

## ESTADO E COMUNICAÇÃO

Documento destinado a subsidiar os debates agendados para o ano de 2006, durante o INTERCOM Brasil – Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação (Brasília, setembro) e os Simpósios Regionais de Ciências da Comunicação: INTERCOM Sul (Curitiba-PR, maio), INTERCOM Sudeste (Ribeirão Preto-SP, maio), INTERCOM Nordeste (Maceió-AL, maio), INTERCOM Norte (Manaus-AM, junho) e INTERCOM Centro-Oeste (Campo Grande-MS, junho)

### **1. Por que debater as relações entre Estado e Comunicação na sociedade contemporânea?**

**José Marques de Melo<sup>1</sup>**

O congresso nacional de ciências da comunicação se realiza pela primeira vez em Brasília, a capital da República Federativa do Brasil, no ano de 2006.

Trata-se de um espaço simbólico, onde o Estado Brasileiro está enraizado, além de sediar o corpo diplomático que representa os Estados com os quais mantemos relações permanentes, bem como as delegações institucionais que compartilham o poder político nacional. Por isso mesmo, a cidade emerge como principal fonte das informações públicas que circulam nas redes midiáticas de todo o país e como provedora do maior volume de recursos que financiam e das normas que regulamentam as empresas do ramo.

Por outro lado, o evento transcorre no ano em que o país registra os 300 anos da primeira tentativa de controle da imprensa por parte do Estado. Em 1706 o Estado Português decretou a supressão da primeira tipografia de que se tem notícia em funcionamento no território colonial brasileiro.

Trata-se de ocasião apropriada para se fazer a revisão crítica das relações entre o Estado e os processos de comunicação, especialmente aqueles mediados por tecnologias avançadas, estabelecendo conexões entre o presente e o passado para construir um futuro promissor.

Ao mesmo tempo, será uma boa oportunidade para dialogar com os agentes dos poderes constitucionais (executivo, legislativo e judiciário) sobre as políticas democráticas de comunicação e sobre o papel que nelas deve exercer o Estado,

---

<sup>1</sup> Professor Emérito da Universidade de São Paulo e Diretor da Cátedra UNESCO de Comunicação na Universidade Metodista de São Paulo. Presidente da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM.

em parceria com o Mercado e a Sociedade Civil, nesta incluindo-se a Universidade.

O congresso de 2006 será precedido pelo debate do tema central nos Simpósios Regionais que a INTERCOM promove, durante o primeiro semestre, em todo o território nacional. Esta inovação pretende inverter o fluxo cognitivo dominante em nossa comunidade acadêmica, instaurando o diálogo necessário entre as comunidades regionais e as vanguardas nacionais.

A organização do debate está ancorada em quatro eixos temáticos:

**Políticas Públicas de Comunicação:** Estratégias político-econômicas destinadas a fomentar o desenvolvimento e a avaliação dos sistemas e processos comunicacionais pelas empresas privadas, instituições públicas e terceiro setor.

**Sistemas Governamentais de Comunicação:** Imprensa, Radio, TV, Internet e sistemas afins mantidos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal

**Processos Comunicacionais dos Poderes Instituídos:** Assessorias de imprensa, serviços de RP, departamentos de publicidade e outros processos mantidos pelo Executivo, Legislativo e Judiciário

**Mecanismos de Controle da Informação e da Cultura:** Atuação do Estado como entidade reguladora dos fluxos informativos e da difusão cultural na sociedade, através da legislação, dos subsídios e da seleção e/ou indução de conteúdos, etc.

Para melhor delinear os estudos empíricos e as reflexões teóricas sobre as quatro dimensões aqui explicitadas, convidamos quatro pesquisadores que desfrutam posições de liderança na comunidade brasileira das ciências da comunicação para sugerir pistas que ajudem os sócios da INTERCOM a explorar cada um dos sub-temas. Suas contribuições estão reproduzidas a seguir.

## 2. Políticas Públicas de Comunicação

Edgard Rebouças<sup>2</sup>

O estabelecimento (ou não) de políticas públicas e estratégias para o setor de comunicações está ligado a interesses e pressões de quatro atores sociais: o Estado, a classe econômica, a sociedade civil organizada e os intelectuais/especialistas. Sendo que, no caso brasileiro, em muitos casos, há uma fluidez de papéis entre certos membros de cada grupo, que, dependendo do interesse conjuntural, migram para outro sem que haja nenhuma crise de identidade.

Nos debates e ações em torno das políticas e estratégias de comunicações, o modelo que se convencionou chamar de primeiro, segundo e terceiro setores não segue, necessariamente, a lógica formal de Estado, empresariado e sociedade civil.

O grupo que mais se destaca no quadro é o vinculado à classe econômica – empresas de comunicações, agências da publicidade e anunciantes. Eles são mais bem organizados, constantes e intensos na defesa de seus interesses privados do que o Estado na defesa dos interesses públicos; e também têm acesso privilegiado às instâncias de decisão. Atualmente, estão diretamente envolvidos neste grupo a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra), a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), a Associação Nacional de Editores de Revista (Aner), a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap), a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), o Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica (SNIC), a Associação Brasileira Cinematográfica (ABC), a União Brasileira de Vídeo (UBV), entre outras dissidências variadas do mesmo setor.

