reproducción constante de la industria y 3) La atención al consumo por la audiencia y a los circuitos de distribución.

Para Nicholas Garnham (1990, p.156 *apud* FERNÁNDEZ, 2007, p. 40) las industrias culturales son “aquellas instituciones sociales que utilizan las formas características de producción y organización de las corporaciones industriales para producir y diseminar símbolos en forma de bienes y servicios culturales”.

Zallo (1988 *apud* TREMBLAY, 2011, p.115) define a la industria cultural como:

Un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social.

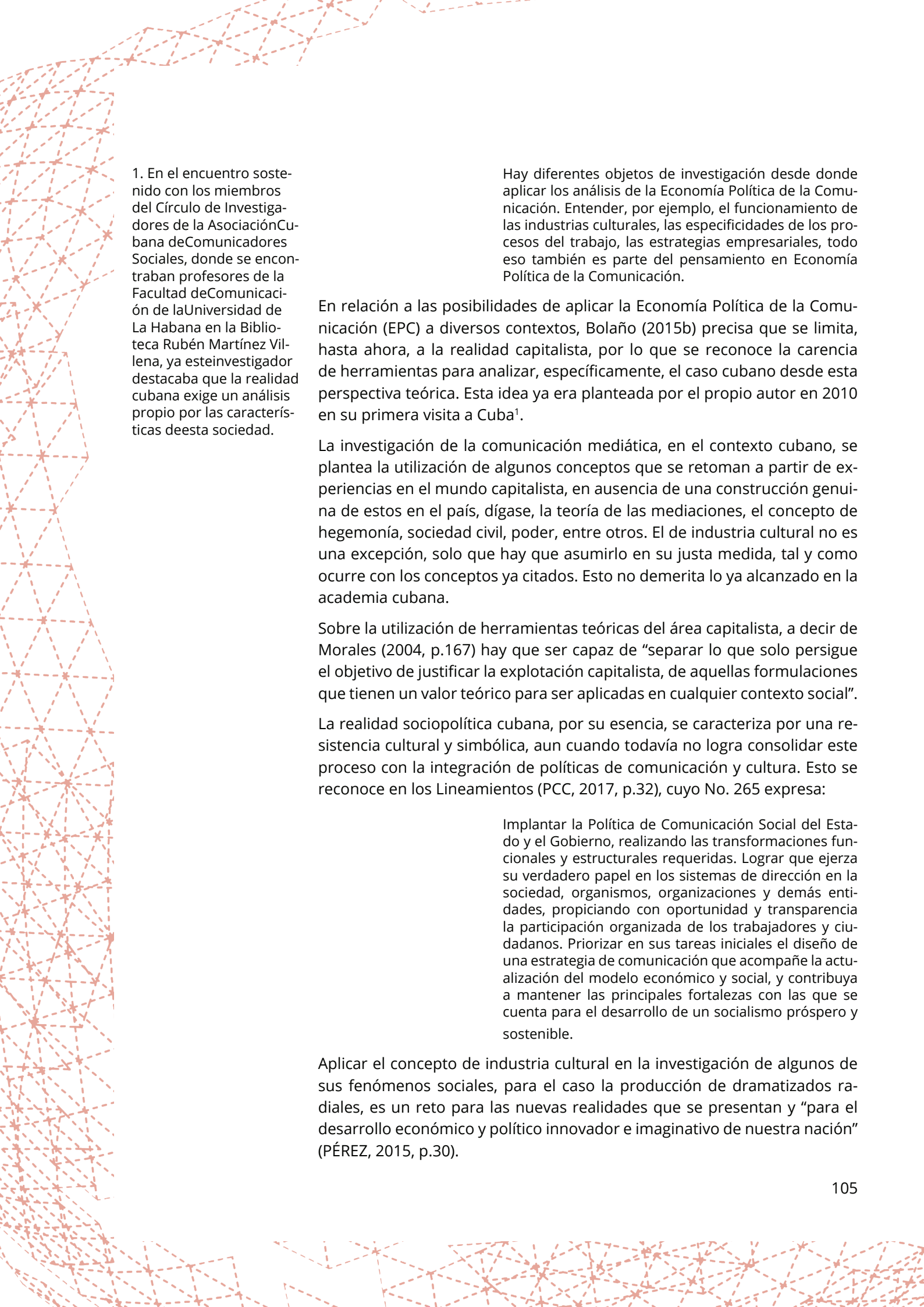
En estas definiciones se advierten como elementos comunes: la creación o concepción del producto, el proceso de producción en sí, la distribución y el consumo del resultado final, apreciándose la intervención de aspectos artísticos y administrativos en el proceso de producción.

Al igual que en su conceptualización fundacional, reflejan las condiciones de la sociedad capitalista en las cuales fueron creados. Refieren “corporaciones industriales”, que son “organizadas por un capital que se valoriza”. Sin embargo, algunos de los procesos que abarcan estos conceptos se pueden abstraer y analizar en otra sociedad como la cubana, pues a decir de Brittos y Miguel (2008 *apud* BOLAÑO, 2015c, p.151) “el término industria cultural en lo singular [que] caracteriza todo el proceso de producción, circulación y consumo de bienes culturales” (BRITTOS; MIGUEL, 2008 *apud* BOLAÑO, 2015c, p.151, traducido por las autoras). Igual se reconoce, “Hay también industrias grandes como pequeñas, con producción y demanda domésticas” (COLOMBIA, 2003, p. 23).

### **Contexto histórico de una industria cultural diferente**

En entrevista ofrecida por el Dr. César Bolaño (2015a), este investigador expresa:





1. En el encuentro sostenido con los miembros del Círculo de Investigadores de la Asociación Cubana de Comunicadores Sociales, donde se encontraban profesores de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana en la Biblioteca Rubén Martínez Villena, ya este investigador destacaba que la realidad cubana exige un análisis propio por las características de esta sociedad.

Hay diferentes objetos de investigación desde donde aplicar los análisis de la Economía Política de la Comunicación. Entender, por ejemplo, el funcionamiento de las industrias culturales, las especificidades de los procesos del trabajo, las estrategias empresariales, todo eso también es parte del pensamiento en Economía Política de la Comunicación.

En relación a las posibilidades de aplicar la Economía Política de la Comunicación (EPC) a diversos contextos, Bolaño (2015b) precisa que se limita, hasta ahora, a la realidad capitalista, por lo que se reconoce la carencia de herramientas para analizar, específicamente, el caso cubano desde esta perspectiva teórica. Esta idea ya era planteada por el propio autor en 2010 en su primera visita a Cuba<sup>1</sup>.


La investigación de la comunicación mediática, en el contexto cubano, se plantea la utilización de algunos conceptos que se retoman a partir de experiencias en el mundo capitalista, en ausencia de una construcción genuina de estos en el país, dígase, la teoría de las mediaciones, el concepto de hegemonía, sociedad civil, poder, entre otros. El de industria cultural no es una excepción, solo que hay que asumirlo en su justa medida, tal y como ocurre con los conceptos ya citados. Esto no demerita lo ya alcanzado en la academia cubana.

Sobre la utilización de herramientas teóricas del área capitalista, a decir de Morales (2004, p.167) hay que ser capaz de “separar lo que solo persigue el objetivo de justificar la explotación capitalista, de aquellas formulaciones que tienen un valor teórico para ser aplicadas en cualquier contexto social”.

La realidad sociopolítica cubana, por su esencia, se caracteriza por una resistencia cultural y simbólica, aun cuando todavía no logra consolidar este proceso con la integración de políticas de comunicación y cultura. Esto se reconoce en los Lineamientos (PCC, 2017, p.32), cuyo No. 265 expresa:

Implantar la Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno, realizando las transformaciones funcionales y estructurales requeridas. Lograr que ejerza su verdadero papel en los sistemas de dirección en la sociedad, organismos, organizaciones y demás entidades, propiciando con oportunidad y transparencia la participación organizada de los trabajadores y ciudadanos. Priorizar en sus tareas iniciales el diseño de una estrategia de comunicación que acompañe la actualización del modelo económico y social, y contribuya a mantener las principales fortalezas con las que se cuenta para el desarrollo de un socialismo próspero y sostenible.

Aplicar el concepto de industria cultural en la investigación de algunos de sus fenómenos sociales, para el caso la producción de dramatizados radiales, es un reto para las nuevas realidades que se presentan y “para el desarrollo económico y político innovador e imaginativo de nuestra nación” (PÉREZ, 2015, p.30).



La cultura, la información y la comunicación social, son declaradas como elementos importantes de las transformaciones en las que está abocado el país y su reconocimiento como parte de la actualización del modelo económico. Ellas se consideran unas de las dimensiones para el desarrollo como parte de la proyección futura, siendo uno de los derechos ciudadanos junto al derecho al trabajo, educación, salud y seguridad ciudadana, entre otros.

Si bien en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se planteó la planificación socialista como vía principal para la dirección de la economía en aras de mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales y los objetivos y metas para el Desarrollo Económico y Social a largo plazo, también se reconoció la existencia objetiva de las relaciones del mercado, pero regulado de manera tal que sus leyes no ejerzan el papel rector del Modelo.

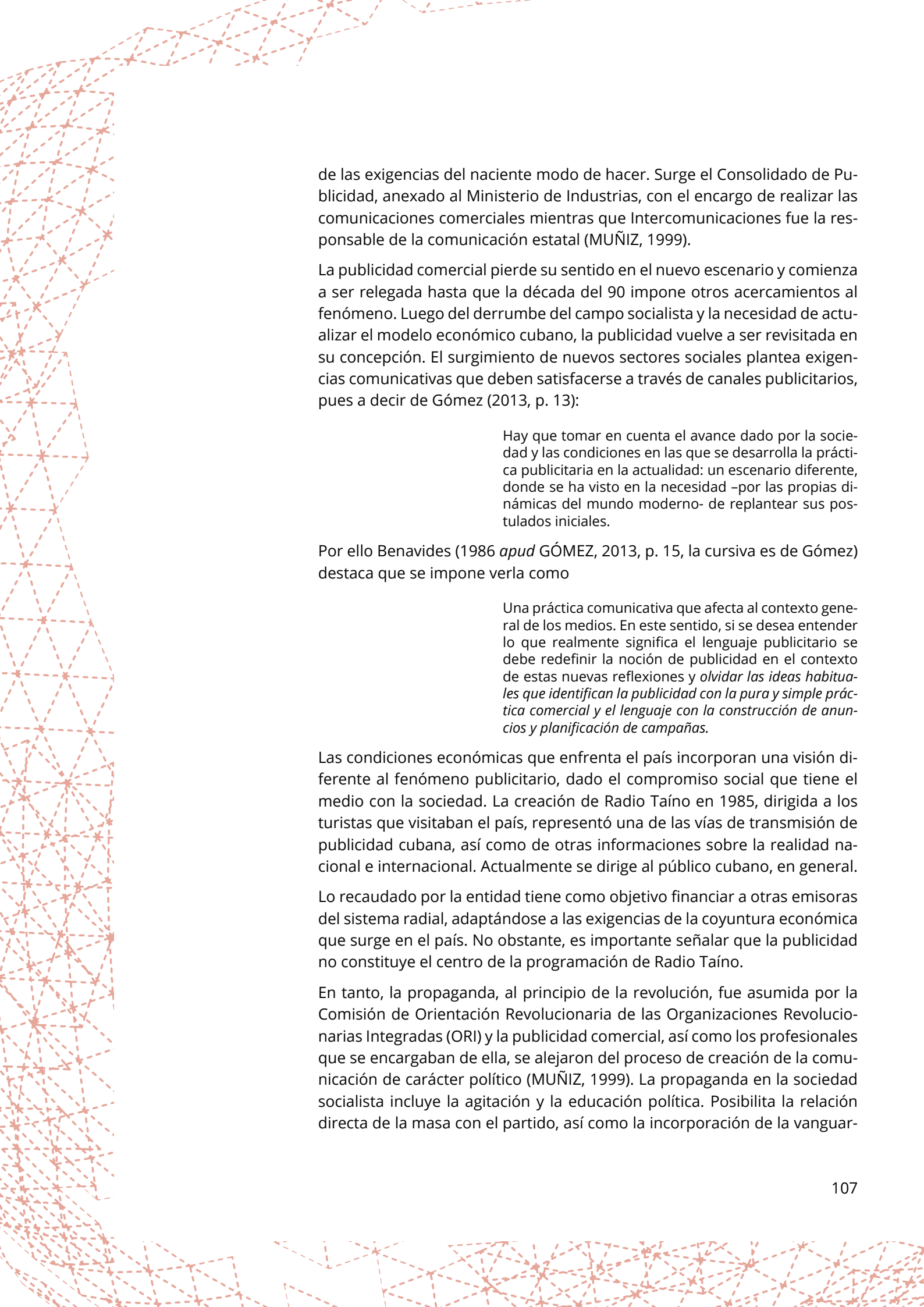
Es así que se reconoce la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción fundamentales, como la forma principal de propiedad en la economía nacional y la actividad presupuestada se concibe como parte del sistema de dirección de la economía.

Estas relaciones de propiedad determinan que el contenido y las funciones de la industria cultural en el contexto cubano se diferencien de las que señala Bolaño (2013) para las condiciones del capitalismo monopolista, dígame, la publicidad, propaganda y la función programa.

Antes del 1 de enero 1959, la publicidad en Cuba representaba los intereses que económicamente dominaban y definían las políticas en la información. Así lo destaca Fidel (1959 *apud* MUÑIZ, 1990, p. 23) en octubre de ese mismo año en su comparecencia ante la prensa, “El monopolio de la publicidad, el monopolio de la información estaba en manos de ese mismo grupo que tenía el monopolio de la riqueza”. Por ello, las técnicas publicitarias respondían a los rasgos propios de una sociedad capitalista, signada por las relaciones comerciales que establecía con los Estados Unidos dado el dominio de dicha potencia sobre el país. Este auge publicitario alcanzó un mayor nivel en la década de los 50, cuando surgió la televisión y a ella se trasladaron, al principio, las técnicas radiales de hacer publicidad.

Con el triunfo revolucionario en 1959, el cambio social ocurrido no significaba solo eliminar el monopolio de Pumarejo y los hermanos Mestre, principales magnates de la radio y la televisión de la época, sino que conllevó a la transformación en los contenidos de los medios de comunicación, para el caso, la radio. Esta se puso en función de los nuevos objetivos sociales, los cuales exigían de la participación mayoritaria de los cubanos en la construcción de la nueva sociedad, que se declara socialista en abril de 1961.

Las cambiantes condiciones históricas sitúan a la publicidad al servicio de los propósitos sociales de la nueva Cuba. Sin embargo, los tradicionales monopolios publicitarios no asumieron estos retos y quedaron apartados



de las exigencias del naciente modo de hacer. Surge el Consolidado de Publicidad, anexo al Ministerio de Industrias, con el encargo de realizar las comunicaciones comerciales mientras que Intercomunicaciones fue la responsable de la comunicación estatal (MUÑIZ, 1999).

La publicidad comercial pierde su sentido en el nuevo escenario y comienza a ser relegada hasta que la década del 90 impone otros acercamientos al fenómeno. Luego del derrumbe del campo socialista y la necesidad de actualizar el modelo económico cubano, la publicidad vuelve a ser revisitada en su concepción. El surgimiento de nuevos sectores sociales plantea exigencias comunicativas que deben satisfacerse a través de canales publicitarios, pues a decir de Gómez (2013, p. 13):

Hay que tomar en cuenta el avance dado por la sociedad y las condiciones en las que se desarrolla la práctica publicitaria en la actualidad: un escenario diferente, donde se ha visto en la necesidad –por las propias dinámicas del mundo moderno- de replantear sus postulados iniciales.


Por ello Benavides (1986 *apud* GÓMEZ, 2013, p. 15, la cursiva es de Gómez) destaca que se impone verla como

Una práctica comunicativa que afecta al contexto general de los medios. En este sentido, si se desea entender lo que realmente significa el lenguaje publicitario se debe redefinir la noción de publicidad en el contexto de estas nuevas reflexiones y *olvidar las ideas habituales que identifican la publicidad con la pura y simple práctica comercial y el lenguaje con la construcción de anuncios y planificación de campañas.*

Las condiciones económicas que enfrenta el país incorporan una visión diferente al fenómeno publicitario, dado el compromiso social que tiene el medio con la sociedad. La creación de Radio Taíno en 1985, dirigida a los turistas que visitaban el país, representó una de las vías de transmisión de publicidad cubana, así como de otras informaciones sobre la realidad nacional e internacional. Actualmente se dirige al público cubano, en general.

Lo recaudado por la entidad tiene como objetivo financiar a otras emisoras del sistema radial, adaptándose a las exigencias de la coyuntura económica que surge en el país. No obstante, es importante señalar que la publicidad no constituye el centro de la programación de Radio Taíno.

En tanto, la propaganda, al principio de la revolución, fue asumida por la Comisión de Orientación Revolucionaria de las Organizaciones Revolucionarias Integradas (ORI) y la publicidad comercial, así como los profesionales que se encargaban de ella, se alejaron del proceso de creación de la comunicación de carácter político (MUÑIZ, 1999). La propaganda en la sociedad socialista incluye la agitación y la educación política. Posibilita la relación directa de la masa con el partido, así como la incorporación de la vanguar-



dia del pueblo en la acción social. Dicha acción, la política y el discurso propagandístico impulsan la participación de las clases de la sociedad, por una parte y, por otra, crea diversas vías para el intercambio y la retroalimentación entre los agentes que participan en el proceso.

Hacer propaganda en el contexto de la sociedad socialista cubana es llevar a la mayoría de sus miembros, las ideas sobre formas de pensar, así como conductas que favorezcan la construcción de esa sociedad y, para ello, se emplean diversas vías, como el medio radial.

Radioarte es integrante de ese sistema de propaganda en el contexto cubano. Como parte del ICRT, representa a dos de las más consolidadas industrias culturales del país, la radio y la televisión, caracterizadas por la trama social donde están enclavadas y que se refrendan en los Lineamientos (PCC, 2017, p. 26) que aluden a la Política social para:

Aunar los esfuerzos de las instituciones educativas, culturales, organizaciones políticas, de masas, las formas asociativas sin ánimo de lucro y de los medios de comunicación masiva, en todas sus expresiones y de aquellos factores que influyen en la comunidad y en la familia, para cultivar en la sociedad el conocimiento de nuestra historia, cultura e identidad, y al propio tiempo la capacidad para asumir una posición crítica y descolonizada ante los productos de la industria cultural hegemónica capitalista.

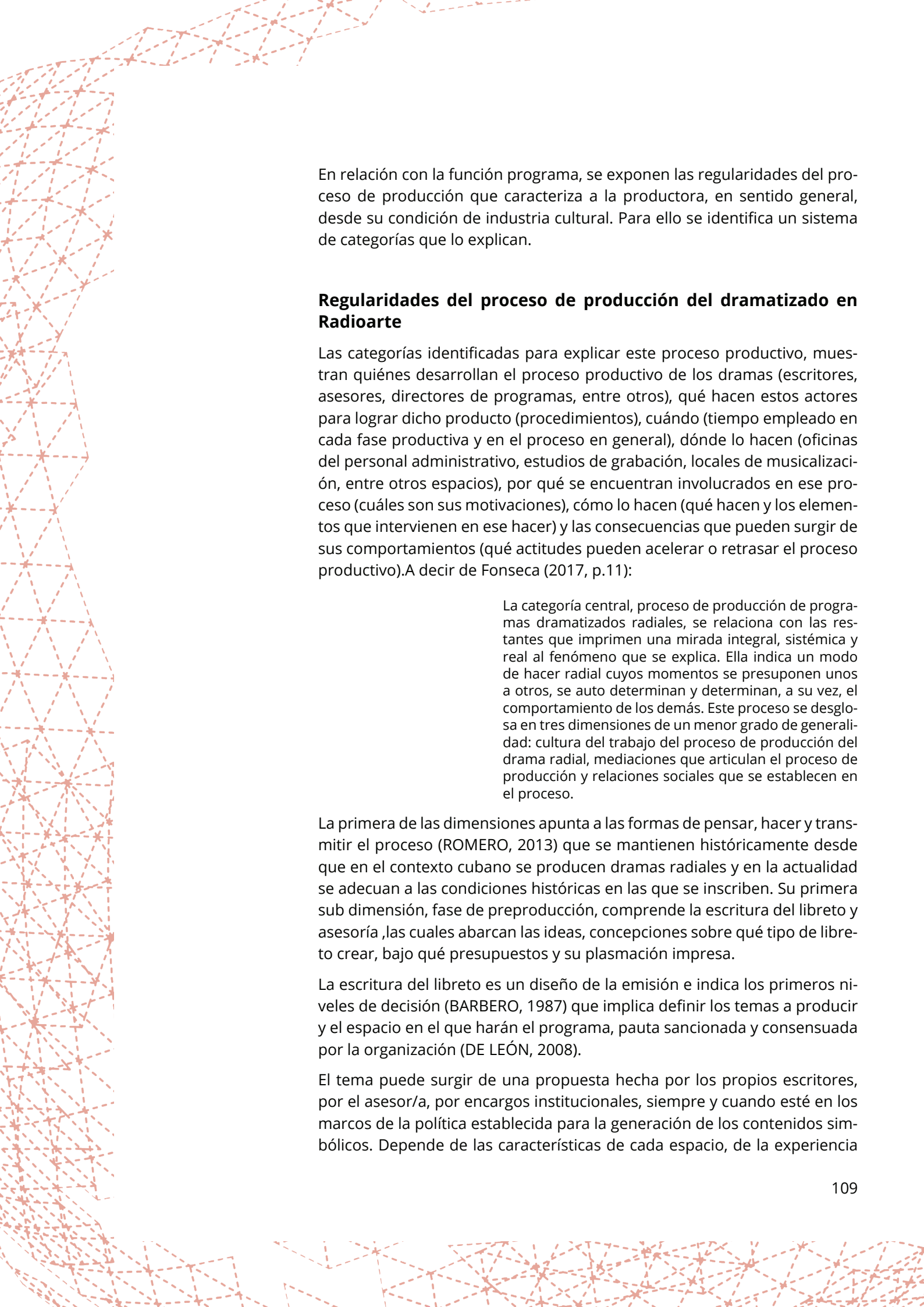
Lo anterior es posible, porque enero de 1959 marcó los inicios de la radio en sus funciones de educar al pueblo y elevar su nivel cultural, entre otras. Esta nueva función social se establece dadas las relaciones de propiedad socialista, que imprime las demás peculiaridades al medio radial como industria que comenzó a ser y aún es presupuestada por el Estado como expresión máxima de los intereses del pueblo, de lo público.

El ICRT es la institución estatal que “orienta y controla la producción y difusión de la comunicación radial y televisiva de carácter público con alcance nacional e internacional” (ICRT *apud* GARCÉS, 2015, p. 59).

Cumplir con esos objetivos exige contar con los artistas y trabajadores no artísticos que deben garantizar la producción, la cual se desenvuelve no como “subsunción al capital”, sino en función de los intereses y necesidades de los radioyentes, recogidos en la política de programación.

El funcionamiento de esta productora no está ajeno a la actualización del modelo económico cubano, pues tiene planteada la comercialización de su producción dadas las nuevas condiciones económicas, decisión que exige un proceso de análisis y evaluación por parte de la dirección de la productora con los niveles correspondientes que aprueban y definen este modo de hacer dentro del medio. De este modo, a esas condiciones económicas deben corresponderles nuevas formas de autogestión.





En relación con la función programa, se exponen las regularidades del proceso de producción que caracteriza a la productora, en sentido general, desde su condición de industria cultural. Para ello se identifica un sistema de categorías que lo explican.

### **Regularidades del proceso de producción del dramatizado en Radioarte**


Las categorías identificadas para explicar este proceso productivo, muestran quiénes desarrollan el proceso productivo de los dramas (escritores, asesores, directores de programas, entre otros), qué hacen estos actores para lograr dicho producto (procedimientos), cuándo (tiempo empleado en cada fase productiva y en el proceso en general), dónde lo hacen (oficinas del personal administrativo, estudios de grabación, locales de musicalización, entre otros espacios), por qué se encuentran involucrados en ese proceso (cuáles son sus motivaciones), cómo lo hacen (qué hacen y los elementos que intervienen en ese hacer) y las consecuencias que pueden surgir de sus comportamientos (qué actitudes pueden acelerar o retrasar el proceso productivo). A decir de Fonseca (2017, p.11):

La categoría central, proceso de producción de programas dramatizados radiales, se relaciona con las restantes que imprimen una mirada integral, sistémica y real al fenómeno que se explica. Ella indica un modo de hacer radial cuyos momentos se presuponen unos a otros, se auto determinan y determinan, a su vez, el comportamiento de los demás. Este proceso se desglosa en tres dimensiones de un menor grado de generalidad: cultura del trabajo del proceso de producción del drama radial, mediaciones que articulan el proceso de producción y relaciones sociales que se establecen en el proceso.

La primera de las dimensiones apunta a las formas de pensar, hacer y transmitir el proceso (ROMERO, 2013) que se mantienen históricamente desde que en el contexto cubano se producen dramas radiales y en la actualidad se adecuan a las condiciones históricas en las que se inscriben. Su primera sub dimensión, fase de reproducción, comprende la escritura del libreto y asesoría, las cuales abarcan las ideas, concepciones sobre qué tipo de libreto crear, bajo qué presupuestos y su plasmación impresa.

La escritura del libreto es un diseño de la emisión e indica los primeros niveles de decisión (BARBERO, 1987) que implica definir los temas a producir y el espacio en el que harán el programa, pauta sancionada y consensuada por la organización (DE LEÓN, 2008).

El tema puede surgir de una propuesta hecha por los propios escritores, por el asesor/a, por encargos institucionales, siempre y cuando esté en los marcos de la política establecida para la generación de los contenidos simbólicos. Depende de las características de cada espacio, de la experiencia



de los especialistas que intervienen en la producción, entre otras vías. Luego de ser aprobado en la reunión de asesor/as se analiza en la Dirección Nacional de Programación para su definitiva aprobación o no.

La asesoría es un proceso de intercambio entre escritor y asesor/a para solucionar contradicciones propias de la producción y lograr un libreto con la calidad que requiere la continuidad del proceso. El criterio del director debe estar presente desde que se inicia el proyecto.

La especialización de la asesoría por tipo de programa es importante para planificar este trabajo. Directores y escritores deben especializarse en los tipos de programas para consolidar los procedimientos y el conocimiento del espacio, pues además de la especialización por contenido, en la productora se planifica el asesoramiento por tipo de espacio, es decir, si son unitarios o seriados. Se trata de que las asesoras trabajen con un programa de cada tipo, balanceando la complejidad de estos y mantener un proceso continuo.


La escritura y asesoría comienzan a estructurar formalmente el libreto, cuya calidad avala el paso a la siguiente sub dimensión, la fase de producción con sus respectivos indicadores: recepción del libreto por parte del director, trabajo de mesa y grabación. Esta fase posibilita la concreción de lo ideado en la anterior, a través del soporte impreso, pues se identifican los realizadores que intervienen en la producción del libreto y convierten en realidad sonora la imaginación del escritor.

El indicador referido a la recepción del libreto por el director indica su aprobación o no y, con ello, la posibilidad de realizar el trabajo de mesa que se manifiesta, primero, a nivel individual de cada especialista (musicalizador, efectista y grabador) y luego de forma colectiva en el estudio con todas las actrices y actores antes del momento de la grabación.

Para el musicalizador, realizador de efectos y el grabador es importante el estudio previo del libreto para que nada surja de sorpresa y se tenga dominio del libreto en el instante de grabarse. En dicho instante, todo el colectivo "marca" en el libreto cada una de las acciones que debe realizar para lograr el producto final con la menor cantidad de interrupciones en el transcurso de la grabación.

Concluida esta fase se está en condiciones de pasar a la tercera subdimensión referida a la postproducción con sus indicadores: distribución/difusión.

Radioarte crea los dramas para distribuirlos a las emisoras que no los producen y aquellas que siendo productoras y transmisoras desean su difusión. En ambas situaciones coincide la fase de postproducción, en un gran porcentaje, pues la única especificidad que se manifiesta es la presencia de un intermediario en la forma en que la productora hace llegar sus productos a las emisoras que los transmiten. La distribución está prevista desde el principio del proceso, no existe de manera aislada (BARBERO, 1987).



En Radioarte, luego de grabarse el programa, se exporta al servidor, desde donde se quema en un disco compacto y se traslada al Departamento de Distribución que lo prepara y envía a las emisoras.

Si bien los programas se distribuyen gratuitamente a las emisoras del país, está en estudio la posibilidad de venderlos, dadas las nuevas condiciones planteadas en la actualización del modelo económico cubano.

La difusión responde a la programación planificada por cada una de las emisoras, según su cobertura y perfil.

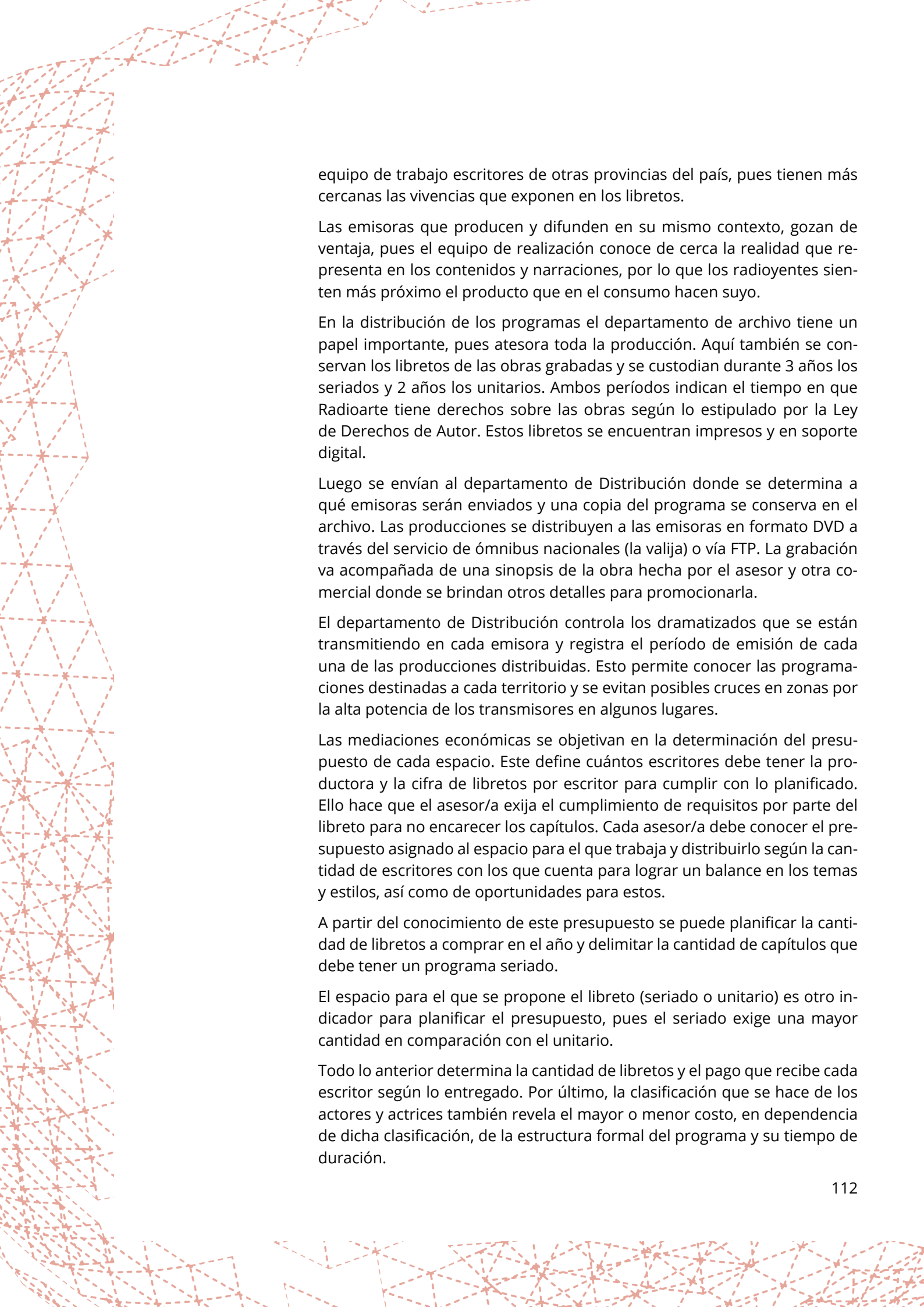
Son las mediaciones una de las regularidades más importantes que articulan este proceso de producción. Entre las de carácter político se encuentran: 1) intereses gubernamentales y partidistas; 2) política de programación; 3) perfil del espacio y 4) objetivo del espacio.

Si bien estas mediaciones políticas se encuentran en todo el proceso, ellas se manifiestan de diferentes modos, en dependencia del momento productivo. Tienen fuerte presencia, por ejemplo, cuando se escribe y asesora el libreto, pues el enfoque de los contenidos abordados desde esta perspectiva influye en su aprobación. Cuando se menciona la mediación política no se hace referencia solo en el sentido de la relación directa con el poder político, sino a todas aquellas esferas sociales que sostienen y consolidan ese poder, tales como educación, salud y cultura. A estas deben responder en esencia los contenidos que sean dramatizados, producidos y distribuidos.

Cuando se decide grabar el libreto es porque el director lo acepta luego de un proceso de desmontaje. Aquí las mediaciones políticas también aparecen, tanto en lo relacionado con los bocadillos de los personajes como en las posibles sugerencias que harán las demás especialidades que intervienen en la conformación del programa.

Estas especialidades se mediatizan por los elementos que conforman el discurso radiofónico, pues la música, por ejemplo, tiene su intencionalidad y con ella se aprueban o no ciertas exigencias de lo político y lo artístico. La música debe estar en función de la acción dramática y responder a la política musical que rige la producción radial. Si se emplea en correspondencia con la dramaturgia, no debe contradecir el contenido del texto, ni la progresión dramática.

Respecto a la distribución pudiera decirse que está más cercana a lo relacionado con la política de programación; aunque al tenerse en cuenta desde que se proyecta el programa, tal y como se menciona en la fase de postproducción, entonces de alguna manera, en ella están presentes el resto de las mediaciones. La distribución/difusión tiene en cuenta la cobertura de las emisoras, las características económicas, políticas y sociales del contexto en el que transmite. Por ello, en el caso de la productora, se exige que sus productos se parezcan más a los lugares donde se distribuyen sus programas. En este sentido, Radioarte se ha esforzado por incorporar al



equipo de trabajo escritores de otras provincias del país, pues tienen más cercanas las vivencias que exponen en los libretos.

Las emisoras que producen y difunden en su mismo contexto, gozan de ventaja, pues el equipo de realización conoce de cerca la realidad que representa en los contenidos y narraciones, por lo que los radioyentes sienten más próximo el producto que en el consumo hacen suyo.

En la distribución de los programas el departamento de archivo tiene un papel importante, pues atesora toda la producción. Aquí también se conservan los libretos de las obras grabadas y se custodian durante 3 años los seriados y 2 años los unitarios. Ambos períodos indican el tiempo en que Radioarte tiene derechos sobre las obras según lo estipulado por la Ley de Derechos de Autor. Estos libretos se encuentran impresos y en soporte digital.

Luego se envían al departamento de Distribución donde se determina a qué emisoras serán enviados y una copia del programa se conserva en el archivo. Las producciones se distribuyen a las emisoras en formato DVD a través del servicio de ómnibus nacionales (la valija) o vía FTP. La grabación va acompañada de una sinopsis de la obra hecha por el asesor y otra comercial donde se brindan otros detalles para promocionarla.

El departamento de Distribución controla los dramatizados que se están transmitiendo en cada emisora y registra el período de emisión de cada una de las producciones distribuidas. Esto permite conocer las programaciones destinadas a cada territorio y se evitan posibles cruces en zonas por la alta potencia de los transmisores en algunos lugares.


Las mediaciones económicas se objetivan en la determinación del presupuesto de cada espacio. Este define cuántos escritores debe tener la productora y la cifra de libretos por escritor para cumplir con lo planificado. Ello hace que el asesor/a exija el cumplimiento de requisitos por parte del libreto para no encarecer los capítulos. Cada asesor/a debe conocer el presupuesto asignado al espacio para el que trabaja y distribuirlo según la cantidad de escritores con los que cuenta para lograr un balance en los temas y estilos, así como de oportunidades para estos.

A partir del conocimiento de este presupuesto se puede planificar la cantidad de libretos a comprar en el año y delimitar la cantidad de capítulos que debe tener un programa seriado.

El espacio para el que se propone el libreto (seriado o unitario) es otro indicador para planificar el presupuesto, pues el seriado exige una mayor cantidad en comparación con el unitario.

Todo lo anterior determina la cantidad de libretos y el pago que recibe cada escritor según lo entregado. Por último, la clasificación que se hace de los actores y actrices también revela el mayor o menor costo, en dependencia de dicha clasificación, de la estructura formal del programa y su tiempo de duración.





Las mediaciones culturales apuntan a ciertas competencias que deben tener los actores del proceso productivo del drama radial. Creado para ofrecer información (SERRANO, 1993) lo cognitivo regula el modo de producir. El contenido del programa, cada elemento del discurso radial, aportan nuevos conocimientos a la audiencia sobre la realidad que le rodea, o la recrea. Transmitir el producto significa incorporar nuevas experiencias a los oyentes o enriquecer las ya existentes.

El nivel cultural media las acciones de todo el personal que interviene en el proceso y es base fundamental para pensar, hacer y transmitir (ROMERO, 2013) las experiencias que se adquieren en este. Mientras mayor sea esta experiencia es mayor la posibilidad de un alto nivel de calidad en el producto final.

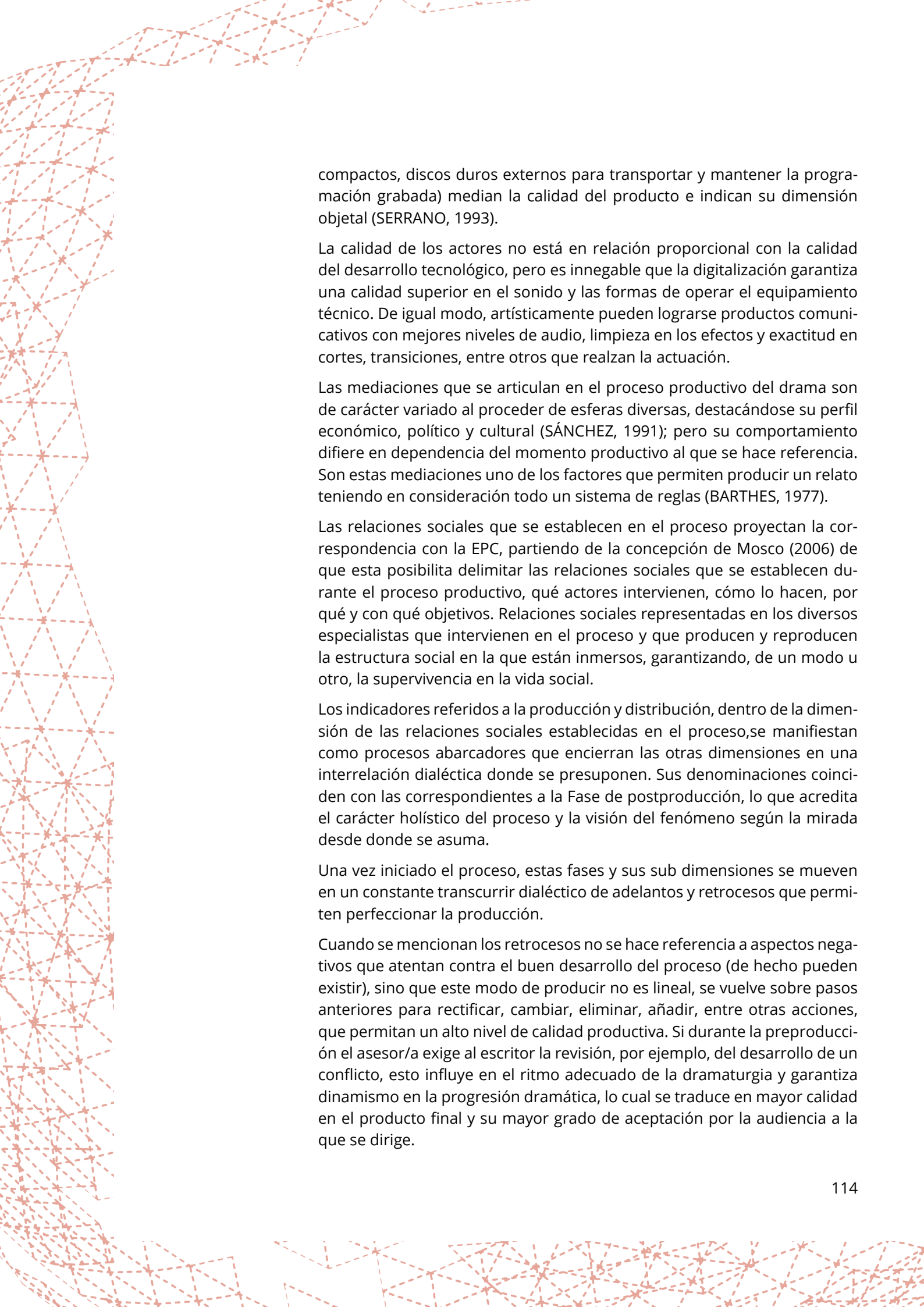
La motivación interviene como mediación tanto en el escritor como en el asesor. En el escritor al seleccionar el espacio para el que desea escribir, o sea una novela cubana, radioteatro o radio cuento. En el asesor al definir cuáles son los escritores que pudieran escribir para uno u otro espacio, a partir del conocimiento que se tiene de estos, o sea, conocimiento del espacio y nivel cultural para enfrentar los temas que serán tratados.