Participam ainda deste grupo as associações de trabalhadores em empresas de comunicações como a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional das Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões (Aneate), a Federação Interestadual de Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fitert), a Federação Nacional dos Radialistas Profissionais e dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (Fenarte), entre outras de menor expressão. Muitas destas entidades também participam de ins-

---

<sup>2</sup> Pesquisador-visitante da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) . Coordenador do Núcleo de Pesquisas de Políticas e Estratégias de Comunicações e dos Colóquios Binacionais Brasil-Canadá da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM.

tâncias ligadas a movimentos da sociedade civil organizada, no entanto, se configuram como componentes da classe econômica por terem interesses diretos e corporativos no modo de produção ao qual estão vinculadas.

O segundo ator social do quadro das políticas e estratégias de comunicações, aí sim, é o Estado, que também pode ser caracterizado como classe política. Fazem parte deste grupo as instâncias de poder que têm vínculos de interesse no setor das comunicações. No caso do Executivo, estão presentes a Presidência da República (sobretudo a Casa Civil), o Ministério das Comunicações, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura; no Judiciário, a Justiça Federal e as estaduais; no Legislativo, o Senado e a Câmara dos Deputados, que contam com o órgão consultivo do Conselho de Comunicação Social, e ainda comissões específicas que atuam em assuntos de comunicações como as de Educação e Comunicação, Defesa do Consumidor e Direitos Humanos; e os Ministérios Públicos Federal e estaduais.

Há ainda na estrutura do Estado as agências de regulação/regulamentação, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine); a primeira, atuando oficialmente com mais autonomia, apesar de seus vínculos com o Ministério das Comunicações, e a segunda diretamente ligada ao Ministério da Cultura. A relação do Executivo com as instâncias de regulação/regulamentação se dá principalmente pelo vínculo de dependência administrativa e financeira, apesar de terem o status de organismo "independente". Há também o comprometimento político e pessoal pelo fato de os conselheiros serem indicados pelo presidente da República. A interferência por parte dos ministérios – e da Casa Civil – é a que mais se destaca; em muitos momentos chega a haver uma duplicidade de papéis quanto a quem estabelece as políticas, o que acaba gerando atritos. Mas tudo se passa no âmbito do formalismo oficial. A instância de regulação/regulamentação também é usada pelo governo como escudo em questões impopulares como o aumento de tarifas ou decisões políticas injustificáveis que ganham uma moldura de necessidade técnica.

O Poder Legislativo tem uma grande influência na definição (sobretudo na não definição) de políticas para o setor. Apesar de poder contar com o auxílio do Conselho de Comunicação Social, e de ter os temas ligados às comunicações debatidos nas comissões de Educação e Comunicação, Defesa dos Consumidores e Direitos Humanos, o Congresso Nacional é, paradoxalmente, a instância menos interessada no estabelecimento de políticas efetivas de comunicações. Isso devido ao fato de haver um grande número de parlamentares<sup>3</sup> com interes-

---

<sup>3</sup> Os dados não são precisos, mas o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) estima que cerca de 25% dos deputados e senadores sejam proprietários ou diretamente ligados a empresas de comunicação. Tal fenômeno se deve especificamente a dois momentos da história recente, quando concessões de emissoras de

ses particulares no tema das comunicações; são os políticos-radiodifusores. Dessa forma, quanto menos for feito, melhor para a manutenção do sistema.

Já o Poder Judiciário passou a exercer um papel importante apenas nos últimos anos, principalmente em temas ligados ao conteúdo da mídia, devido ao fato de estar sendo provocado com frequência pelos ministérios públicos federal e estaduais. Este sim vem ocupando papel de destaque quanto ao acompanhamento do conteúdo das concessionárias de televisão, com seus procuradores propondo ações como a recente suspensão da exibição de programas que atentam contra os direitos humanos ou que exibem conteúdos inadequados para determinados horários da programação.

O terceiro ator do quadro das políticas e estratégias de comunicações é a sociedade civil organizada. Apesar das críticas que recebe sobre a baixa representatividade e falta de organicidade, há grupos que se mantêm ativos na defesa dos interesses públicos em relação ao setor. Os principais deles são: o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), o coletivo Intervozes, a ONG Tver e a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”. Todos convergem para o debate e ações de pressão em torno de interesses muito próximos; o que os difere são as abordagens, já que trazem inspirações e metodologias vindas de outros movimentos de base, como o estudantil, pelos direitos humanos, ligados a comunidades eclesiais, de minorias e sindical.

A sociedade civil organizada tem uma participação mínima nas instâncias de poder que definem as políticas, o que se limita à presença nas audiências públicas e pelas manifestações em relatórios a partir dos editais de consulta pública. Até mesmo na composição do Conselho de Comunicação Social, onde estão garantidas cinco de suas 13 vagas para representantes da “sociedade civil”, nenhuma entidade listada anteriormente está presente<sup>4</sup>. O mesmo ocorre, por exemplo, no Conselho Nacional de Combate à Pirataria, ligado ao Ministério da Justiça. Das 20 vagas, seis são destinadas à “sociedade civil”, mas só estão presentes representantes dos interesses privados<sup>5</sup>.