Así mismo la motivación por el tipo de espacio a asesorar deja su impronta cuando los asesores manifiestan una preferencia por un espacio u otro, lo que puede influir en la distribución del trabajo, pero en determinadas ocasiones hay que asumir aquellos que designa la entidad por circunstancias especiales, por ejemplo, cantidad de miembros del equipo de asesores en un momento determinado o la necesidad de hacer un programa por encargo de una institución u organización.

El conocimiento del lenguaje radiales una exigencia muy importante, pues para escribir un libreto con calidad no es suficiente tener un alto nivel cultural, se precisa del dominio de la técnica del medio, porque no es igual escribir para un medio impreso, donde hay oportunidad de releer lo que no se comprende que hacerlo para un medio con el que solo se establece relación a través del oído. Hay que escribir de forma que el oyente escuche, hay que musicalizar y realizar los efectos de manera que se obtenga un producto con una comunicación orgánica, comprensible.

Todo lo anterior llega al clímax si se tiene talento artístico. Si importante es tener un adecuado nivel cultural y conocer el lenguaje del medio, imprescindible es un talento que combine estos aspectos de manera que la obra se construya con una calidad que identifique a los realizadores en cada una de sus especialidades y el producto final resulte atractivo para los oyentes.

Por último, las mediaciones tecnológicas a través de las instalaciones y equipamiento de los estudios (donde se realizan las grabaciones, procesos de edición de programas grabados, procesamiento de la música a emplear en la producción, efectos de sonidos) y los soportes de producción (discos



compactos, discos duros externos para transportar y mantener la programación grabada) median la calidad del producto e indican su dimensión objetal (SERRANO, 1993).

La calidad de los actores no está en relación proporcional con la calidad del desarrollo tecnológico, pero es innegable que la digitalización garantiza una calidad superior en el sonido y las formas de operar el equipamiento técnico. De igual modo, artísticamente pueden lograrse productos comunicativos con mejores niveles de audio, limpieza en los efectos y exactitud en cortes, transiciones, entre otros que realzan la actuación.

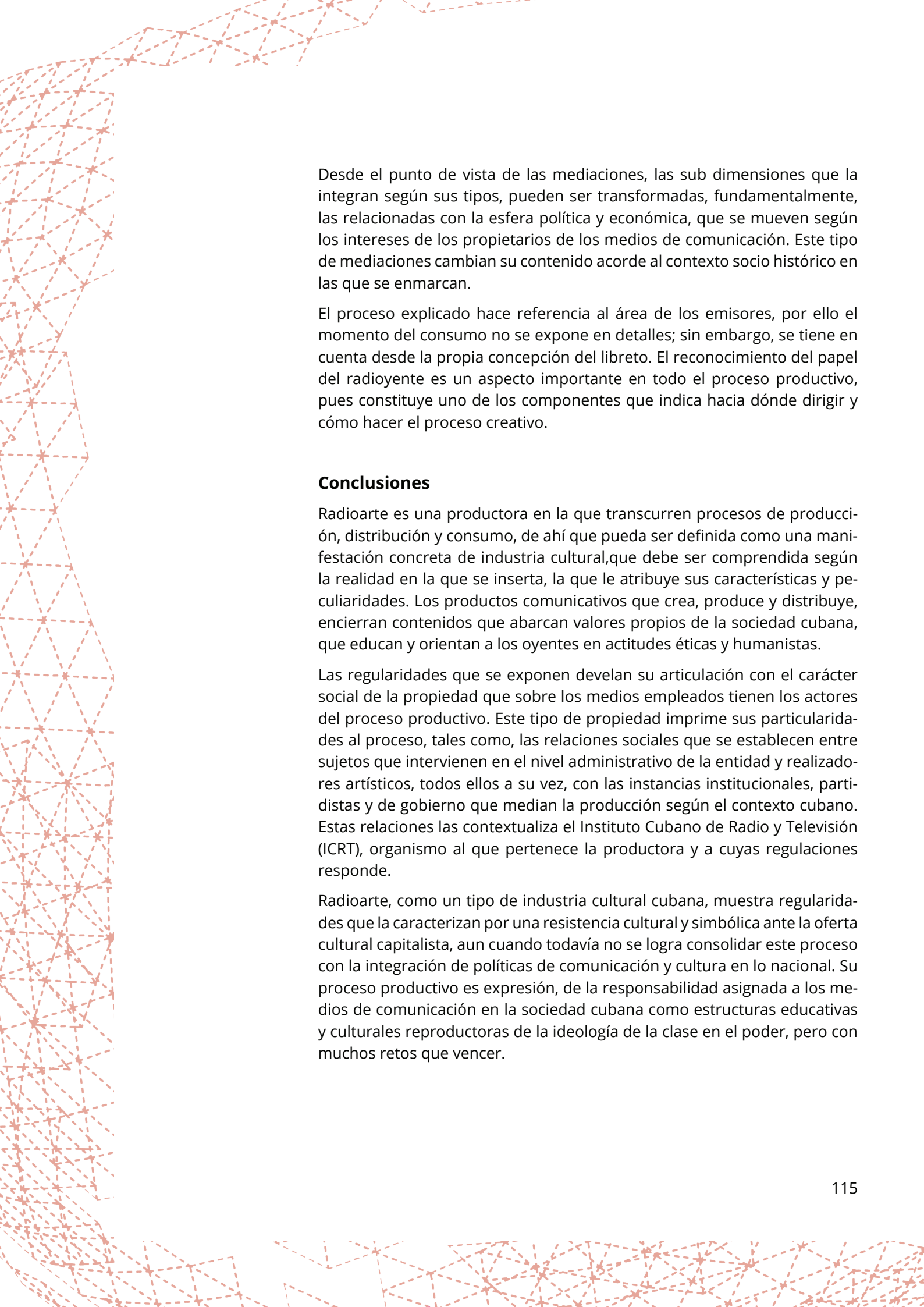
Las mediaciones que se articulan en el proceso productivo del drama son de carácter variado al proceder de esferas diversas, destacándose su perfil económico, político y cultural (SÁNCHEZ, 1991); pero su comportamiento difiere en dependencia del momento productivo al que se hace referencia. Son estas mediaciones uno de los factores que permiten producir un relato teniendo en consideración todo un sistema de reglas (BARTHES, 1977).

Las relaciones sociales que se establecen en el proceso proyectan la correspondencia con la EPC, partiendo de la concepción de Mosco (2006) de que esta posibilita delimitar las relaciones sociales que se establecen durante el proceso productivo, qué actores intervienen, cómo lo hacen, por qué y con qué objetivos. Relaciones sociales representadas en los diversos especialistas que intervienen en el proceso y que producen y reproducen la estructura social en la que están inmersos, garantizando, de un modo u otro, la supervivencia en la vida social.

Los indicadores referidos a la producción y distribución, dentro de la dimensión de las relaciones sociales establecidas en el proceso, se manifiestan como procesos abarcadores que encierran las otras dimensiones en una interrelación dialéctica donde se presuponen. Sus denominaciones coinciden con las correspondientes a la Fase de postproducción, lo que acredita el carácter holístico del proceso y la visión del fenómeno según la mirada desde donde se asuma.

Una vez iniciado el proceso, estas fases y sus sub dimensiones se mueven en un constante transcurrir dialéctico de adelantos y retrocesos que permiten perfeccionar la producción.

Cuando se mencionan los retrocesos no se hace referencia a aspectos negativos que atentan contra el buen desarrollo del proceso (de hecho pueden existir), sino que este modo de producir no es lineal, se vuelve sobre pasos anteriores para rectificar, cambiar, eliminar, añadir, entre otras acciones, que permitan un alto nivel de calidad productiva. Si durante la preproducción el asesor/a exige al escritor la revisión, por ejemplo, del desarrollo de un conflicto, esto influye en el ritmo adecuado de la dramaturgia y garantiza dinamismo en la progresión dramática, lo cual se traduce en mayor calidad en el producto final y su mayor grado de aceptación por la audiencia a la que se dirige.



Desde el punto de vista de las mediaciones, las sub dimensiones que la integran según sus tipos, pueden ser transformadas, fundamentalmente, las relacionadas con la esfera política y económica, que se mueven según los intereses de los propietarios de los medios de comunicación. Este tipo de mediaciones cambian su contenido acorde al contexto socio histórico en las que se enmarcan.

El proceso explicado hace referencia al área de los emisores, por ello el momento del consumo no se expone en detalles; sin embargo, se tiene en cuenta desde la propia concepción del libreto. El reconocimiento del papel del radioyente es un aspecto importante en todo el proceso productivo, pues constituye uno de los componentes que indica hacia dónde dirigir y cómo hacer el proceso creativo.

### **Conclusiones**

Radioarte es una productora en la que transcurren procesos de producción, distribución y consumo, de ahí que pueda ser definida como una manifestación concreta de industria cultural, que debe ser comprendida según la realidad en la que se inserta, la que le atribuye sus características y peculiaridades. Los productos comunicativos que crea, produce y distribuye, encierran contenidos que abarcan valores propios de la sociedad cubana, que educan y orientan a los oyentes en actitudes éticas y humanistas.

Las regularidades que se exponen develan su articulación con el carácter social de la propiedad que sobre los medios empleados tienen los actores del proceso productivo. Este tipo de propiedad imprime sus particularidades al proceso, tales como, las relaciones sociales que se establecen entre sujetos que intervienen en el nivel administrativo de la entidad y realizadores artísticos, todos ellos a su vez, con las instancias institucionales, partidistas y de gobierno que median la producción según el contexto cubano. Estas relaciones las contextualiza el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT), organismo al que pertenece la productora y a cuyas regulaciones responde.

Radioarte, como un tipo de industria cultural cubana, muestra regularidades que la caracterizan por una resistencia cultural y simbólica ante la oferta cultural capitalista, aun cuando todavía no se logra consolidar este proceso con la integración de políticas de comunicación y cultura en lo nacional. Su proceso productivo es expresión, de la responsabilidad asignada a los medios de comunicación en la sociedad cubana como estructuras educativas y culturales reproductoras de la ideología de la clase en el poder, pero con muchos retos que vencer.

## Referencias

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. La industria cultural. Iluminismo como mistificación de masas. In: ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Dialéctica del iluminismo**. Buenos Aires: Sudamericana, 1988. Disponible en: [http://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/adorno\\_horkheimer.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/adorno_horkheimer.pdf). Acceso en: 20 oct. 2011.
- BARTHES, R. Introducción al análisis estructural de los relatos. In: NICCOLINI, S. (Org.). **El análisis estructural**. Traductor: B. Dorriots. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1977, p. 2-55. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/8411836/Roland-Barthes-Introduccion-al-analisis-estructural-de-los-relatos>. Acceso en: 20 nov. 2013.
- BARBERO, J. M. **De los medios a las mediaciones**: comunicación, cultura y hegemonía. Barcelona: Gustavo Gili, 1987.
- BOLAÑO, C. **Industria cultural, información y capitalismo**. Barcelona: Gedisa S.A., 2013. CD-ROM.
- BOLAÑO, C. **Cubadebate**, 10 dic. 2015a. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/12/10/cesar-bolano-pensar-la-comunicacion-desde-la-economia-politica/>. Acceso en: 17 de jul. de 2016.
- BOLAÑO, C. Crítica y emancipación en los estudios de la información, la comunicación y la cultura. In: SALADRIGAS, H.; PÉREZ, D.; PAZ, S. **Información y comunicación desde el Sur**: Economía política, cultura y pensamiento crítico. Cuadernos Artesanos de Comunicación, Tenerife: Sociedad Latina de Comunicación Social, 2015b. p. 11-124, CD-ROM. ISBN-13: 978-84-16458-86-8.
- BOLAÑO, C. **Campo Aberto**: para a crítica da Epistemologia da Comunicação. Aracaju: Edise, 2015c.
- COLOMBIA. Ministerio de Cultura. **Impacto económico de las industrias culturales en Colombia**. Bogotá: Equipo Central de Economía y Cultura del Convenio Andrés Bello, 2003. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=53915>. Acceso en: 11 jun. 2011.
- CUBA. Ministerio de Cultura. **Resolución No. 51/2013**. La Habana: Ministerio de Cultura, 2013. CD-ROM.
- DE LEÓN, S. Notas para una exploración teórica sobre los estudios de producción de comunicación mediática (periodismo, opinión pública y comunicación política). **Comunicación y Sociedad**, n.9, p.145-173, 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.uaemex.mx>. Acceso en: 27 sept. 2012.
- FERNÁNDEZ, D. **Las industrias culturales ante el cambio digital**: Propuesta metodológica y análisis de caso de la televisión en España. 2007. Tesis (Doctorado) –Departamento de Comunicación Audiovisual y de Publicidad, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2007. Disponible



en:<http://www.tdx.cesca.cat/bitstream/handle/10803/4143/dfq1de1.pdf>. Acceso en: 15 mar. 2014.

FONSECA, B. **La producción de dramatizados radiales cubanos**: una propuesta teórico-metodológica para su explicación y proyección. 2017. Tesis (Doctorado en Comunicación Social) – Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

FUENZALIDA, F. La TV como industria cultural en América Latina. **Pharos**, v.8, n. 1, p.2-45, 2001. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/208/20808103.pdf>. Acceso en: 15 jun. 2013.

GARCÉS, G. **La Radio Cubana desde el enfoque de las Industrias Culturales**. 2015. Tesis (Licenciatura en Comunicación Social) – Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2015.

GÓMEZ, J. **Aproximación a las pautas orientadoras de la práctica publicitaria del sector no estatal cubano, a partir de un estudio de caso único**: páginas amarillas del Directorio Telefónico de Etecsa. 2013. (Licenciatura en Comunicación Social) – Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.

LÓPEZ, O. **La radio en Cuba**. La Habana: Letras Cubanas, 1981.

MORALES, E. **La economía política marxista**: algunos desafíos de su continuidad histórica. 2004.p. 164- 196. Disponible en:<http://www.uh.cu/centros/cese/Articulos/La%20economia%20pol%EDtica%20marxisma.pdf> Acceso en: 24 sept. 2010.

MOSCO, V. La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después. **Cuadernos de Información y Comunicación**, n. 11,p. 57-79, 2006. Disponible en:<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=93501106>. Acceso en: 31 ago. 2012.

MUÑIZ, M. **Publicidad**: Mito y Realidad en el Socialismo. La Habana: Pablo de la Torriente, 1990.

MUÑIZ, M. ¿Tiene alma la propaganda y la publicidad? **Espacio**, n.1, p. 21-24, 1999.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.In: CONGRESODEL PARTIDO,7., La Habana, 2017. **Documentos** [...]. La Habana: PCC, 2017. p. 23-32. Disponible en:<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf>. Acceso en: 1 ago.2018.

PÉREZ, C. **Los Joven Club como industria de contenidos digitales**. 2015. Tesis (Maestría en Ciencias de la Comunicación) – Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2015.

RADIOARTE. **Informe Anual de Producción**, 2018. [Documento de trabajo].



RADIOARTE. **Manual de identidad**, 2005.

ROMERO, J. M. **Población, Cultura del Trabajo y Turismo**: los impactos del Reajuste de los 90. La Habana: CEDEM, CLACSO y UNFPA, 2013.

SÁNCHEZ, E. Apuntes sobre una metodología histórico-estructural (Con énfasis en el análisis de medios de difusión). **Comunicación y Sociedad**, n.10-11, p. 11-49, 1991. Disponible en:[http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/10-11\\_1991/11-49.pdf](http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/10-11_1991/11-49.pdf). Acceso en: 1 feb.2011.

SERRANO, M. M. **La producción social de la comunicación**. Madrid: Alianza, 1993.

TREMBLAY, G. Industrias culturales, economía creativa y sociedad de la información. In:ALBORNOZ, L. (Coord.). **Poder, medios, cultura**: una mirada crítica desde la Economía Política de la Comunicación. Buenos Aires: Paidós, 2011, p. 109-138. CD-ROM.333

**Responsabilidad e intentos de autorregulación y paralegalidad de los servicios de Internet en Argentina**

**Responsabilidade e tentativas de autorregulação e paralegalidade dos serviços de internet na Argentina**

**Responsibility and attempts of self-regulation and paralegality of Internet services in Argentina**

**Diego de Charras**

Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Contato: [diegodecharras@gmail.com](mailto:diegodecharras@gmail.com)

**Diego Damián Rossi**

Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Contato: [dondiegorossi@gmail.com](mailto:dondiegorossi@gmail.com)

**Artigo submetido em 01/04/2019**

**Aprovado em 26/06/2019**



## Resumen

Entre 2016 y 2018, en el Congreso Nacional de Argentina se produjo un debate sobre la regulación de la responsabilidad de proveedores de servicios de Internet, que si bien no llegó a ser Ley, llevó a posicionarse a las múltiples partes interesadas, especialmente entidades con diferentes intereses comerciales en pugna. Este trabajo focaliza sobre los principales aspectos conceptuales y procesales del debate y aborda problemas de regulación de servicios digitales y derechos humanos, atento a la actualización de las agendas nacionales y regionales sobre los diferentes aspectos que se pretende regular.

Palabras clave: Regulación. Internet. Corporaciones. Derechos humanos.

## Resumo

Entre 2016 e 2018, no Congresso Nacional da Argentina houve um debate sobre a regulação da responsabilidade dos provedores de serviços de Internet, que, embora não se tornassem lei, levaram ao posicionamento das várias partes interessadas, especialmente entidades com diferentes interesses comerciais em conflito. Este trabalho enfoca os principais aspectos conceituais e processuais do debate e aborda questões de regulação dos serviços digitais e direitos humanos, atentos à atualização das agendas nacionais e regionais nos diferentes aspectos que se pretende regulamentar.


Palavras-chave: Regulação. Internet. Corporações. Direitos humanos.

## Abstract

Between 2016 and 2018, in the National Congress of Argentina there was a debate about the regulation of the responsibility of Internet service providers, which, although it did not become a new Law, showed the positioning of the multiple interested stakeholders, especially entities with different commercial interests in conflict. This work focuses on the main conceptual and procedural aspects of the debate and addresses issues of regulation of digital services and human rights, collaborating to update the national and regional agendas on the different aspects that are intended to be regulated.

Keywords: Regulation. Internet. Corporations. Human rights.





1. La Cámara de Senadores originó el debate unificando sendos proyectos de los senadores Pinedo (0942-S-2016) y Feller (1865-S-2015) en un solo dictamen, y la posterior media sanción el 2 de noviembre de 2016. Un año después, la Cámara de Diputados retomó el proyecto con media sanción (bajo el número 0112-S-2016) con una rápida aprobación de un dictamen conjunto de las comisiones, sin cambiar una coma al proyecto original. Tras diversos y divergentes comunicados de organizaciones y cámaras empresarias en pugna, el proyecto nunca llegó a aprobarse para su tratamiento en el pleno de la Cámara de Diputados.

2. Comunicado "Proyecto de ley por la libertad de expresión", suscripto por las organizaciones reseñadas el 17 de noviembre de 2017. Consultado en <https://www.cabase.org.ar/dictamen-favorable-para-el-proyecto-de-ley-que-regula-la-responsabilidad-de-los-intermediarios-de-internet/>

3. Comunicado de Cámara Argentina del Libro y Cámara Argentina de Publicaciones citado por Frieria, Silvina, en nota periodística "Una ayudita para Google", diario Página 12, 21 noviembre 2017. Consultado en <https://www.pagina12.com.ar/77260-una-ayudita-para-google>

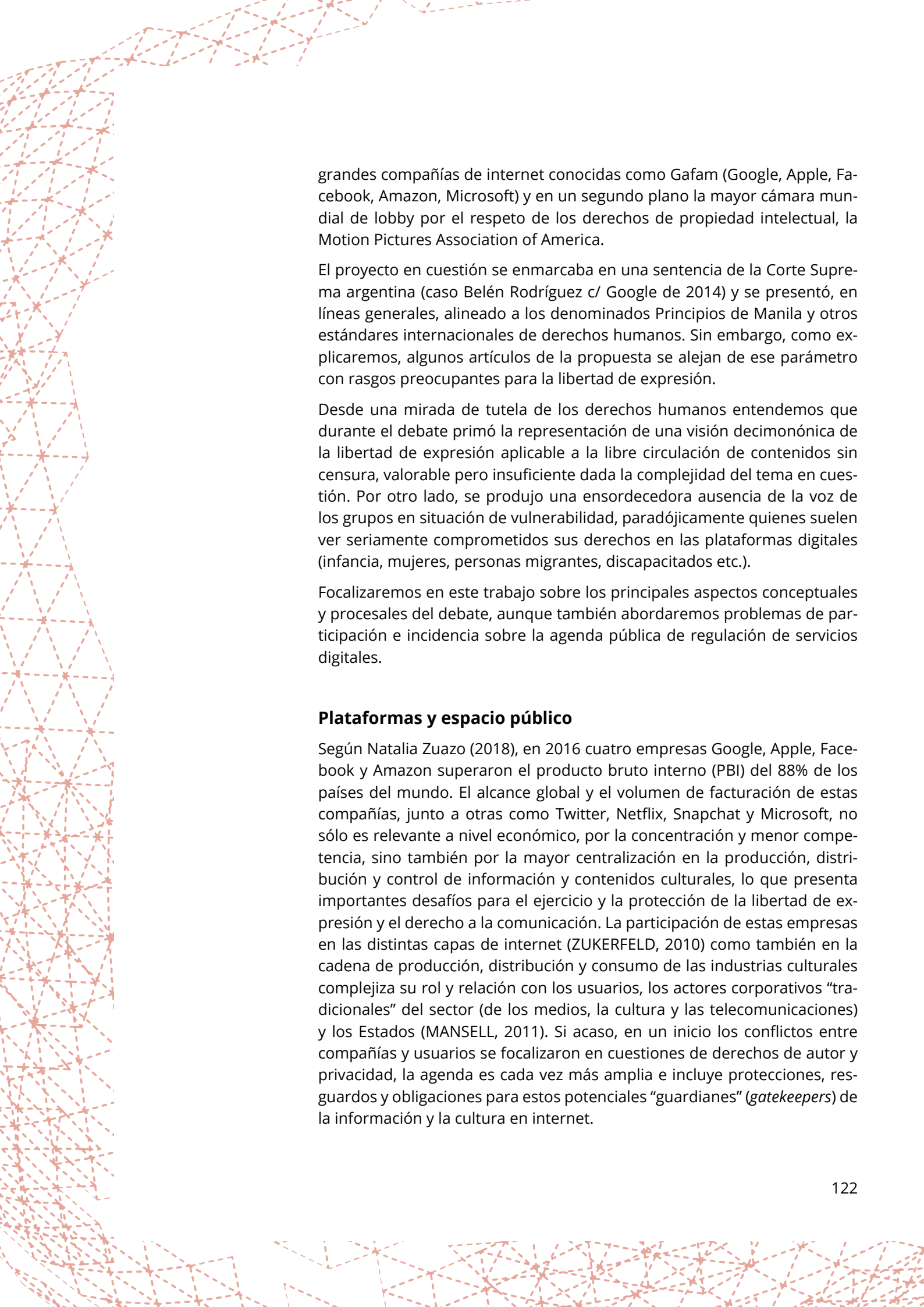
En Argentina, entre 2016 y 2018, legisladores de ambas cámaras trataron un proyecto que regulaba "la responsabilidad de los Proveedores de Servicios de Internet, a efectos de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, preservando los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de las personas, y cualquier otro derecho que resulte afectado". El proyecto obtuvo media sanción en Senado (ARGENTINA, 2016), pero luego su tratamiento fue obturado tras fuertes críticas recibidas en su debate en la Comisión de Comunicaciones e Informática de Diputados, por cuanto no llegó a su aprobación final y perdió vigencia parlamentaria.

Con un propósito ambicioso, el proyecto abordaba diversas aristas de interés público, entre las cuales tomaremos para el análisis su potencial impacto en las prácticas de producción, distribución, monetización y uso social de videos, imágenes y textos. Aunque movilizó lobbies corporativos a lo largo de su tratamiento, el tema cobró relevancia en diarios de circulación masiva entre octubre y noviembre de 2017, y luego en octubre de 2018. Momentos en que se explicitaron posturas encontradas ante una presunta inminente aprobación, promovida por las grandes plataformas de gestión de contenidos<sup>1</sup>.

Entre quienes salieron a celebrar la posibilidad de una pronta aprobación se encontraban la Cámara Argentina de Internet (Cabase), la Asociación Latinoamericana de Internet, la Cámara Argentina de Comercio Electrónico, la Federación Latinoamericana y del Caribe de Internet y el Comercio Electrónico, la Asociación Argentina de Televisión por Cable, la Asociación de Emprendedores de Argentina, la Cámara de Cooperativas de Telecomunicaciones y la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina. Argumentaron que "un marco legal específico para la responsabilidad de los intermediarios tecnológicos que permiten el aprovechamiento de Internet, otorga seguridad jurídica tanto a estos actores como a los usuarios"<sup>2</sup>.

Por su parte, desde una mirada opuesta, otros actores alertaron acerca del riesgo de vulneración de derechos de propiedad intelectual. Entre ellos, la Cámara Argentina del Libro (CAL), la de Publicaciones (CAP), la Fundación El Libro, la Federación Argentina de Librerías, Papelerías y Afines, la Sociedad Argentina de Escritores, la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines, la Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas (Capif), el Centro de Administración de Derechos Reprográficos de la Argentina, entre otros. La CAL y la CAP estiman que "la necesidad de interponer una acción judicial por cada una de las infracciones que se cometa en Internet, relacionadas con la subida y/o circulación de obras protegidas por el derecho de autor, impide garantizar una eficaz protección a los titulares del derecho"<sup>3</sup>.

Sin ser mencionadas en el Senado, pero sindicadas en Diputados como las gestoras de la iniciativa, estuvieron involucrados también en la puja las



grandes compañías de internet conocidas como Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) y en un segundo plano la mayor cámara mundial de lobby por el respeto de los derechos de propiedad intelectual, la Motion Pictures Association of America.


El proyecto en cuestión se enmarcaba en una sentencia de la Corte Suprema argentina (caso Belén Rodríguez c/ Google de 2014) y se presentó, en líneas generales, alineado a los denominados Principios de Manila y otros estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, como explicaremos, algunos artículos de la propuesta se alejan de ese parámetro con rasgos preocupantes para la libertad de expresión.

Desde una mirada de tutela de los derechos humanos entendemos que durante el debate primó la representación de una visión decimonónica de la libertad de expresión aplicable a la libre circulación de contenidos sin censura, valorable pero insuficiente dada la complejidad del tema en cuestión. Por otro lado, se produjo una ensordecedora ausencia de la voz de los grupos en situación de vulnerabilidad, paradójicamente quienes suelen ver seriamente comprometidos sus derechos en las plataformas digitales (infancia, mujeres, personas migrantes, discapacitados etc.).

Focalizaremos en este trabajo sobre los principales aspectos conceptuales y procesales del debate, aunque también abordaremos problemas de participación e incidencia sobre la agenda pública de regulación de servicios digitales.

### **Plataformas y espacio público**


Según Natalia Zuazo (2018), en 2016 cuatro empresas Google, Apple, Facebook y Amazon superaron el producto bruto interno (PBI) del 88% de los países del mundo. El alcance global y el volumen de facturación de estas compañías, junto a otras como Twitter, Netflix, Snapchat y Microsoft, no sólo es relevante a nivel económico, por la concentración y menor competencia, sino también por la mayor centralización en la producción, distribución y control de información y contenidos culturales, lo que presenta importantes desafíos para el ejercicio y la protección de la libertad de expresión y el derecho a la comunicación. La participación de estas empresas en las distintas capas de internet (ZUKERFELD, 2010) como también en la cadena de producción, distribución y consumo de las industrias culturales complejiza su rol y relación con los usuarios, los actores corporativos “tradicionales” del sector (de los medios, la cultura y las telecomunicaciones) y los Estados (MANSELL, 2011). Si acaso, en un inicio los conflictos entre compañías y usuarios se focalizaron en cuestiones de derechos de autor y privacidad, la agenda es cada vez más amplia e incluye protecciones, resguardos y obligaciones para estos potenciales “guardianes” (*gatekeepers*) de la información y la cultura en internet.



En este marco, es posible diferenciar un abordaje que se centre en infraestructuras y otro en plataformas de internet (PLANTIN *et al.*, 2016). Desde la última dimensión, podemos observar que la disputa de las empresas es económica, política y regulatoria. La idea de “plataformas” se refiere “una manera eficiente de monopolizar, extraer y usar las cantidades cada vez mayores de datos que estaban registrando [...] [y] se posicionan como intermediarias que reúnen a diferentes usuarios: clientes, anunciantes, proveedores de servicios, productores, distribuidores e incluso objetos físicos” (SRNICEK, 2018, p. 45). A todas luces, los datos se han vuelto un recurso clave en la nueva etapa del capitalismo de la mano de algoritmos que detectan, almacenan y procesan esa información. El punto en cuestión es el cruce entre la recopilación y administración indiscriminada de información por parte de las plataformas y las tensiones que emanan con el derecho a la privacidad, el acceso a la información y la libertad de expresión. En otras palabras, los procesos aparentemente técnicos de administración de datos confrontan con la sensibilidad potencial de esos datos y su impacto en el espacio público. Y, en este sentido, su relación con los medios de comunicación es evidente. Es decir, comparten decisiones editoriales en cuanto a la selección de contenidos, la forma de organizarlos y comercializarlos, cuáles pueden ser removidos y bajo qué condiciones (ya sea por mecanismos tecnificados, como algoritmos), que delimitan el discurso público. Napoli y Caplan (2017) consideran que los argumentos que utilizan estas plataformas digitales para ser consideradas como empresas de tecnología en lugar de compañías mediáticas son fácilmente rebatibles ya que son actores con fines de lucro que ofrecen contenido para generar audiencias y venderlas a los anunciantes. En tal sentido, es cuestionable la intención de operar por fuera de una serie de exigencias regulatorias que se han aplicado tradicionalmente a las organizaciones de medios, a pesar de estar involucradas también en la producción, diseminación y consumo de noticias.

Un aspecto más o menos remanido a la hora de pensar las alteraciones que introducen las plataformas sociales globales sobre lo que conocemos como espacio o esfera pública, se suscita a partir del reconocimiento de que se trata de entornos privados donde los usuarios acceden a través de la aceptación de unas determinadas condiciones de uso y remoción de contenidos (lo cual puede ser interpretado como censura). Entonces se pone en tela de juicio hasta dónde se pueden exigir condiciones de participación, reglas democráticas, no discriminación de contenidos, neutralidad editorial etc.

Durante bastante tiempo, las plataformas esgrimieron -aún lo hacen, pero con menos ímpetu- que no debía asignársele responsabilidad sobre la información que transitaba sus páginas o perfiles dado que se trataba de intermediarios neutrales. Algunos escándalos, como el de Facebook con Cambridge Analytica, evidenciaron que administraban arbitrariamente la información. A partir de ese momento, Mark Zuckerberg se reconoció como editor y pidió su protección bajo los cánones tradicionales de la libertad



4. Facebook se presentó en juicio en la ciudad de Redmond, California, en un caso iniciado por una proveedora de apps, con un discurso absolutamente opuesto a lo que históricamente sostuvo. Al defender la posición en el caso su abogado afirmó: “La facultad de discreción editorial es un derecho de libertad de expresión independientemente de que medio tecnológico es usado”, frase coronada con la afirmación acerca de que las decisiones de Facebook respecto del acceso a los datos “es una función quintaesencialmente de editor” y constituye “actividad protegida” que “incluye tanto la decisión de qué publicar y qué no publicar” (LEVIN, 2018). En un sentido similar, en 2017 Twitter presentó una demanda judicial contra el US Department of Homeland Security (caso 3:17-cv-01916) reclamando contra el uso de tecnología violatoria de la reserva de datos e identificaciones de sus usuarios por violentar las reglas de la Primera Enmienda (BREWSTER, 2017).

de expresión que resguarda a editores. Según convenga son intermediarios, que no deben ser responsabilizados por los contenidos de terceros. Pero, cuando se les requiere, dan muestras de defenderse como editores<sup>4</sup>. Y cuando se discute su rol dicen que no editan, pero sus políticas y reglas definen que sí lo hacen. Esto se verifica en las condiciones de uso de las plataformas, agregadores y buscadores: todas ellas tienen una previsión de retiro de contenidos, que resulta de peticiones privadas principalmente por razones de protección a los contenidos protegidos por reglas de *copyright* y el rechazo a la pornografía.

A su vez, el reconocimiento de las plataformas privadas como espacio público fue puesto nuevamente en debate. La jurisprudencia estadounidense posee antecedentes para reconocer espacios privados con alta circulación de público como lugares de expresión que no pueden ser limitados o censurados. El 19 de junio de 2017, la Suprema Corte de Estados Unidos (EEUU) declaró que la primera enmienda también protege el derecho a usar redes sociales como Facebook y Twitter y las denominó como “la plaza pública moderna” y “uno de los lugares más importantes” para el intercambio de puntos de vista. Lo cual constituye un claro llamado de atención sobre el enorme papel que desempeñan las redes en la conformación de la palabra pública, el acceso a la información y, en definitiva, en la democracia. No obstante, estas plataformas siguen teniendo la potestad de bloquear a las personas (KAMINSKI; KLONICK, 2017).

Esta idea de las plataformas como plazas o partes de la esfera pública apareció en la intervención del titular de Twitter, Jack Dorsey, en el Congreso de EEUU en 2018: “Esto no es una plaza pública sana [...] y asumimos la responsabilidad completa de arreglarlo”. Dorsey admitió que su plataforma, con más de 300 millones de usuarios, “fomenta y aloja conversaciones, pero también entraña riesgos [...] Nos vimos mal equipados para la inmensidad de los problemas que detectamos. Abuso, acoso, ejércitos de *trolls*, propaganda a través de *bots*, campañas de desinformación... esto no es una plaza pública sana” (GUIMÓN, 2018).

Es cierto que las plataformas sociales globales se han caracterizado (y han sido fuertemente criticadas) por la presencia y promoción de noticias falsas o *fake news*. Sin embargo, no es menos cierto que delegarles el control de veracidad o calidad de las noticias las pone en situación de *gatekeepers* de la información. Un rol que se le niega al Estado y no podría asignársele livianamente a ningún ente privado. La discusión acerca de si se trata de redes privadas de mero transporte sin obligaciones está prácticamente agotada, por lo tanto la potestad de autorregulación también lo está. En consecuencia es preciso analizar las formas de posibles resoluciones para lograr una esfera pública más informada con noticias de calidad, con menores barreras de acceso y mayores instancias de participación, pero también con resguardo de derechos fundamentales para la democracia.



### **Doble efecto de campo e institución del consenso vía “*multistakeholders*”**

La teoría crítica del campo político ha señalado el riesgo de asumir naturalizaciones en la desigual distribución del capital político, cultural y de acumulación académica. Bourdieu (1982, 2000) alerta así que la asunción de la verosimilitud y validez de la racionalidad de ciertos agentes de campo (analistas especializados, politólogos) naturaliza y legitima la desigualdad estructural de la representación.

Este efecto restrictivo sobre el campo político-parlamentario, junto al proceso de relativa despolitización operado vía el desacople de los representantes de la lógica moderna demócrata liberal de representación de intereses, es reforzado por la portación de las ideas de actores del campo validados por el sentido común hegemónico que instaura una *problemática dominante* (BOURDIEU, 2000).

Se produce un doble efecto de campo: a) en la arena política, de impermeabilización ante lógicas contenciosas de las políticas que son colocadas por fuera o en el margen de lo posible respecto de lo instituido; b) en la dinámica parlamentaria, con invisibilización de marcos epistemológicos disruptivos y la proliferación de lenguajes “aceptables” en el marco del consensualismo. Siguiendo a Bourdieu (2000, p. 223) sobre la construcción de la opinión pública: el efecto de consenso fundamental resulta en “constituir la idea de que existe una opinión pública unánime y así, legitimar una política y reforzar las relaciones de fuerza que la sostienen o la hacen posible”.

Respecto del proyecto en cuestión, la puesta en escena de las “rondas de consultas” en el Senado pueden ser inscriptas como operaciones de fortalecimiento de los límites del campo institucional, centrando las voces autorizadas en los agentes validados de la política pública restringida a los grandes actores corporativos, muy lejos de cualquier traza de “disputa política contenciosa” (TILLY, 2007, pág. 28 y ss).

Tomando aportes del neoinstitucionalismo aplicado a la gobernanza global, el modelo de múltiples partes interesadas (*multistakeholders*) se definió como forma más “abierta y transparente” de gobierno que incorpora la presencia de diversos representantes sectoriales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, como reinención pluralista de la búsqueda de consensos en pos del virtuosismo en la gestión pública. Autores como Malcom (2015) señalan limitaciones de facto a esta modelización.

La hipótesis de abordaje es que este encuadre ha resultado operativo para justificar intervenciones o tomas de posición coyunturales respecto de las cuestiones de política sectorial, elidiendo en el contexto del debate referencias al nivel de determinantes de las capacidades en cuestión (WEAVER; ROCKMAN, 2015).

5. Ariel Graizer, presidente de la institución.

### **De intermediarios a proveedores de servicios: apertura al capitalismo de plataformas**

Resaltamos en primer lugar, el pasaje de caracterización de los actores desde su primera redacción como “intermediarios” – proyectos de los senadores Fellner y Pinedo, referenciando a los indexadores y proveedores de infraestructuras entre otros –, hacia un marco general para “proveedores de servicios de internet”, que incluye en una más difusa definición a todo comercio electrónico, y engloba implícitamente a las cinco tipologías de plataformas señaladas por Srnicek (2018): publicitarias; de la nube; industriales; de producto; austeras.

Vinculamos este esfuerzo de ampliación del foco de los sujetos alcanzados a i) una búsqueda de “garantía de seguridad jurídica” con la disputa por la desregulación del comercio global vía la Organización Mundial de Comercio; ii) al espíritu de “libre circulación de servicios” de los nuevos Tratados de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, conocidos como T-MEC y suscriptos el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires; y iii) a la vocación de las plataformas globales de gestión de contenidos de disponer de un antecedente normativo nacional en Sudamérica, replicable al resto de los países de la región.

La aplicación de una matriz de consulta a “múltiples partes interesadas” alrededor del proyecto fue relativamente sesgada: no hubo referentes de universidades públicas, ni funcionarios de los poderes Ejecutivo, Judicial o del Ministerio Público, Defensorías de distintas jurisdicciones, o representantes de quienes hubieran sido vulnerados en sus derechos por contenidos de manifiesta ilicitud, que pudieran hacer referencia a problemáticas fuera de la agenda corporativa de las grandes plataformas globales, de los estudios académicos especializados o de los defensores de los derechos de propiedad intelectual. En las reuniones públicas de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, ya sea con presencia de Senadores o con sus asesores, durante 2016 fueron recibidos 11 especialistas, 5 de ellos ligados directa o indirectamente a las empresas Google y Facebook (ROSSI, 2018).

Sumándose a los apoyos, desde la influyente Cámara Argentina de Internet (Cabase) donde también son asociados Google y numerosos ISPs, se explicitó el apoyo de las entidades que conforman esta cámara:

Tenemos por delante el desafío de ingresar a la economía digital, para que el país ponga un pie en el futuro y podamos generar las condiciones de un desarrollo sustentable. Esta ley permitirá contar con un marco de reglas claras que favorecerá la llegada de mayores inversiones y la generación de iniciativas locales en el ecosistema de la industria de Internet.<sup>5</sup> (PROYECTO..., 2017)

6. Sobre la ausencia de responsabilidad objetiva no hay una opinión uniforme. Por ejemplo si se considera “El deber de prevención del daño” contemplado en el art. 1720 del nuevo Código Civil y Comercial argentino que establece que: “Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que éste le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c) no agravar el daño, si ya se produjo” (PLAVNICK, 2018).

7. Opinión compartida también por la experta Daphne Keeler (2016): “En mi opinión, no es importante si uno delega esto en un tribunal o en un organismo administrativo; pero sí es muy importante que quien sea que decida qué contenido está infringiendo la ley, lo haga con el debido proceso, lo haga con sujeción a la transparencia, lo haga de manera tal que permita que el acusado real, el hablante, pueda presentarse y defender sus intereses. Me parece que lo crítico, entonces, es que cuando una persona, un orador, una empresa, o quien fuere, es acusado de estar vio-

## Problemas procesales para tramitar ante vulneraciones de derechos

Uno de los principales aspectos conflictivos del proyecto surgía del procedimiento para la solicitud de retiro o desindexación de contenidos por parte de potenciales afectados:

Toda persona podrá promover una acción de amparo ante el juez federal con competencia en su domicilio, con el objeto de solicitar que se retire, bloquee, suspenda y/o inhabilite el acceso a los contenidos específicos a los que los Proveedores de Servicios de Internet mencionados en el Artículo 3° den acceso, interconecten, transmitan y/o direccionen, almacenen, alojen, intermedien, enlacen y/o busquen, que lesionen derechos legalmente reconocidos. (Art. 6° Proyecto de Ley con Media Sanción 122-S-2016)

Y por otra parte la eximición de responsabilidad objetiva:

Los Proveedores de Servicios de Internet no serán responsables por los contenidos generados por terceros, excepto cuando, habiendo sido debidamente notificados de una orden judicial de remoción o bloqueo dictada en los términos del artículo 6° de la presente ley, omitan dar cumplimiento a la misma, en el plazo correspondiente. (Art. 4° Proyecto de Ley con Media Sanción 122-S-2016)

Si bien, a priori, resulta certero el criterio de inaplicabilidad de responsabilidad objetiva<sup>6</sup> por contenidos generados por terceros y el requerimiento de notificación judicial que emana de la sentencia “Belén Rodríguez”, el texto del proyecto de ley con media sanción que pasó a la Cámara de Diputados clausuró la posibilidad de cualquier procedimiento ante autoridad administrativa competente, aspecto que también era habilitado en dicha jurisprudencia<sup>7</sup>. La práctica litigiosa de nuestro país demuestra que las tramitaciones de acciones vía amparo varían ampliamente en su procedimiento, plazos y eficacia y en todos los casos requieren un patrocinio jurídico.

Entonces, mientras se liberaba de responsabilidades y notificaciones o protocolos de mediaciones a las grandes transnacionales – concentradoras de gran parte de los usos cotidianos de las redes sociales, indexadores, buscadores, y alojamiento de contenidos – no se resuelve la accesibilidad a la Justicia de aquellos pertenecientes a grupos vulnerables, con escasas capacidades solventes o radicados lejos de los tribunales federales – la jurisdicción señalada por el proyecto para solicitar la vía judicial rápida de amparo.

En el tratamiento de la cuestión en Senado durante 2016, se impuso una mirada inhibitoria de una intervención no judicial, que podría haberse desplegado a partir de consideraciones en el fallo CSJN/Belén Rodríguez de 2014. Fue desechado el esquema de procedimientos extrajudiciales ante “contenidos manifiestamente ilegítimos” (Art. 5° Proyecto Fellner S 1865-

lando la ley, no pierda su presencia en Internet sin esa transparencia, sin esa oportunidad de defenderse, la oportunidad de poder invocar el proceso público real ante la ley en lugar de que, simplemente, se recurra al proceso privado y a la tecnología". Transcrita en versión taquigráfica de la reunión del 8/6/2016 con Senadores. Daphne Keller es Directora del Área de Responsabilidad de Intermediarios del Centro de Internet y Sociedad de la Universidad de Stanford, California (ex abogada de copyright para Google). Disponible en <https://www.senado.gov.ar/prensa/13986/noticias>. Acceso en: 01 maio 2019

8. Acción Autónoma de Tutela Sustancial Inhibitoria-autosatisfactiva ante presuntas afectaciones de derechos. Presentado por el diputado Brugge, presidente de la Comisión de Comunicaciones (proyecto de ley 5079-D-2017). "Objeto - la protección de los derechos de toda persona humana, que se vean afectados y/o amenazados por imágenes, sonidos, expresiones o cualquier otra manifestación efectuadas a través de las plataformas de Internet, sitio web y/o motores de búsquedas". Prevé plazos de pronunciamiento y respuestas de hasta 48 horas, y tramitaciones del proceso que no excedan los siete días.

15), así como la propuesta de tramitación rápida ante más polémicos "contenidos aparentemente ilícitos", y la protocolización de acciones judiciales sumarias ante el fuero Civil del domicilio de la persona afectada.

El problema fáctico es que en caso de iniciarse un proceso litigioso judicial, aún las tramitaciones de acciones rápidas como la acción de amparo varían en su procedimiento y eficacia. Como señala Califano (2017, pag. 3):

las órdenes judiciales en la Argentina demoran un tiempo excesivo en comparación con el ritmo de funcionamiento de Internet, donde la transmisión, reproducción, circulación, descarga y almacenamiento de información que puede ser dañina para derechos personalísimos se realiza en cuestión de segundos.

En la Cámara de Diputados, existía un proyecto que podría haber aportado una novedad para tramitar en sede judicial, pero no fue considerado ni tomado vista en aras de evitar la generación de modificaciones al texto proveniente de Senado<sup>8</sup>. Tampoco se han explicitado en el proyecto de ley, responsabilidades de áreas públicas de promoción de derechos, facilitadoras de mediación o proveedoras de patrocinio jurídico gratuito para mejorar la accesibilidad a la Justicia.

Cuando sopesamos la posibilidad de contemplar una vía administrativa competente, no estamos pensando en un organismo dependiente del Poder Ejecutivo que controle contenidos, con todos los riesgos para la libertad de expresión que ello implica. Se trata de habilitar una ventanilla accesible garantizada por ley y con recursos en el formato de Defensoría de Internet – incluso las actuales Defensorías (del pueblo, del público, del niño) podrían tomar ese rol – convocando a espacios plurales y con participación ciudadana.

Esta búsqueda de protección en organismos públicos de aquellos/as que se vean afectados por contenidos y que puedan evitar el extenso, lento y oneroso trámite judicial, se ha estudiado también en Gran Bretaña, con la consideración de la necesidad de crear un ombudsman de Internet (BOWCOTT; GIBBS, 2017) para tratar las denuncias de los afectados/as por contenidos de Internet con celeridad, con procedimientos normados, independencia y participación social. Iniciativas de este tipo también se encuentran en evaluación en Francia y Australia (BOWCOTT, 2016).

Sin abordar las polémicas suscitadas por la aprobación de la Directiva sobre Derechos de Autor en el Mercado Único Digital (marzo de 2019), señalamos que – al menos para la defensa de derechos autorales y afines – se plasmó una visión mayoritaria para que los Estados miembros garanticen

que los usuarios tengan acceso a mecanismos de solución extrajudicial de litigios. Esos mecanismos deben permitir que los litigios se resuelvan de manera imparcial. Los usuarios deben tener acceso también a



9. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor en el mercado único digital. Considerando N° 70.

10. La legislación chilena contempla, tanto la jurisdicción civil correspondiente al denunciante, como un sistema de mediación, arbitraje y notificación administrativa para casos de presunta vulneración de derechos de propiedad intelectual. Ver Ley 20435, sancionada en mayo de 2010 modificatoria de la ley N° 17.336 sobre propiedad intelectual.

11. Entre ellas aparece la posibilidad de censura. Algunos casos cuestionados se volvieron famosos, como el que impulsó el Ministerio de Cultura de Brasil contra Facebook por la bajada de la foto de una mujer indígena del pueblo Botocudo que mostraba su torso desnudo (MINISTÉRIO..., 2015); la censura de la famosa imagen de la niña del napalm que había sido republicada por el Primer Ministro de Noruega (POLÉMICA..., 2016).

un tribunal o a otro órgano jurisdiccional competente a fin de invocar el uso de una excepción o limitación. (PARLAMENTO EUROPEO, 2019)<sup>9</sup>

También para los derechos autorales, países como Chile contemplan vías alternativas de resolución de conflictos.<sup>10</sup>

### **La autorregulación como imperio de la para-legalidad corporativa**

El controvertido artículo 7° del citado proyecto Pinedo-Fellner, permite a los proveedores de servicios de Internet acordar libremente criterios de autorregulación:

Ninguno de los artículos de la presente ley podrá entenderse como una limitación a la capacidad de los Proveedores de Servicios de Internet de acordar libremente sistemas de autorregulación que: a) Establezcan mecanismos alternativos para la notificación, el retiro, bloqueo, suspensión y/o inhabilitación de acceso a contenidos que violen sus términos y condiciones de uso, en la medida en que dichos mecanismos hubieran sido informados a sus usuarios. b) Habiliten la suspensión o cancelación de los servicios brindados ante la violación de términos y condiciones de uso, en la medida en que las condiciones de dicha suspensión o cancelación hubieran sido informadas a los usuarios. (Art. 7° Proyecto de Ley con Media Sanción 122-S-2016)

En este punto, según el experto Gustavo Gómez (2017) el proyecto “se aleja no sólo de los Principios de Manila sino además de los estándares internacionales sobre libertad de expresión al habilitar la censura privada”.

Esta línea también ha sido abordada por David Kaye, Relator Especial de la Libertad de Expresión de Naciones Unidas: “es común para las compañías privadas censurar, vigilar o realizar otras restricciones a la libertad de expresión, usualmente presionados por los gobiernos pero algunas veces por su propia iniciativa” (ONU..., 2016).

Resulta una responsabilidad pública evitar conductas de las empresas “que no piden permiso, y luego piden perdón”, debido a decisiones bajo sus “términos y condiciones” que no son chequeables, no mantienen debido proceso, ni notificación obligada por un protocolo validado públicamente. Son numerosos los casos reseñados de “errores y disculpas” por la remoción, desindexación o bloqueo de textos, fotos o videos, de bloqueo de cuentas o remoción de perfiles en buscadores o redes sociales (liderado por Facebook, que usa discutibles criterios de desnudez occidental (ELECTRONIC FRONTIERS FOUNDATION, 2016))<sup>11</sup>.

Coincidimos con Califano (2017, pág. 4) cuando sostiene que

12. Véase también Malaspina (2018).

13. Ver De Charras, Lozano e Rossi (2012).

en varias ocasiones se ha demostrado que los algoritmos de búsqueda, al igual que la función “autocompletar” que utilizan, no son invulnerables. Las compañías han perdido numerosos juicios en diversas latitudes que las han llevado a modificar resultados de búsqueda puntuales, sin que ello colisione con el derecho a la libertad de expresión puesto que el contenido original no resulta alterado, sino que sólo se procede a su desindexación.<sup>12</sup>

Entendemos que los mecanismos de autorregulación de las empresas pueden ayudar a la búsqueda de reglas de juego democráticas (siempre alertando que la diversidad social aún en tiempos globales, obliga a pensar en “ciudadanías” y “formas democráticas” de distinto cuño para cada comunidad nacional<sup>13</sup>). Pero el artículo 7° del Proyecto de Ley reconocía expresamente, y sin restricción alguna, que cualquier empresa intermediaria podía realizar el bloqueo y la remoción de contenidos así como la eliminación de perfiles y cuentas de usuarios, o la suspensión o cancelación de servicios sin exigir el debido proceso, sin orden judicial, sólo por el hecho que un usuario haya incumplido sus términos de referencia o condiciones de uso del servicio. En consecuencia, al tiempo que se pretendía vedar instancias de mediación o notificación administrativa, se habilitaba de manera explícita a las empresas para retirar o desindexar materiales, restringir o cancelar servicios de acuerdo a sus propias reglas presentes en lo que conocemos como “Términos y condiciones”. Estos contratos son más o menos globales, nunca auditados públicamente y gozan de un amplísimo desconocimiento por parte de los usuarios.

Según Eduardo Ferreyra (2017), de la Asociación de Derechos Civiles de Argentina, el artículo 7° sobre autorregulación

presenta ciertos riesgos para la libertad de expresión, si tenemos en cuenta el cambio de paradigma que implicó el surgimiento de Internet. Si mediante la aplicación de términos y condiciones las personas, minorías o grupos desaventajados se ven impedidos de dar a conocer su opiniones -mediante la eliminación de sus mensajes, fotos, etc. o la cancelación de sus cuentas- aquellos se quedarían sin opción de defensa alguna, ya que en este caso es el propio Estado el que ha decidido renunciar a cualquier tipo de intervención en su ayuda.

## Reflexiones finales

Ante la posible regulación de los servicios de Internet, al calor de las presiones corporativas por una “*smart regulation*”, abrevamos a una necesaria “perspectiva latinoamericana para construir una regulación democrática que limite el poder de las grandes plataformas y garantice la libertad de expresión” (ADC; INTERVOZES; OBSERVACOM, 2019). La clausura de la existencia de una autoridad administrativa competente desecha aportes de

legislación vigente en diversos países, tomaría sesgadamente la doctrina argentina y eludiría instancias de mediación a partir de organismos públicos no vinculados al Poder Ejecutivo.

Respecto de las apelaciones a la autorregulación, éstas se constituyen en una avanzada de las corporaciones globales sobre las soberanías nacionales y los derechos de las personas y los actores no comerciales.

La amplia potestad que se pretendía otorgar a las compañías en el proyecto para la fijación de preceptos normativos, hubiera consolidado una peligrosa “paralegalidad corporativa”, sin fijarse parámetros públicos que contrarresten o balanceen el impacto de las grandes plataformas. Si los mecanismos habilitados por “términos y condiciones” de los proveedores de servicios fueran la única vía extrajudicial habilitada, se perderán garantías de libertad de expresión y tutela de derechos de todas las personas en democracias inclusivas.

Un criterio autorregulatorio menos maximalista podría ceñirse al cumplimiento de criterios internacionalmente definidos (véase la Declaración Conjunta de Relatores Especiales para la Libertad de Expresión, sobre Libertad de Expresión y Noticias Falsas, Desinformación y Propaganda, Viena, 3 de marzo de 2017). Esos criterios deberían ser: i) objetivamente justificables; ii) respetuosos de los tratados de derechos humanos; iii) sin discriminación ideológica o política; iv) claramente establecidos en términos y condiciones; v) convenidos previa consulta con organizaciones de usuarios del país y organismo público de defensa de derechos – Defensoría del Pueblo nacional con adhesión propuesta a las legislaturas y defensorías provinciales, Defensoría del Público y Usuarios TIC; vi) aplicables previa notificación al usuario para su conocimiento, y alegato que considere corresponder.

## Referencias

ADC; COLECTIVO INTERVOZES; OBSERVACOM. **Una perspectiva latinoamericana para construir una relación democrática que limite el poder de las grandes plataformas y garantice la libertad de expresión en Internet** (documento de trabajo), 26 feb. 2019.

ARGENTINA. Cámara de Diputados de la Nación. **Proyecto de ley diputado Juan F. Brügge** “Acción Autónoma de Tutela Sustancial Inhibitoria-autosatisfactiva ante presuntas afectaciones de derechos” (expte. 5079-D-2017). Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>. Acceso en: 01 maio 2019.

ARGENTINA. Presidencia del Senado de la Nación. **Proyecto de Ley con Media Sanción** Responsabilidad de los Proveedores de Servicios de Internet (expte. 112-S-16). Buenos Aires, 2 nov. 2016. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/>

TP2017/0112-S-2016.pdf. Acceso en: 01 maio 2019.

ARGENTINA. Senado de la Nación Argentina. **Proyecto de Ley Senadora Fellner, Liliana**: Regulando a los proveedores de servicios de enlace y búsqueda de contenidos alojados en Internet (expte 1865-S-15). 2015. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>. Acceso en: 01 maio 2019.

ARGENTINA. Senado de la Nación Argentina. **Proyecto de Ley Senador Pinedo, Federico**: Responsabilidades de los proveedores de Internet (expte 0942-S-2016). 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/proyectos/buscador2016-99.html>. Acceso en: 01 maio 2019.

BOURDIEU, P. **Cuestiones de sociología**. Madrid: Akal, 2000.

BOURDIEU, P. La representación política. Elementos para una teoría del campo político. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 36-37, 1982.

BOWCOTT, O. France plans internet ombudsman to safeguard free speech. **The Guardian**, 19 dic. 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2016/dec/19/france-plans-internet-ombudsman-to-safeguard-free-speech>. Acceso en: 01 maio 2019.

BOWCOTT, O.; GIBBS, S. UK considers internet ombudsman to deal with abuse complaints. **The Guardian**, 22 ago. 2017. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2017/aug/22/uk-considers-internet-ombudsman-to-deal-with-abuse-complaints>. Acceso en: 01 maio 2019.

BREWSTER, T. Twitter Sues Government for Attempts to Unmask Anti-Trump Tweeter. **Forbes**, 06 Apr. 2017. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/thomasbrewster/2017/04/06/twitter-sues-government-border-force-deanonymize-user/#c4ce7dc38e17>. Acceso en: 01 maio 2019).


CALIFANO, B. Responsabilidad de intermediarios en Internet: un análisis a partir del caso Maiorana, **Revista Fibra**, Buenos Aires, n. 17, 2017. Disponible en: <http://papel.revistafibra.info/responsabilidad-intermediarios-internet-analisis-partir-del-caso-maiorana/>. Acceso en: 01 maio 2019.

CIDH; OEA. **Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos**. (Informe anual) 2014.

DE CHARRAS, D., LOZANO, L. ROSSI, D. Ciudadanía(s) y derecho(s) a la comunicación. In: MASTRINI, G.; BIZBERGE, A.; DE CHARRAS, D. (Eds.) **Las políticas de comunicación en el siglo XXI**: nuevos y viejos desafíos. Buenos Aires: La Crujía, 2012.

DE CHARRAS, D.; ROSSI, D. Términos y condiciones: responsabilidad y restricciones sobre servicios de Internet en Argentina. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INVESTIGADORES EN COMUNICACIÓN, 14., 2018, San José de Costa Rica. **Actas** [...]. San José de Costa Rica:





Alaic, 2018.

ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. Censorship in Context: Insights from Crowdsourced Data on Social Media Censorship. **Onlinecensorship.org**. 2016. Disponible en: <https://onlinecensorship.org/news-and-analysis/onlinecensorship-org-launches-second-report-censorship-in-context-pdf>. Acceso en: 01 maio 2019.

FERREYRA, E. Responsabilidad de Intermediarios: comentarios acerca de un proyecto de ley clave para la libertad de expresión. **Asociación por los Derechos Civiles**, 17 nov. 2017. Disponible en: <https://adcdigital.org.ar/2017/11/17/responsabilidad-intermediarios-comentarios-acerca-proyecto-ley-clave-la-libertad-expresion/>. Acceso en: 01 maio 2019.

GÓMEZ, G. Congreso vota Ley de intermediarios en Argentina. Expertos señalan aspectos positivos pero también legalización de la censura privada. **Observacom**, Uruguay. 22 nov. 2017. Disponible en: <http://www.observacom.org/congreso-de-argentina-vota-ley-de-intermediarios-en-argentina-expertos-senalan-aspectos-positivos-pero-tambien-legalizacion-de-la-censura-privada/>. Acceso en: 01 maio 2019.

GUIMÓN, P. El CEO de Twitter: “Esto no es una plaza pública sana y asumimos la responsabilidad de arreglarlo”. **El País**, 05 sep. 2018. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/09/05/actualidad/1536149279\\_373038.amp.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/05/actualidad/1536149279_373038.amp.html). Acceso en: 01 maio 2019.

KAMINSKI, M. E.; KLONICK, K. Facebook, Free Expression and the Power of a Leak. **New York Times**, 27 jun. 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/06/27/opinion/facebook-first-amendment-leaks-free-speech.html>. Acceso en: 01 maio 2019.

LEVIN, S. Is Facebook a publisher? In public it says no, but in court it says yes. **The Guardian**. 03 Jul. 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2018/jul/02/facebook-mark-zuckerberg-platform-publisher-lawsuit>. Acceso en: 01 maio 2019.

MALASPINA, L. ¿La democracia de Google, Facebook y YouTube?, **Revista Nueva Sociedad**, feb. 2018. Disponible en <http://nuso.org/articulo/la-democracia-de-google-facebook-y-youtube/>. Acceso en: 01 maio 2019.

MALCOLM, J. Criteria of meaningful stakeholder inclusion in internet governance. **Internet Policy Review**, 4. Decembrer 16, 2017. Disponible en <https://policyreview.info/articles/analysis/criteria-meaningful-stakeholder-inclusion-internet-governance>. Acceso en 01 maio 2019.

MANSELL, R. New visions, old practices: policy and regulation in the internet era. **Continuum**, journal of media & cultural studies, v. 25, n. 1, p. 19-32, 2011.

MINISTÉRIO vai processar Facebook por veto a foto de índios. **Terra**, 17 abr. 2015. Disponible en: <http://noticias.terra.com.br/brasil/ministerio-vai>

-processar-facebook-por-veto-a-foto-de-indios,cf3e8d331f8cc410VgnVCM500009ccceb0aRCRD.html. Acceso en: 01 maio 2019.

NAPOLI, P.; CAPLAN, R. Why media companies insist they're not media companies, why they're wrong, and why it matters, **First Monday**, v. 22, n. 5, 2017.

ONU presenta recomendaciones sobre responsabilidad de intermediarios en Internet. **Observacom**, 29 jun. 2016. Disponible en: <http://www.observacom.org/onu-presenta-recomendaciones-sobre-responsabilidad-de-intermediarios-en-internet/>. Acceso en: 01 maio 2019.

ONU. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). **Declaración Conjunta 2017 sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda**. Viena: ONU, 2017. Disponible en: <http://www.observacom.org/sitio/wp-content/uploads/2017/03/Declaraci%C3%B3n-Conjunta-sobre-Fake-News-2017.pdf>. Acceso en: 01 maio 2019.

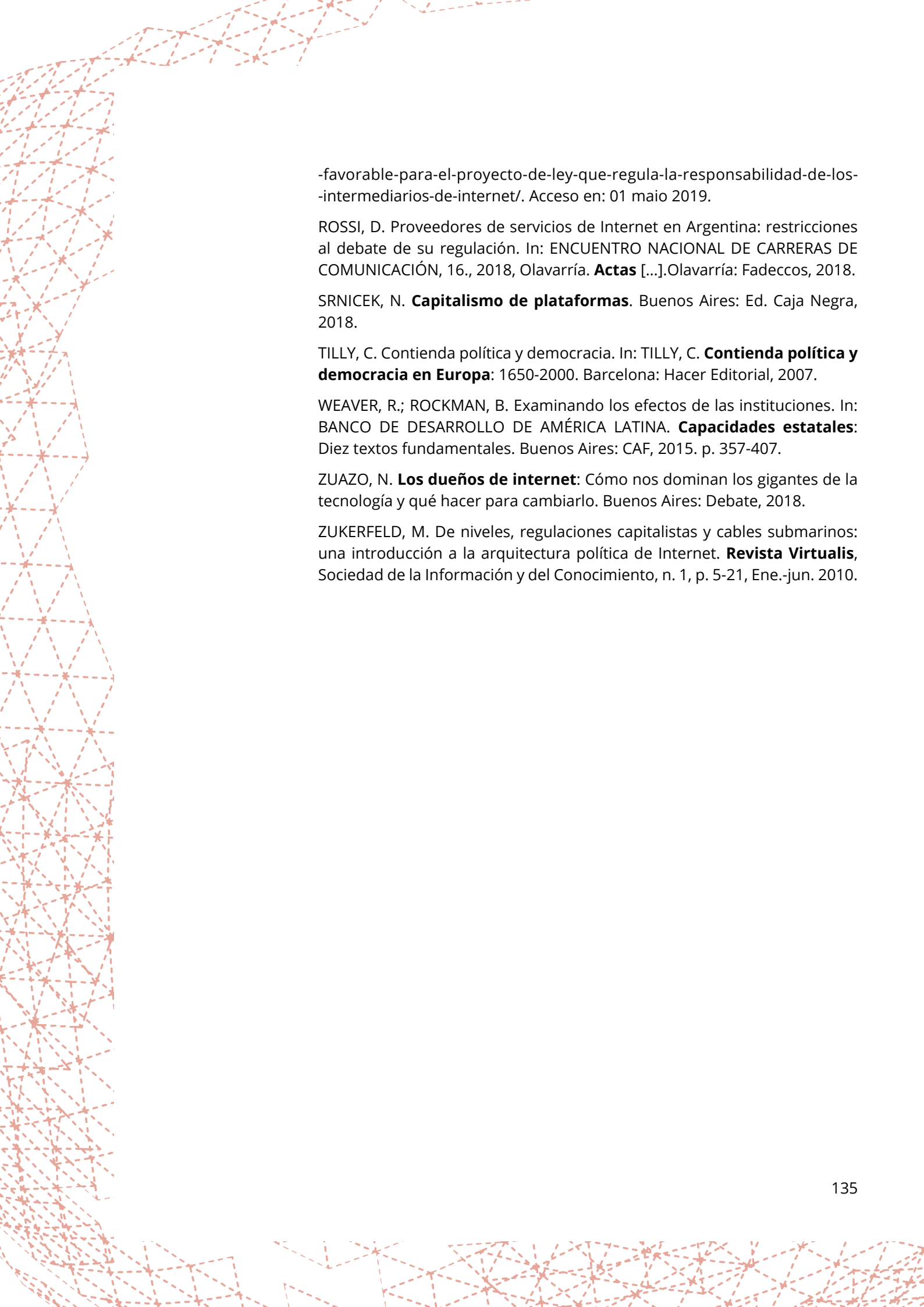
PARLAMENTO EUROPEO. **Posición aprobada en primera lectura el 26 de marzo de 2019 con vistas a la adopción de la Directiva (UE) 2019/... del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE**. Estrasburgo: PE, 2019. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2019-0231+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES#BKMD-15>. Acceso en: 01 maio 2019.

PLANTIN, J. C.; LAGOZE, C.; EDWARDS, P. N.; SANDVIG, C. Infrastructure studies meet platform studies in the age of Google and Facebook, **New Media & Society**, v. 20, n. 1, 2016.

PLAVNICK, L. El proyecto de Ley para regular las responsabilidades de los proveedores de servicios de internet. **Abogados**, 26 mar. 2018. Disponible en: <https://www.abogados.com.ar/el-proyecto-de-ley-para-regular-las-responsabilidades-de-los-proveedores-de-servicios-de-internet/21182>

POLÉMICA contra Facebook en Noruega por censurar foto de "La niña del napalm". **Agencia EFE**, 09 sep. 2016. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/espana/gente/polemica-contra-facebook-en-noruega-por-censurar-foto-de-la-nina-del-napalm/10007-3035343>. Acceso en: 01 maio 2019.

PROYECTO de ley por la libertad de expresión. **Cámara Argentina de Internet**, 17 nov. 2017. Disponible en: <http://www.cabase.org.ar/dictamen->



-favorable-para-el-proyecto-de-ley-que-regula-la-responsabilidad-de-los-intermediarios-de-internet/. Acceso en: 01 maio 2019.

ROSSI, D. Proveedores de servicios de Internet en Argentina: restricciones al debate de su regulación. In: ENCUENTRO NACIONAL DE CARRERAS DE COMUNICACIÓN, 16., 2018, Olavarría. **Actas** [...].Olavarría: Fadeccos, 2018.

SRNICEK, N. **Capitalismo de plataformas**. Buenos Aires: Ed. Caja Negra, 2018.

TILLY, C. Contienda política y democracia. In: TILLY, C. **Contienda política y democracia en Europa: 1650-2000**. Barcelona: Hacer Editorial, 2007.

WEAVER, R.; ROCKMAN, B. Examinando los efectos de las instituciones. In: BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. **Capacidades estatales: Diez textos fundamentales**. Buenos Aires: CAF, 2015. p. 357-407.

ZUAZO, N. **Los dueños de internet: Cómo nos dominan los gigantes de la tecnología y qué hacer para cambiarlo**. Buenos Aires: Debate, 2018.

ZUKERFELD, M. De niveles, regulaciones capitalistas y cables submarinos: una introducción a la arquitectura política de Internet. **Revista Virtualis**, Sociedad de la Información y del Conocimiento, n. 1, p. 5-21, Ene.-jun. 2010.

**A TV colombiana entre o público e o privado: tensões políticas, econômicas e culturais na distinção histórica de modelos televisivos**

**La TV colombiana entre lo público y lo privado: tensiones políticas, económicas y culturales en la distinción histórica de modelos televisivos**

**Colombian television between public and private: political, economic and cultural tensions in the historical distinction of television models**

**Gedma Alejandra Salamanca Rodríguez**

Mestra em Comunicação pela Universidade Federal de Ouro Preto

Contato: sr.alejandra09@gmail.com

**Frederico de Mello Brandão Tavares**

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Ouro Preto

Contato: frederico.tavares@ufop.edu.br

Artigo submetido em 03/06/2019

Aprovado em 12/08/2019





## Resumo

Na Colômbia, a história da televisão oscilou entre gradações de participação e gestão estatal e privada, em um esquema misto singular no mundo. As tensões entre os atores envolvidos neste contexto e as expectativas comerciais e culturais aí presentes, criaram diferentes modelos que determinaram estruturas de propriedade, conteúdos e formas de trabalho; moldando o decisivo papel que a TV ocupou na sociedade ao longo do tempo. A partir de uma pesquisa documental e da análise de relatos sobre a TV colombiana, o artigo problematiza essas questões e aponta a distinção histórica de um projeto inicial de nação, pela TV, que gradualmente se mercantilizou.

Palavras-chave: Identidade nacional colombiana. Modelos de negócios televisivos. Televisão colombiana. Televisão estatal. Televisão privada.

## Resumen

En Colombia, la historia de la televisión osciló entre diferentes grados de participación y gestión estatal y privada, en un esquema mixto singular en el mundo. Las tensiones entre los actores involucrados en este contexto y las expectativas comerciales y culturales ahí presentes, crearon diferentes modelos que determinaron estructuras de propiedad, contenidos y formas de trabajo; moldando el decisivo papel que la TV ocupó en la sociedad a lo largo del tiempo. A partir de una investigación documental y del análisis de relatos sobre la TV colombiana, el artículo problematiza estas cuestiones y apunta la distinción histórica de un proyecto inicial de nación, por la televisión, que gradualmente se mercantilizó.

Palabras clave: Identidad nacional colombiana. Modelos de negocios televisivos. Televisión colombiana. Televisión estatal. Televisión privada.

## Abstract

In Colombia, the history of television oscillated between different levels of participation and the state and the private management, in a unique mixed scheme in the world. The tensions between the actors involved in this context and the commercial and cultural expectations present there, created different models that determined ownership structures, contents and forms of work; molding the decisive role that TV occupied in society over time. Based on a documentary investigation and the analysis of stories about Colombian TV, the article problematizes these issues and points out the historical distinction of an initial project of a nation, by television, which gradually became commercialized.

Keywords: Colombian national identity. Television business models. Colombian television. State television. Private television.

1. Dentro das primeiras pode se contar as televisões da França, a Itália ou o Reino Unido, enquanto na televisão comercial destaca-se a televisão comercial dos Estados Unidos e a maioria da América Latina.

2. Entendemos como industrialização à lógica de máxima ganância econômica aplicada à indústria cultural, que tem incidência sobre a forma de trabalho e sobre a produção cultural, aplicando procedimentos industriais buscando maior eficiência. Como explica Bolaño (2005), o que define o trabalho cultural é o seu caráter de mediação simbólica, a capacidade de criar audiência. Na lógica do sistema capitalista tanto o produto cultural como a audiência adquirem caráter de mercadoria e a mediação é deixada à concorrência dos capitais. Na supremacia da lógica industrial, a televisão perde grande parte de seu sentido de serviço público para ficar ao serviço dos capitais econômicos.

3. Ramírez (2015) fala da formação de uma audiência-mercancia como conceito para entender esse contexto.

4. No âmbito de uma lógica liberal, que predominou no mundo a partir dos anos 1990, em relação aos meios de comunicação, mas nos diversos setores da sociedade em geral, houve “uma retirada progressiva do estado, em benefício do interesse privado e mercantil, facilitando a acu-

## Introdução

Diferentemente de outras televisões do mundo, que se definiram desde o começo como estatais ou comerciais<sup>1</sup>, a televisão colombiana se desenvolveu em um esquema que combinou a presença do Estado e de empresas particulares em um modelo híbrido público-comercial (GARCÍA RAMÍREZ, 2017). Da sua origem pública em 1954, ligada a um ideal de nação e de propaganda política, foi rapidamente para um sistema misto em que conviviam, não sem tensões, o Estado, as programadoras/produtoras e os anunciantes; e que se transformou, ao final do século XX, em um modelo privado que privilegia os interesses de canais particulares.

Na transição entre os distintos modos de produção e controle, bem como no desenvolvimento temporal destes, pode-se evidenciar, assim, um progressivo processo de industrialização<sup>2</sup> da televisão na Colômbia, que se acentua junto com o poderio de capitais privados e o enfraquecimento do papel do Estado. Tal modificação, é possível dizer, não apenas tem consequências “internas” – no meio em si e no lugar que ele foi ocupando no país –, mas também externas, já que a relação entre televisão e sociedade se modifica, ocasionando um tipo de interação que se estabelece sob bases determinadas por interesses, principalmente, mercadológicos e institucionais, tendo o lucro e a padronização cultural e do público<sup>3</sup> como algumas de suas facetas<sup>4</sup>.

As transformações nos modelos, dadas pelas tensões entre os atores envolvidos e pelas expectativas econômicas e culturais que foram aparecendo, descrevem, não só uma questão de propriedade, mas diferentes ideias sobre televisão, incidindo no tipo de conteúdos, nas formas de produção e na relação com as audiências. Mais que isso, criaram marcadas formas de “experiências televisivas” por parte dos telespectadores, configurando também um circuito comunicacional singular.

Durante os primeiros anos, dependendo completamente do governo militar, a televisão se constituiu como um meio público, que serviria a um projeto de nação baseado na educação de um povo considerado inculto. As elites políticas e intelectuais, amparadas por critérios de alta cultura, consideravam-se como as únicas modernas e, portanto, com a missão de libertar às maiorias da sua condição de “povo” (URIBE, 2004). Assim, seguindo os esquemas estabelecidos anteriormente para o cinema e a rádio, buscou-se com a TV a difusão massiva de expressões cultas sob a orientação de uma minoria letrada.

No entanto, já em 1955, a entrada de empresas programadoras/produtoras privadas exigiu revisar a compreensão da televisão para introduzir um aspecto comercial. Sob um modelo misto, a programação foi se adaptando para atender, ao mesmo tempo, aos objetivos nacionais pensados pelos governos e aos interesses de mercado das empresas privadas<sup>5</sup>. A concepção cultural foi mudando, passando de se entender como um instrumento

mulação de capital e a mercantilização dos espaços informacionais e culturais” (JAMBREIRO, 2004, p. 76); assim como “uma instrumentalização direta das ações públicas em favor dos grupos empresariais, em prejuízo do interesse público e da democratização dos serviços informativo-culturais” (JAMBREIRO, 2004, p. 76).

5. A pesquisadora Patricia Anzola (1988), citada por García Ramírez (2015, p. 32) chamou a atenção para como, já neste modelo misto de televisão, interesses privados forjaram o desenho de uma TV como contornos tipicamente privados: “Por trinta anos, a Colômbia manteve a ficção de um sistema nacional de televisão de serviço público, administrado pelo Ministério das Comunicações [...]. No entanto, durante a maior parte de sua vida, a televisão colombiana era uma empresa privada que operava com lucro, e a renda da publicidade comercial financiava quase toda a programação e produção” (ANZOLA, 1988, p. 82, tradução nossa). Do original: “Durante treinta años Colombia mantuvo la ficción de un sistema nacional de televisión de servicio público, administrado por el Ministerio de Comunicaciones [...]. Sin embargo, durante casi toda su vida, la televisión colombiana fue una empresa privada que operó con fines de lucro, y los ingresos procedentes de la publicidad comercial financiaron casi toda

de “ilustração intelectual” para uma maioria inculta, à construção de histórias baseadas em realidades nacionais. A organização por faixas, a presença estatal e a existência de uma multiplicidade de produtoras, associam-se com uma diversidade de propostas narrativas e estéticas e com uma programação criativa com referências ao país, mas com padrões mercadológicos já incipientes.

Para finais da década de 1980, a presença de poderosos empresários interessados no negócio da televisão pressionou a mudança para um esquema livre da regulação do Estado, de acordo com tendência neoliberal que ganhava força no mundo. A intenção era desenvolver um meio mais autônomo e que superasse as limitações de crescimento que representavam as regulamentações do governo.

O governo do Presidente Cesar Gaviria, entre 1990 e 1994, coincide com a efetiva chegada do modelo neoliberal na Colômbia, quando foi intensa a acolhida aos interesses de conglomerados econômicos. Como aponta Castaño (2002, p. 63, tradução nossa):

Durante o governo de Cesar Gaviria (1990–1994), abriram-se todas as possibilidades para a realização das grandes reformas políticas, sociais, mas fundamentalmente econômicas; porque o texto da nova Carta Política tem um alto conteúdo economicista, e nele se circunscreve todo o funcionamento do Estado à consolidação da economia, com vistas a uma melhor produtividade para a competitividade internacional dos nossos produtos<sup>6</sup>.

O apanhado realizado por Castaño (2002) deve ser observado criticamente, já que as vantagens por ele descritas podem também ser vistas sob o viés dos impactos de um aprofundamento em desigualdades estruturais históricas do país. Especificamente em relação aos meios de comunicação, fundamentado nos pressupostos da Constituição de 1991, o Estado acompanhou a privatização do modelo televisivo e viu crescer dois grandes grupos empresariais no setor – RCN e Caracol –, o que gerou um novo contexto de controle e domínio da informação na Colômbia.

Com o modelo privado, inaugurado com os canais RCN e Caracol em 1998, tentou-se instituir uma televisão com opções diversas, na qual convivessem alternativas públicas, mistas e privadas, em um exercício de autorregulação e responsabilidade social. Mas em pouco tempo ficou claro que os novos canais, propriedade de grandes grupos econômicos, contavam com maiores recursos, gerando um esquema de competição desigual. A migração da publicidade e da audiência para os canais privados levou à maioria das produtoras a declarar falência e sua saída afetou a diversidade narrativa característica do modelo precedente.

Uma boa parte dos profissionais da televisão percebe a concretização de uma *industrialização* do meio, entendida como a supremacia do negócio so-



la programación y producción”.

6. Do original: “Durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) se abrieron todas las posibilidades para la realización de las grandes reformas políticas, sociales pero fundamentalmente económicas; pues el texto de la nueva Carta Política tiene un alto contenido economicista, y en el se circunscribe todo el funcionamiento del Estado hacia la consolidación de la economía, con miras a una mejor productividad para la competitividad de nuestros productos a nivel internacional”.

7. Do original: “Con la entrada en funcionamiento de estos canales en 1998, el panorama audiovisual se transforma drásticamente. Los nuevos operadores privados vinculados a los grupos económicos más fuertes del país, realizan inversiones en infraestructura y personal que les permite establecer una diferencia en la programación y calidad frente a los canales públicos nacionales y regionales que seguían operando con presupuestos bajos y equipos obsoletos”.

8. A narcoficção se refere a uma tendência de produções que surgiu na Colômbia em 2006 e que têm temáticas de narcotráfico ou de violência. Caracterizam-se por se basear em fatos reais e por exaltar o caráter espetacular das histórias.

9. O termo dramatizado é utilizado para se referir a um tipo de produ-

bre os aspectos culturais e de interesse público (SALAMANCA, 2018). Existe uma preocupação dos canais por otimizar os recursos de produção e por achar novas formas de comercialização de conteúdos no exterior, desconsiderando narrativas locais ou produtos experimentais. Unidades múltiplas de gravação e equipes de roteiristas passam a ser práticas habituais para reduzir custos e tempos de gravação, afetando o caráter autoral e o cuidado nas atuações, características que eram comumente associadas às produções televisivas nacionais.

Com a entrada em operação desses canais em 1998, o panorama audiovisual se transformou drasticamente. Os novos operadores privados ligados aos grupos econômicos mais fortes do país fazem investimentos em infraestrutura e pessoal que lhes permitem estabelecer uma diferença de programação e qualidade em comparação com canais públicos nacionais e regionais que continuaram operando com orçamentos baixos e equipamentos obsoletos. (GARCÍA RAMÍREZ, 2015, p. 32, tradução nossa<sup>7</sup>)

Da mesma forma, formatos de emissões diárias e ficções *narco*<sup>8</sup> veiculadas por temporadas ganharam preferência sobre produções seriadas como comédias ou *dramatizados*<sup>9</sup>, criando uma standardização da televisão nacional e reduzindo a diversidade do modelo precedente.

Guiados pelo conceito de mercantilização, definido como o processo que torna bens e serviços, valorados pelo uso, em mercadorias valorizadas pelo econômico (MOSCO, 2006) o artigo propõe uma mirada crítica à história da televisão na Colômbia. Esse panorama aponta de maneira reflexiva para um conjunto de mudanças em relação a um projeto de nação, liderado pelo Estado e sustentado na diversidade e que se enfraqueceu gradualmente diante de interesses de mercado<sup>10</sup>.

Considerando as singularidades da TV colombiana, apresentamos características dos modelos de televisão que permitem compreender sua configuração em diferentes momentos. Pretendemos evidenciar como os intercâmbios e tensões entre o público e o privado e os interesses políticos, econômicos e culturais, foram determinando a maneira como se entendia a televisão e o lugar que esta ocupou no país. Recorremos, nesse trajeto, às falas de personagens que participaram da televisão nacional e que estão presentes no livro *La telenovela colombiana según nueve libretistas nacionales* de 2015, do comunicador social e professor Henry Ernesto Pérez Ballén, no documentário para televisão *Colombia en el espejo: 60 años de la televisión*, produzido em 2014 por Caracol TV e a série on-line *Estudio 5*, produzida em 2017 por RTVC, sistema de meios públicos. A análise qualitativa destas entrevistas buscou compreender as mudanças que aconteceram nas formas de produção e nos conteúdos, mostrando uma redução da diversidade e uma standardização das histórias.