---

rádio e TV foram usadas como moeda de troca para a garantia dos cinco anos de mandato para o ex-presidente José Sarney, em 1988, e para a emenda da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1997.

<sup>4</sup> As vagas da “sociedade civil” no CCS são do vice-presidente da TV Record, Roberto Wagner; do concessionário da Rede Vida, João Monteiro Barros Filho; do arcebispo de Belém, Dom Orani João Tempesta; do advogado criminalista Luiz Flávio Borges D’Urso; e do proprietário de faculdades e membro da Academia Brasileira de Letras, Arnaldo Niskier.

<sup>5</sup> Estão presentes representantes da Associação Brasileira de Empresas de Software (Abes), que reúne os fabricantes de programas de computador; da Associação de Defesa da Propriedade Intelectual (Adepi), que tem como principais sócios Columbia, Paramount, Disney, Fox, Universal, Warner e a União Brasileira de Vídeo; do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco), representando os setores de fumo, bebidas e combustíveis; da Associação Brasileira de Direitos Reprográficos (ABDR), que reúne as principais editoras no país; da Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI), que congrega os escritórios de advocacia especializados na

O quarto ator social deste quadro são os intelectuais/especialistas, que não chegam a ser representados como um corpo autônomo – exceto quando reunidos em associações –, mas que desempenham um importante papel nos bastidores do estabelecimento (ou não) de políticas e estratégias de comunicações. A distinção entre intelectuais e especialistas ocorre pelo fato de os primeiros estarem diretamente ligados à academia e ações orgânicas e/ou ideológicas, enquanto os outros – em muitos casos, as mesmas pessoas – prestam serviços de consultoria para empresas, entidades ou órgãos ligados ao setor. A participação de “ambos” se dá por meio de relatórios encomendados, participação em audiências públicas e publicação de artigos ou entrevistas na imprensa sobre decisões tomadas ou projetos. Seu papel de interferência ocorre mais por via indireta, quando oferecem um ponto de vista crítico – os acadêmicos – para a sociedade civil e para partidos ou – os especialistas – quando elaboram relatórios técnicos para parlamentares, órgãos públicos e para empresas do setor. O peso maior deste grupo está em uma ação de médio e longo prazo, que é a formação de cidadãos com uma visão mais ampla das complexidades que envolvem as políticas de comunicações.

Há ainda aqueles atores sociais que exercem um papel híbrido no setor das comunicações e, portanto, têm posições às vezes antagônicas no debate e nas ações ligadas às políticas públicas e estratégias empresariais. Os mais claros são as denominações religiosas e os políticos-rádiodifusores<sup>6</sup>. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também têm conflitos de interesses pelo fato de não definirem com clareza se o papel de seus veículos – Radiobrás, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça – é de divulgação de seus atos ou de produção de conteúdo cultural, informativo e educativo em redes públicas.

No caso das denominações religiosas o conflito (mas não crise) de identidade ocorre quando se observa que várias igrejas são proprietárias de emissoras de rádio e de TV, jornais, revistas, gravadoras e editoras; ao mesmo tempo estão no Legislativo com representantes eleitos; e ainda participam de entidades da sociedade civil organizada em debates sobre conteúdo de programas e programações e nas reivindicações pela democratização do sistema de comunicações. Já os políticos-rádiodifusores<sup>7</sup> são aqueles que ao mesmo tempo em que são proprietá-

---

área; e da Associação Brasileira de Produtores de Discos (ABPD), que tem como principais associados EMI, Sony/BMG, Universal, Warner e Som Livre.

<sup>6</sup> Incluem-se também neste grupo os que são proprietários de veículos impressos.

<sup>7</sup> Há uma distinção entre políticos-rádiodifusores e rádiodifusores-políticos: os primeiros são aqueles que, depois de já exercerem a atividade política receberam concessões do Executivo, normalmente em troca de apoio; os outros são aqueles que já eram empresários e/ou profissionais do setor que se aventuraram na carreira política.

rios de emissoras de rádio e TV, jornais e revistas são também os tomadores de decisão a respeito das políticas e serem adotadas para o setor<sup>8</sup>.

Diante deste quadro de relações e interesses que movimentam as políticas públicas e as estratégias empresariais de comunicações no país, a Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (INTERCOM) pode exercer um papel de grande importância social na realização e preparação de seu XXIX Congresso. A possibilidade de expor para a sociedade em geral uma evidência - os que detêm o sistema fazem questão de não ver discutida a questão - colocará a entidade em posição de relevo, resgatando seu protagonismo e ideal fundador.

Sugere-se a convocação de cada um dos atores sociais envolvidos para falar sobre suas estratégias (ou não) de atuação, bem como de pesquisadores capazes de descrever e analisar o comportamento de cada grupo de atores na evolução das comunicações no país. Colocar tais forças frente-a-frente em um debate proporcionado e avalizado pela academia abre a possibilidade de futuros diálogos em prol de um sistema de comunicações mais voltado para o interesse público, sem deixar de lado as particularidades econômicas, políticas, sociais e culturais que envolvem o setor.

### 3. Sistema de Comunicação Governamental

**Jorge Duarte<sup>9</sup>**

Um sistema de comunicação governamental pode ser definido como o conjunto de estruturas, profissionais e instrumentos que estabelecem fluxos de informação e padrões de relacionamento em suas diferentes formas dentro de um governo e desse com a sociedade. Ele pode ser verificado em níveis federal, estadual, municipal, nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os sistemas de comunicação governamental reúnem áreas de atuação no âmbito da divulgação jornalística, relacionamento com a imprensa, relações públicas, internet, comunicação interna, publicidade, promoção, eventos, marketing, patrocínio e atividades correlatas.

---

<sup>8</sup> Esta categoria não se limita a deputados e senadores, há também prefeitos, governadores e presidentes na República – José Sarney e Fernando Collor de Mello – que se enquadram.

<sup>9</sup> Jornalista, Relações Públicas, Doutor em Comunicação. Professor de Pós-Graduação em Comunicação Organizacional e Comunicação Pública. Assessor da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral Presidência da República, Brasília, DF. Membro do Conselho Consultivo da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM.

Cada parte do sistema pode ser estudada em sua relação com outras partes ou com o sistema como um todo. Um dos sistemas governamentais mais analisados criticamente é o midiático, que trata do aparato de comunicação massiva administrado pelo Estado. Rádios, TVs governamentais são os objetos mais comuns desses estudos.

Importante notar que os sistemas podem ser formalizados, como o Sicom (Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal), instituído pelo Decreto nº. 2004, de 11 de setembro de 1996. Neste caso, o sistema (ou macrosistema) é explicitado em um corpo coerente de princípios de atuação e normas aplicáveis aos processos e atividades de comunicação.

O primeiro sistema de comunicação governamental institucionalizado no Brasil foi viabilizado por meio do DIP – Departamento de Informação e Propaganda, e sua rede estadual, formada pelos Deips. Criado durante o Estado Novo para organizar e centralizar toda a comunicação do governo com a sociedade e extinto em 1945, não deixou boa memória por seu caráter autoritário e manipulatório.

Em 1970, foi criado o Sistema de Comunicação Social, que seria integrado pela Assessoria Especial de Relações Públicas, as coordenadorias de Relações Públicas dos ministérios e os órgãos de Comunicação das administrações direta e indireta. O mau uso, pelo regime militar, do potencial de comunicação locado na AERP repetiu o problema surgido com o DIP, ao utilizar em larga escala a propaganda governamental, buscando louvar e tentar convencer a sociedade das boas intenções e sucesso das ações do governo. Tanto o modelo getulista como o militar criaram preconceitos generalizados sobre as possibilidades da comunicação governamental que ainda hoje embaçam a percepção de seu potencial dialógico e cidadão.

Atualmente, em nível federal, está consolidado o “Sistema de Comunicação do Governo do Poder Executivo Federal”, o mais complexo do País. Criado em 1996, com o objetivo de articular toda a comunicação feita pelos órgãos públicos federais, é integrado pelas unidades administrativas, os órgãos e entidades que tenham a atribuição de gerir atividades de comunicação de governo. Isso inclui desde o sistema instituído pela rede de agentes e assessorias de comunicação ou de imprensa, a coordenação das ações de publicidade, até o conjunto de instrumentos relacionados à informação massiva sob a coordenação da Radiobrás.

O sistema de maior visibilidade pública talvez seja o estabelecido pela Radiobrás. A Empresa Brasileira de Comunicação foi criada em 1975 com a finalidade de operar as emissoras de rádio e televisão do Governo Federal e,

posteriormente, ampliou suas funções, ligando-se diretamente à Presidência da República. O sistema Radiobrás compreende agência de notícias, rádio-agência, emissoras de televisão e rádio que operam em ondas curtas, médias e frequência modulada. Ela possui o maior complexo de transmissores e antenas de radiodifusão em ondas médias e curtas da América Latina. Um outro exemplo de subsistema de comunicação é a *Rede Governo*. Ela reúne o conjunto de recursos para a comunicação eletrônica do Governo Federal e inclui o serviço de divulgação pública na Internet.

A maior parte dos sistemas de comunicação governamental, entretanto, exige construção teórica do analista, já que não são explicitamente formalizados. Cada sistema, nesse caso, pode ser identificado e caracterizado por uma estrutura coerente e um conjunto de sucessivas ações e reações do Estado no âmbito da comunicação. Nesses sistemas implícitos podem ser identificadas e descritas diretrizes gerais e doutrinárias viabilizadas em estrutura e processos que definem os princípios de ação. A construção e conseqüente visão integrativa do sistema de comunicação dos diferentes governos permite descrever políticas de gestão, formais ou informais, intencionais ou não, além da própria estrutura do sistema, seu uso e resultados, o que sugere um extraordinário potencial para análises acadêmicas.