ção seriada da televisão mista caracterizada por abordar conteúdos da literatura ou da realidade social do país e pelos tempos estendidos para sua produção que lhe permitiam um maior nível de experimentação.

10. Narváez (2013a) indica, desde uma mirada da Economia Política, o “esvaziamento” de uma esfera pública colombiana a partir do crescimento dos meios de comunicação privado no país – principalmente rádio e televisão – e do quase monopólio que estes meios passam a ter na configuração de uma “educação midiática” junto ao público nacional, sendo este visto muito mais como um conjunto de consumidores do que como um grupo amplo de cidadãos. Em outro texto do mesmo ano, o autor levanta questões sobre essa configuração dos meios no país (NARVÁEZ, 2013b).

11. Gustavo Rojas Pinilla foi militar colombiano que ocupou a presidência da Colômbia entre 1953 e 1957 depois de um golpe militar a Laureano Gómez. A diferença de outras ditaduras do continente a tomada de poder não se deu como um ato violento. A ditadura buscou pacificar o país devido ao panorama de violência protagonizado pelo enfrentamento entre os partidos Liberal e Conservador no período conhecido como La Violencia. O governo de Rojas se caracterizou por reformas sociais e pelo desenvolvimento econô-

Dessa forma, observamos que, enquanto o Estado manteve sua participação e a participação privada não se concentrou em poucas mãos, a televisão teve um valor de referência nacional, que se mesclava com seu aspecto de negócio. Na mudança para o modelo privado, a pouca presença do Estado e a ineficiência dele para orientar o desenvolvimento da televisão, converteu à televisão em parte do império dos poderosos grupos econômicos do país.

### **A televisão colombiana: tensões e interações entre o público e o privado**

Falar sobre televisão colombiana implica ir atrás de uma história de interações entre o estatal e o privado, que conformou diferentes modalidades de televisão. As misturas particulares, definidas por regulamentações, estruturas de propriedade e desenhos de programação (REY, 2002) definiram o lugar que a televisão ocupou no país em diferentes momentos, atendendo em maior ou menor medida a objetivos culturais ou comerciais. Propomos então um percurso que permita entender a transformação gradual que levou a televisão de um meio completamente controlado pelo Estado a um dominado pelos interesses de grandes grupos econômicos.

Inaugurada na Colômbia em 13 de junho de 1954, como parte dos atos comemorativos do primeiro ano de governo militar de Gustavo Rojas Pinilla<sup>11</sup>, a televisão foi entendida como o grande projeto público para a difusão de uma ideia de nação sustentada na cultura. Determinou-se que dependeria completamente do Estado na sua propriedade e programação e rejeitava-se qualquer tipo de presença comercial, fosse da publicidade ou de produtoras privadas, por considerar que afetava os objetivos de uma televisão nacional comprometida com o bom gosto e a qualidade (REY, 2002).

Sob uma mirada caudilhista, ligada à imagem do general presidente (VIZCAÍNO, 2005), o governo impulsionou a televisão contratando atores nacionais e estrangeiros, adequando equipes para estruturar a cobertura e outorgou créditos às famílias para adquirir televisões. A programação estava baseada em musicais, educativos e teleteatros e influenciada pelas abordagens culturais da rádio e do teatro nacional (ARANGO, 2004).

Em um momento atípico da história nacional em que não ocupavam a presidência os partidos tradicionais *Liberal e Conservador*<sup>12</sup>, o caráter massivo da televisão servia também como plataforma de difusão da imagem de Rojas Pinilla, em defesa dos ataques dos grandes jornais (URIBE, 2004). Assim, a ideia de meio público se confundia com a de propaganda, em um cenário de constantes disputas pelo poder.

Apesar das expectativas estatais de ter controle absoluto sobre a televisão, rapidamente teve que enfrentar as dificuldades de sustentar o meio apenas com recursos públicos. Assim, em 1955 se permitiu a presença de

mico, mas ligado ao Exército e à igreja. Promoveu a educação com a criação de escolas e universidades, o aeroporto El Dorado de Bogotá, o Hospital Militar e a instalação da televisão (GUSTAVO..., 2017).

12. Tradicionalmente o pensamento político da Colômbia se dividiu em dois partidos: o Liberal, fundado em 1848 com as ideias de José Ezequiel Rojas que buscava transformar o país passando de um sistema colonial a um Estado com leis para todos; e o Conservador, fundado em 1849 seguindo o programa proposto por Mariano Ospina Rodríguez e José Eusebio Caro, que defendiam um Estado colonial que perpetuara mediadas como a escravidão e a ligação com a igreja católica (HISTORIA..., 2017). Esses dois partidos, dirigidos pelas elites do país, alternaram-se no poder durante todo o século XX, com exceção do período de quatro anos da ditadura militar de Gustavo Rojas Pinilla, e protagonizaram diferentes enfrentamentos, entre eles, o conhecido como La Violencia (1946–1957).

13. A Televisora Nacional, fundada em 1955, foi uma entidade encarregada de organizar e administrar a televisão do país. Passou a ser chamar Inravisión em 1963.

14. A Radiodifusora Nacional foi uma entidade fundada em 1940 para administrar a rádio colombiana e encarregada da televisão no começo.

companhias privadas para financiar a produção, medida que consistia no aluguel de espaços da Televisora Nacional<sup>13</sup> a empresas de publicidade que faziam programas para seus clientes ou o aluguel dos espaços a empresários para apresentar programas com o financiamento da publicidade (REY, 2002).

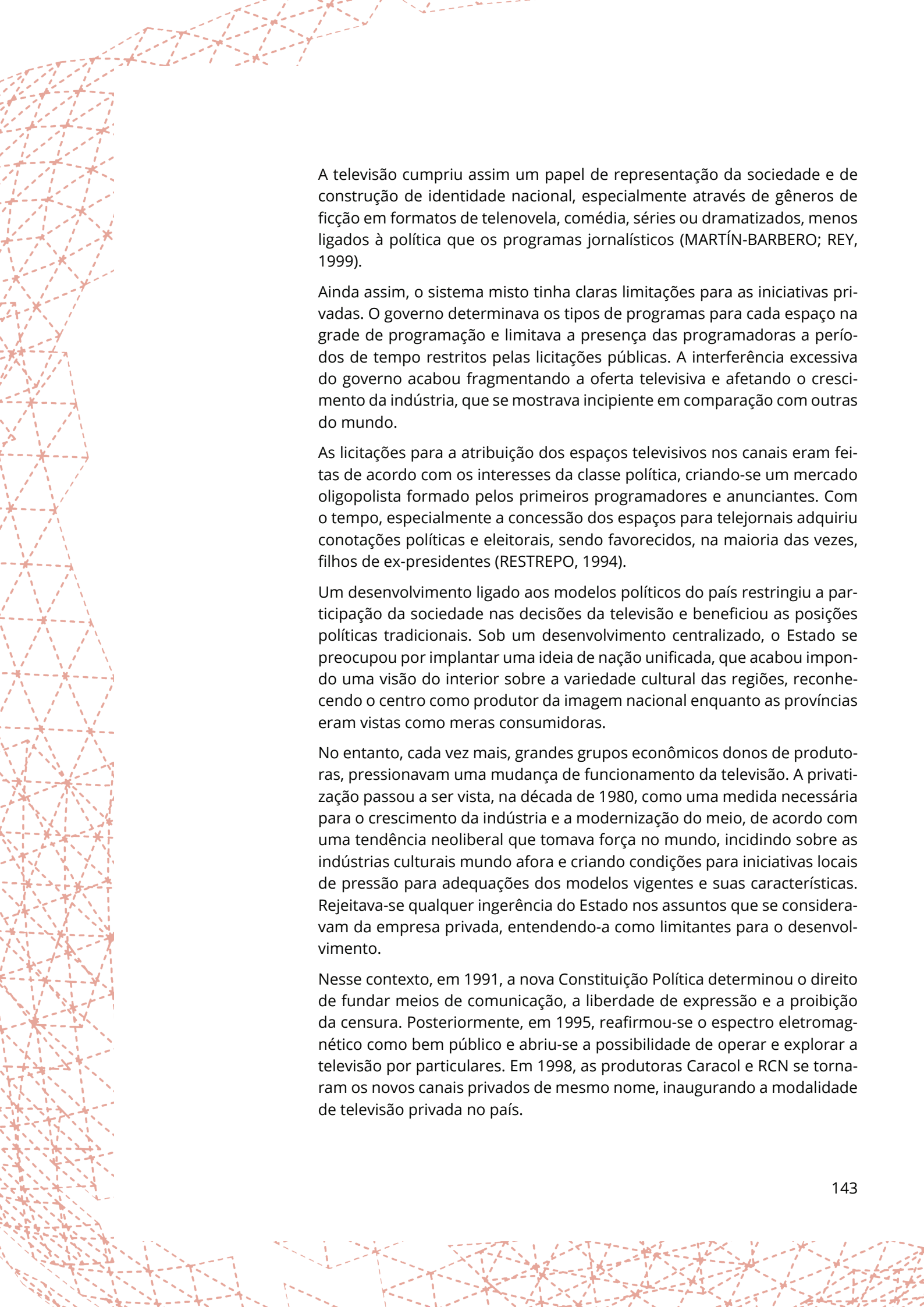
Tentando preservar o caráter de meio público, no boletim da Radiodifusora Nacional<sup>14</sup> transmitido em novembro de 1955, o governo justificou essa abertura, mas reforçou que não estaria renunciando ao controle e vigilância da programação e que as empresas privadas participariam como anunciantes e não como patrocinadores. O Estado guardava para si o direito de admitir ou rejeitar os conteúdos produzidos pelos privados, segundo favorecessem ou não os interesses nacionais (ARANGO, 2004).

Desse modo, a televisão colombiana vai adotando um sistema misto que consistia na divisão de funções entre o Estado e as programadoras privadas para o desenvolvimento da televisão. Enquanto o primeiro era dono dos canais e responsável pelas políticas, infraestrutura e regulação, as segundas produziam a maioria dos programas (VIZCAÍNO, 2005). Existia também uma programação educativa feita pelo Estado e financiada com o dinheiro que as programadoras pagavam pelos espaços.

As programadoras (depois também produtoras) eram pequenas ou médias empresas privadas que alugavam os espaços nos canais do Estado e recebiam, de acordo com um conjunto de critérios definidos pela lei, certo número de horas, que em nenhum caso, podiam exceder uma porcentagem máxima. As regulamentações estatais diferenciavam as programadoras que licitavam espaços de entretenimento, jornalísticos ou de opinião (REY, 2002).

Com a saída de Rojas Pinilla do poder, viu-se diminuído o respaldo do governo à televisão, por considerá-la um projeto da ditadura. Foram então as empresas programadoras e de publicidade que investiram e deram uma nova configuração institucional ao meio, fortalecendo sua presença no modelo misto que tinha se estabelecido. Como consequência, foram se compreendendo as lógicas de funcionamento da televisão como indústria, estabelecendo-se uma relação com a publicidade e explorando as formas de produção e de consumo.

Sem se definir como pública nem como privada, a televisão nacional se desenvolvia entre as tensões criadas pelas expectativas dos atores implicados. As regulamentações estatais estabeleciam uma cota mínima de conteúdo nacional e impediam que as programadoras desenvolvessem programas jornalísticos e de entretenimento ao mesmo tempo. Dessa forma, as produtoras se especializaram em diferentes gêneros e buscaram estabelecer um estilo narrativo e estético próprio, em um ambiente de competição gerado pela quantidade de empresas participantes.



A televisão cumpriu assim um papel de representação da sociedade e de construção de identidade nacional, especialmente através de gêneros de ficção em formatos de telenovela, comédia, séries ou dramatizados, menos ligados à política que os programas jornalísticos (MARTÍN-BARBERO; REY, 1999).

Ainda assim, o sistema misto tinha claras limitações para as iniciativas privadas. O governo determinava os tipos de programas para cada espaço na grade de programação e limitava a presença das programadoras a períodos de tempo restritos pelas licitações públicas. A interferência excessiva do governo acabou fragmentando a oferta televisiva e afetando o crescimento da indústria, que se mostrava incipiente em comparação com outras do mundo.

As licitações para a atribuição dos espaços televisivos nos canais eram feitas de acordo com os interesses da classe política, criando-se um mercado oligopolista formado pelos primeiros programadores e anunciantes. Com o tempo, especialmente a concessão dos espaços para telejornais adquiriu conotações políticas e eleitorais, sendo favorecidos, na maioria das vezes, filhos de ex-presidentes (RESTREPO, 1994).

Um desenvolvimento ligado aos modelos políticos do país restringiu a participação da sociedade nas decisões da televisão e beneficiou as posições políticas tradicionais. Sob um desenvolvimento centralizado, o Estado se preocupou por implantar uma ideia de nação unificada, que acabou impondo uma visão do interior sobre a variedade cultural das regiões, reconhecendo o centro como produtor da imagem nacional enquanto as províncias eram vistas como meras consumidoras.

No entanto, cada vez mais, grandes grupos econômicos donos de produtoras, pressionavam uma mudança de funcionamento da televisão. A privatização passou a ser vista, na década de 1980, como uma medida necessária para o crescimento da indústria e a modernização do meio, de acordo com uma tendência neoliberal que tomava força no mundo, incidindo sobre as indústrias culturais mundo afora e criando condições para iniciativas locais de pressão para adequações dos modelos vigentes e suas características. Rejeitava-se qualquer ingerência do Estado nos assuntos que se consideravam da empresa privada, entendendo-a como limitantes para o desenvolvimento.

Nesse contexto, em 1991, a nova Constituição Política determinou o direito de fundar meios de comunicação, a liberdade de expressão e a proibição da censura. Posteriormente, em 1995, reafirmou-se o espectro eletromagnético como bem público e abriu-se a possibilidade de operar e explorar a televisão por particulares. Em 1998, as produtoras Caracol e RCN se tornaram os novos canais privados de mesmo nome, inaugurando a modalidade de televisão privada no país.



15. Kantar IBOPE é empresa de medição de audiência na Colômbia.

16. Dados de IBOPE Colômbia apresentados por Bustamante e Aranguren (2017) evidenciam que para 2016 os canais privados Caracol e RCN tinham o 94,76% da audiência, enquanto os canais Señal Colombia, Canal Institucional e Canal Uno somavam juntos o 5,24% do rating.

17. Do original: “Los canales privados poseen importantes posibilidades de inversión puesto que son propiedad de poderosos grupos económicos, han construido programaciones mucho más integrales que los canales públicos abocados a la fragmentación de los espacios, sus franjas y sus compañías de producción, tienen mayor capacidad de reacción a las demandas de las audiencias, poseen una tradición reconocida en el medio y mantienen sistemas de comercialización mucho más consistentes y agresivos. A esto se suma su acceso a mercados cautivos (los de las propias empresas de los respectivos grupos económicos), su flexibilidad en materia de acceso a la tecnología y la consolidación de una infraestructura técnica y creativa destacada en dos campos estratégicos: la realización de telenovelas y la producción de la información”.

Neste novo esquema, a televisão pública e a mista não desapareceram, mas passaram a conviver com os canais privados. Ainda que essa mudança em teoria produzisse mais alternativas, o poderio dos grandes capitais privados levou ao fechamento da maioria das empresas produtoras do sistema misto, diminuindo a pluralidade de expressões televisivas (REY, 2002; RINCÓN, 2013).

Ao contrario do esquema anterior, o novo modelo é desenvolvido por canais e não por espaços. A diferença entre a figura das produtoras e dos canais está no fato de que as primeiras são concessionárias de faixas, enquanto os segundos o são da programação por inteira (REY, 2002). Os canais produzem conteúdo em torno das suas necessidades de mercado, priorizando o lucro sobre objetivos educativos ou culturais, em um exercício de autorregulação.


A entrada da televisão privada gerou novas transformações nas relações entre público e o privado para o desenvolvimento da televisão. A propriedade, que no esquema misto era compartilhada entre as empresas e o Estado, passou a estar concentrada nos dois canais privados, que se desenvolveram em um modelo empresarial, onde a medição dos índices de audiência cobra maior importância, estandardizando-se o sistema eletrônico da empresa IBOPE Colômbia<sup>15</sup>.

A Comisión Nacional de Televisión, organismo estatal criado com a Constituição de 1991 para dirigir a política de televisão, mostrou-se fraco para determinar, regulamentar e guiar os meios privados no princípio de responsabilidade social. Na crise das programadoras, dada nos primeiros anos da década de 2000, o Estado foi incapaz de criar estratégias que fortalecessem o sistema misto e público e em seu lugar, acabou liquidando varias empresas produtoras.

Em contraste, os canais privados continuaram crescendo até levar quase a totalidade da audiência<sup>16</sup> e da publicidade. Rey (2002, p. 132, tradução nossa) afirma que a hegemonia da televisão privada tem explicações óbvias:

Os canais privados possuem importantes possibilidades de inversão já que são propriedade de poderosos grupos econômicos, têm constituído programações muito mais integrais que os canais públicos abocados à fragmentação de seus espaços, suas faixas e suas companhias de produção, têm maior capacidade de reação às demandas das audiências, possuem uma tradição reconhecida no meio e mantêm sistemas de comercialização muito mais consistentes e agressivos. A isto se soma seu acesso a mercados cautivos (das próprias empresas dos respectivos grupos econômicos), sua flexibilidade em matéria de acesso à tecnologia e a consolidação de uma infraestrutura técnica e criativa destacada em dois campos estratégicos: a realização de telenovelas e a produção de informação<sup>17</sup>.





As intenções com a criação do sistema privado eram as de constituir uma estrutura televisiva dada por diferentes modalidades, com uma maior autonomia da presença estatal, que promovesse o crescimento da indústria e que permitisse ao Estado assumir um papel mais ativo na consolidação de uma TV pública.

Embora o esquema privado permitisse à televisão nacional crescer como indústria e entrar ao mercado global, diminuiu a diversidade narrativa e estética, enfraqueceu o projeto público de representação nacional e concentrou o meio em umas poucas mãos. Assim, passou-se de um sistema misto onde ocorreram interessantes interações, ainda que conflitantes entre fins públicos e interesses privados a um sistema centrado no privado com um sentido difuso do público (MARTÍN-BARBERO; REY; RINCÓN, 2000).

Ainda que o sistema misto continue existindo, o desenvolvimento da televisão colombiana está mais próximo de um modelo puramente comercial do que das misturas entre o interesse público e privado que aconteceram nos primeiros 40 anos.

### **A mercantilização da televisão: conteúdos e formas de produção**

A competição desigual entre os modelos e a falta de presença do Estado acabou produzindo um sistema concentrado que enfatizou o econômico e debilitou a visão pública que tentou se consolidar no sistema misto. Essa configuração pôde se evidenciar nas formas de produção e nos tipos de conteúdos do modelo privado, que representaram transformações e adaptações do esquema precedente. Nas falas de alguns personagens que fizeram parte da televisão nacional em diferentes momentos, é possível compreender essas transformações a partir das suas experiências.

Em primeiro lugar, podemos apontar que uma boa parte desses personagens reconhece um “antes” e um “depois/agora” da TV colombiana. Essa distinção não é claramente situada no tempo e se caracteriza por contraposições entre antigas e novas formas de produção, formatos e conteúdos. Mesmo sem uma alusão explícita, notamos que são referências a características dos modelos misto e privado. Nesse sentido, os modelos transcenderam as determinações legais para o imaginário, criando a ideia de que existem dois tipos de televisão, duas formas de produzi-la e de entendê-la.

A primeira dada pelo esquema misto, reconhece-se em um tempo passado e se exalta e se lembra com nostalgia, embora continue existindo na televisão atual junto com os canais privados; a segunda, refere-se a uma televisão privada, definida como industrializada, menos original e com menos referências nacionais.

Assim afirmam o diretor, roteirista e ator Pepe Sánchez e o crítico de televisão Omar Rincón: “Acredito que este sistema das programadoras, sem ser o sistema ideal era um pouco mais democrático, havia muito mais pesso-

18. Do original: “Yo creo que este sistema de las programadoras, sin ser el sistema ideal, pero era un poco más democrático, había mucha más gente proponiendo cosas en la pantalla de lo que hay ahora, ahora no hay sino dos”.

19. Do original: “Hasta 1995 teníamos 24 programadoras y productoras y cada una tenía 5 o 6 horas a la semana de programación, entonces cada una trataba de hacer la mejor programación, con una estética distinta [...] entonces convivían muchos gustos y realmente fue la época dorada de la televisión. Con la televisión privada lo que se crea es una maquila industrial con la cual se pierde la diversidad estética y la diversidad del país”.

20. Do original: “El gran reto de los canales cuando pasaron de lo público a lo privado fue pasar de hacer 16 horas a la semana a hacer 16 horas diarias. Eso obligó a que se reorganizaran y que se tomaran, por primera vez en serio, un tema que nunca se había contemplado y eran las políticas de programación. En el sistema mixto la programación venía determinada por el Estado. En el pliego de licitación ya venía decidido que había en cada espacio, con los canales privados, son ellos los responsables por la programación de todo el día, eso implicó pensar en géneros, en tipos de novelas, de programas de opinión, programas diferentes a los dramatiza-

as propondo coisas na televisão do que há agora, agora há apenas duas” (SÁNCHEZ, 2014, tradução nossa<sup>18</sup>).

Até 1995 nós tínhamos 24 programadoras e produtoras e cada uma tinha 5 ou 6 horas por semana de programação, então cada uma tentava fazer a melhor programação, com uma estética diferente [...] então muitos gostos coexistiram e realmente foi a era de ouro da televisão. Com a televisão privada o que se criou foi uma máquina industrial com a qual se perde a diversificação da estética e a diversidade do país. (RINCÓN, 2017, tradução nossa<sup>19</sup>)

A referência à industrialização tem a ver com formas de produção que utilizam os canais privados e que tentam economizar tempo e dinheiro (GARCÍA RAMÍREZ, 2015). Embora no sistema misto a televisão atendesse às necessidades do negócio das programadoras, era o Estado quem determinava a organização da grade e o tipo de conteúdo que deviam ser apresentados em cada espaço. As empresas destinavam seus recursos a um ou a uns poucos programas, conseguindo um maior cuidado nos detalhes das produções.

Em contraste, no modelo privado os canais têm que pensar em esquemas e políticas para produzir e organizar a programação por completo. Como explica o roteirista e diretor de conteúdo do Canal Caracol, Dago García, a mudança não significou apenas outra forma de administrar o negócio, mas uma nova forma de entendê-lo,

O grande desafio dos canais quando mudaram do público para o privado era passar de fazer 16 horas por semana a fazer 16 horas por dia. Isso os obrigou a se reorganizar e tomar, pela primeira vez a sério, um assunto que nunca havia sido contemplado e eram políticas de programação. No sistema misto, a programação era determinada pelo Estado, no edital já estava decidido que havia em cada espaço. Com os canais privados, eles são responsáveis pela programação do dia todo. Isso significava pensar em gêneros, tipos de telenovelas, programas de opinião, programas diferentes aos dramatizados. Foi um desafio e uma mudança não apenas na maneira de administrar o negócio, mas também de pensá-lo. (GARCÍA, 2017, tradução nossa<sup>20</sup>)

Como parte dessa nova forma de se pensar na TV, os canais privados começaram a privilegiar formatos de longa duração que permitissem fazer uma única promoção e que pudessem preencher um determinado espaço por um maior tempo. Comédias e *dramatizados*, que no esquema misto se transmitiam semanalmente, foram substituídos por telenovelas com emissões diárias. Nas palavras do ator Frank Ramírez:

Geralmente eles [canais privados] preferem ter um produto longo, 200 capítulos, porque fazem uma promoção única e porque o sucesso de uma série é curto,

dos. Fue todo un reto y todo un cambio no solo en la manera de ejecutar el negocio, sino de pensarlo”.

21. Do original: “Por lo general prefieren tener un producto largo, 200 capítulos, porque hacen una sola promoción y ya, porque el éxito en una serie es corto, entonces toca seguir con otra y tienen que volver a hacerle campaña publicitaria, es un problema más que todo económico por lo que se hacen tan pocas minisséries”.

22. Do original: “La privatización parte el sistema de programación [...] con las series hacíamos una hora a la semana, entonces para hacer esa hora a la semana teníamos un rango de tres días. Cuando se acaban las series tenías que producir una hora diaria, aparecen fenómenos como la doble unidad por ejemplo. Yo tenía que dirigir 15 escenas diarias, cuando fui a dirigir telenovela tenía que dirigir 45 escenas diarias, sencillamente todo queda, ponga la cámara y hágale”.

23. Nesse sentido, Bolaño (2006) menciona que na indústria cultural se produzem dois tipos de mercadorias, por um lado o serviço cultural, ou seja, o produto específico (livro, programa, informação), e por outro a audiência. A televisão cria estratégias para prender a atenção do público, a qual pode se medir no tempo de exposição dos indivíduos à programação. Buscando sempre a caracterização

então é necessário continuar com outra e eles têm que fazer a campanha publicitária, é um problema mais que tudo econômico o fato de produzir tão poucas minisséries. (RAMÍREZ, 2017, tradução nossa<sup>21</sup>)

Com a concentração da produção ficcional nas telenovelas, a televisão nacional perdeu parte da sua diversidade narrativa e das suas características de experimentação propiciadas pelos tempos de gravação mais extensos e pelos maiores recursos destinados aos formatos seriados. Em lugar disso, os canais desenvolveram estratégias para reduzir os tempos de gravação, conformando equipes de roteiristas e unidades múltiplas de gravação, que terminaram por afetar o caráter autoral e o cuidado nos detalhes das histórias.

A privatização parte o sistema de programação [...] com a série fazíamos uma hora por semana, então tínhamos para fazer aquela hora por semana tínhamos um espaço de três dias. Quando se terminaram as séries, tínhamos que produzir uma hora por dia, aparece fenómenos como a unidade dupla, por exemplo. Eu tinha que dirigir 15 cenas por dia [na televisão mista], quando fui dirigir novela, tinha que dirigir 45 cenas por dia, simplesmente tudo fica, é colocar a câmera e fazê-lo. (NAVAS, 2017, tradução nossa<sup>22</sup>)

Enquanto existiu o modelo misto, as programadoras tentavam estabelecer estilos narrativos e estéticos, com visões que as diferenciasses das suas concorrentes. Um chamado padrão tecno-estético (BOLAÑO, 2005) que lhes permitisse criar uma identidade com a qual o público as reconhecesse. A figura do roteirista, do diretor e até de alguns atores e atrizes, davam características especiais aos formatos e contribuía para constituir uma imagem da produtora. Ainda assim, o sistema limitava a criação de conteúdos a aqueles que se consideravam apropriados, sendo muitas vezes censurados pelos governos centrais.

Com mais atenção às medições de audiências, a produção privada focou em temáticas e formatos de sucesso comprovado e em conteúdos que conciliavam seus interesses com os gostos de públicos majoritários. O *rating* cobra importância como a forma para medir o sucesso dos canais e os estudos de audiência tornam o público um segmento caracterizado à disposição da publicidade<sup>23</sup>.

Duas falas aparecem neste sentido:

Digamos que antes, quando havia programadoras, cada uma queria se mostrar, cada uma trazia um produto mais interessante e não estávamos baseados no *rating*, estávamos baseados no uau! Que produto bom, que produto bonito e esse produto gerava *rating*. (BORRERO, 2014, tradução nossa<sup>24</sup>)

Estou ciente de que a televisão é um negócio, a televisão privada é um negócio para ganhar dinheiro e o

da quantidade (pessoas ou lares) e da qualidade (vaiáveis socioeconômicas) a audiência vai adquirindo um valor de troca entre as emissoras e a publicidade o anunciante.

24. Do original: “Digamos que antes cuando había programadoras cada una quería lucirse, cada una sacaba un producto más interesante y no estábamos basados en el rating, estábamos basados en ¡uau! Que buen producto, que lindo producto ye se producto genera ba rating”.

25. Do original: “Soy consciente que la televisión es un negocio, la televisión privada es un negocio para ganar dinero y es muy importante el rating, ese principio es inmodificable [...] Estamos lesionando al país al ponerle tanto énfasis a ese rating, que es dinero y no hay un equilibrio [...]”.

26. O horário do Prime Time, ou faixa principal da grade televisiva, corresponde na Colômbia ao horário das 19h até as 22h, de segunda a sexta.

27. Do original: “Lo del rating es un reto personal. Me considero un ganador y trato de poner toda la ciencia, todo lo que he aprendido en cada libreto para que lo vean muchas personas. Y no me pueden “satanizar” por eso. Si quieren televisión educativa, para eso están los canales públicos”.

*rating* é muito importante, esse princípio é imutável [...] estamos machucando o país colocando tanta ênfase nesse *rating*, que é dinheiro e não há equilíbrio [...]. (MUÑOZ, 2017, tradução nossa<sup>25</sup>)

Formatos de *realities* trazidos ou adaptados do exterior e ficções com temáticas *narco* começaram a ocupar os espaços do *Prime Time*<sup>26</sup> e a serem produzidos por temporadas, aproveitando uma mesma história central. Especialmente as produções *narco* têm suscitado controversa pela exaltação da figura do narcotraficante e de personagens violentos. Considerando a história de conflito armado da Colômbia, existem debates sobre a contribuição destes formatos a uma memória coletiva e sobre os objetivos que induzem os canais ao produzi-los.

Para o roteirista Gustavo Bolívar, autor de *Sin tetas no hay paraíso* (2006), primeira série reconhecida como *narco*, não pode se exigir à televisão privada um compromisso social porque essa é uma função da TV pública:

O *rating* é um desafio pessoal. Eu me considero um vencedor e tento colocar toda a ciência, tudo o que aprendi em cada roteiro para que muitas pessoas o vejam. E eles não me podem “demonizar” por isso. Se eles querem televisão educacional, para isso existem os canais públicos. (BOLÍVAR, 2015, tradução nossa<sup>27</sup>)

Porém, a televisão pública não consegue ser a alternativa que planteia Bolívar. Pouco a pouco a televisão deixou de ser uma plataforma privilegiada para projetos do Estado e hoje carece de uma inversão econômica e da liderança que lhe permita ser opção de interesses cidadãos. Com um canal educativo, Señal Colombia, e um canal do governo, Señal Institucional, a TV pública não tem conseguido se ligar com o país e superar a pretensão culta e a ligação “politiqueira” de outros tempos (RINCÓN, 2013).

Por outro lado, a televisão mista reduziu-se a um único canal, Canal Uno, administrado, desde 2017, pelo consorcio Plural Comunicaciones, conformado pelas programadoras RTI, CM&, NTC e HMTV1. A programação foca em telejornais com visões alternativas aos das emissoras privadas e em alguns formatos de concurso e entretenimento originais, além de uma grande quantidade de produções internacionais ou que foram veiculadas antes em outros canais. Ainda que tenham desenvolvido estratégias para posicionar o canal como uma opção, os poucos programas originais não têm conseguido competir com os formatos consolidados de RCN e Caracol e as medições de *rating* continuam favorecendo aos privados.

A paisagem televisiva se completa com canais regionais que se projetaram como uma representação da pluralidade cultural do país, mas que acabaram no mesmo lugar dos canais mistos e públicos. Sem orçamento suficiente, não conseguiram até agora aparecer como alternativa aos canais privados.



28. O Costumbrismo pode se considerar como uma alusão que fazem algumas produções aos costumes típicos de um lugar nacional colombiano.

29. As repetições às que a atriz faz referência não foram feitas nos canais privados, mas no canal público Señal Colombia.

30. Do original: “Es que ahora el ritmo son balas, no hay opción. Han pasado otras cosas, repeticiones, Don Chinche, [Romeo y] Busetá y a la gente joven, que no los vio en su época, les fascina, porque son atemporales, porque están inscritos en una época, la moda, la ropa, el estilo. La televisión ahora es tan sesgada y es una sola cosa, tan poco variada que no le da cabida a la gente”.

Assim, o panorama da TV colombiana atual parece focar em ficções *narco* e poucas propostas jornalísticas. Os personagens costumam contrapor a *narcoficção* às produções da televisão mista, construídas com um viés *costumbrista*<sup>28</sup>, que em comédias e telenovelas, apresentavam formas de vida das regiões da Colômbia ou que em formatos jornalísticos e de dramatizados traziam realidades sociais.

Para Gustavo Bolívar, a televisão de antes era inofensiva, porque não estava interessada em gerar reflexões, não olhava para a magnitude real do narcotráfico e da violência do país, mas ficava nas histórias da *Cinderela*, enquanto as séries da televisão privada começaram a mostrar uma realidade que tinha sido invisível (BOLÍVAR, 2017).

Em contrapartida, a atriz Vicky Hernández manifesta que as séries da televisão privada oferecem uma visão limitada e parcial da realidade nacional:

É que agora o ritmo é de balas, não há opção. Tem transmitido outras coisas, repetições, *Don Chinche*, [*Romeo y*] *Busetá*<sup>29</sup> e os jovens, que não os viram em seu tempo, ficam fascinados, porque são atemporais, porque estão inscritos em uma época, a moda, as roupas, o estilo. A televisão agora é tão tendenciosa e é uma coisa só, tão pouco variada que não abre espaço para as pessoas. (HERNÁNDEZ, 2017, tradução nossa<sup>30</sup>)

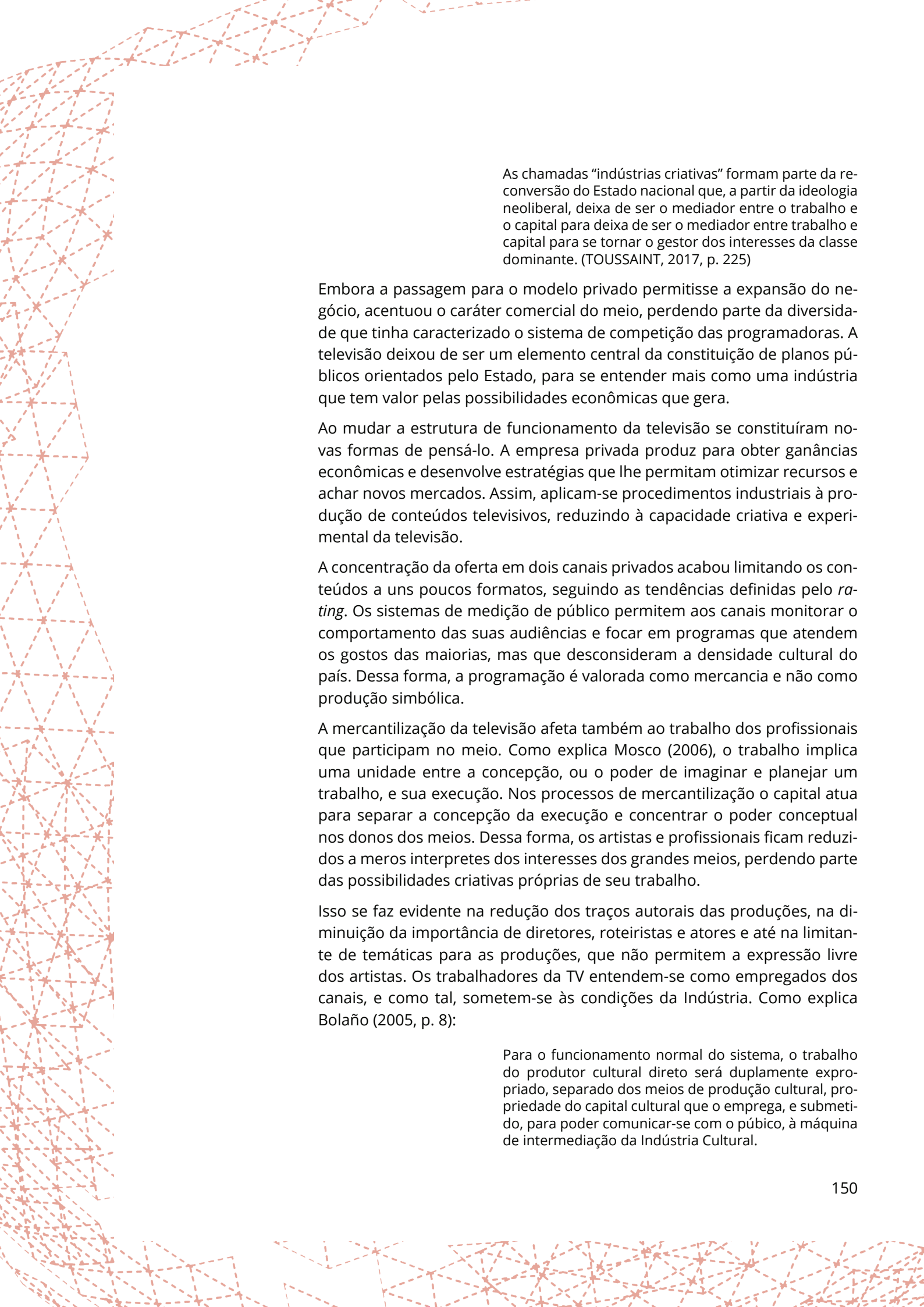
Seja entendida como uma reflexão sobre a história nacional ou como uma estratégia comercial, a *narcoficção* se constituiu em um dos grandes sucessos da televisão privada, chegando a conquistar mercados internacionais. Tendo achado uma fórmula de êxito, os canais concentraram sua produção, padronizando as narrativas e produzindo uma imagem reduzida do país.

## Considerações finais

O percurso apontado pela pesquisa permite observar as transformações na maneira como se desenvolveu a televisão nacional colombiana e a forma como foi entendida em diferentes momentos. Ainda que em uma aparente diversidade de opções, a televisão colombiana se desenvolve hoje com protagonismo dos grandes capitais privados e com uma ausência do público para orientar ou para produzir televisão.

A transformação do modelo misto ao privado não aponta unicamente para uma mudança no meio, mas a um movimento social, influenciado por uma corrente neoliberal, que na Colômbia buscou criar instituições mais independentes da política e promover o crescimento das indústrias a partir da liberdade de ação da iniciativa privada.

Movimento que não foi exclusivo da Colômbia e que diversificou o negócio da Televisão no mundo todo, com a aparição da TV a cabo e opções digitais, sob o controle de grandes capitais privados.



As chamadas “indústrias criativas” formam parte da reconversão do Estado nacional que, a partir da ideologia neoliberal, deixa de ser o mediador entre o trabalho e o capital para deixar de ser o mediador entre trabalho e capital para se tornar o gestor dos interesses da classe dominante. (TOUSSAINT, 2017, p. 225)

Embora a passagem para o modelo privado permitisse a expansão do negócio, acentuou o caráter comercial do meio, perdendo parte da diversidade que tinha caracterizado o sistema de competição das programadoras. A televisão deixou de ser um elemento central da constituição de planos públicos orientados pelo Estado, para se entender mais como uma indústria que tem valor pelas possibilidades econômicas que gera.

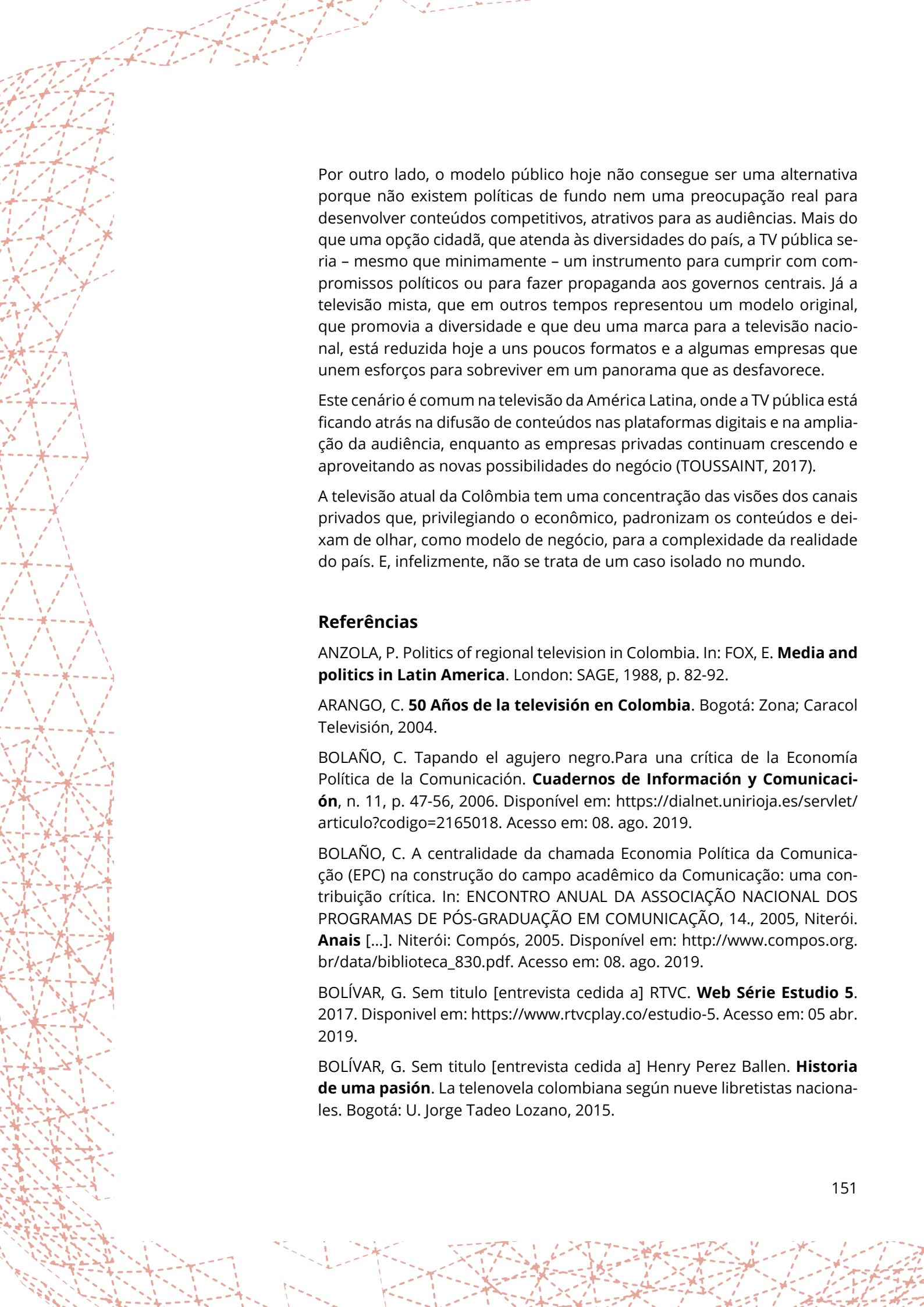
Ao mudar a estrutura de funcionamento da televisão se constituíram novas formas de pensá-lo. A empresa privada produz para obter ganâncias econômicas e desenvolve estratégias que lhe permitam otimizar recursos e achar novos mercados. Assim, aplicam-se procedimentos industriais à produção de conteúdos televisivos, reduzindo à capacidade criativa e experimental da televisão.

A concentração da oferta em dois canais privados acabou limitando os conteúdos a uns poucos formatos, seguindo as tendências definidas pelo *rating*. Os sistemas de medição de público permitem aos canais monitorar o comportamento das suas audiências e focar em programas que atendem os gostos das maiorias, mas que desconsideram a densidade cultural do país. Dessa forma, a programação é valorada como mercancia e não como produção simbólica.

A mercantilização da televisão afeta também ao trabalho dos profissionais que participam no meio. Como explica Mosco (2006), o trabalho implica uma unidade entre a concepção, ou o poder de imaginar e planejar um trabalho, e sua execução. Nos processos de mercantilização o capital atua para separar a concepção da execução e concentrar o poder conceptual nos donos dos meios. Dessa forma, os artistas e profissionais ficam reduzidos a meros interpretes dos interesses dos grandes meios, perdendo parte das possibilidades criativas próprias de seu trabalho.

Isso se faz evidente na redução dos traços autorais das produções, na diminuição da importância de diretores, roteiristas e atores e até na limitante de temáticas para as produções, que não permitem a expressão livre dos artistas. Os trabalhadores da TV entendem-se como empregados dos canais, e como tal, submetem-se às condições da Indústria. Como explica Bolaño (2005, p. 8):

Para o funcionamento normal do sistema, o trabalho do produtor cultural direto será duplamente expropriado, separado dos meios de produção cultural, propriedade do capital cultural que o emprega, e submetido, para poder comunicar-se com o público, à máquina de intermediação da Indústria Cultural.



Por outro lado, o modelo público hoje não consegue ser uma alternativa porque não existem políticas de fundo nem uma preocupação real para desenvolver conteúdos competitivos, atrativos para as audiências. Mais do que uma opção cidadã, que atenda às diversidades do país, a TV pública seria – mesmo que minimamente – um instrumento para cumprir com compromissos políticos ou para fazer propaganda aos governos centrais. Já a televisão mista, que em outros tempos representou um modelo original, que promovia a diversidade e que deu uma marca para a televisão nacional, está reduzida hoje a uns poucos formatos e a algumas empresas que unem esforços para sobreviver em um panorama que as desfavorece.

Este cenário é comum na televisão da América Latina, onde a TV pública está ficando atrás na difusão de conteúdos nas plataformas digitais e na ampliação da audiência, enquanto as empresas privadas continuam crescendo e aproveitando as novas possibilidades do negócio (TOUSSAINT, 2017).

A televisão atual da Colômbia tem uma concentração das visões dos canais privados que, privilegiando o econômico, padronizam os conteúdos e deixam de olhar, como modelo de negócio, para a complexidade da realidade do país. E, infelizmente, não se trata de um caso isolado no mundo.

## Referências

ANZOLA, P. Politics of regional television in Colombia. In: FOX, E. **Media and politics in Latin America**. London: SAGE, 1988, p. 82-92.

ARANGO, C. **50 Años de la televisión en Colombia**. Bogotá: Zona; Caracol Televisión, 2004.

BOLAÑO, C. Tapando el agujero negro. Para una crítica de la Economía Política de la Comunicación. **Cuadernos de Información y Comunicación**, n. 11, p. 47-56, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2165018>. Acesso em: 08. ago. 2019.

BOLAÑO, C. A centralidade da chamada Economia Política da Comunicação (EPC) na construção do campo acadêmico da Comunicação: uma contribuição crítica. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 14., 2005, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: Compós, 2005. Disponível em: [http://www.compos.org.br/data/biblioteca\\_830.pdf](http://www.compos.org.br/data/biblioteca_830.pdf). Acesso em: 08. ago. 2019.

BOLÍVAR, G. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5**. 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BOLÍVAR, G. Sem título [entrevista cedida a] Henry Perez Ballen. **Historia de una pasión**. La telenovela colombiana según nueve libretistas nacionales. Bogotá: U. Jorge Tadeo Lozano, 2015.

BORRERO, A. Sem título [entrevista cedida a] Caracol TV. **Documentário Colombia en el espejo: 50 años de la televisión en Colombia.** 2014.

BUSTAMANTE, B.; ARANGÚREN, F. Colombia: entre la variación y la innovación en Géneros y Formatos. In: OROZCO, G.; LOPES, I. **(Re)Inventión de Géneros y Formatos de la Ficción Televisiva:** anuario Obitel. Porto Alegre: Sulina, 2017. p. 219-256.

CASTAÑO, R. A. **Colombia y el modelo neoliberal.** Manizales: Universidad de Caldas, 2002.

COLOMBIA en el espejo: **60 años de la televisión.** Documentário. Direção: CARACOL. 2014.

GARCÍA, D. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5.** 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

GARCÍA RAMÍREZ, D. **Historia de la televisión en Colombia:** Procesos de regionalización y resignificación del paisaje televisivo. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GARCÍA RAMÍREZ, D. El modelo de televisión regional en Colombia: canales públicos bajo los parámetros del mercado. **Signo y Pensamiento**, v. 34, n. 66, p. 28-42, 2015. Disponível em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/13260>. Acesso em: 09 ago. 2019.

GUSTAVO Rojas Pinilla. In: **ENCICLOPEDIA Banrepcultural.** Bogotá: Banco de La República, Colombia, 2017. Disponível em: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Gustavo\\_Rojas\\_Pinilla](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Gustavo_Rojas_Pinilla). Acesso em: 15 maio 2019.

HERNÁNDEZ, V. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5.** 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

HISTORIA de los Partidos Políticos en Colombia. In: **ENCICLOPEDIA Banrepcultural.** Bogotá: Banco de La República, Colombia, 2017. Disponível em: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Historia\\_de\\_los\\_Partidos\\_Pol%C3%ADticos\\_en\\_Colombia](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Historia_de_los_Partidos_Pol%C3%ADticos_en_Colombia). Acesso em: 15 maio 2019.

JAMBREIRO, O. O Brasil na sociedade da informação: bases para um esquema de análise. In: JAMBEIRO, O.; BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. (Orgs.). **Comunicação, Informação e Cultura:** dinâmicas globais e estruturas de poder. Salvador: Edufba, 2004, p. 67-83.

MARTÍN-BARBERO, J.; REY, G. **Los ejercicios del ver.** Barcelona: Gedisa, 1999.

MARTÍN-BARBERO, J; REY, G; RINCÓN, O. Televisión pública, cultural, de calidad. **Revista Gaceta**, Bogotá, n. 47, p. 50-61, dic. 2000.

MOSCO, V. La Economía Política de la Comunicación: una actualización diez años después. **Cuadernos de Información y Comunicación**, v. 11, p. 57-



79, 2006. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/view/8118>. Acesso em: 09 ago. 2019.

MUÑOZ, C. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5**. 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

NARVÁEZ, A. Mercado y consumo: economía política de las telecomunicaciones en Colombia. **Campos em Ciências Sociais**, Bogotá, v. 1, n. 2, p. 231-250, jul./dec. 2013a. Disponível em: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/campos/article/download/2699/2613>. Acesso em 08 ago. 2019.

NARVÁEZ, A. Mercado de medios y esfera pública en Colombia. **Eptic Online**, v. 15, n. 1, p. 49-66, 2013b. Disponível em: <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/704>. Acesso em: 09 ago. 2019.

NAVAS, M. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5**. 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

PEREZ, H. **Historia de una pasión**: La telenovela colombiana según nueve libretistas nacionales. Bogotá: U. Jorge Tadeo Lozano, 2015.

PULIDO FAJARDO, I. T.; PEÑA DUARTE, M. A.; CUELLO SAUMETH, M. C. **Relación socio-económica entre los grupos económicos y los medios de comunicación colombianos en los últimos 20 años**, 2014. Manuscrito. 10 f.

RAMÍREZ, F. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5**. 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

RESTREPO, J. D. 40 Años de historia con imagen y sonido. In: INRAVISIÓN. **Historia de una Travesía**. Bogotá: Inravisión, 1994. p. 419-422.

REY, G. La televisión en Colombia. In: OROZCO, G. **Historias de la televisión en América Latina**. Barcelona: Gedisa, 2002. p. 117-162.

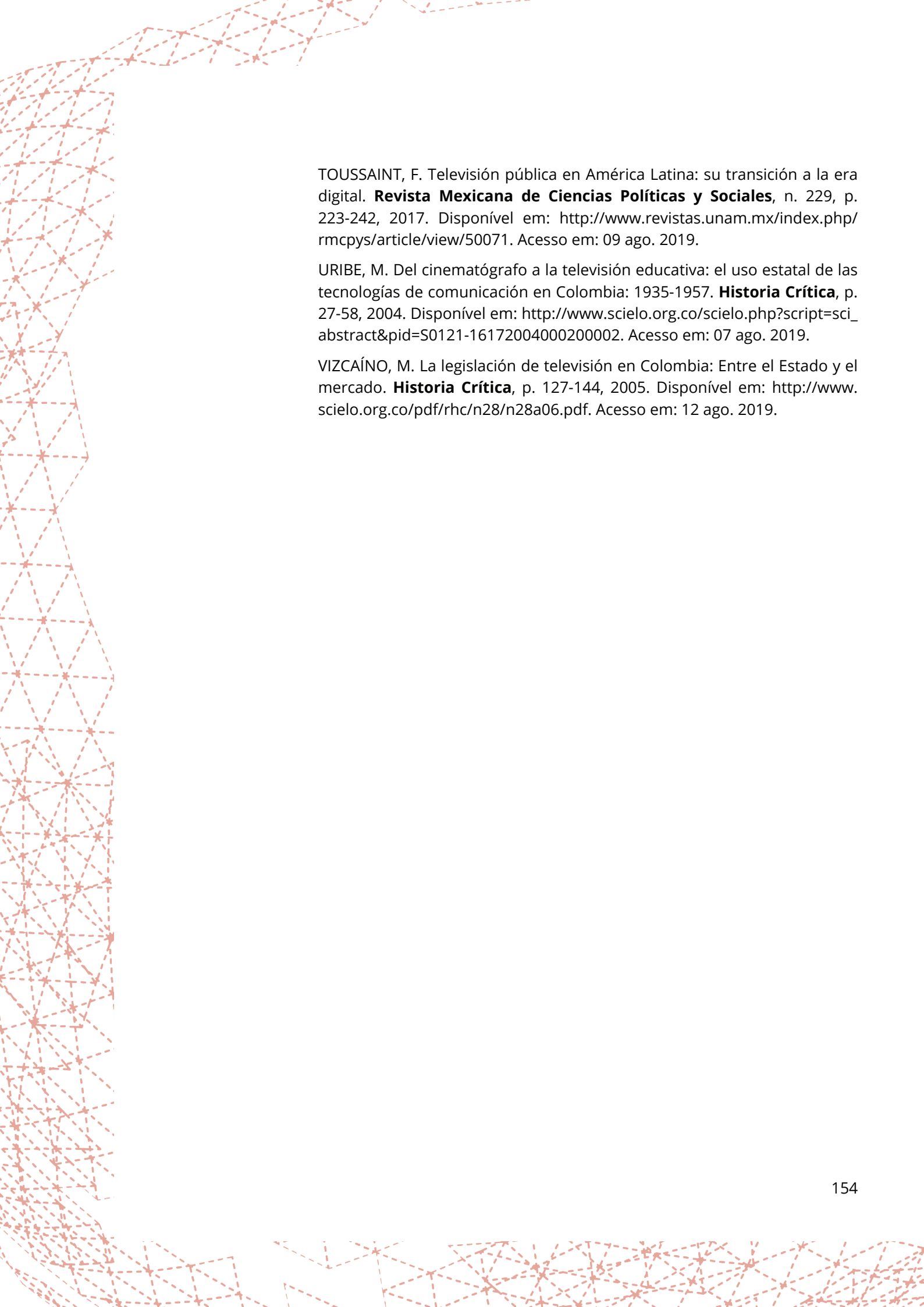
RINCÓN, O. Sem título [entrevista cedida a] RTVC. **Web Série Estudio 5**. 2017. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

RINCÓN, O. Perder es ganar un poco. In: RINCÓN, O. **Zapping TV [El paisaje de la tele latina]**. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2013. p. 187-196.

RTVC. **Estudio 5**, 2017. Web série. Disponível em: <https://www.rtvplay.co/estudio-5>. Acesso em: 05 abr. 2019.

SALAMANCA, A. **Do teleteatro às narco séries**: o gênero de teleficção colombiana. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018.

SÁNCHEZ, P. Sem título [entrevista cedida a] **Caracol TV**. Documentário Colombia en el espejo: 50 años de la televisión en Colombia. 2014.



TOUSSAINT, F. Televisión pública en América Latina: su transición a la era digital. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 229, p. 223-242, 2017. Disponible em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/50071>. Acceso em: 09 ago. 2019.

URIBE, M. Del cinematógrafo a la televisión educativa: el uso estatal de las tecnologías de comunicación en Colombia: 1935-1957. **Historia Crítica**, p. 27-58, 2004. Disponible em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-16172004000200002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-16172004000200002). Acceso em: 07 ago. 2019.

VIZCAÍNO, M. La legislación de televisión en Colombia: Entre el Estado y el mercado. **Historia Crítica**, p. 127-144, 2005. Disponible em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n28/n28a06.pdf>. Acceso em: 12 ago. 2019.

**Las políticas públicas y la sostenibilidad de los medios comunitarios en Argentina: evaluación de resultados a diez años de una regulación innovadora<sup>1</sup>**

**Políticas públicas e sustentabilidade da mídia comunitária na Argentina: avaliação dos resultados de dez anos de um regulamento inovador**

**Public policies and sustainability of the community media in Argentina: evaluation of the ten-year results of an innovative regulation**

**Maria Soledad Segura**

Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesora de las Facultades de Ciencias Sociales y Ciencias de la Comunicación de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.  
Contato: maria.soledad.segura@unc.edu.ar

**Alejandro Linares**

Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de la Universidad Nacional de La Pampa, Argentina.  
Contato: linares.alejandro.felix@gmail.com

**Agustín Espada**

Magíster en Industrias Culturales: políticas y gestión. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
Contato: aeespada@gmail.com

**Verónica Longo**

Magíster en Dirección de Comunicaciones Institucionales. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina.  
Contato: vblongo@hotmail.com

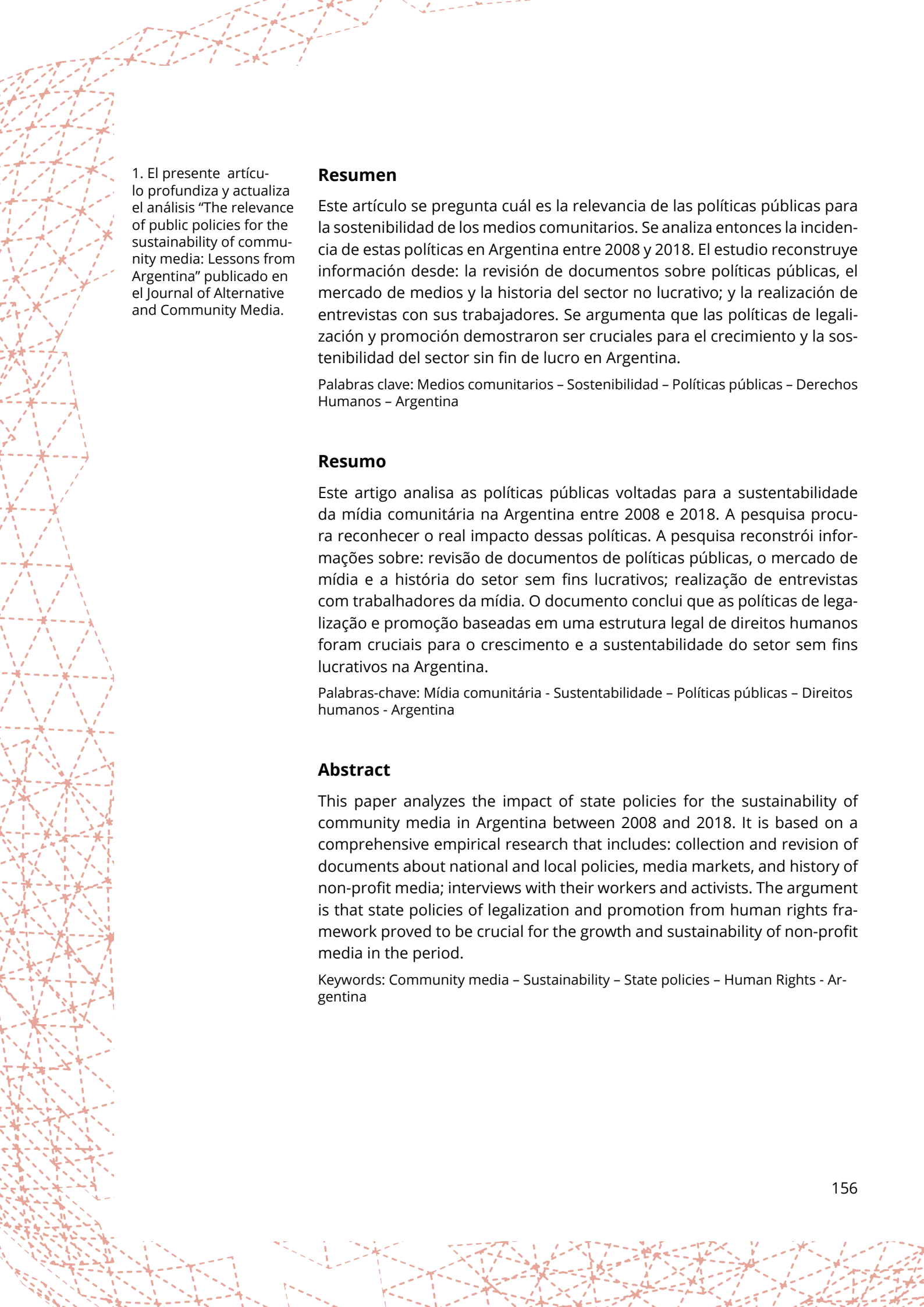
**Ana Laura Hidalgo**

Doctora en Ciencias Sociales. Profesora de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina.  
Contato: hidalgo.analaura@gmail.com

**Natalia Gabriela Traversaro**

Doctora en Estudios Sociales Latinoamericanos. Profesora en Facultad Ciencias de la Comunicación y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Contato: nataliatraversaro@gmail.com

Artigo submetido em 03/07/2019  
Aprovado em 25/08/2019



1. El presente artículo profundiza y actualiza el análisis “The relevance of public policies for the sustainability of community media: Lessons from Argentina” publicado en el Journal of Alternative and Community Media.

## Resumen

Este artículo se pregunta cuál es la relevancia de las políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios. Se analiza entonces la incidencia de estas políticas en Argentina entre 2008 y 2018. El estudio reconstruye información desde: la revisión de documentos sobre políticas públicas, el mercado de medios y la historia del sector no lucrativo; y la realización de entrevistas con sus trabajadores. Se argumenta que las políticas de legalización y promoción demostraron ser cruciales para el crecimiento y la sostenibilidad del sector sin fin de lucro en Argentina.

Palabras clave: Medios comunitarios – Sostenibilidad – Políticas públicas – Derechos Humanos – Argentina

## Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas voltadas para a sustentabilidade da mídia comunitária na Argentina entre 2008 e 2018. A pesquisa procura reconhecer o real impacto dessas políticas. A pesquisa reconstrói informações sobre: revisão de documentos de políticas públicas, o mercado de mídia e a história do setor sem fins lucrativos; realização de entrevistas com trabalhadores da mídia. O documento conclui que as políticas de legalização e promoção baseadas em uma estrutura legal de direitos humanos foram cruciais para o crescimento e a sustentabilidade do setor sem fins lucrativos na Argentina.

Palabras-chave: Mídia comunitária - Sustentabilidade – Políticas públicas – Direitos humanos - Argentina

## Abstract

This paper analyzes the impact of state policies for the sustainability of community media in Argentina between 2008 and 2018. It is based on a comprehensive empirical research that includes: collection and revision of documents about national and local policies, media markets, and history of non-profit media; interviews with their workers and activists. The argument is that state policies of legalization and promotion from human rights framework proved to be crucial for the growth and sustainability of non-profit media in the period.

Keywords: Community media – Sustainability – State policies – Human Rights - Argentina



## Introducción

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) de Argentina reconoció al sector sin fin de lucro como prestador de servicios de comunicación audiovisual, estableció un mecanismo de promoción y le reservó un tercio del espectro radioeléctrico. En tal sentido, la norma sancionada en 2009 fue una de las más ambiciosas en la región de acuerdo a los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos.

La pregunta guía de este artículo es la siguiente: ¿Cuál es la relevancia de las políticas públicas para la sostenibilidad de los medios comunitarios en Argentina? Para responderla, analiza la incidencia de la legalización y las políticas de promoción para la sostenibilidad de los medios comunitarios de este país entre 2008 y 2018. Se conceptualiza la sostenibilidad no sólo en su dimensión económica, sino también institucional, social y productiva.


Se argumenta que si bien el sector de los medios comunitarios, alternativos y populares en Argentina ha surgido y se ha mantenido durante décadas en la ilegalidad impuesta por el Estado, la acción estatal de legalización y fomento, en contextos de altísima concentración de la propiedad privada de medios, ha demostrado ser fundamental para el crecimiento y la sostenibilidad de los medios no lucrativos.

Por la particularidad de las políticas, el trabajo realiza un aporte original y relevante para propuestas de regulaciones y políticas públicas en Argentina, América Latina y también otras regiones del mundo

## Enfoque teórico

Los medios comunitarios, alternativos y populares son proyectos comunicativos que se caracterizan por enfrentar tanto la agenda de los grandes conglomerados mediáticos (SEL, 2009) como a los Estados que hacen posible ese sistema mediático (KEJVAL, 2009), y por su misión de empoderar a la ciudadanía y las organizaciones comunitarias para que puedan participar en el desarrollo sustentable de las comunidades locales (VILLAMAYOR y LAMAS, 1998). Así lo reconocen diversos organismos internacionales al destacar su centralidad en las sociedades democráticas para contribuir a conformar sistemas de medios más plurales y espacios de participación ciudadana (ONU, OEA, OSCE y CADHP, 2007; COMISIÓN DE CULTURA Y EDUCACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, 2008; y OEA, 2010).

La sostenibilidad de un medio comunitario, como el de toda iniciativa social, "permite y prevé su perdurabilidad en el tiempo, su fortalecimiento estructural y la posibilidad de realizar ajustes y cambios necesarios, a través de mecanismos e instrumentos adecuados para su continuidad y su proyección" (ESCOBAR, SALGADO y DÁVILA, 2008: 10). Desde esta perspectiva, se conceptualiza la sostenibilidad como una categoría compleja que supera



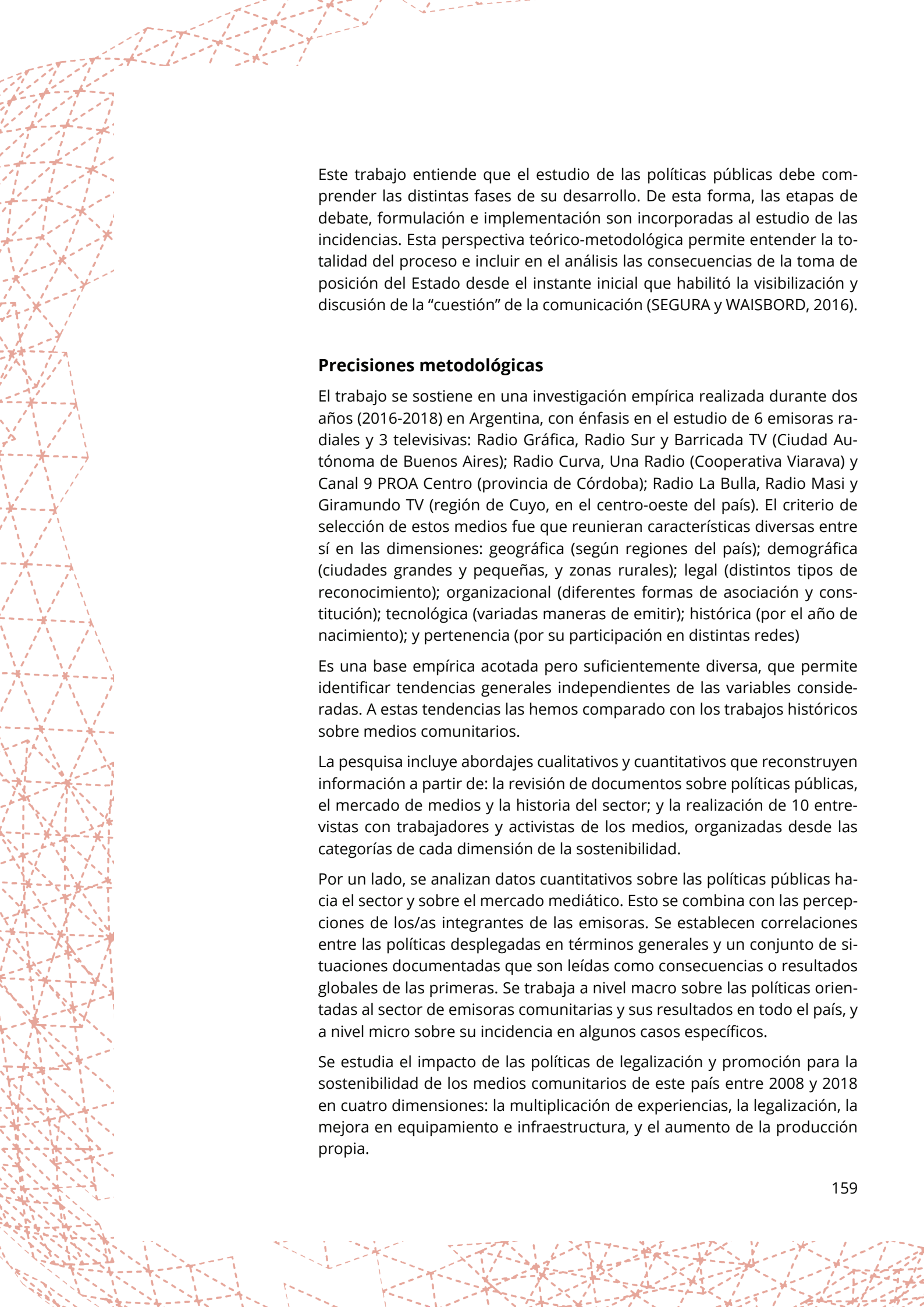
la dimensión meramente (a) económica, para incluir también las dimensiones (b) institucional; (c) social; y (d) de producción. Se entiende también que esas cuatro dimensiones están intrínsecamente articuladas. A partir de esta definición, se operacionalizaron las categorías con las cuales se realizó el trabajo de campo (SEGURA y otros/as, 2017a).

En la dimensión económica se reconocen las siguientes categorías: fuentes de ingreso; destino de los fondos; obstáculos y facilitadores para obtener recursos; patrimonio; dinámicas de toma de decisiones de gestión económica; y tareas de gestión económica. En la dimensión institucional se observa: reconocimiento legal; obstáculos y facilitadores en el acceso y uso de las frecuencias; fuerza de trabajo; vinculación de la organización con el entorno. En la dimensión social se atiende a los siguientes puntos: vínculo con públicos indiferenciados; audiencias formadas; relación con otras organizaciones; vínculos con el Estado. Finalmente, las categorías para la dimensión de producción son: público destinatario; percepción de su público real; criterios y definiciones de producción; rutinas de trabajo; lógicas de programación; grilla de programación; cobertura; modo y horario de transmisión.

Según los estándares internacionales de derechos humanos recomendados por los organismos arriba citados, el sostenimiento de los medios comunitarios es una cuestión pública que el Estado debe garantizar. Esto se desprende del papel central que las emisoras comunitarias desempeñan para asegurar el pluralismo en los sistemas mediáticos, para ampliar las posibilidades de ejercicio del derecho a comunicar y, por ende, para hacer posible que los diversos grupos sociales, políticos, culturales y étnicos que componen una sociedad puedan reivindicar otros derechos.

La política estatal es entendida como aquel “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (OZLAK y O'DONNELL, 1984: 113). “De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (113). Las políticas de comunicación son decisiones que deben ser comprendidas en vinculación con su contexto histórico, las relaciones de poder que expresan y los conflictos de intereses que visibilizan.

Las políticas estatales constituyen una de las condiciones que favorecen o restringen las posibilidades de llevar adelante las prácticas. No obstante, no las determinan. Es posible establecer fuertes correlaciones que nos permiten argumentar la probabilidad de incidencia de cierta política en determinado resultado. Sin embargo, no es posible determinar que haya sido la causa preponderante de esa consecuencia. También es posible recuperar las valoraciones de los actores a quienes están dirigidas estas políticas.



Este trabajo entiende que el estudio de las políticas públicas debe comprender las distintas fases de su desarrollo. De esta forma, las etapas de debate, formulación e implementación son incorporadas al estudio de las incidencias. Esta perspectiva teórico-metodológica permite entender la totalidad del proceso e incluir en el análisis las consecuencias de la toma de posición del Estado desde el instante inicial que habilitó la visibilización y discusión de la “cuestión” de la comunicación (SEGURA y WAISBORD, 2016).

### **Precisiones metodológicas**

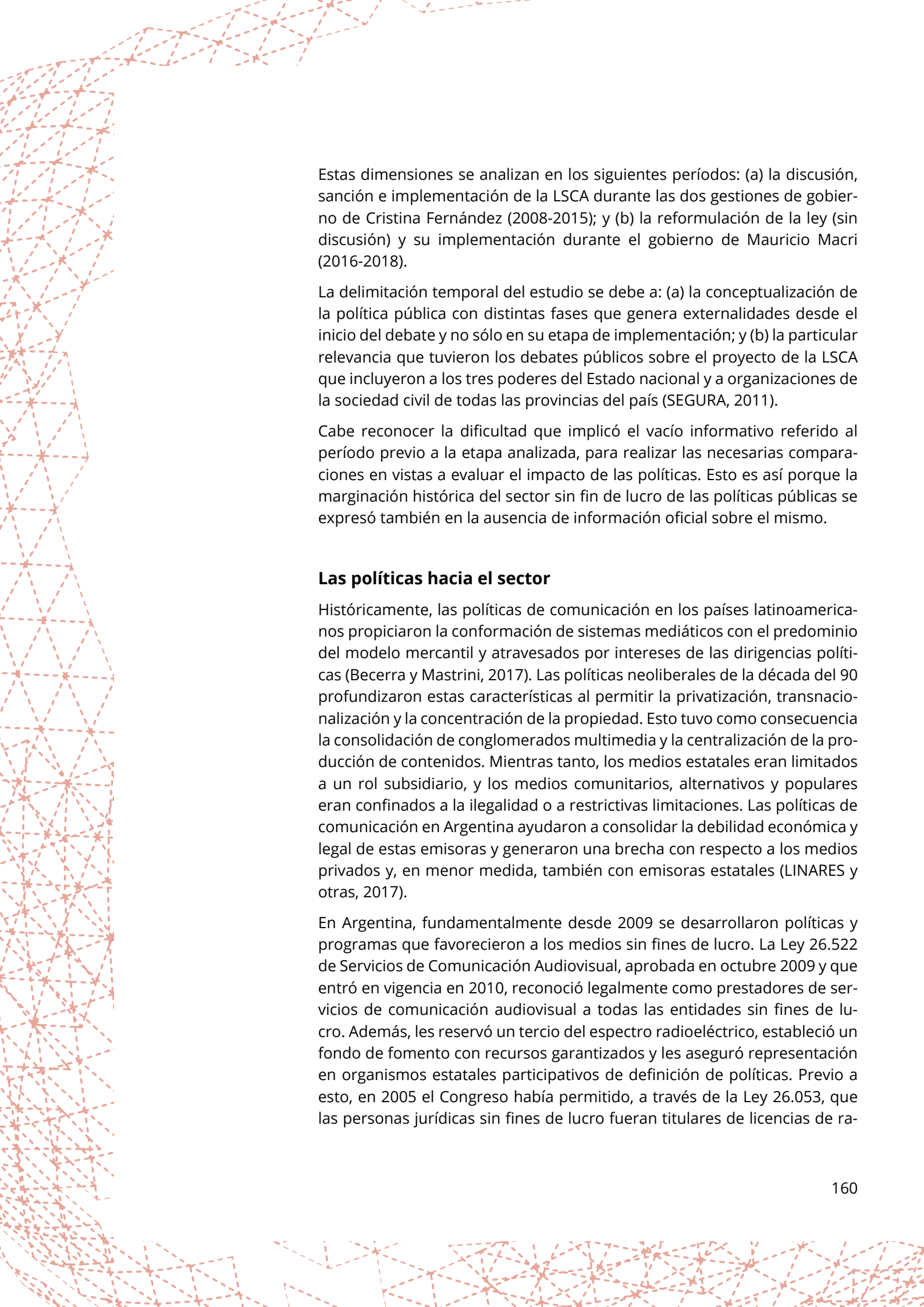
El trabajo se sostiene en una investigación empírica realizada durante dos años (2016-2018) en Argentina, con énfasis en el estudio de 6 emisoras radiales y 3 televisivas: Radio Gráfica, Radio Sur y Barricada TV (Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Radio Curva, Una Radio (Cooperativa Viarava) y Canal 9 PROA Centro (provincia de Córdoba); Radio La Bulla, Radio Masi y Giramundo TV (región de Cuyo, en el centro-oeste del país). El criterio de selección de estos medios fue que reunieran características diversas entre sí en las dimensiones: geográfica (según regiones del país); demográfica (ciudades grandes y pequeñas, y zonas rurales); legal (distintos tipos de reconocimiento); organizacional (diferentes formas de asociación y constitución); tecnológica (variadas maneras de emitir); histórica (por el año de nacimiento); y pertenencia (por su participación en distintas redes)

Es una base empírica acotada pero suficientemente diversa, que permite identificar tendencias generales independientes de las variables consideradas. A estas tendencias las hemos comparado con los trabajos históricos sobre medios comunitarios.

La pesquisa incluye abordajes cualitativos y cuantitativos que reconstruyen información a partir de: la revisión de documentos sobre políticas públicas, el mercado de medios y la historia del sector; y la realización de 10 entrevistas con trabajadores y activistas de los medios, organizadas desde las categorías de cada dimensión de la sostenibilidad.

Por un lado, se analizan datos cuantitativos sobre las políticas públicas hacia el sector y sobre el mercado mediático. Esto se combina con las percepciones de los/as integrantes de las emisoras. Se establecen correlaciones entre las políticas desplegadas en términos generales y un conjunto de situaciones documentadas que son leídas como consecuencias o resultados globales de las primeras. Se trabaja a nivel macro sobre las políticas orientadas al sector de emisoras comunitarias y sus resultados en todo el país, y a nivel micro sobre su incidencia en algunos casos específicos.

Se estudia el impacto de las políticas de legalización y promoción para la sostenibilidad de los medios comunitarios de este país entre 2008 y 2018 en cuatro dimensiones: la multiplicación de experiencias, la legalización, la mejora en equipamiento e infraestructura, y el aumento de la producción propia.



Estas dimensiones se analizan en los siguientes períodos: (a) la discusión, sanción e implementación de la LSCA durante las dos gestiones de gobierno de Cristina Fernández (2008-2015); y (b) la reformulación de la ley (sin discusión) y su implementación durante el gobierno de Mauricio Macri (2016-2018).

La delimitación temporal del estudio se debe a: (a) la conceptualización de la política pública con distintas fases que genera externalidades desde el inicio del debate y no sólo en su etapa de implementación; y (b) la particular relevancia que tuvieron los debates públicos sobre el proyecto de la LSCA que incluyeron a los tres poderes del Estado nacional y a organizaciones de la sociedad civil de todas las provincias del país (SEGURA, 2011).

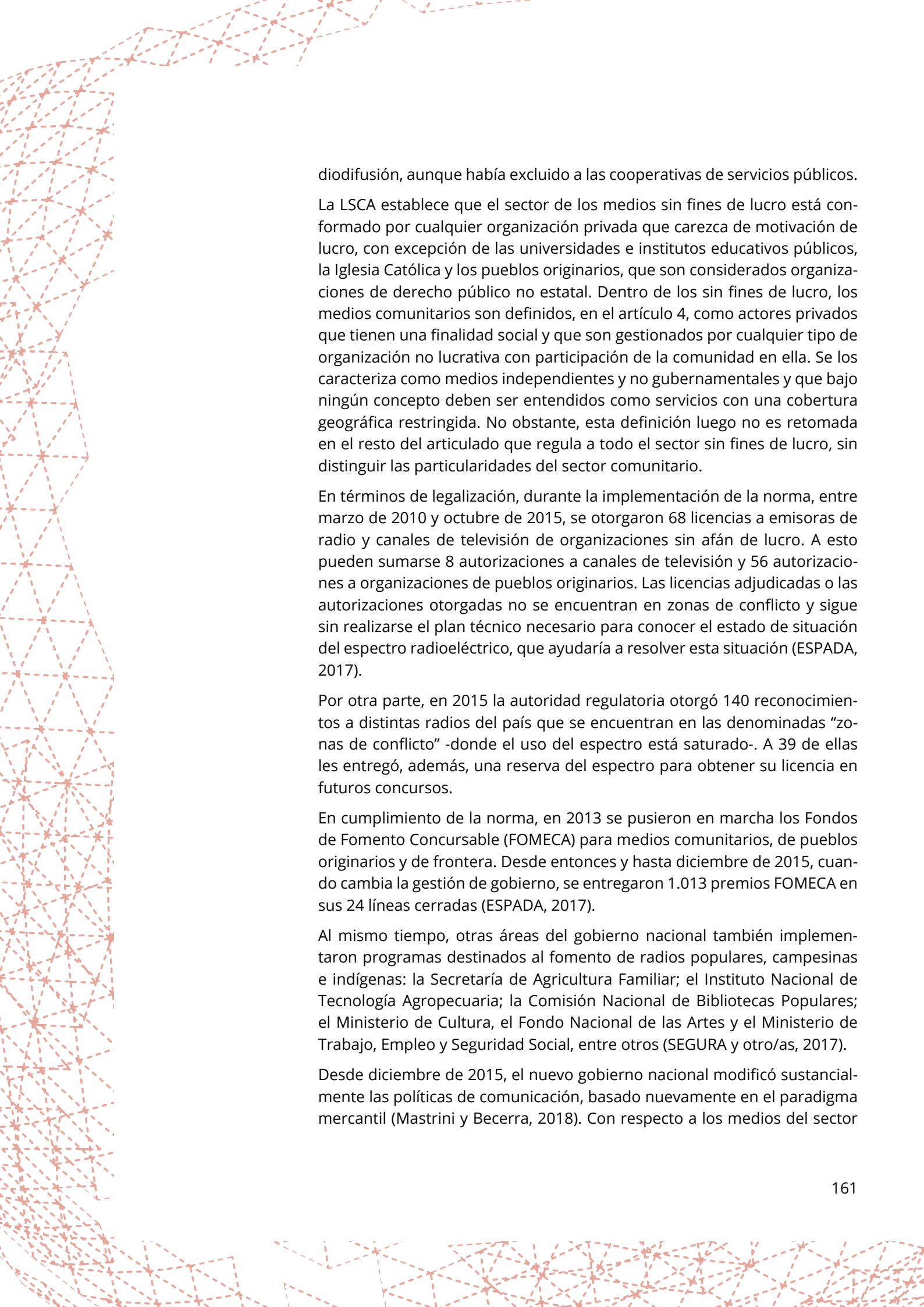
Cabe reconocer la dificultad que implicó el vacío informativo referido al período previo a la etapa analizada, para realizar las necesarias comparaciones en vistas a evaluar el impacto de las políticas. Esto es así porque la marginación histórica del sector sin fin de lucro de las políticas públicas se expresó también en la ausencia de información oficial sobre el mismo.