Chama a atenção a grande expansão e fortalecimento, nos últimos anos, dos sistemas de comunicação nos diferentes níveis do Executivo e a criação de estruturas e políticas modernas no Judiciário e no Legislativo. Ao mesmo tempo, ainda têm sido comum a prioridade para divulgação em detrimento da criação e aperfeiçoamento de instrumentos e processos de comunicação de dupla via com a sociedade. Um indicador é a frequência com que o foco principal na estrutura é a comunicação massiva (divulgação jornalística e publicidade, notadamente). Outro é o atrelamento das estratégias e objetivos prioritários à autoridade máxima do órgão. Em alguns casos, trata-se de aparelhamento para uso instrumental dos governos na manutenção do poder, com os sistemas de comunicação voltados à visibilidade dos dirigentes.

Devem ser ressaltados, entretanto, avanços significativos com a evolução das redes de internet, intranet, nos sistemas de atendimento ao cidadão como ouvidorias, ombudsman e 0800, e na consolidação de práticas de relações públicas. Voltados para a interação e participação do cidadão em níveis simétricos eles são fundamentais para o atendimento às exigências da democracia, estabelecendo uma distinção clara entre práticas comunicativas de Governo e de Estado.

Um dos exemplos de maior potencial evolutivo pode ser identificado no debate sobre a construção de sistemas públicos de comunicação que sirvam de espaço e

instrumento autônomo de negociação e informação entre Estado, Governo e Sociedade.

Mesmo mais lentamente que o desejável, o aperfeiçoamento das instituições, as novas possibilidades geradas com a comunicação on-line, as pressões sociais, a profissionalização, a aprendizagem coletiva, tendem a tornar inevitável a qualificação dos sistemas de comunicação governamental em direção a uma postura mais dialógica, ampliando o direito do cidadão à informação e à participação.

#### **4. Processos Comunicacionais dos Poderes Instituídos**

**João José Azevedo Curvello<sup>10</sup>**

A temática de comunicação pública cresce em interesse na academia, nos órgãos do Estado e na sociedade. Uma das motivações pode estar na relação entre as democracias contemporâneas e a questão da representatividade provocada por novas configurações na troca de informações entre Estado, Sociedade Civil e cidadão, este último visto cada vez mais como parceiro do Estado.

Desde a segunda metade do século XX, o conceito de cidadania adquire importância crescente, devido à visão de que o Estado é o legítimo representante dos interesses do cidadão e ao incremento dos movimentos sociais e da participação da sociedade civil nos processos decisórios. Mais recentemente, presenciamos o fortalecimento das Organizações Não-Governamentais que se apresentam como complementares à ação do Estado e lideram movimentos regionais e globais.

Nesse contexto, a comunicação pública nas sociedades democráticas se apresenta sobre três grandes dimensões: comunicação de relacionamento (voltada para o cidadão-usuário do serviço público), comunicação de imagem (voltada para o cidadão-defensor do patrimônio de Estado) e comunicação política (voltada para o cidadão-eleitor). Um desafio que se apresenta é o da articulação da comunicação pública para além da comunicação política, numa perspectiva cívica.

Assim, temas como a transparência entre Estado e sociedade civil; o aumento dos fluxos de difusão de informações e serviços públicos; a abertura de processos decisórios no Estado por meio da comunicação e das chamadas a discussões públicas; a comunicação interna, as culturas organizacionais e as relações de

---

10. Professor da Universidade Católica de Brasília e Coordenador do Núcleo de Pesquisa “Relações Públicas e Comunicação Organizacional” da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM.

trabalho na área pública; a gestão de crises com a opinião pública; a consolidação das informações em um cenário de mídia pulverizada; entre outros, surgem como centrais para a compreensão dessa nova ordem comunicativa que se processa, por exemplo, nas articulações entre a comunicação publicitária, as políticas públicas de incentivos, a produção e circulação de notícias e a promoção de ações sociais.

Recentemente, em palestra aos pesquisadores latino-americanos da área de comunicação, que teve como tema central o papel do setor público na democratização da informação, o então Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Luiz Gushiken, registrou a existência de uma comunicação pública inconclusa. Ele assume uma atual falha do Estado em relação ao cumprimento de seu dever de informar a população e defende a necessidade de se tratar a inclusão digital (que considera prioritária para viabilizar o acesso à informação pública) como política pública. O Ministro também propôs um maior diálogo entre o Estado e os “Centros de Produção Intelectual”, referindo-se às universidades, para que ações de desenvolvimento da comunicação pública sejam tomadas conjuntamente.

Como afirma Pierre Zemor, em texto traduzido por Elizabeth Brandão (uma das pesquisadoras brasileiras da temática da comunicação pública):

Esta comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. A Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público.

Se as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, suas funções são de: a) informar (levar ao conhecimento, prestar conta e valorizar); b) de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; c) de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); d) e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Por conseqüência, a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas.

O desenvolvimento da comunicação, notadamente a do serviço público, é uma resposta à complexidade crescente das nossas sociedades; ela facilita a busca do interesse geral que resulta de uma arbitragem difícil entre interesses singulares e categorias. A comunicação pública responderia tanto a uma busca de significação como à necessidade de relação.