### **Las políticas hacia el sector**

Históricamente, las políticas de comunicación en los países latinoamericanos propiciaron la conformación de sistemas mediáticos con el predominio del modelo mercantil y atravesados por intereses de las dirigencias políticas (Becerra y Mastrini, 2017). Las políticas neoliberales de la década del 90 profundizaron estas características al permitir la privatización, transnacionalización y la concentración de la propiedad. Esto tuvo como consecuencia la consolidación de conglomerados multimedia y la centralización de la producción de contenidos. Mientras tanto, los medios estatales eran limitados a un rol subsidiario, y los medios comunitarios, alternativos y populares eran confinados a la ilegalidad o a restrictivas limitaciones. Las políticas de comunicación en Argentina ayudaron a consolidar la debilidad económica y legal de estas emisoras y generaron una brecha con respecto a los medios privados y, en menor medida, también con emisoras estatales (LINARES y otras, 2017).

En Argentina, fundamentalmente desde 2009 se desarrollaron políticas y programas que favorecieron a los medios sin fines de lucro. La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, aprobada en octubre 2009 y que entró en vigencia en 2010, reconoció legalmente como prestadores de servicios de comunicación audiovisual a todas las entidades sin fines de lucro. Además, les reservó un tercio del espectro radioeléctrico, estableció un fondo de fomento con recursos garantizados y les aseguró representación en organismos estatales participativos de definición de políticas. Previo a esto, en 2005 el Congreso había permitido, a través de la Ley 26.053, que las personas jurídicas sin fines de lucro fueran titulares de licencias de ra-





diodifusión, aunque había excluido a las cooperativas de servicios públicos.

La LSCA establece que el sector de los medios sin fines de lucro está conformado por cualquier organización privada que carezca de motivación de lucro, con excepción de las universidades e institutos educativos públicos, la Iglesia Católica y los pueblos originarios, que son considerados organizaciones de derecho público no estatal. Dentro de los sin fines de lucro, los medios comunitarios son definidos, en el artículo 4, como actores privados que tienen una finalidad social y que son gestionados por cualquier tipo de organización no lucrativa con participación de la comunidad en ella. Se los caracteriza como medios independientes y no gubernamentales y que bajo ningún concepto deben ser entendidos como servicios con una cobertura geográfica restringida. No obstante, esta definición luego no es retomada en el resto del articulado que regula a todo el sector sin fines de lucro, sin distinguir las particularidades del sector comunitario.

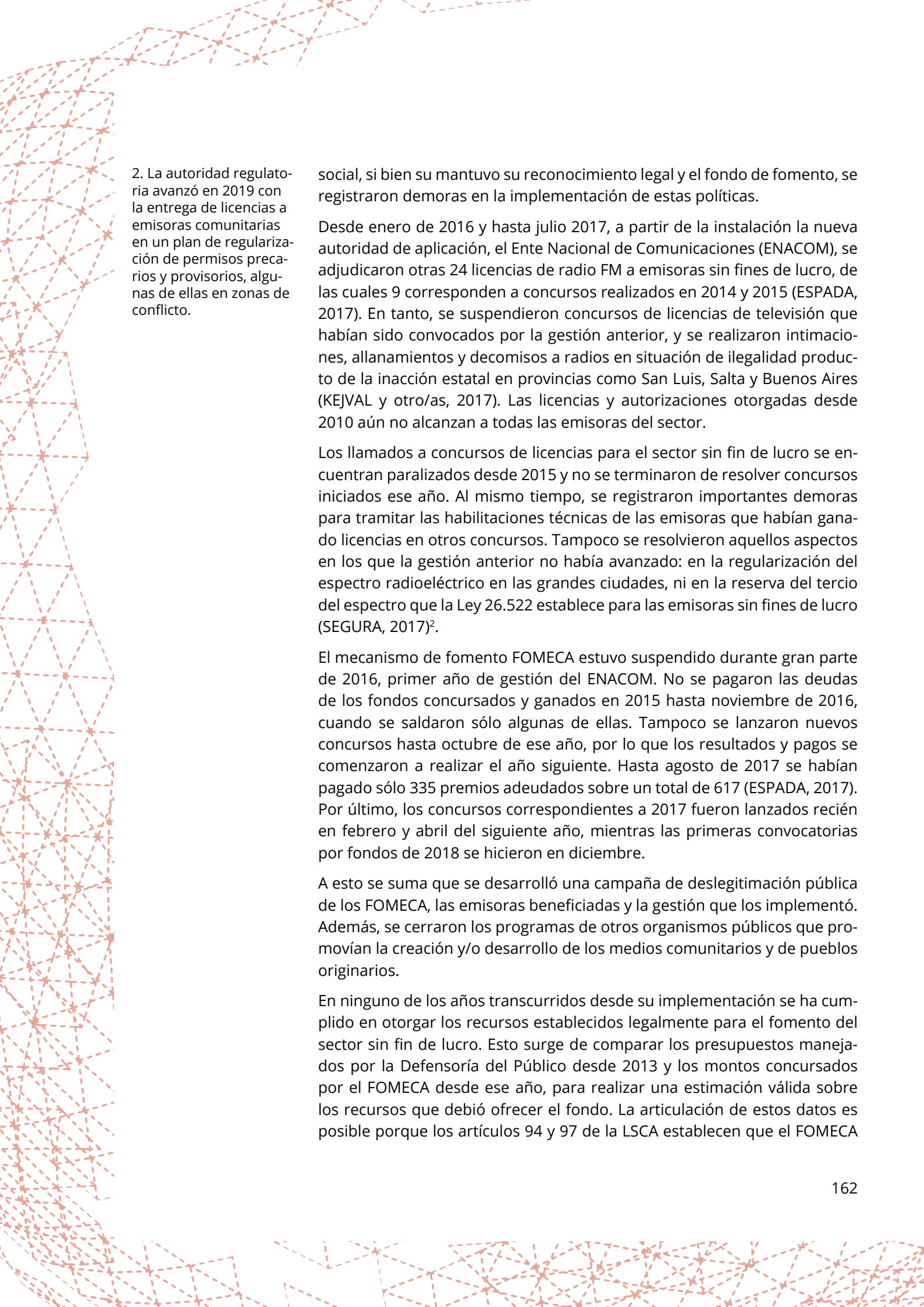
En términos de legalización, durante la implementación de la norma, entre marzo de 2010 y octubre de 2015, se otorgaron 68 licencias a emisoras de radio y canales de televisión de organizaciones sin afán de lucro. A esto pueden sumarse 8 autorizaciones a canales de televisión y 56 autorizaciones a organizaciones de pueblos originarios. Las licencias adjudicadas o las autorizaciones otorgadas no se encuentran en zonas de conflicto y sigue sin realizarse el plan técnico necesario para conocer el estado de situación del espectro radioeléctrico, que ayudaría a resolver esta situación (ESPADA, 2017).

Por otra parte, en 2015 la autoridad regulatoria otorgó 140 reconocimientos a distintos radios del país que se encuentran en las denominadas “zonas de conflicto” -donde el uso del espectro está saturado-. A 39 de ellas les entregó, además, una reserva del espectro para obtener su licencia en futuros concursos.

En cumplimiento de la norma, en 2013 se pusieron en marcha los Fondos de Fomento Concursable (FOMECA) para medios comunitarios, de pueblos originarios y de frontera. Desde entonces y hasta diciembre de 2015, cuando cambia la gestión de gobierno, se entregaron 1.013 premios FOMECA en sus 24 líneas cerradas (ESPADA, 2017).

Al mismo tiempo, otras áreas del gobierno nacional también implementaron programas destinados al fomento de radios populares, campesinas e indígenas: la Secretaría de Agricultura Familiar; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares; el Ministerio de Cultura, el Fondo Nacional de las Artes y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros (SEGURA y otro/as, 2017).

Desde diciembre de 2015, el nuevo gobierno nacional modificó sustancialmente las políticas de comunicación, basado nuevamente en el paradigma mercantil (Mastrini y Becerra, 2018). Con respecto a los medios del sector



2. La autoridad reguladora avanzó en 2019 con la entrega de licencias a emisoras comunitarias en un plan de regularización de permisos precarios y provisorios, algunas de ellas en zonas de conflicto.

social, si bien su mantuvo su reconocimiento legal y el fondo de fomento, se registraron demoras en la implementación de estas políticas.

Desde enero de 2016 y hasta julio 2017, a partir de la instalación la nueva autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), se adjudicaron otras 24 licencias de radio FM a emisoras sin fines de lucro, de las cuales 9 corresponden a concursos realizados en 2014 y 2015 (ESPADA, 2017). En tanto, se suspendieron concursos de licencias de televisión que habían sido convocados por la gestión anterior, y se realizaron intimaciones, allanamientos y decomisos a radios en situación de ilegalidad producto de la inacción estatal en provincias como San Luis, Salta y Buenos Aires (KEJVAL y otro/as, 2017). Las licencias y autorizaciones otorgadas desde 2010 aún no alcanzan a todas las emisoras del sector.

Los llamados a concursos de licencias para el sector sin fin de lucro se encuentran paralizados desde 2015 y no se terminaron de resolver concursos iniciados ese año. Al mismo tiempo, se registraron importantes demoras para tramitar las habilitaciones técnicas de las emisoras que habían ganado licencias en otros concursos. Tampoco se resolvieron aquellos aspectos en los que la gestión anterior no había avanzado: en la regularización del espectro radioeléctrico en las grandes ciudades, ni en la reserva del tercio del espectro que la Ley 26.522 establece para las emisoras sin fines de lucro (SEGURA, 2017)<sup>2</sup>.

El mecanismo de fomento FOMECA estuvo suspendido durante gran parte de 2016, primer año de gestión del ENACOM. No se pagaron las deudas de los fondos concursados y ganados en 2015 hasta noviembre de 2016, cuando se saldaron sólo algunas de ellas. Tampoco se lanzaron nuevos concursos hasta octubre de ese año, por lo que los resultados y pagos se comenzaron a realizar el año siguiente. Hasta agosto de 2017 se habían pagado sólo 335 premios adeudados sobre un total de 617 (ESPADA, 2017). Por último, los concursos correspondientes a 2017 fueron lanzados recién en febrero y abril del siguiente año, mientras las primeras convocatorias por fondos de 2018 se hicieron en diciembre.

A esto se suma que se desarrolló una campaña de deslegitimación pública de los FOMECA, las emisoras beneficiadas y la gestión que los implementó. Además, se cerraron los programas de otros organismos públicos que promovían la creación y/o desarrollo de los medios comunitarios y de pueblos originarios.

En ninguno de los años transcurridos desde su implementación se ha cumplido en otorgar los recursos establecidos legalmente para el fomento del sector sin fin de lucro. Esto surge de comparar los presupuestos manejados por la Defensoría del Público desde 2013 y los montos concursados por el FOMECA desde ese año, para realizar una estimación válida sobre los recursos que debió ofrecer el fondo. La articulación de estos datos es posible porque los artículos 94 y 97 de la LSCA establecen que el FOMECA

3. El paso de pesos argentinos a dólar estadounidense se calculó en base al cambio oficial argentino del 18 de mayo de 2018, fecha elegida al azar. Esta decisión se justifica en la alta volatilidad del valor de la moneda argentina respecto a la estadounidense.

Tabla 1: Fondos estimados, concursados y pagados del FOMECA<sup>4</sup>. Fuente: Linares (2018)

4. Todas las cifras están expresadas en pesos argentinos.

se compone por el 10 % del total recaudado en concepto de un gravamen tributado por los titulares de servicios de comunicación audiovisual, mientras que la Defensoría del Público financia su funcionamiento con 5% de la totalidad de esa recaudación. De tal forma, si se toman en cuenta los presupuestos la Defensoría del Público, ENACOM debió abrir concursos para el FOMECA por aproximadamente 645.737.712 pesos argentinos (alrededor de 26.570.000 dólares) entre 2013 y 2017. Sin embargo, sólo abrió concursos por 436.315.160 pesos (cerca de 17.950.000 de dólares) en ese lapso, si se incluyen las líneas correspondientes a 2017 abiertas en 2018. Por tanto, en 2018 el sector estaba en condiciones de reclamar 209.422.552 pesos (cerca de 8.600.000 de dólares)<sup>3</sup> (LINARES, 2018).

Año	Defensoría (5%)	100 % de recaudación estimada (Art. 97)	10 % de recaudación estimada (Art. 97)	Fomeca (Montos Concursados)	Fomeca (Montos pagados)
2013	22.149.823	442.996.460	44.299.646	4.700.000	4.506.110
2014	41.238.557	824.771.140	82.477.114	41.249.289	30.846.429
2015	62.694.166	1.253.883.320	125.388.332	104.456.871	41.016.220
2016	94.364.463	1.887.289.260	188.728.926	126.130.000	9.488.879
2017	102.421.847	2.048.436.940	204.843.694	159.779.000	68.277.003

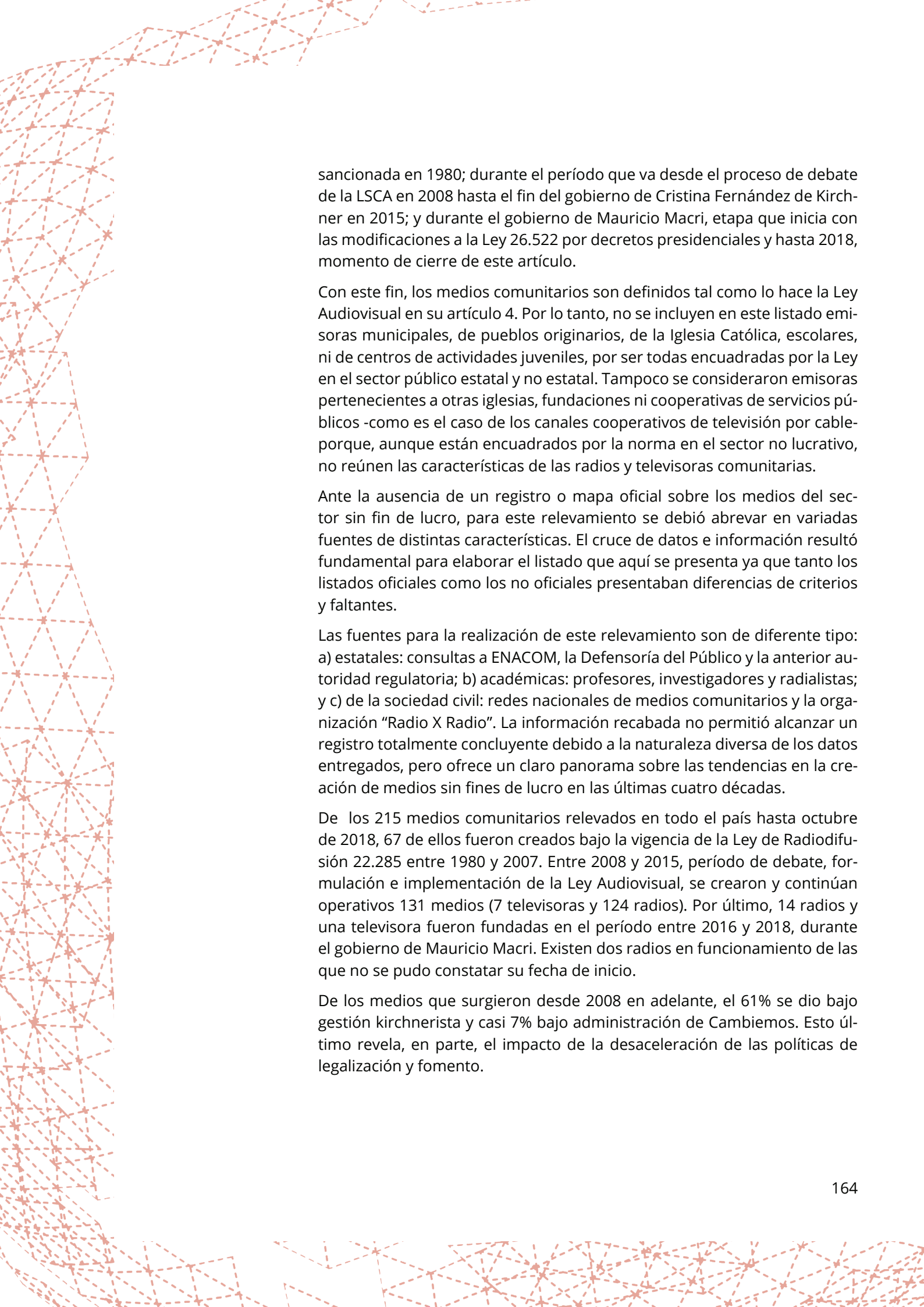
Desde su constitución, ENACOM intimó a las emisoras por supuestas irregularidades en la rendición de premios del FOMECA. Si bien el Estado tiene el deber de controlar el uso de fondos públicos, el sinsentido de muchas de las observaciones recibidas habla, antes que de un control racional y justo, de una estrategia de dilación, obstaculización y desprestigio (KEJVAL y otros/as, 2017).

### **Incidencia de la implementación de la LSCA en las emisoras comunitarias**

En este apartado se responde en qué medida las políticas estatales inciden en la multiplicación de los medios comunitarios, alternativos y populares, su legalización, mejora de su equipamiento e infraestructura y en el aumento de la producción propia.

#### **Multiplicación**

¿En qué medida las políticas de comunicación contribuyeron a la multiplicación de la cantidad de radios y televisoras sin fines de lucro en el país? Para responder a este interrogante, relevamos la cantidad de emisoras de radio y televisión comunitaria, alternativa y popular que están efectivamente en funcionamiento –independientemente de si están legalizadas o no– y que surgieron: durante la vigencia de la antigua Ley 22.285 de Radiodifusión



sancionada en 1980; durante el período que va desde el proceso de debate de la LSCA en 2008 hasta el fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2015; y durante el gobierno de Mauricio Macri, etapa que inicia con las modificaciones a la Ley 26.522 por decretos presidenciales y hasta 2018, momento de cierre de este artículo.

Con este fin, los medios comunitarios son definidos tal como lo hace la Ley Audiovisual en su artículo 4. Por lo tanto, no se incluyen en este listado emisoras municipales, de pueblos originarios, de la Iglesia Católica, escolares, ni de centros de actividades juveniles, por ser todas encuadradas por la Ley en el sector público estatal y no estatal. Tampoco se consideraron emisoras pertenecientes a otras iglesias, fundaciones ni cooperativas de servicios públicos -como es el caso de los canales cooperativos de televisión por cable- porque, aunque están encuadrados por la norma en el sector no lucrativo, no reúnen las características de las radios y televisoras comunitarias.

Ante la ausencia de un registro o mapa oficial sobre los medios del sector sin fin de lucro, para este relevamiento se debió abreviar en variadas fuentes de distintas características. El cruce de datos e información resultó fundamental para elaborar el listado que aquí se presenta ya que tanto los listados oficiales como los no oficiales presentaban diferencias de criterios y faltantes.

Las fuentes para la realización de este relevamiento son de diferente tipo: a) estatales: consultas a ENACOM, la Defensoría del Público y la anterior autoridad regulatoria; b) académicas: profesores, investigadores y radialistas; y c) de la sociedad civil: redes nacionales de medios comunitarios y la organización "Radio X Radio". La información recabada no permitió alcanzar un registro totalmente concluyente debido a la naturaleza diversa de los datos entregados, pero ofrece un claro panorama sobre las tendencias en la creación de medios sin fines de lucro en las últimas cuatro décadas.

De los 215 medios comunitarios relevados en todo el país hasta octubre de 2018, 67 de ellos fueron creados bajo la vigencia de la Ley de Radiodifusión 22.285 entre 1980 y 2007. Entre 2008 y 2015, período de debate, formulación e implementación de la Ley Audiovisual, se crearon y continúan operativos 131 medios (7 televisoras y 124 radios). Por último, 14 radios y una televisora fueron fundadas en el período entre 2016 y 2018, durante el gobierno de Mauricio Macri. Existen dos radios en funcionamiento de las que no se pudo constatar su fecha de inicio.

De los medios que surgieron desde 2008 en adelante, el 61% se dio bajo gestión kirchnerista y casi 7% bajo administración de Cambiemos. Esto último revela, en parte, el impacto de la desaceleración de las políticas de legalización y fomento.



Tabla 2: Cantidad de radios y televisoras comunitarias en Argentina según año de creación.

Región	Provincia	1980-2007		2008-2015		2015-2017	
		TV	Radio	TV	Radio	TV	Radio
Metropolitana	CABA		9	2	10		
	Buenos Aires		16	3	21		1
Centro	Córdoba		4	1	20		4
	Entre Ríos		1		3		1
	Santa Fe (*)		5		8		2
Cuyo	San Luis				3		
	San Juan				5		
	Mendoza		4	1	5		1
Noroeste	Jujuy		1		7		1
	Salta				4		
	Catamarca				4		
	Santiago del Estero		5		4		
	Tucumán		2		3		
	La Rioja				8		1
Noreste	Chaco						
	Formosa		1		1		
	Corrientes				2		
	Misiones		1		1		1
Patagonia	Neuquén (*)		7		4		
	La Pampa		1		2		
	Río Negro		7		5	1	
	Chubut		2		4		2
	Santa Cruz						
	Tierra de Fuego		1				
	<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>67</b>	<b>7</b>	<b>124</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

De los 9 medios que analizamos en profundidad, salvo Radio Gráfica que inició su actividad en 2005, el resto de las experiencias surgieron durante el período de debate público del proyecto de LSCA o después de su aprobación. Radio La Bulla de San Luis inició su labor en 2011. En la misma provincia, Radio Masi comenzó en 2012 pero no está al aire desde enero de 2016 porque sufrió el decomiso de sus equipos. Giramundo TV de Mendoza comenzó sus actividades itinerantes en 2009 y en 2010 encontraron condiciones para armar instalaciones estables. En Córdoba, Radio Curva emitió por primera vez en 2009; la cooperativa Viarava (Radio Uno) inició su actividad en 2010 y en 2018 lanzó una radio; y Canal 9 Proa Centro comenzó sus transmisiones en 2013 cuando recibió su autorización, aunque desde 2004 funcionaban como centro de producción. En Ciudad de Buenos Aires, Radio Sur se lanzó en septiembre de 2008, cuando ya era público el trabajo del Ejecutivo en la redacción del proyecto de ley audiovisual; y Barricada TV

5. La adjudicación de una licencia no implica necesariamente la operatividad de esas emisoras. Existen organizaciones con licencia que no emiten y otras operativas que no tienen licencia.

6. Cabe recordar que la LSCA incluye a las emisoras comunitarias dentro del macrogrupo de los medios sin fines de lucro. Esta categoría es compartida con medios de entidades religiosas (que no sean la Iglesia Católica), fundaciones, cooperativas y otra gran diversidad de organizaciones.

realizó en 2010 sus primeras transmisiones, aunque previamente realizaba emisiones itinerantes.

Es posible afirmar que el proceso de debate, formulación e implementación de la LSCA, junto con las demás políticas de promoción al sector que se mencionaron, incidieron en la multiplicación de radios y televisoras del sector social en el país.

## Legalización

¿En qué medida las políticas de comunicación contribuyeron a la legalización de emisoras comunitarias, alternativas y populares en el país? En esta sección se reconstruyó información pública del ENACOM disponible en línea, y se la combinó con otra provista por las emisoras estudiadas junto con las evaluaciones que se produjeron en las entrevistas.

Desde la sanción de la LSCA y hasta junio de 2017, sus entes de aplicación adjudicaron 96 licencias<sup>5</sup> a organizaciones sin fines de lucro para radio o televisión<sup>6</sup>. De ellas, 56 fueron otorgadas de forma directa mientras que las restantes 40 se asignaron mediante un concurso público. Entre enero de 2010 y diciembre de 2015, se entregó, en promedio, 3 licencias al sector por mes. Entre enero de 2016 y junio de 2017 la gestión del ENACOM entregó, en promedio, 2.3 licencias al sector por mes.

Los años más activos fueron 2015 (23% de las licencias), seguido por 2013 y 2016 (20%). Esto puede explicarse por los tiempos necesarios para el diseño, lanzamiento y cierre de concursos públicos de licencias como en el necesario aprendizaje de las organizaciones para realizar las presentaciones para adjudicaciones directas. De las licencias adjudicadas de forma directa, más de la mitad fueron presentaciones previas a la sanción de la Ley 26.522, fundamentalmente desde 2006.

Si se analiza para qué tipo de servicio fueron otorgadas las licencias se encuentran sólo dos casos de radios AM, otros ocho de licencias para televisión digital y los restantes 86 otorgamientos para radios FM. En la distribución geográfica de las licencias adjudicadas se registra que Córdoba es la provincia donde más títulos se entregaron (15), seguida por Salta (11), Santa Fe (9) y Misiones (6). La única provincia donde no se entregaron licencias a organizaciones de medios sin fines de lucro fue Tierra del Fuego. Esto demuestra que las emisoras comunitarias están efectivamente distribuidas en todo el territorio nacional. Por otro lado, se destaca que se adjudicaron canales de televisión digital en zonas de alta concentración demográfica y mediática como CABA (Urbana TV, Barricada TV y Construir TV).

Por último, el 24 de noviembre de 2015 la autoridad regulatoria resolvió el reconocimiento de 140 radios comunitarias. Además de tratarse de un nuevo paso a mitad de camino en la obtención de licencias, en esta ocasión el listado implicó dos decisiones más. Las emisoras reconocidas fueron las

7. El Permiso Precario y Provisorio fue un reconocimiento legal entregado por el Estado en 1989 a través del decreto 1357/889 para las FM que estaban en "situación irregular" antes del 17 de agosto de ese año, fecha de sanción de la Ley de Reforma del Estado 23.696.

empadronadas en 2015 y las reconocidas en 2006 por el Comfer (la autoridad regulatoria hasta 2009); a todas se les otorgó un puntaje extra en los concursos para licencias y para las líneas de financiamiento FOMECA, mientras que a las segundas además se les otorgó una reserva de la frecuencia ocupada.

De los 9 medios analizados, sólo tres realizan sus emisiones en plena legalidad, alcanzada en estos casos luego de la sanción de la LSCA. Con la excepción de Radio La Bulla, que mantiene una suerte de reivindicación por transmitir en una "frecuencia tomada", todas las emisoras han demandado sin éxito al Estado realizar sus actividades legalmente.

Las transmisiones fuera de la legalidad hicieron que en 2007 Radio Gráfica sufriera una declaración de clandestinidad y un intento de decomiso por parte de la autoridad de aplicación. Radio Masi se quedó sin equipos para emitir luego de un decomiso en 2016. La emisora denunció restricciones indirectas a través de procedimientos administrativos y condiciones discriminatorias que condujeron a situaciones de clausuras injustificadas (LONGO e HIDALGO, 2017).

Además de exponerlos a decomisos e interferencias, la ilegalidad también fue un impedimento para acceder a los FOMECA durante 2013. A pedido de las redes que nuclean a los medios del sector, a partir de 2014 se generaron los mecanismos necesarios para que se pudieran presentar a los concursos organizaciones sin reconocimientos, licencias o Permisos Precarios y Provisorios (PPP)<sup>7</sup>. A partir de 2016, las líneas de equipamiento se cerraron para emisoras sin reconocimiento y licencia. En Giramundo TV, la ausencia de reconocimiento legal impidió su participación en concursos para la actualización tecnológica

Los ejemplos muestran que la mayoría de los medios ha buscado realizar sus actividades dentro de la legalidad y que fue el Estado quien no pudo responder satisfactoriamente a esta demanda. Esta situación está motivada, en parte, por la ausencia de un plan técnico de frecuencias que permita organizar el espectro radioeléctrico y llamar a concursos. Al mismo tiempo, se observa demora en los procesos administrativos y la herencia histórica de desconocimiento y marginación del sector sin fin de lucro.

Pese a esto, se comprueba que la sanción de la LSCA permitió el avance parcial de las legalizaciones en el sector. Asimismo, el estudio de los casos demuestra que la legalidad incide directamente en la sostenibilidad del medio pues le permite el acceso a mayor cantidad y diversidad de fuentes de financiamiento, y la ampara contra posibles decomisos o interferencias.

### **Mejora de equipamiento e infraestructura**

¿En qué medida las políticas de comunicación contribuyeron a la mejora de equipamiento e infraestructura de estas emisoras? Esta sección se recons-

8. Se contabiliza hasta 2017 pues las líneas correspondientes a ese año fueron las últimas otorgadas.

9. Cabe aclarar que los FOMECA se destinaron tanto a medios comunitarios como de pueblos originarios. Los datos mencionados en todo este texto se refieren al conjunto de los fondos.

truyó con información pública del ENACOM y la surgida en las entrevistas realizadas.

Más de 130 organizaciones accedieron alguna vez a un subsidio para equipamiento e infraestructura entre 2013 y 2017<sup>8</sup>. Esta línea de fomento entregó en ese periodo un total de 194 premios por un total aproximado de 6.140.000 dólares<sup>9</sup>. Este monto constituyó el 18 % del total adjudicado mientras los premios significaron el 14,5 % de todos los otorgamientos. Si bien la zona metropolitana (incluye a CABA y la provincia de Buenos Aires) fue la más beneficiada por amplio margen, se constataron premios en todas las regiones<sup>10</sup>.

Desde el primer año de ejecución (2013), las líneas de equipamiento formaron parte de la grilla anual de concursos. En 2013 se destinaron 615.380 dólares, en 2014 fueron 462.500 dólares, en 2015 fueron 2.882.000 dólares, en 2016 se asignaron 937.062 dólares y en 2017 fueron 1.135.802 dólares<sup>11</sup>. Otro rasgo a destacar es que desde 2015 los subsidios para equipamiento incluyeron por primera vez los gastos en infraestructura edilicia.

Siete de los nueve medios analizados en ese trabajo concursaron y ganaron algún proyecto en la línea de equipamiento e infraestructura. Los equipos de transmisión con los que cuentan las tres emisoras de Córdoba han sido adquiridos a través del FOMECA. Los comunicadores de los tres medios estudiados en la capital argentina afirman que han logrado mejorar considerablemente su equipamiento técnico a través estos fondos. En Barricada TV, esto permitió la emisión en televisión digital.


En la región de Cuyo, sólo Giramundo TV ganó concursos del fondo, pero su cobro fue demorado. De los casos analizados, aquellos que no han obtenido recursos de este programa se encontraban desde 2016 fuera del aire, lo que -entre otras razones- se vincula también con las dificultades de financiamiento.

Los otros programas impulsados por diversos organismos estatales nacionales y provinciales también permitieron a los medios del sector mejorar su equipamiento e infraestructura. La cooperativa Viarava resultó ganadora de un proyecto en el Fondo Nacional de las Artes en 2016, lo que le permitió construir el estudio de la emisora y del programa Puntos de Cultura, con lo que también financiaron infraestructura.

Los integrantes de los medios analizados de la provincia de Córdoba reconocieron que las políticas públicas hacia el sector durante 2010 y 2015 les permitieron constituirse como emisoras y televisoras y destacaron la relevancia de los FOMECA (VILLAGRA, TRAVERSARO y SEGURA, 2017).

Se verifica en los casos trabajados que la aplicación del fomento al sector establecido por la LSCA favoreció sustancialmente la mejora de su infraestructura y equipamiento. El aporte fue tan relevante que permitió a algunos medios terminar de constituirse como emisoras con la tecnología neces-





ria. Por tal motivo, esta política contribuyó de modo notorio a la sostenibilidad de estas emisoras, aunque la incidencia del FOMECA en esta contribución no es idéntica en todas las experiencias.

### **Aumento de producción propia**

¿En qué medida las políticas de comunicación contribuyeron al incremento de producción propia de este tipo de emisoras? En esta sección se reconstruyó información pública del ENACOM, combinada con datos y apreciaciones provistos por las emisoras estudiadas.

En el rubro fomento a la producción radiofónica, el FOMECA repartió más de 7.400.000 dólares, que constituyeron 22 % del total invertido en el periodo 2013-2017. En total se entregaron 592 subsidios para este tipo de actividad (44,8 % del total), que resultó la que mayor cantidad de premios reunió.

La producción audiovisual resultó la dimensión que mayores montos recibió de los fondos FOMECA entre 2013 y 2017. Fueron alrededor de 15.190.000 dólares (44 % del total de fondos) que se repartieron en un total de 393 subsidios (casi 30 % de la totalidad de los premios). Por último, desde 2014 este fondo también repartió recursos para utilizar en la gestión de los medios, lo que redundaba en mejores condiciones para la producción radiofónica y audiovisual. Desde ese año y hasta 2017 se entregaron aproximadamente 4.952.380 dólares (14 % del total) que se dividieron entre 142 premios.

Tanto para producción radiofónica como para audiovisual, en 2015 se lanzaron líneas escindidas para productoras y para emisoras. Algunas radios y televisoras se presentaron como productoras. También en estos rubros fue la zona Metropolitana la que mayor cantidad de premios concentró, seguida por la región Centro Norte.

Tanto los medios comunitarios analizados de Córdoba como los de la capital argentina aprovecharon estos fondos para potenciar la producción de contenidos. En algunos casos, estos recursos fueron combinados o complementados con aportes provenientes de otros programas o mecanismos de financiamiento de entidades estatales.

En tanto, no se verifica que los medios abordados de la región de Cuyo hayan aprovechado recursos estatales incluidos en programas específicos para generar contenidos propios. Sin embargo, en Giramundo TV la vinculación con prácticas educativas universitarias y con el Centro de Acceso a la Justicia hicieron posible una mejora en la producción propia, que permitió resituar los alcances del canal en la intersección de lo social y lo educativo.

Por otra parte, en Radio Gráfica los contenidos propios tuvieron un impulso importante a partir del ingreso de varios de sus programas en los registros de la Ley de Medios Vecinales. Esta norma permite que los medios locales

gratuitos de esa ciudad (aquellos que se registren y cumplan con un conjunto de condiciones) reciban un porcentaje de la publicidad oficial municipal.

Se confirma que los tres medios de Córdoba y los tres de CABA fortalecieron la generación de contenidos propios a partir del fomento y la asistencia provenientes de entidades estatales. En tal sentido, las líneas del FOMECA tuvieron un rol destacado, pero no fue el único programa que potenció este aspecto. Las diferentes políticas enumeradas en este apartado se mostraron como insumos relevantes para mejorar la sostenibilidad de estos proyectos.


Tabla 3: Dimensiones según cada medio comunitario analizado. Fuente: elaboración propia.

Medios	Multiplicación	Legalización	FOMECA equipamiento	Producción propia
<b>Barricada TV</b>	Transmite desde 2010	Licencia TV digital en 2015	Ganó concursos	Favorecida por el FOMECA
<b>Radio Sur</b>	Transmite desde 2008	Reconocimiento en 2015 (sin licencia)	Ganó concursos	Favorecida por FOMECA y otros fondos de fomento
<b>Radio Gráfica</b>	Transmite desde 2005. Intento de decomiso en 2007	Reconocimiento en 2006 (sin licencia)	Ganó concursos	Favorecida por FOMECA y otros fondos de fomento
<b>Radio Curva</b>	Transmite desde 2009.	Adjudicación directa en 2010	Ganó concursos	Favorecida por FOMECA
<b>Coop. Viarava Una Radio</b>	Transmite desde 2010	Espera resultado de concurso público.	Ganó concursos	Favorecida por FOMECA y otros fondos de fomento
<b>Canal 9</b>	Transmite desde 2013.	Autorización TV baja potencia en 2013	Ganó concursos	Favorecida por FOMECA
<b>Giramundo TV</b>	Transmite desde 2009	Sin licencia	Ganó un concurso	Favorecido por el vínculo con espacios educativos
<b>Radio Masi</b>	Transmite desde 2012 y en 2016 sufre clausura.	Sin licencia (decomisada)	No utilizó	Programas en quechua y aymará
<b>FM La Bulla</b>	Transmite desde 2011. Cesa en 2016. Retoma en 2018.	Sin licencia (reivindica "clandestinidad")	No utilizó	

## Consideraciones Finales

Esta investigación constata la incidencia positiva de las políticas de legalización y fomento para el surgimiento, crecimiento y consolidación de los medios comunitarios, populares y alternativos, incluso cuando se da cuenta de las limitaciones en su aplicación. En dimensiones como la económica y la productiva, la incidencia se muestra más directa y evidente, mientras en el aspecto institucional es posible ver consecuencias más indirectas.

Se constata una correlación entre el exponencial crecimiento del número de emisoras comunitarias creadas y la legalización y el fomento propiciada por la LSCA, en comparación con períodos anteriores, en que estas políticas eran inexistentes. También se constató una ralentización de la aplicación de la norma en los últimos años. Además, la multiplicación de emisoras supuso la federalización de las posibilidades de participación en este tipo de espacios.



También queda demostrado que las distintas iniciativas estatales para la asistencia económica o el fomento del sector resultan instrumentos imprescindibles y efectivos para el logro de los objetivos de mayores niveles de diversidad y pluralismo en el escenario mediático o la participación social en los medios de comunicación, en el marco de un mercado audiovisual hiperconcentrado. Las políticas de fomento incidieron de modo directo en la mejora de la infraestructura y el equipamiento, y en el aumento de la producción propia.

Las iniciativas estatales hacia los medios no lucrativos evidenciaron limitaciones de concepción y de implementación que debilitaron su incidencia. Entre estas limitaciones destacan la institucionalización deficiente de los instrumentos estatales y el escaso conocimiento sobre las especificidades de este tipo de experiencias de comunicación. La aplicación de las políticas dirigidas al sector de medios no lucrativos demanda, para ser eficiente y efectiva, la conformación de una autoridad de aplicación que reconozca las particularidades de los mismos. Esto exige un despliegue institucional federal y en terreno.

## Referencias

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1966). **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, 1966.

BECERRA, M.; G. MASTRINI (Coord.). **Periodistas y Magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

CALIFANO, B. Comunicación, estado y políticas públicas. Apuntes para la investigación. **Questión**, La Plata, v. 1, n. 35, 2012.

COMISIÓN DE CULTURA Y EDUCACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO. **Informe sobre los medios del tercer sector de la comunicación, 2008**.

ESCOBAR, R; SALGADO, V; DÁVILA, E (Coords.). **Atrapa sueños: La sostenibilidad en las radios populares y comunitarias**. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica y Asociación Mundial de Radios Comunitarias América Latina y Caribe, 2008.

ESPADA, A. Una oportunidad perdida: La ley y los medios sin fines de lucro. In: BECERRA, M.; MASTRINI, G. (Coords.). **Medios en guerra: Balance, crítica y desguace de las políticas de comunicación 2003-2016**. Buenos Aires: Biblos, 2017.

KEJVAL, L. **Truchas**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

KEJVAL, L. et al. **Bajo sospecha**. p. 12. 1 abr. 2017. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/31238-bajo-sospecha>. Acceso en: 29 maio 2018.

LINARES, A. El precio de ser medios no lucrativos. **Letra P**, 16 mayo 2018.

Disponible en: <http://www.letrap.com.ar/nota/2018-5-16-10-18-0-el-precio-de-ser-medios-no-lucrativos>. Acceso en: 29 mayo 2018.

LINARES, A. et al. Brechas: La desigualdad en las políticas de fomento de medios comunitarios, otros medios e industrias culturales. **Alaic**, Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación, v. 13, n. 25, 2017.

LONGO, V.; HIDALGO, A. **Medios sin fines de lucro en la región Cuyo**: Sus estrategias de sostenibilidad en escenarios adversos. [Enviado a: Redes, Universidade de Brasilia y Junta de Andalucía] 2017.

MASTRINI, G.; BECERRA, M. Más dueños que nunca. **Revistaanfibia.com**. 2018. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/mas-duenos-nunca/>. Acceso en: 11 jun. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Asamblea General. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. ONU, 1966.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Declaración Universal de los Derechos del Hombre**. ONU, 1948.

ONU; OEA; OSCE; CADHP. **Declaración Conjunta para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación**. ONU, 2007.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. In: FLORES, G.; NEF, J. (Comps.). **Administración pública**: Perspectivas críticas. San José de Costa Rica: ICAP, 1984.

PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Cultura y Educación. **Informe sobre los medios del tercer sector de la comunicación**.

RELATORIA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH (2010). **Estándares de Libertad de Expresión para una Radiodifusión incluyente**. Apartado G. Art. 97.

SEGURA, M. S. Los medios sin fines de lucro. In: LORETI, D. et al. (Eds.). **500 días y ninguna ley**: La regulación de la comunicación en el inicio del gobierno de Mauricio Macri. Buenos Aires: Dercom-UBA [En prensa], 2017.

SEGURA, M. S. et al. **Sostenibilidad en las radios y televisoras comunitarias, populares y/o alternativas**: Dimensiones, categorías e indicadores. Documento de trabajo. [s.l.]: Equipo Pío Conicet [Mimeo], 2017a.

SEGURA, M. S. et al. Las nuevas políticas para medios comunitarios se caracterizan por la persecución y el ahogo financiero. **Señales**, 1 set. 2017b. Disponible en <https://seniales.blogspot.com.ar/2017/09/las-nuevas-politicas-para-medios.html>. Acceso en: 11 jun. 2018.

SEGURA, M. S. et al. Los medios comunitarios ante las nuevas políticas de comunicación. **Actas de Periodismo y Comunicación**, La Plata, v. 2, n. 1. 2016.



SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica. Iconos, **Revista de Ciencias Sociales**, v. 49, p. 65-80. 2014.