Seria algo como superar a visão meramente técnica e profissional, das atividades subjacentes aos campos das assessorias de imprensa, de marketing e de relações públicas, como espaços ainda dominados pelo paradigma da transferência de informação. Trata-se de incorporar novas abordagens, novos enfoques teóricos e metodológicos, capazes de dar conta da dimensão transdisciplinar característica dessas áreas. Por exemplo:: estudos sobre as culturas organizacionais, os impactos da tecnologia, a linguagem, as pesquisas de imagem, a constituição da identidade, a construção dos discursos, as atribuições de sentido. Mas também as aplicações e implicações do marketing social e institucional, a dimensão ética, os espaços de criatividade, os padrões de qualidade, os enfoques centrados no imaginário e as contribuições dos diversos ângulos da pragmática.

Abordagens que, em sua diversidade, contribuam para perceber as complexas relações entre Estado, sociedade civil e cidadão como marcadas ao mesmo tempo por processos transacionais (determinados pelo *feedback*), de controle estratégico (em que a medida da competência do comunicador organizacional estaria diretamente associada à sua capacidade de selecionar adequadamente as estratégias para a realização dos objetivos organizacionais junto aos públicos de interesse), de equilíbrio entre criatividade e constrangimento/coação/sujeição (em que Estado e organizações são vistos como aqueles que, ao mesmo tempo, nutrem e devoram), e de diálogo (em que haveria equilíbrio expressivo entre todos os interlocutores).

É nesse ambiente de debate que o próximo Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação se lança ao desafio de observar e compreender as estratégias, os discursos e os mecanismos envolvidos nos processos de comunicação praticados na e a partir da esfera pública, no espaço mesmo da gestão de relacionamentos entre o Estado, a sociedade civil organizada e o cidadão.

## 5. Mecanismos de controle da informação e da cultura

Sérgio Mattos<sup>11</sup>

O objetivo deste texto é levantar algumas questões que possam subsidiar os debates a serem desenvolvidos com relação ao sub-tema – Mecanismos de Controle da Informação e da Cultura – durante o XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação a ser realizado em 2006, em Brasília, com a pretensão de discutir a atuação do Estado como entidade reguladora dos fluxos informati-

---

<sup>11</sup> Professor Titular da Universidade Federal da Bahia. Vencedor do Prêmio Luiz Beltrão de Ciências da Comunicação na categoria Maturidade Científica – ano 2000. Fundou e coordenou o Grupo de Pesquisas sobre Televisão da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – INTERCOM.

vos e da difusão cultural na sociedade, por meio da legislação, dos subsídios e da seleção e ou indução de conteúdos.

Historicamente, no Brasil, a censura foi um legado da colonização. Já em 1547, o cardeal dom Henrique baixava o *index* português que proibia, entre outros, sete autos de Gil Vicente. Por meio daquele documento, o religioso se constituía na autoridade máxima, pois os livros só poderiam circular com o *nihil obstat* eclesiástico, a autorização do Desembargo do Paço e da Inquisição. Essas três formas de censura foram fundidas numa única pelo marquês de Pombal, em 1768, por meio de uma junta, denominada Real Mesa Censória. Isso porque, com a autorização do papa, a rainha dona Maria I estendeu os poderes dessa junta ao Brasil. Apesar disso, a questão da liberdade de imprensa sempre foi discutida no país, pois já aparecia nos projetos autonomistas investigados pelas autoridades em Minas Gerais (1789), no Rio de Janeiro (1794), na Bahia (1798) e em Pernambuco (1801).

Assim, o debate sobre os mecanismos de controle da informação no Brasil durante o Congresso de 2006, que tem como tema central “Estado e Comunicação”, é importante, principalmente por ser o ano em que o país registra os 300 anos da primeira tentativa de se controlar a imprensa.

Data de 1706 a adoção de uma política sistemática do governo português para restringir a liberdade de imprensa no Brasil, começando pelo confisco de uma tipografia que funcionava em Recife. Alguns anos depois, em 1746, Antonio Isidoro da Fonseca inaugurou no Rio de Janeiro uma tipografia que foi fechada no ano seguinte pela Carta Régia de 10 de maio que proibia a impressão de livros ou de papéis avulsos na colônia. Uma das mais graves conseqüências dessa censura, que tinha o objetivo de manter incontestado o absolutismo dos reis portugueses, foi a total inexistência de órgãos de imprensa no Brasil colônia.

Só com a chegada de dom João foi iniciada a imprensa, mas, mesmo assim, oficial: a Imprensa Régia, e com ela o primeiro ato oficial sobre a censura no Brasil. Ao estabelecê-la, em 27 de setembro de 1808, dom João nomeou também os primeiros censores régios com o objetivo de impedir qualquer publicação contra a religião, o governo e os bons costumes. A partir de 14 de outubro de 1808 a alfândega também já não permitia a entrada de livros sem autorização do Desembargo do Paço.