SEGURA, M. S. Contigo o sin ti. Medios no lucrativos y Estado desde la Ley 26.522. **Austral Comunicación**, Buenos Aires, v. 2, n. 2, 2013.

SEGURA, M. S. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. **Argumentos**, Revista de Crítica Social, Buenos Aires, n. 13, 2011.

SEGURA, M. S. et al. Los públicos de medios comunitarios, populares y alternativos en América Latina. El caso argentino. **Commons**, Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital. v. 7, n. 1. 2018.

SEGURA, M. S.; WAISBORD, S. **Media movements**: Civil society and media policy reforms in Latin America. London: Zedbooks, 2016.

SEL, S. Comunicación alternativa y políticas públicas en el combate latinoamericano. In: SEL, S. (Org.). **La comunicación mediatizada**: hegemonías, alternatividades, soberanías. Buenos Aires: Clacso, 2009. p. 13-36.

UNESCO. **Re-shaping cultural policies**. Paris: Unesco, 2015.

VILLAGRA, E.; TRAVERSARO, N.; SEGURA, M. S. **Medios comunitarios, audiencias y sostenibilidad**: El caso de la provincia de Córdoba, Argentina. [Inédito]. 2017.

VILLAMAYOR, C.; LAMAS, E. **Gestión de la radio comunitaria y ciudadana**. Quito: AMARC y FES, 1998.

### **Entrevistas**

Dos integrantes del colectivo La Bulla, 11 de mayo de 2017, San Luis.

Daniel Paz, director de radio Masi, 22 de mayo de 2017, San Luis.

Vivian Elem y Omar Zanarini, 27 de abril de 2017, Avellaneda, provincia de Buenos Aires.

Sebastián Sesar e Inés Farina, integrantes de Radio Sur, 22 de mayo de 2017.

Aida Maldonado, integrante de Radio Curva, 24 de mayo de 2017, Salsipuedes, Córdoba.

Marcos Maldonado y Carla Pelliza, integrantes de Radio Gráfica, 31 de mayo de 2017, Ciudad de Buenos Aires.

## **INVESTIGAÇÃO**

**Código aberto e apropriação das dinâmicas colaborativas pela Google Inc.**

**Código abierto y apropiación de las dinámicas colaborativas por Google Inc.**

**Open code and appropriation of collaborative dynamics by Google Inc.**

### **Gerbasi Aleixo Vinicius**

Mestre em Ciência da Informação. Doutorando pelo Programa de Pós graduação em Ciências Sociais da Unesp de Marília

Contato: [vinicius.gerbasi@yahoo.com.br](mailto:vinicius.gerbasi@yahoo.com.br)

Artigo submetido em 18/06/2019  
Aprovado em 25/08/2019

## Resumo

Analisamos os motivos pelos quais o sistema operacional Android, pertencente à Google Inc., advoga em favor do código aberto. O artigo tem como objetivo mostrar como o patenteamento de partes definidas dos códigos do sistema operacional Android constitui mecanismo efetivo de apropriação do trabalho intelectual. Numa primeira parte o artigo expõe as características produtivas da empresa em posição de monopólio internacional. Em seguida aponta as especificidades do trabalho intelectual e criativo. A totalidade do ambiente colaborativo não pode ser apropriada na internet. A metodologia caracteriza-se pelo levantamento teórico-analítico, assim como pela análise de informações disponibilizadas pela empresa e entrevista.

Palavras-chave: Colaboração. Código aberto. Direitos de propriedade intelectual. Trabalho intelectual.

## Resumen

Analizamos por qué el sistema operativo Android de Google Inc. aboga por el código abierto. El artículo tiene como objetivo mostrar cómo patentar partes definidas de los códigos del sistema operativo Android constituye un mecanismo efectivo para la apropiación del trabajo intelectual. En una primera parte, el artículo expone las características productivas de la empresa en una posición de monopolio internacional. Luego señala los detalles del trabajo intelectual y creativo. Todo el entorno colaborativo puede no ser apropiado en Internet. La metodología se caracteriza por la encuesta teórica y analítica, así como el análisis de la información proporcionada por la empresa y la entrevista.

Palabras clave: Colaboración. Código abierto. Derechos de propiedad intelectual.

## Abstract

Innovation on computer programs is a result of the private appropriation of information. We analyse the factors by which the Android operating system, owned by Google Inc., advocates open source. We ask how the sharing model appropriates the innovation and collaboration of the workers. The methodology is characterized by the theoretical-analytical survey, analysis of company's website and interviews. To limit access to knowledge is not a good choice. Patenting parts of the code gives it a way to dominate and subsume the work, which is highly creative. In addition, it allows the movement of innovation flows among a wide diversity of workers.

Keywords: Collaboration. Open code. Intellectual Property Rights.

## Introdução

A proteção de códigos computacionais tem enfrentado paradoxo quanto a sua eficácia em garantir inovação. A lógica pela qual opera o capital na exploração e apropriação dos bens ditos imateriais – conhecimento e inovação – vem buscando novas estratégias.

A “empresa rede” (CHESNAIS, 1966) reflete uma posição no contexto produtivo global na qual as grandes corporações estão bem posicionadas financeira e organizacionalmente, podendo assim retirar vantagens do ecossistema de produção e circulação de informações e conhecimentos realizados pelo trabalho intelectual/digital através da internet. Inovação e conhecimento, enquanto elementos da atividade econômica, caracterizam-se como bens intangíveis que assumem certas especificidades – como a não rivalidade e a não escassez (HERSCOVICI, 2004), razão pela qual eles podem ser produzidos e apropriados sem custo algum, ou próximo a zero.

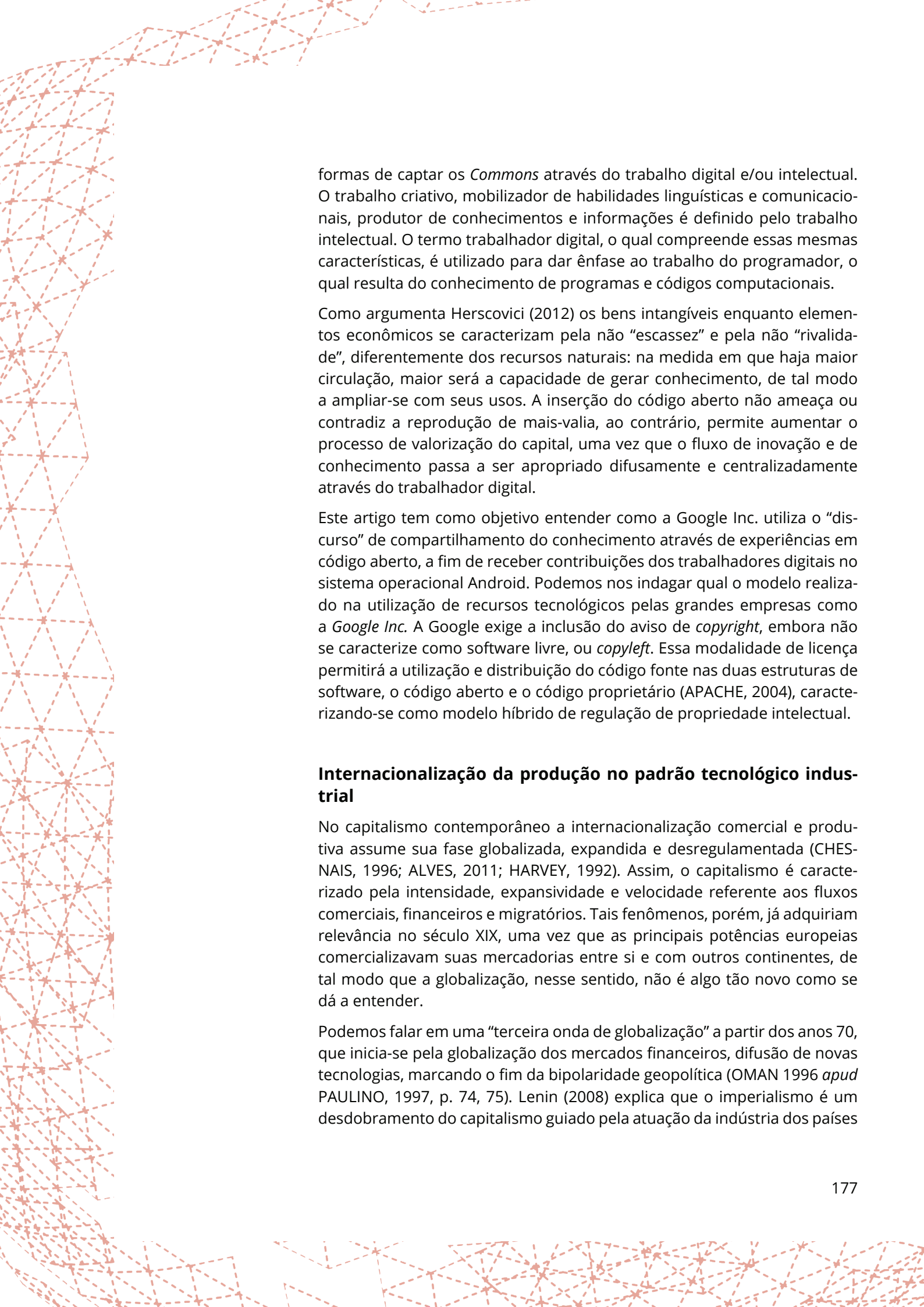
As diferentes empresas e agentes de produção dispersos – prestadores de serviços, empresas terceirizadas – atuam em segmentos distintos e variados na Economia da Informação (HERSCOVICI, 2004), no contexto em que uma parte importante da produção torna-se “imaterial”: criação de aplicativos, jogos para celulares, publicidade, softwares de gerenciamento, armazenamento de informações em nuvem, sistemas operacionais.

As grandes empresas, como *Google Inc.* e *Uber Technologies. Inc.*, geram valor a partir de algoritmos com publicidade ou economia de compartilhamento, oferecendo informações e conectando pessoas e serviços. A “economia de compartilhamento” conecta pessoas a serviços como faz a empresa de carros *Uber*. Ela cria mais-valia através dos trabalhadores que lhe pagam uma cota por cada corrida com o uso de seu aplicativo pelos celulares. A *Google Inc.* é uma empresa que expande seus serviços baseados em várias frentes, como formação de banco de dados e mineração de dados para fins publicitários por meio da vigilância dos usuários.

A centralidade da informação também se aplica com relação à produção das tecnologias de informação, os softwares, desde grandes corporações até médias e pequenas empresas. O código aberto é superior, segundo os especialistas do próprio campo da informática como Richard Stallman e Eric Raymond, na medida em que os programas proprietários ameaçam a possibilidade de realizar o código fonte para “modificações” e “redistribuições”. A inovação não é gerada ou estimulada através da proteção intelectual, mas sim da abertura do conhecimento, e pelos intercâmbios destes últimos, tornando o fluxo de informações tecnológicas livre e aberto a contribuições (SILVEIRA, 2009). O tráfego livre de informações é, dessa maneira, essencial tanto para a criatividade tecnológica quanto para a apropriação do trabalho intelectual pela lógica mercantil.

A utilização coletiva dos recursos imateriais caracterizada pelo modelo do sistema operacional aberto representa maior eficiência. Trata-se de novas





formas de captar os *Commons* através do trabalho digital e/ou intelectual. O trabalho criativo, mobilizador de habilidades linguísticas e comunicacionais, produtor de conhecimentos e informações é definido pelo trabalho intelectual. O termo trabalhador digital, o qual compreende essas mesmas características, é utilizado para dar ênfase ao trabalho do programador, o qual resulta do conhecimento de programas e códigos computacionais.

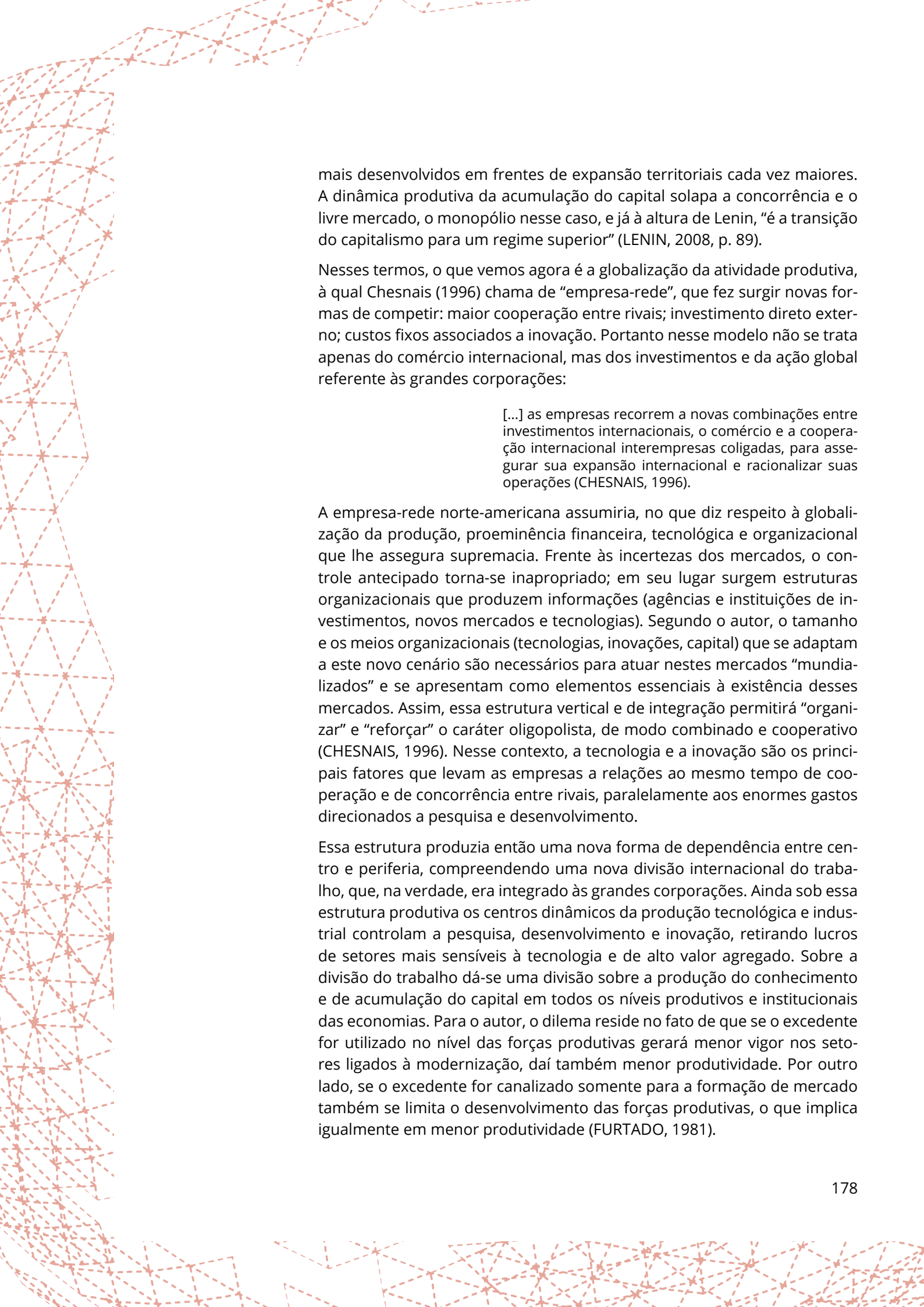
Como argumenta Herscovici (2012) os bens intangíveis enquanto elementos econômicos se caracterizam pela não “escassez” e pela não “rivalidade”, diferentemente dos recursos naturais: na medida em que haja maior circulação, maior será a capacidade de gerar conhecimento, de tal modo a ampliar-se com seus usos. A inserção do código aberto não ameaça ou contradiz a reprodução de mais-valia, ao contrário, permite aumentar o processo de valorização do capital, uma vez que o fluxo de inovação e de conhecimento passa a ser apropriado difusamente e centralizadamente através do trabalhador digital.

Este artigo tem como objetivo entender como a Google Inc. utiliza o “discurso” de compartilhamento do conhecimento através de experiências em código aberto, a fim de receber contribuições dos trabalhadores digitais no sistema operacional Android. Podemos nos indagar qual o modelo realizado na utilização de recursos tecnológicos pelas grandes empresas como a *Google Inc.* A Google exige a inclusão do aviso de *copyright*, embora não se caracterize como software livre, ou *copyleft*. Essa modalidade de licença permitirá a utilização e distribuição do código fonte nas duas estruturas de software, o código aberto e o código proprietário (APACHE, 2004), caracterizando-se como modelo híbrido de regulação de propriedade intelectual.

### **Internacionalização da produção no padrão tecnológico industrial**

No capitalismo contemporâneo a internacionalização comercial e produtiva assume sua fase globalizada, expandida e desregulamentada (CHESNAIS, 1996; ALVES, 2011; HARVEY, 1992). Assim, o capitalismo é caracterizado pela intensidade, expansividade e velocidade referente aos fluxos comerciais, financeiros e migratórios. Tais fenômenos, porém, já adquiriam relevância no século XIX, uma vez que as principais potências europeias comercializavam suas mercadorias entre si e com outros continentes, de tal modo que a globalização, nesse sentido, não é algo tão novo como se dá a entender.

Podemos falar em uma “terceira onda de globalização” a partir dos anos 70, que inicia-se pela globalização dos mercados financeiros, difusão de novas tecnologias, marcando o fim da bipolaridade geopolítica (OMAN 1996 *apud* PAULINO, 1997, p. 74, 75). Lenin (2008) explica que o imperialismo é um desdobramento do capitalismo guiado pela atuação da indústria dos países



mais desenvolvidos em frentes de expansão territoriais cada vez maiores. A dinâmica produtiva da acumulação do capital solapa a concorrência e o livre mercado, o monopólio nesse caso, e já à altura de Lenin, “é a transição do capitalismo para um regime superior” (LENIN, 2008, p. 89).

Nesses termos, o que vemos agora é a globalização da atividade produtiva, à qual Chesnais (1996) chama de “empresa-rede”, que fez surgir novas formas de competir: maior cooperação entre rivais; investimento direto externo; custos fixos associados a inovação. Portanto nesse modelo não se trata apenas do comércio internacional, mas dos investimentos e da ação global referente às grandes corporações:

[...] as empresas recorrem a novas combinações entre investimentos internacionais, o comércio e a cooperação internacional interempresas coligadas, para assegurar sua expansão internacional e racionalizar suas operações (CHESNAIS, 1996).

A empresa-rede norte-americana assumiria, no que diz respeito à globalização da produção, proeminência financeira, tecnológica e organizacional que lhe assegura supremacia. Frente às incertezas dos mercados, o controle antecipado torna-se inapropriado; em seu lugar surgem estruturas organizacionais que produzem informações (agências e instituições de investimentos, novos mercados e tecnologias). Segundo o autor, o tamanho e os meios organizacionais (tecnologias, inovações, capital) que se adaptam a este novo cenário são necessários para atuar nestes mercados “mundializados” e se apresentam como elementos essenciais à existência desses mercados. Assim, essa estrutura vertical e de integração permitirá “organizar” e “reforçar” o caráter oligopolista, de modo combinado e cooperativo (CHESNAIS, 1996). Nesse contexto, a tecnologia e a inovação são os principais fatores que levam as empresas a relações ao mesmo tempo de cooperação e de concorrência entre rivais, paralelamente aos enormes gastos direcionados a pesquisa e desenvolvimento.

Essa estrutura produzia então uma nova forma de dependência entre centro e periferia, compreendendo uma nova divisão internacional do trabalho, que, na verdade, era integrado às grandes corporações. Ainda sob essa estrutura produtiva os centros dinâmicos da produção tecnológica e industrial controlam a pesquisa, desenvolvimento e inovação, retirando lucros de setores mais sensíveis à tecnologia e de alto valor agregado. Sobre a divisão do trabalho dá-se uma divisão sobre a produção do conhecimento e de acumulação do capital em todos os níveis produtivos e institucionais das economias. Para o autor, o dilema reside no fato de que se o excedente for utilizado no nível das forças produtivas gerará menor vigor nos setores ligados à modernização, daí também menor produtividade. Por outro lado, se o excedente for canalizado somente para a formação de mercado também se limita o desenvolvimento das forças produtivas, o que implica igualmente em menor produtividade (FURTADO, 1981).

1. O controle, organização e produção tecnológica e a formação de setores ligados as cadeias de produção especializadas e de alto valor agregado, dada as estruturas de acumulação, criaram novas formas de subordinação no conjunto da globalização produtiva. Além disso, é importante salientar que no que se refere às empresas norte-americanas, a “internacionalização do capital” congrega todos os mecanismos necessários: “mercantis”, “industriais” e “financeiros”, o que significa que sua supremacia de matriz tecnológica é também “imperialista” e “intervencionista”, condensadora de “políticas externas”, adquirida em fases anteriores do capitalismo (BELUZZO, 2009). Portanto, a relação entre expansão financeira e competitividade tecnológica é intrínseca à expansão e influência das grandes empresas.

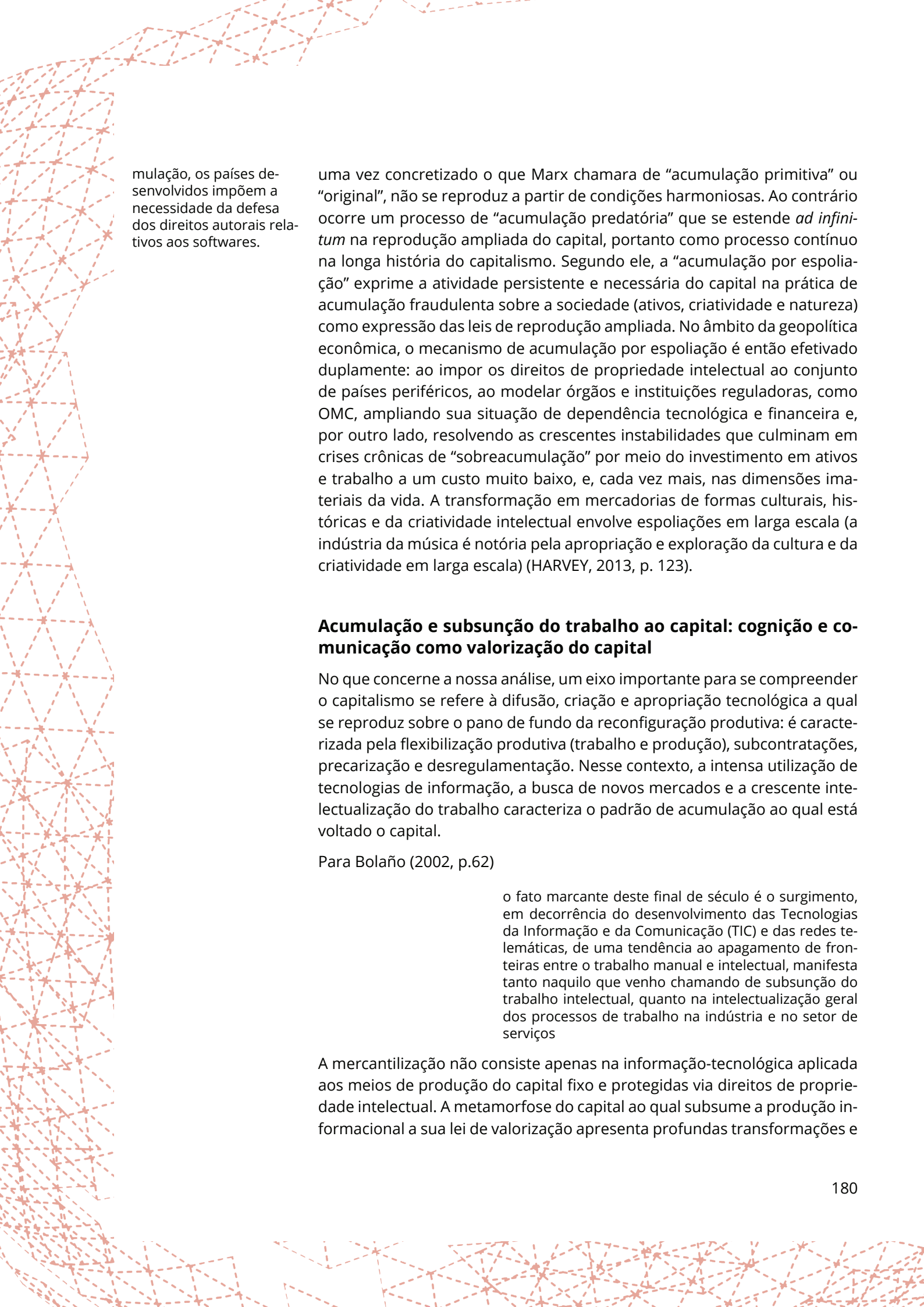
2. A partir do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês, GATT), rodada Uruguai, de 1986 a 1994 a proteção jurídica aos direitos de propriedade intelectual entra com vigor os novos “temas de negociação”, os quais tinham sido timidamente levantados nas rodadas anteriores. Nesse âmbito discute-se os direitos de propriedade intelectual relativos as patentes da indústria farmacêutica e química (agrotóxicos). Com menor intensidade, mas já percebendo-se sua vital importância para a retomada dos lucros e expansão da acu-

É importante notar que “o dinamismo da economia nos países industriais centrais decorre da interação de ‘forças sociais que estão na base do fluxo de inovações e da difusão do progresso técnico’” (FURTADO, 1981, p. 47). Esse aspecto deriva da mudança técnica como um componente central do desenvolvimento econômico, bem como forças sociais e econômicas que irão exigir a introdução de certas tecnologias no processo produtivo, processo que, ao fim e ao cabo, acaba por direcionar e produzir outras novas tecnologias. Esse processo se constitui apenas em países desenvolvidos onde há pesquisa, desenvolvimento e inovação, e também onde se constitui efetiva pressão de elevação da taxa de salário básico da população (FURTADO, 1981). Já que os países em desenvolvimento não podem superar facilmente este quadro econômico internacional, gera-se uma nova forma divisão internacional do trabalho na qual os países em desenvolvimento se especializam nas exportações industriais de baixo valor agregado. A partir da análise de Marini (2011, p. 138), podemos dizer que as relações de dependência da economia dos países do sul em relação aos do norte, as quais definem a determinação da dependência tecnológica atual, derivam de subordinação dentro do quadro produtivo internacional, não havendo chances de romper com ela, visto que isso implicaria na não realização da acumulação do capital:

[...] a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador

Dessa forma, dado o investimento em mais-valia relativa que caracteriza as indústrias avançadas, à época em que se iniciava a industrialização das economias periféricas na América Latina, o processo de extração de mais-valia efetivou-se a partir de superexploração, realizando o aumento de produtividade e, pelo lado das economias avançadas, possibilitou o incremento técnico pelo barateamento do custo do trabalho pelo comércio de produtos para abastecimento da classe trabalhadora e de matérias-primas mais baratas. Esse movimento dialético contribuiu para o aumento de capital constante em relação ao capital variável, aumentando a composição do valor do capital do lado dos países já consolidados industrialmente. Assim, permitiu a expansão quantitativa da produção capitalista nos países industriais<sup>1</sup>.

Em uma fase de crise do sistema capitalista e de mudança de paradigma tecnológico-produtivo, a propriedade intelectual será um fator importante e que possui um duplo aspecto: a recomposição dos lucros que estavam em queda (HARVEY, 2013) e o promissor mercado viabilizado pela indústria de computadores<sup>2</sup>. Retomando a análise de Marx sobre os processos históricos de acumulação, Harvey (2013) aponta que a liberalização do mercado,



mulação, os países desenvolvidos impõem a necessidade da defesa dos direitos autorais relativos aos softwares.

uma vez concretizado o que Marx chamara de “acumulação primitiva” ou “original”, não se reproduz a partir de condições harmoniosas. Ao contrário ocorre um processo de “acumulação predatória” que se estende *ad infinitum* na reprodução ampliada do capital, portanto como processo contínuo na longa história do capitalismo. Segundo ele, a “acumulação por espoliação” exprime a atividade persistente e necessária do capital na prática de acumulação fraudulenta sobre a sociedade (ativos, criatividade e natureza) como expressão das leis de reprodução ampliada. No âmbito da geopolítica econômica, o mecanismo de acumulação por espoliação é então efetivado duplamente: ao impor os direitos de propriedade intelectual ao conjunto de países periféricos, ao modelar órgãos e instituições reguladoras, como OMC, ampliando sua situação de dependência tecnológica e financeira e, por outro lado, resolvendo as crescentes instabilidades que culminam em crises crônicas de “sobrecumulação” por meio do investimento em ativos e trabalho a um custo muito baixo, e, cada vez mais, nas dimensões imateriais da vida. A transformação em mercadorias de formas culturais, históricas e da criatividade intelectual envolve espoliações em larga escala (a indústria da música é notória pela apropriação e exploração da cultura e da criatividade em larga escala) (HARVEY, 2013, p. 123).

### **Acumulação e subsunção do trabalho ao capital: cognição e comunicação como valorização do capital**


No que concerne a nossa análise, um eixo importante para se compreender o capitalismo se refere à difusão, criação e apropriação tecnológica a qual se reproduz sobre o pano de fundo da reconfiguração produtiva: é caracterizada pela flexibilização produtiva (trabalho e produção), subcontratações, precarização e desregulamentação. Nesse contexto, a intensa utilização de tecnologias de informação, a busca de novos mercados e a crescente intelectualização do trabalho caracteriza o padrão de acumulação ao qual está voltado o capital.

Para Bolaño (2002, p.62)

o fato marcante deste final de século é o surgimento, em decorrência do desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e das redes telemáticas, de uma tendência ao apagamento de fronteiras entre o trabalho manual e intelectual, manifesta tanto naquilo que venho chamando de subsunção do trabalho intelectual, quanto na intelectualização geral dos processos de trabalho na indústria e no setor de serviços

A mercantilização não consiste apenas na informação-tecnológica aplicada aos meios de produção do capital fixo e protegidas via direitos de propriedade intelectual. A metamorfose do capital ao qual subsume a produção informacional a sua lei de valorização apresenta profundas transformações e



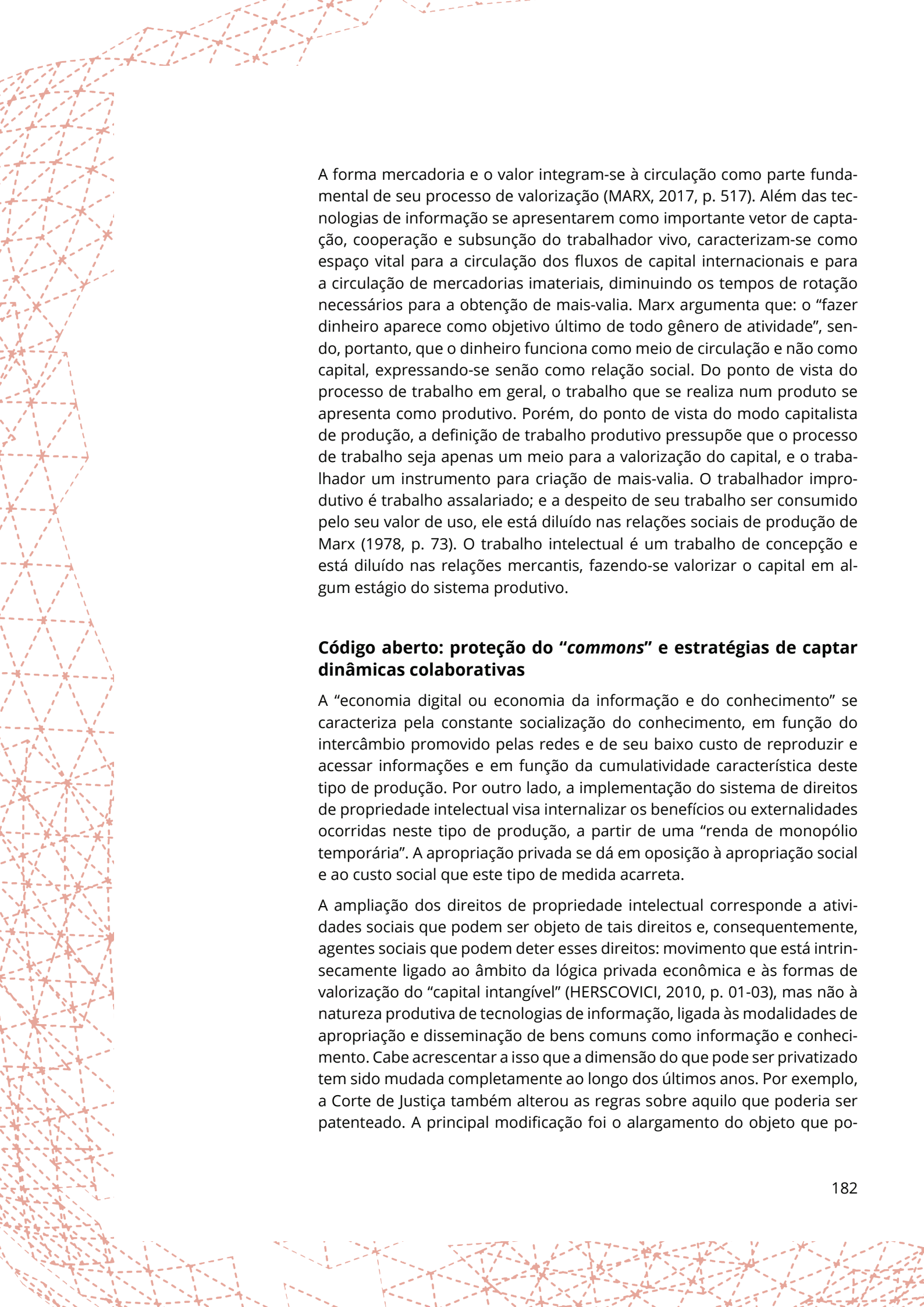


3. O valor das mercadorias é medido pelo tempo médio socialmente necessário gasto pela força de trabalho na produção de mercadorias. Assim, o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência do trabalhador e também da necessidade de maior ou menor qualificação e educação, que serão diluídos nos custos de produção. Tal valor varia de acordo com as especificidades históricas e sociais das forças produtivas.

métodos de organizar a produção e apropriar as contribuições do trabalho intelectual no âmbito do desenvolvimento de softwares. Com a “intelectualização da produção” (BOLAÑO, 2002, p. 58), a apropriação da inovação e do conhecimento se realiza através de um processo mais amplo e dinâmico sobre o trabalho intelectual, de modo a dominar e mercantilizar todas as potencialidades e resistências do trabalho vivo.

No capitalismo contemporâneo, o capital passa a colonizar as dimensões imateriais da atividade humana, como criatividade e conhecimento. A mercantilização da informação e a comercialização das tecnologias de informação irão ser determinantes para recompor lucros e ganhos do capital. A partir da década de 90, quando da inserção da internet comercial, e sobretudo uma década depois com a evolução do algoritmo e de programas de computador, cuja mercantilização será essencial para os processos de intensificação da valorização do capital, surgem empresas atuantes no segmento tecnológico, como *Google*, *Facebook* e *Amazon*. Os direitos de propriedade intelectual, dessa forma, se caracterizam como um dos fatores essenciais para manter a taxa de lucro sobre o monopólio do conhecimento. Apesar disso, eles não consistem na única forma de remunerar o capital. A venda de softwares não pode ser exclusiva fonte de renda, uma vez que a internet consiste em uma rede sócio-técnica na qual empresas buscam maneiras de retirar valor, e na qual a comunicação desdobra formas inéditas de produção e consumo imateriais. Nessa lógica surgirão motores de busca altamente efetivos, inúmeras ferramentas de propaganda publicitária, bancos de dados de informação que serão construídos e vendidos para empresas, assim como diversas outras atividades comerciais as quais fizeram surgir uma nova etapa de acumulação e valorização do capital no capitalismo.

A codificação da informação em sistemas operacionais se define pela captura do trabalho, como parte codificável de trabalho complexo, transformado em códigos computacionais. “O capital busca valorizar-se por meio da construção lógica-linguística” (REZENDE, 2003, p. 03), através da apropriação privada da cooperação complexa realizada pela cooperação do trabalho vivo. O trabalho vivo por meio da sua cooperação exprime uma capacidade infinita de inteligências, tornando-se um complexo estruturado, que de certo modo não apenas está disponível ou potencialmente disponível, já que o conhecimento gerado pelo trabalho abstrato pode ser apropriado pelas patentes, para o emprego da produção geral e que se tornou crucial para a organização deste segmento tecnológico (PRADO, 2012). A apropriação do conhecimento no modelo fechado correspondia a um padrão produtivo industrial, menos informacional-tecnológico e financeirizado, no qual o segredo industrial em sua aplicação industrial era central. O capitalismo contemporâneo aponta para o que Prado (2012) chama de “desmedida do valor”: a perda de lastro entre tempo de trabalho e valor das mercadorias significa que a forma valor e a transformação de todo tempo de trabalho em trabalho abstrato transformaram todas as dimensões da vida e do ser social em mercadorias<sup>3</sup>.



A forma mercadoria e o valor integram-se à circulação como parte fundamental de seu processo de valorização (MARX, 2017, p. 517). Além das tecnologias de informação se apresentarem como importante vetor de captação, cooperação e subsunção do trabalhador vivo, caracterizam-se como espaço vital para a circulação dos fluxos de capital internacionais e para a circulação de mercadorias imateriais, diminuindo os tempos de rotação necessários para a obtenção de mais-valia. Marx argumenta que: o “fazer dinheiro aparece como objetivo último de todo gênero de atividade”, sendo, portanto, que o dinheiro funciona como meio de circulação e não como capital, expressando-se senão como relação social. Do ponto de vista do processo de trabalho em geral, o trabalho que se realiza num produto se apresenta como produtivo. Porém, do ponto de vista do modo capitalista de produção, a definição de trabalho produtivo pressupõe que o processo de trabalho seja apenas um meio para a valorização do capital, e o trabalhador um instrumento para criação de mais-valia. O trabalhador improdutivo é trabalho assalariado; e a despeito de seu trabalho ser consumido pelo seu valor de uso, ele está diluído nas relações sociais de produção de Marx (1978, p. 73). O trabalho intelectual é um trabalho de concepção e está diluído nas relações mercantis, fazendo-se valorizar o capital em algum estágio do sistema produtivo.

### **Código aberto: proteção do “commons” e estratégias de captar dinâmicas colaborativas**

A “economia digital ou economia da informação e do conhecimento” se caracteriza pela constante socialização do conhecimento, em função do intercâmbio promovido pelas redes e de seu baixo custo de reproduzir e acessar informações e em função da cumulatividade característica deste tipo de produção. Por outro lado, a implementação do sistema de direitos de propriedade intelectual visa internalizar os benefícios ou externalidades ocorridas neste tipo de produção, a partir de uma “renda de monopólio temporária”. A apropriação privada se dá em oposição à apropriação social e ao custo social que este tipo de medida acarreta.

A ampliação dos direitos de propriedade intelectual corresponde a atividades sociais que podem ser objeto de tais direitos e, conseqüentemente, agentes sociais que podem deter esses direitos: movimento que está intrinsecamente ligado ao âmbito da lógica privada econômica e às formas de valorização do “capital intangível” (HERSCOVICI, 2010, p. 01-03), mas não à natureza produtiva de tecnologias de informação, ligada às modalidades de apropriação e disseminação de bens comuns como informação e conhecimento. Cabe acrescentar a isso que a dimensão do que pode ser privatizado tem sido mudada completamente ao longo dos últimos anos. Por exemplo, a Corte de Justiça também alterou as regras sobre aquilo que poderia ser patenteado. A principal modificação foi o alargamento do objeto que po-

4. Além disso, frente a inovação e a pesquisa multifacetadas, a partir das quais abrem-se a oportunidade de se criar mercados consumidores e novas cadeias de fornecimento intensivas em tecnologia, a necessidade de captação de investimentos por meio de ações para a atuação de vários projetos tecnológicos de risco, como carros automáticos, óculos virtuais e fibra ótica, fez com que a empresa criasse a holding Alphabet Inc. (GOOGLE, 2015).