A censura era tão violenta que o primeiro número da *Gazeta do Rio de Janeiro*, do dia 10 de setembro de 1808, praticamente só divulgou notícias da Europa. No mesmo ano, o jornalista Hipólito da Costa fundou e dirigiu, de Londres, onde era impresso para fugir da censura, o *Correio Brasiliense*.

Desde o seu início a imprensa brasileira sempre teve duas opções: fazer o jogo dos poderosos e prosperar sobre a proteção dos governos autoritários ou se expor, quando independente, e tentar sobreviver a todos os perigos e ameaças. Foi assim no período colonial, durante o império e na republica.

Todos os períodos governamentais da história brasileira têm sido marcados por atentados contra a liberdade de expressão e tentativas de se controlar a distribuição da informação e influenciar na produção dos conteúdos. Durante o Estado Novo (1937-1945) como no regime militar, de 1964 a 1985, o controle da informação foi exercido com força e muitos políticos, intelectuais e jornalistas foram presos e jornais empastelados.

O exercício da censura no período pós-1964 se caracterizou como um dos mais fortes elementos de controle do Estado sobre os veículos de comunicação de massa. Entre dezembro de 1968 e junho de 1978 os meios de comunicação de massa estiveram sob censura. Durante este período vários escritores e artistas foram enquadrados de acordo com os termos da Lei de Segurança Nacional.

No período do regime militar foram proibidos no país mais 500 livros, de autores brasileiros e estrangeiros. Durante o governo Médici (1969-1974) inúmeras pressões foram exercidas sobre as emissoras de televisão mediante punições com multas e até suspensão de alguns programas, como medida corretiva. Isso visava diminuir o que, oficialmente, foi justificado como uma “linha de agressão à sensibilidade e de grosseria”.

A partir de então a televisão começou a exibir programas de alta sofisticação técnica, gerados em cores, que atendiam plenamente ao tipo que o governo queria: uma televisão bonita e colorida, nos moldes do Fantástico – O show da vida. A censura, nesse período, era efetuada mediante lacônicos e secos bilhetes dirigidos às redações dos veículos de comunicação ou por meio de telefonemas dirigidos aos editores.

Até a promulgação da Constituição de 1988 o Serviço de Censura da Polícia Federal chegou a ter 250 censores responsáveis pelos cortes em jornais, revistas, livros, canções, filmes e programas de televisão. Segundo estatísticas da época, os censores da Polícia Federal examinavam, por dia, no mínimo, dois filmes de 35 milímetros e quatro de 16 milímetros. Censuravam também cerca de duas mil letras de música e mais de 100 seriados de televisão por mês. Os censores atuavam com a lei na mão e a orientação na cabeça. Em qualquer situação, quando a censura passa a ser exercida, na prática quem sai perdendo com as restrições à liberdade não é apenas a imprensa e o jornalista, mas, principalmente, o leitor, o

telespectador e o radiouvinte e, em última análise, a opinião pública, pois a visão crítica que os meios de comunicação passam a transmitir sofre distorções, algumas das quais são irrecuperáveis.

Com a Constituição de 1988 o brasileiro pôde assistir não só o fim da prática da censura policial como também à extinção do antigo Serviço de Censura da Polícia Federal. Atualmente, apesar da garantia da Constituição de 1988, os brasileiros não podem ainda comemorar ou declarar que vivem num clima de completa liberdade por causa das inúmeras iniciativas que ainda visam impor mecanismos de controle da informação e da cultura que afetam diretamente os veículos e profissionais da comunicação.

A atuação do Estado, por meio de agências reguladoras e de legislação específica, tem influenciado, direta e indiretamente, nos fluxos informativos e na difusão cultural de conteúdos na sociedade. Entre os principais mecanismos de controle da informação e da cultura destacam-se: legislação, ações judiciais, ameaças oficiais, pressões políticas e econômicas, subsídios e patrocínios direcionados para produção de conteúdos privilegiados, bem como a censura policial.

A influência e o controle do Estado sobre a indústria cultural brasileira tem sido crescente devido à dependência desse setor nos subsídios e isenções oficiais. A dependência de subsídios oficiais a que ficam submetidos os veículos de comunicação e os setores de produção de conteúdos culturais cresce em importância quando se sabe que a concessão de licenças para a importação de materiais e equipamentos e o provisionamento por parte do governo de subsídios para essas importações têm levado muitos veículos de comunicação de massa a adotar uma posição de sustentação às medidas governamentais.

Exemplos de como o governo pode controlar, política e economicamente os meios de comunicação de massa, são encontrados tanto na mídia impressa quanto na eletrônica. Elas têm recebido ajuda oficial para importação de materiais necessários à impressão de jornais e revistas, subsídios especiais para aquisição de equipamentos, tarifas postais, isenção de impostos e empréstimos obtidos dos bancos oficiais com taxas de juros abaixo dos praticados no mercado, além de prazos especiais.

A indústria cultural brasileira também é dependente de importação de software e hardware, de suporte publicitário e de outras formas de subsídios que acabam induzindo a produção de conteúdos que atendam aos pré-requisitos para liberação de verbas para suas respectivas produções.