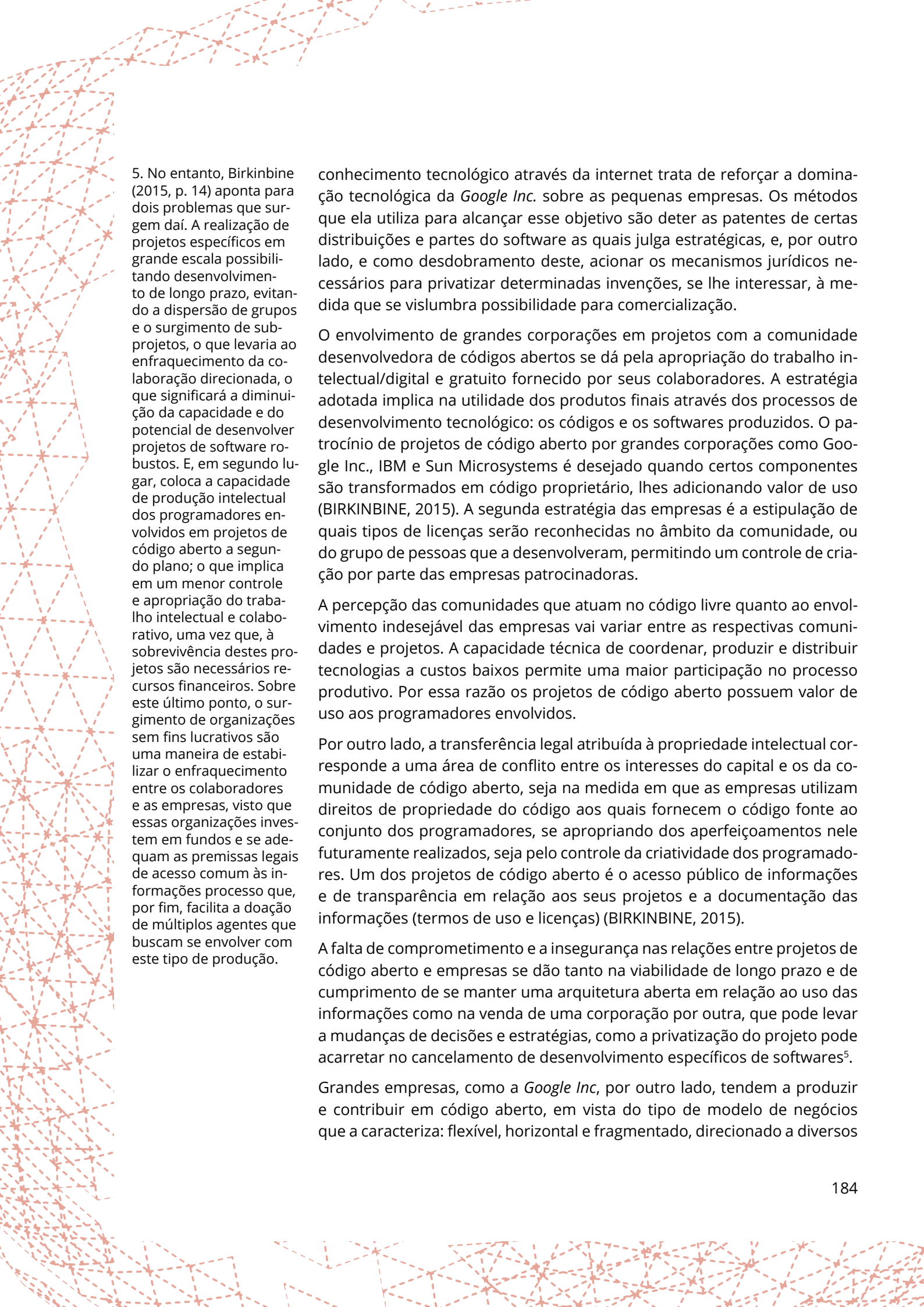
teria ser patenteado, sobretudo a domínios que até então não consistiam em objetos de patentes: o “patenteamento da vida” e dos “programas de computador” – incluindo o patenteamento do algoritmo, que incide sobre conhecimentos genéricos utilizados pela comunidade de programadores, o qual se definirá por procedimentos vagos e confusos do que realmente seja uma invenção em relação a programas de computadores, sem o que não se pode justificar a natureza da inventividade. As noções vagas que surgem destes procedimentos patenteáveis demonstram a lógica implacável do capital em se apropriar das construções “lógico-linguísticas” (REZENDE, 2003) dos processos científicos-tecnológicos.

A coletividade e colaboração digitais, ainda que se imponham como formas de gerenciar e criar usos coletivos dos *commons* contrabalançando a tendência hegemônica de privatização, estão ligados aos processos de valorização e acumulação do capital. As dinâmicas colaborativas do trabalho intelectual possibilitadas com a evolução tecnológica, a internet, e a criação do *commons* são absorvidas pelas lógicas do capital, constituindo-se como mecanismos de “espoliação” (HARVEY, 2013). A conversão da colaboração como estratégia de produção do capital é chamada por Fuchs (2008) de “mercadoria-dádiva”.

Contudo, nessas relações de produção surgem modalidades de acesso público aos bens intangíveis em contraposição às formas de apropriação privada. No final da década de 90, o termo *free software* foi sendo substituído pelo termo *open source*. A mudança fora significativa e objetiva, pois pretendia eliminar a ideia de que algo “livre” pudesse implicar algo gratuito. Apesar disso, o princípio do acesso às informações continuava a ser cumprido, não negando a filosofia da comunidade. Pretendia-se, a partir dessa mudança terminológica, uma aproximação entre mercado e comunidade do Software Livre, o que implicava uma cultura, modelos e softwares abertos, de acordo com as diretrizes gerais da comunidade (STALLMAN, 2002; RAYMOND, 2017). O Software Livre estava baseado nas licenças que promulgavam ideias relativas ao acesso público e gratuito ao conhecimento. As licenças *General Public License* (GPL), a licença BSD (*Berkley Sofytware Distribution*) e, mais recentemente, o *Creative Commons* para conteúdos culturais e artísticos baseiam-se nesses preceitos.

Em uma estrutura oligopolista, e que tende às subcontratações de firmas menores que trabalham para maiores, trata-se de um sistema monopolista da empresa *Google Inc*, por meio de seu sistema operacional *Android*. A *Google* percebeu a ascensão do mercado dos smartphones e adiantou-se na compra do sistema *Android*, o qual já era, antes de sua aquisição, excelente sistema operacional<sup>4</sup>.

As grandes empresas podem capturar as informações geradas através das contribuições e colaborações feitas pelos programadores e desenvolvedores através da internet. Portanto, essa relação de fluxos de inovação e de



5. No entanto, Birkinbine (2015, p. 14) aponta para dois problemas que surgem daí. A realização de projetos específicos em grande escala possibilitando desenvolvimento de longo prazo, evitando a dispersão de grupos e o surgimento de sub-projetos, o que levaria ao enfraquecimento da colaboração direcionada, o que significará a diminuição da capacidade e do potencial de desenvolver projetos de software robustos. E, em segundo lugar, coloca a capacidade de produção intelectual dos programadores envolvidos em projetos de código aberto a segundo plano; o que implica em um menor controle e apropriação do trabalho intelectual e colaborativo, uma vez que, à sobrevivência destes projetos são necessários recursos financeiros. Sobre este último ponto, o surgimento de organizações sem fins lucrativos são uma maneira de estabilizar o enfraquecimento entre os colaboradores e as empresas, visto que essas organizações investem em fundos e se adequam as premissas legais de acesso comum às informações processo que, por fim, facilita a doação de múltiplos agentes que buscam se envolver com este tipo de produção.

conhecimento tecnológico através da internet trata de reforçar a dominação tecnológica da *Google Inc.* sobre as pequenas empresas. Os métodos que ela utiliza para alcançar esse objetivo são deter as patentes de certas distribuições e partes do software as quais julga estratégicas, e, por outro lado, e como desdobramento deste, acionar os mecanismos jurídicos necessários para privatizar determinadas invenções, se lhe interessar, à medida que se vislumbra possibilidade para comercialização.

O envolvimento de grandes corporações em projetos com a comunidade desenvolvedora de códigos abertos se dá pela apropriação do trabalho intelectual/digital e gratuito fornecido por seus colaboradores. A estratégia adotada implica na utilidade dos produtos finais através dos processos de desenvolvimento tecnológico: os códigos e os softwares produzidos. O patrocínio de projetos de código aberto por grandes corporações como *Google Inc.*, *IBM* e *Sun Microsystems* é desejado quando certos componentes são transformados em código proprietário, lhes adicionando valor de uso (BIRKINBINE, 2015). A segunda estratégia das empresas é a estipulação de quais tipos de licenças serão reconhecidas no âmbito da comunidade, ou do grupo de pessoas que a desenvolveram, permitindo um controle de criação por parte das empresas patrocinadoras.

A percepção das comunidades que atuam no código livre quanto ao envolvimento indesejável das empresas vai variar entre as respectivas comunidades e projetos. A capacidade técnica de coordenar, produzir e distribuir tecnologias a custos baixos permite uma maior participação no processo produtivo. Por essa razão os projetos de código aberto possuem valor de uso aos programadores envolvidos.

Por outro lado, a transferência legal atribuída à propriedade intelectual corresponde a uma área de conflito entre os interesses do capital e os da comunidade de código aberto, seja na medida em que as empresas utilizam direitos de propriedade do código aos quais fornecem o código fonte ao conjunto dos programadores, se apropriando dos aperfeiçoamentos nele futuramente realizados, seja pelo controle da criatividade dos programadores. Um dos projetos de código aberto é o acesso público de informações e de transparência em relação aos seus projetos e a documentação das informações (termos de uso e licenças) (BIRKINBINE, 2015).

A falta de comprometimento e a insegurança nas relações entre projetos de código aberto e empresas se dão tanto na viabilidade de longo prazo e de cumprimento de se manter uma arquitetura aberta em relação ao uso das informações como na venda de uma corporação por outra, que pode levar a mudanças de decisões e estratégias, como a privatização do projeto pode acarretar no cancelamento de desenvolvimento específicos de softwares<sup>5</sup>.

Grandes empresas, como a *Google Inc.*, por outro lado, tendem a produzir e contribuir em código aberto, em vista do tipo de modelo de negócios que a caracteriza: flexível, horizontal e fragmentado, direcionado a diversos



6. O site Github é um site especialmente feito para desenvolvedores poderem fazer download e upload de partes de códigos para que possam aplicar em seus programas. Eles são usados para serem “colados” aos seus programas, e podem ser modificados para atenderem melhor as necessidades de cada programa de computador (GITHUB. Built for developers. 2019. Disponível em: <https://github.com/>. Acesso em: 01 maio 2019).

7. A esse respeito ver o livro: MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

8. 07/06/2018 CITEC. Centro de Inovação Tecnológica de Marília. Marília-SP

segmentos de tecnologias e serviços digitais; podendo agir difusamente e de modo flexível, atuando em distintos projetos ao mesmo tempo, ou direcionando equipe de trabalhadores para atividades específicas, quando for o caso. O site *Github*<sup>6</sup>, por exemplo, disponibiliza vários códigos abertos para programadores utilizarem no desenvolvimento em seus aplicativos de forma gratuita.

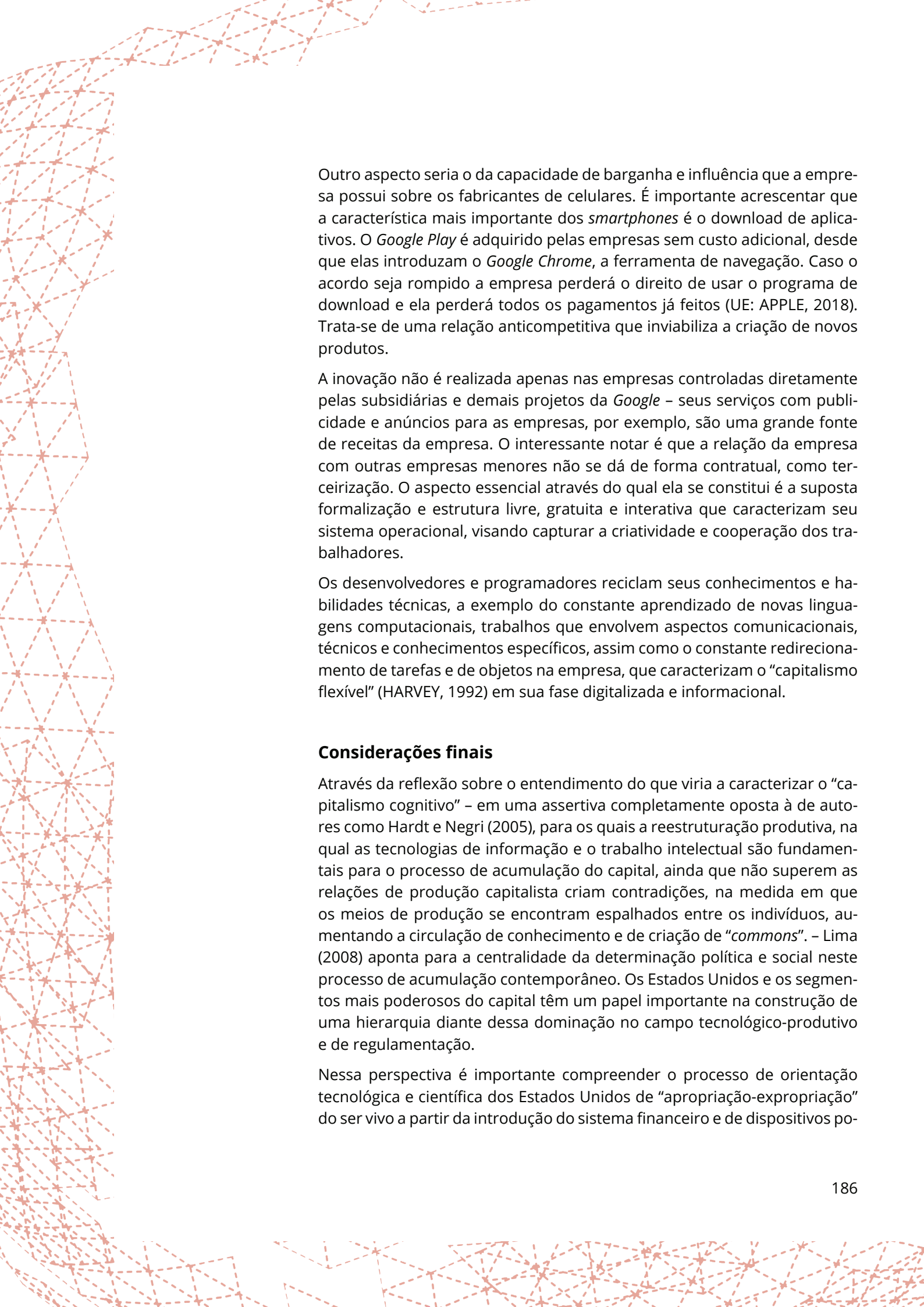
O *Open Source Project* tem como missão, segundo eles, conectar a comunidade de programadores, oferecer informações e documentação necessária para implementação do sistema, além do código fonte, para criar variantes ou customizar, além de dispositivos e acessórios (ANDROID, 2018). A empresa criou, assim, uma espécie de “plataforma *Android*”. De acordo com o que consta em seu site:

Nós também queremos garantir de que não havia um ponto central de falha, em que um participante do setor pudesse restringir ou controlar inovações de qualquer outro. O resultado é um sistema operacional completo com qualidade de produção para produtos de consumo com o código fonte aberto, para personalização e portabilidade. E agora este site está disponível na China (ABOUT, 2018 – tradução nossa).

O argumento central no site da empresa é de que ela busca a colaboração da comunidade de programadores para reportar *bugs* e oferecer soluções mantendo, dessa forma, um “ecossistema” sempre renovado. A empresa não esclarece quais são seus “*code samples*”, amostras de códigos, apenas diz que estão sob a licença Apache 2.0.

Nas pequenas empresas, essa relação com o código aberto é diferente. A empresa de pequeno porte “Persys”, situada no CIEM (Centro Incubador de Empresas de Marília), pertencente ao CITEC (Centro de Inovação Tecnológica de Marília), atua na área de desenvolvimento de software e consultoria tecnológica. Através de entrevista podemos concluir que empresas menores tendem a produzir menor quantidade de código aberto, ao passo que o utilizam significativamente em suas atividades. As razões para que possam colaborar em menor quantidade são: menor quantidade de trabalhadores e recursos, o que leva a menores prazos e menor diversificação nas atividades em comparação com as multinacionais (ENTREVISTADO 1).<sup>7</sup> A capacidade de inovação exige mais tempo e maiores riscos, se relacionando, portanto, à capacidade das empresas maiores, além de ser importante a articulação entre o Estado e os sistemas de inovação, ou seja, de cooperação público-privada, como mostra a literatura sobre a inovação<sup>8</sup>.

Por outro lado, o software de código aberto cria renda através de suporte tecnológico para as empresas, já que seu acesso é aberto e gratuito. Esse é um mecanismo, portanto, que permite às empresas obterem lucros, criando novas cadeias produtivas altamente específicas e que exigem conhecimentos e habilidades também específicas.



Outro aspecto seria o da capacidade de barganha e influência que a empresa possui sobre os fabricantes de celulares. É importante acrescentar que a característica mais importante dos *smartphones* é o download de aplicativos. O *Google Play* é adquirido pelas empresas sem custo adicional, desde que elas introduzam o *Google Chrome*, a ferramenta de navegação. Caso o acordo seja rompido a empresa perderá o direito de usar o programa de download e ela perderá todos os pagamentos já feitos (UE: APPLE, 2018). Trata-se de uma relação anticompetitiva que inviabiliza a criação de novos produtos.

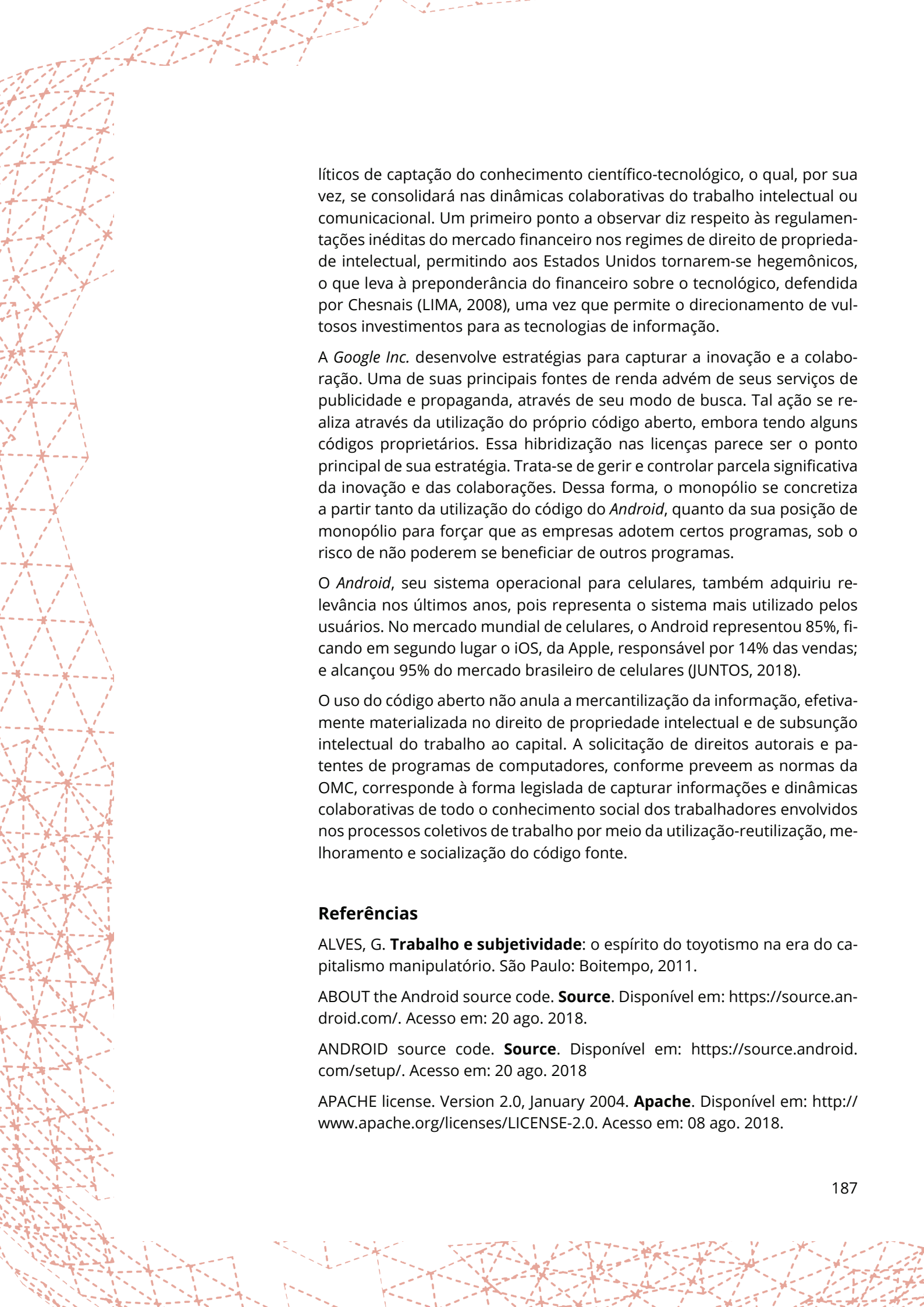
A inovação não é realizada apenas nas empresas controladas diretamente pelas subsidiárias e demais projetos da *Google* – seus serviços com publicidade e anúncios para as empresas, por exemplo, são uma grande fonte de receitas da empresa. O interessante notar é que a relação da empresa com outras empresas menores não se dá de forma contratual, como terceirização. O aspecto essencial através do qual ela se constitui é a suposta formalização e estrutura livre, gratuita e interativa que caracterizam seu sistema operacional, visando capturar a criatividade e cooperação dos trabalhadores.

Os desenvolvedores e programadores reciclam seus conhecimentos e habilidades técnicas, a exemplo do constante aprendizado de novas linguagens computacionais, trabalhos que envolvem aspectos comunicacionais, técnicos e conhecimentos específicos, assim como o constante redirecionamento de tarefas e de objetos na empresa, que caracterizam o “capitalismo flexível” (HARVEY, 1992) em sua fase digitalizada e informacional.

### **Considerações finais**

Através da reflexão sobre o entendimento do que viria a caracterizar o “capitalismo cognitivo” – em uma assertiva completamente oposta à de autores como Hardt e Negri (2005), para os quais a reestruturação produtiva, na qual as tecnologias de informação e o trabalho intelectual são fundamentais para o processo de acumulação do capital, ainda que não superem as relações de produção capitalista criam contradições, na medida em que os meios de produção se encontram espalhados entre os indivíduos, aumentando a circulação de conhecimento e de criação de “commons”. – Lima (2008) aponta para a centralidade da determinação política e social neste processo de acumulação contemporâneo. Os Estados Unidos e os segmentos mais poderosos do capital têm um papel importante na construção de uma hierarquia diante dessa dominação no campo tecnológico-produtivo e de regulamentação.

Nessa perspectiva é importante compreender o processo de orientação tecnológica e científica dos Estados Unidos de “apropriação-expropriação” do ser vivo a partir da introdução do sistema financeiro e de dispositivos po-



líticos de captação do conhecimento científico-tecnológico, o qual, por sua vez, se consolidará nas dinâmicas colaborativas do trabalho intelectual ou comunicacional. Um primeiro ponto a observar diz respeito às regulamentações inéditas do mercado financeiro nos regimes de direito de propriedade intelectual, permitindo aos Estados Unidos tornarem-se hegemônicos, o que leva à preponderância do financeiro sobre o tecnológico, defendida por Chesnais (LIMA, 2008), uma vez que permite o direcionamento de vultosos investimentos para as tecnologias de informação.

A *Google Inc.* desenvolve estratégias para capturar a inovação e a colaboração. Uma de suas principais fontes de renda advém de seus serviços de publicidade e propaganda, através de seu modo de busca. Tal ação se realiza através da utilização do próprio código aberto, embora tendo alguns códigos proprietários. Essa hibridização nas licenças parece ser o ponto principal de sua estratégia. Trata-se de gerir e controlar parcela significativa da inovação e das colaborações. Dessa forma, o monopólio se concretiza a partir tanto da utilização do código do *Android*, quanto da sua posição de monopólio para forçar que as empresas adotem certos programas, sob o risco de não poderem se beneficiar de outros programas.

O *Android*, seu sistema operacional para celulares, também adquiriu relevância nos últimos anos, pois representa o sistema mais utilizado pelos usuários. No mercado mundial de celulares, o Android representou 85%, ficando em segundo lugar o iOS, da Apple, responsável por 14% das vendas; e alcançou 95% do mercado brasileiro de celulares (JUNTOS, 2018).

O uso do código aberto não anula a mercantilização da informação, efetivamente materializada no direito de propriedade intelectual e de subsunção intelectual do trabalho ao capital. A solicitação de direitos autorais e patentes de programas de computadores, conforme preveem as normas da OMC, corresponde à forma legislada de capturar informações e dinâmicas colaborativas de todo o conhecimento social dos trabalhadores envolvidos nos processos coletivos de trabalho por meio da utilização-reutilização, melhoramento e socialização do código fonte.

## Referências

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ABOUT the Android source code. **Source**. Disponível em: <https://source.android.com/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ANDROID source code. **Source**. Disponível em: <https://source.android.com/setup/>. Acesso em: 20 ago. 2018

APACHE license. Version 2.0, January 2004. **Apache**. Disponível em: <http://www.apache.org/licenses/LICENSE-2.0>. Acesso em: 08 ago. 2018.

BELUZZO, L. G. **Os antecedentes da tormenta**: origens da crise global. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Facamp, 2009.

BIRKINBINE, B. Conflict in the commons: towards a Political Economy of corporate involvement in free and open source software. **The Political Economy of Communication**, v. 2, n. 2, p. 3-19, 2015.

BOLAÑO, C. Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo: a reconfiguração do fator subjetivo na atual reestruturação produtiva. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-78, dez. 2002.

BOLAÑO, C. Sociedade da informação: reestruturação capitalista e esfera pública global. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara. v. 5, n. 8, p. 93-128, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DUPAS, G. Propriedade intelectual: tensões entre o capital e a sociedade e os interesses sociais. In: DUPAS, G. (Org.). **Propriedade intelectual**: tensões entre o capital e a sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GOGONI, R. EU: Apple terá que pagar quase R\$ 47 bilhões em impostos à Irlanda. **Meio Bit**. 2018. Disponível em: <https://meiobit.com/350632/comissao-antitruste-europeia-condena-apple-a-pagar-13-bilhoes-de-euros-ou-47-bilhoes-de-reais-para-a-irlanda-por-montar-esquema-para-reduzir-pagamento-de-impostos-empresa-vai-recorrer/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Multitude**: guerra e democracia na era do império. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FUCHS, C. **Internet and Society**: social theory in informational age. New York: Routledge, 2008.

FURTADO, C. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**. v. 1, n. 1, jan./fev. 1981.

GITHUB. **Built for developers**. 2019. Disponível em: <https://github.com/>. Acesso em: 01 maio 2019.

GOOGLE to be part of new holding company, 'Alphabet'. 2015. **Aol**. Disponível em: <https://www.aol.com/article/2015/08/10/google-to-be-part-of-new-holding-company-alphabet/21220854/?>. Acesso em: 26 fev. 2019.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2013.

HERSCOVICI, A. Capital intangível e direitos de propriedade intelectual: uma análise institucionalista. **Revista Economia Política**. v. 27, n. 3, p. 394-412, 2007. Acesso em: set. 2012.

HERSCOVICI, A. Economia da informação, conhecimento e modificação da natureza do trabalho: elementos de análise. **Revista de Ciência e Informa-**



ção, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, jun. 2004.

HERSCOVICI, A. Escolha coletiva, governança e direitos de propriedade intelectual: uma análise econômica dos commons. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación**. v. 8, maio/ago., 2011.

LENIN, V. I. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Centauro, 2008.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: TRANSPADINI, R.; STÉDILE, J. P. (Orgs.). **Ruy Mauro Marini: Vida e obra**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2017. v. 1.

MARX, K. **Capítulo VI inédito de O Capital**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.

PAULINO, L. A. **O Brasil no leito de Procusto**: uma análise sob a ótica neo-schumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT. 1997, 284 p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

PINHEIRO, R. F. Software: direito autoral ou propriedade industrial? **Conteúdo Jurídico**, 24 set. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.39646&seo=1>. Acesso em: 5 maio 2017.

PRADO, E. F. S. Uma crítica à economia política do imaterial. **Revista Outubro**. n. 11, 2004.

RAYMOND, E. S. Open minds, open source. **Eric's random writings**. 2004. Disponível em: <http://www.catb.org/~esr/writings/analog.html>. Acesso em: 05 maio 2017.

SANTANA, B. Juntos, Android e iOS representaram 99,9% dos smartphones vendidos no último ano; mercado sofre ligeira queda. **MacMagazine**. 22 fev. 2018. Disponível em: <https://macmagazine.uol.com.br/2018/02/22/juntos-android-e-ios-representaram-999-dos-smartphones-vendidos-no-ultimo-ano-mercado-sofre-ligeira-queda/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

SILVEIRA, S. A. Mobilização colaborativa, cultura hacker e a teoria da propriedade imaterial. In: ALENCAR, F. A.; MACHADO, M. B.; EVANGELISTA, R.; SILVEIRA, S. A. D.; AGUIAR, V. M. (Orgs.). **Software livre, cultura hacker e ecossistema de colaboração**. São Paulo: Momento Editorial, 2009.

STALLMAN, R. **Free software, free society**. Boston: GNU Press, 2002.

## **RESENHA**

### **Reafirmar o acesso para exigir garantias para uma cidadania informada**

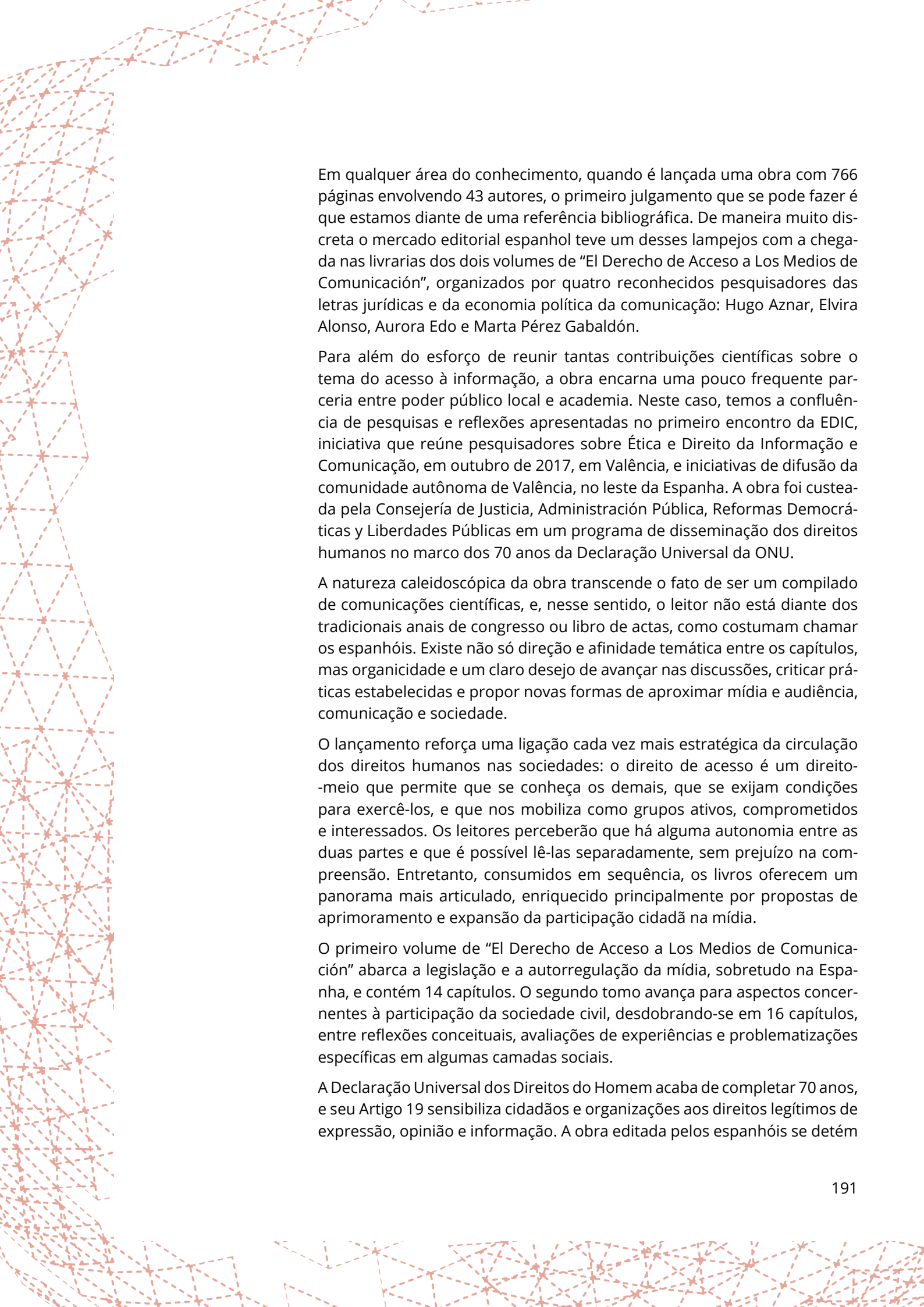
**Obra resenhada: AZNAR, Hugo; PÉREZ GABALDÓN, Marta; ALONSO, Elvira; EDO, Aurora (eds.). El Derecho de Acceso a los Medios de Comunicación. Vol. 1 e 2. Valência: Editorial Tirant Humanidades, 2018, 766 pp. ISBN: 978-84-17508-44-9 e 978-84-17508-46-3**

#### **Rogério Christofolletti**

Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina. Um dos coordenadores do Observatório da Ética Jornalística (objETHOS).

Contato: [rogerio.christofolletti@ufsc.br](mailto:rogerio.christofolletti@ufsc.br)

**Artigo submetido em 12/02/2019  
Aprovado em 18/05/2019**



Em qualquer área do conhecimento, quando é lançada uma obra com 766 páginas envolvendo 43 autores, o primeiro julgamento que se pode fazer é que estamos diante de uma referência bibliográfica. De maneira muito discreta o mercado editorial espanhol teve um desses lampejos com a chegada nas livrarias dos dois volumes de “El Derecho de Acceso a Los Medios de Comunicación”, organizados por quatro reconhecidos pesquisadores das letras jurídicas e da economia política da comunicação: Hugo Aznar, Elvira Alonso, Aurora Edo e Marta Pérez Gabaldón.


Para além do esforço de reunir tantas contribuições científicas sobre o tema do acesso à informação, a obra encarna uma pouco frequente parceria entre poder público local e academia. Neste caso, temos a confluência de pesquisas e reflexões apresentadas no primeiro encontro da EDIC, iniciativa que reúne pesquisadores sobre Ética e Direito da Informação e Comunicação, em outubro de 2017, em Valência, e iniciativas de difusão da comunidade autônoma de Valência, no leste da Espanha. A obra foi custeada pela Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas em um programa de disseminação dos direitos humanos no marco dos 70 anos da Declaração Universal da ONU.

A natureza caleidoscópica da obra transcende o fato de ser um compilado de comunicações científicas, e, nesse sentido, o leitor não está diante dos tradicionais anais de congresso ou libro de actas, como costumam chamar os espanhóis. Existe não só direção e afinidade temática entre os capítulos, mas organicidade e um claro desejo de avançar nas discussões, criticar práticas estabelecidas e propor novas formas de aproximar mídia e audiência, comunicação e sociedade.

O lançamento reforça uma ligação cada vez mais estratégica da circulação dos direitos humanos nas sociedades: o direito de acesso é um direito-meio que permite que se conheça os demais, que se exijam condições para exercê-los, e que nos mobiliza como grupos ativos, comprometidos e interessados. Os leitores perceberão que há alguma autonomia entre as duas partes e que é possível lê-las separadamente, sem prejuízo na compreensão. Entretanto, consumidos em sequência, os livros oferecem um panorama mais articulado, enriquecido principalmente por propostas de aprimoramento e expansão da participação cidadã na mídia.

O primeiro volume de “El Derecho de Acceso a Los Medios de Comunicación” abarca a legislação e a autorregulação da mídia, sobretudo na Espanha, e contém 14 capítulos. O segundo tomo avança para aspectos concernentes à participação da sociedade civil, desdobrando-se em 16 capítulos, entre reflexões conceituais, avaliações de experiências e problematizações específicas em algumas camadas sociais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem acaba de completar 70 anos, e seu Artigo 19 sensibiliza cidadãos e organizações aos direitos legítimos de expressão, opinião e informação. A obra editada pelos espanhóis se detém



ao que chamam de um “direito instrumental crucial” para reforçar essas prerrogativas. Isto é, sem garantias ou condições de chegar aos meios de comunicação, como podem os sujeitos sociais exercerem plenamente as chaves expressas no Artigo 19? Conforme enaltecem Hugo Aznar e Elvira Alonso, o direito de acesso se faz especialmente relevante para diversos extratos sociais e para grupos sensíveis ou vulneráveis, que antes chamávamos de minorias. Não se trata apenas de poder acessar os meios, mas de participar deles, de perceber que refletem e refratam as demandas sociais, e de se sentir parte desses ecossistemas informativos e comunicacionais. Estão em jogo, portanto, termos de disputa importantes e urgentes para as sociedades complexas como a acessibilidade, a diversidade, o pertencimento, o sentido comunitário, a transparência e a efetividade de participação. Tais vetores - nunca é demasiado repetir - nos ajudam a configurar um conceito mais nítido de cidadania informada.


Como já mencionado, o primeiro volume tem um escopo mais normativo, concentrando análises de marcos regulatórios da Espanha e da Comunidade Europeia, aspectos jurisdicionais e jurisprudenciais, e limites nas aplicações práticas das leis. A Constituição espanhola é evocada com frequência em diversos capítulos, bem como normativas que regem os sistemas públicos de comunicação e detalhes de sua governança interna. Como no Brasil, o direito de acesso é uma obrigação dos meios de titularidade pública, nomeadamente emissoras de rádio e televisão que dependem de licenças e outorgas para funcionar. Não significa que o sistema funcione plenamente, e essa é outra semelhança com a realidade brasileira.

Na interface entre as leis e a economia política da comunicação, alguns autores desfiem um conhecido rosário da Economia Política da Comunicação, que vai do direito de antena ao de resposta, passando pelas obrigações de retificação e recepção de informações verazes. Não são esquecidos temas estratégicos e ainda insuficientemente conhecidos pelas massas, como o direito de acesso a informações públicas.

Atual, o primeiro volume de “El Derecho de Acceso a Los Medios de Comunicación” vocaliza preocupações com a concentração midiática na Espanha - mesmo que o país tenha um consolidado e prestigiado serviço público -, adequações nacionais para garantir a acessibilidade universal e a criação de regras em campanhas eleitorais que garantam pluralidade política e equilíbrio nas disputas.

Para além do arsenal jurídico-institucional, os pesquisadores espanhóis apoiam-se em modalidades variadas de regulação para discutir as relações entre mídia e sociedade. Uma ideia ajuda a sustentar esse empreendimento: a autorregulação pode pavimentar vias para o direito de acesso à mídia. Iniciativas como ombudsmans, conselhos de usuários, códigos internos e observatórios de mídia podem atuar isoladas ou combinadas a auditorias externas, autoridades reguladoras independentes e outras ações governa-





mentais ou do mercado. Entre o desejável e o possível, o papel do público nessas dinâmicas é problematizado, bem como a desregulamentação econômica (proposta pelos conglomerados), a autorregulação ética (defendida pela sociedade civil), a correção administrativa (compartilhada entre Estado e cidadãos) e a regulação jurídica (exercida por leis e tribunais).

Discussões mais polêmicas compõem o segundo volume de “El Derecho de Acceso a Los Medios de Comunicación”, dedicado às modalidades de participação cidadã na mídia. Os novos cenários catalisados pela digitalização dos processos comunicacionais ensejam repensar novas correlações de força e outros tensionamentos. Isso provoca discutir como se exerce o controle da informação e como se dá o empoderamento de certas camadas da cidadania. Não é à toa, por exemplo, que haja capítulos que tentem aferir a influência das redes sociais na participação política na Espanha, e que escrutinem a estrutura e o funcionamento de portais de transparência e prestação de contas públicas (accountability). Programas de educação para a mídia, atuação de meios comunitários e estratégias de sistemas públicos de radiodifusão também são analisados no volume, que confere espaço generoso e bem ocupado para avaliar o direito de acesso da mídia por grupos sensíveis como jovens e crianças, idosos e mulheres – no combate à publicidade sexista, por exemplo.

A diversidade dos temas tratados nos dois volumes não evita a sensação de superficialidade e fragmentação. Escapar desse efeito é uma tarefa realmente difícil quando o objetivo é soar abrangente, atual e inclusivo.

Mas por que uma obra tão calcada na realidade espanhola pode interessar ao leitor brasileiro? Três outras perguntas guiam um ensaio de resposta. Por acaso, a realidade brasileira promove aos cidadãos o pleno acesso aos meios? Os meios de comunicação, por sua vez, espelham a diversidade cultural e a pluralidade de ideias que ajudam a compor nosso rico mosaico de inteligências e sensibilidades? Contamos com formas alternativas viáveis e satisfatórias de informação, expressão e comunicação?

Se são negativas nossas respostas às provocações, é bem provável que a leitura de “El Derecho de Acceso a Los Medios de Comunicación” não seja tão distante das carências e desafios brasileiros. É bem verdade que as tecnicidades jurídicas espanholas e certa aridez em muitos artigos possam dificultar uma assimilação mais ampla dos conteúdos pelo leitor médio. Mas se trata de uma obra acadêmica, que prioriza o público pesquisador. Policy makers e ativistas dos direitos humanos e pela democratização da mídia podem encontrar na obra substratos para seus debates, episódios ilustrativos e insights de formulação para campanhas e políticas públicas. Pode não ser muito num cenário tão desfavorável à cidadania informada, mas está longe de ser pouco.

# revista *Eptic*

VOL. 21, Nº 3, SET.-DEZ. 2019

## APOIO

**PPGcom**

*Programa de Pós-graduação em Comunicação  
Universidade Federal de Sergipe*



União Latina de Economia  
Política da Informação,  
Comunicação e da Cultura