Apesar de a censura oficial, formal e regimental ter acabado com a promulgação da Constituição de 1988, continuam a existir variadas e novas formas de controle. Elas visam o controle do fluxo da informação e ou do seu conteúdo por meio da manipulação sutil da informação, quando a imprensa perde a capacidade de estabelecer diferenças e passa a trabalhar os fatos baseando-se em generalizações; por meio do constrangimento, da omissão (autocensura) e da indiferença.

Apesar de não estarmos vivendo em regime de exceção, com atitudes e posições definidas, o Estado tem demonstrado que pode decidir o futuro no que diz respeito aos meios de comunicação e à produção de conteúdos culturais, adaptando-se às novas regras do mercado, articulando politicamente a limitação da participação do capital estrangeiro no setor. Com isso, apesar da atuação das forças do processo de globalização, o Estado ainda exerce papel fundamental na escolha do caminho a seguir.

Os membros da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), que participaram do 5º Congresso Brasileiro de Jornais, realizado em setembro de 2004 em São Paulo, denunciaram que persistem as pressões, ameaças e violências contra jornais e jornalistas.. Isso, apesar das garantias dadas pela Constituição de 1988 e das afirmações do presidente Luis Inácio Lula da Silva de que a censura não voltará ao país.

Críticas foram tecidas às medidas oficiais contrárias à liberdade de imprensa: o ressurgimento da Lei Mordaza (vedação ao Ministério Público de proceder a investigações) e o decreto que impede todos os funcionários públicos, com exceção dos ministros e seus assessores de imprensa, de transmitir informações aos veículos de comunicação. Foram ainda criticados, durante o congresso, dois projetos que o governo Lula enviou ao Congresso Nacional: a criação do Conselho Federal de Jornalismo e a lei de regulação do setor audiovisual. Para Francisco Mesquita Neto, então presidente da ANJ, “ambos traduzem a perigosa tendência de adoção de idéias centralizadoras e dirigistas na produção intelectual do país”.

O controle da informação e da cultura é um instrumento por meio do qual se pode manipular a realidade. Sendo assim, o comprometimento político e econômico pode levar também um veículo, ou profissional, a adotar certas práticas de manipulação da informação para tirar proveitos escusos delas.

O sociólogo e jornalista Perseu Abramo analisou as distorções que a mídia pode promover na realidade (apresentando o irreal como se fosse real) por meio da manipulação das informações. Segundo ele, a manipulação ou distorção da realidade filtrada pelos veículos de comunicação pode ser detectada na cadeia de produção e transmissão da informação em pelo menos quatro itens: 1) ocultação

ou omissão da informação; 2) pela fragmentação da realidade, quando os fatos são relatados fora de seu contexto histórico; 3) pela inversão dos valores dos aspectos da realidade selecionados, transmitindo-se opinião em lugar de informação; e 4)- pela indução, quando se tenta impingir ao público uma significação diferente do contexto real.

É preocupante o ressurgimento da censura prévia no Brasil, incluídos aqui as tentativas de aprovação da Lei Mordaza e o uso de outras ferramentas econômicas, jurídicas, e policiais para intimidar a imprensa e os jornalistas. Observe-se que cresce a prática de uma nova forma de censura, de aspecto hipócrita, que, sem contar com a repressão policial, envolve todos os tipos de pressões e constrangimentos possíveis, além de condenações e prisões de jornalistas em todo o mundo.

Em síntese, pode-se concluir que os velhos e brutais métodos de perseguição, intimidação, multas pecuniárias e prisões, baseadas em leis draconianas e imorais, ainda são praticados em todo o mundo para eliminar aqueles que importunam ou pensam de modo diferente. O fechar as portas de acesso aos financiamentos públicos para órgãos de imprensa, para artistas e escritores que assumem postura crítica e diferenciada da oficial, é um meio de censura muita em voga.

Como alternativa às ameaças de censura, um novo veículo, a Internet, parece resistir a todas as tentativas de controle, pois a cada barreira levantada a WEB (world wide web), com dinamismo diferente, acaba encontrando saídas e as informações continuam circulando. Acredita-se que nenhum outro veículo de comunicação permite um fluxo de informação tão livre, tão amplo, tão barato e tão democrático quanto a Internet. Assim a Internet passou a ser, neste início de terceiro milênio, a esperança de liberdade total de opinião em todo o mundo, sem limitações de fronteiras e de valores culturais.

A Internet conta ainda com a vantagem de ser um veículo que permite alto grau de interatividade que nenhum outro já permitiu, ou é capaz de permitir pelo menos até os dias de hoje. Apesar disso, a Justiça brasileira já começou a descobrir a Internet e tem tentado censurá-la, bloqueando o acesso a páginas e exigindo sua retirada da WEB. Paralelo a isso, várias empresas privadas brasileiras estão instalando em suas respectivas redes de informática uma ferramenta identificada pelo nome de “websense” que constitui um sistema de monitoramento da Internet com o objetivo de bloquear as atividades de funcionários e usuários no sistema de rede.

(Texto produzido com base no livro “Mídia Controlada: a historia da censura no Brasil e no mundo”, de Sérgio Mattos, publicado pela Editora Paulus, 2005).