



Dos dois lados da rédea: a incidência da cobertura sobre comunicação na cadeia de valor da informação¹

João Caldeira Brant Monteiro de Castro

LSE – London School of Economics and Political Science²

Resumo

O texto analisa a relação entre a cobertura dada à temática das políticas de comunicação na imprensa e a própria estrutura das comunicações no país, buscando compreender como as notícias veiculadas sobre políticas de comunicação podem incidir direta ou indiretamente na cadeia de valor da informação. A partir de conceitos da economia política da comunicação, o estudo analisa os resultados de pesquisa sobre a cobertura da mídia sobre políticas de comunicação, e conclui que a cobertura pequena e superficial permite afirmar que o conteúdo da mídia serve, ele próprio, como instrumento de manutenção e reforço dos gargalos já estabelecidos na cadeia de valor, alimentando um círculo vicioso, em que a concentração e o abuso de poder dominante são sistematicamente reforçados.

Palavras-chave

Regulação; grupos de mídia; cadeia de valor; cobertura de mídia

Este texto é um estudo preliminar que relaciona elementos da economia política da comunicação à análise de conteúdo da mídia no tratamento dado às políticas públicas de comunicação. A questão que se coloca é se a cobertura dada à temática das políticas de comunicação interfere na própria estrutura das comunicações no país, como um elemento que incide direta ou indiretamente nas etapas de produção e distribuição da cadeia de valor da informação. Para compreender e estudar esse fenômeno, concentramo-nos no estudo das características das economias de rede, a partir dos textos de Garnham, a fim de entender como a construção artificial da escassez se transforma em uma maneira de sustentar um mercado concentrado e com constante abuso de poder dominante. Em seguida, será observado o funcionamento da cadeia de valor da informação, buscando-se a partir dos modelos de Doyle e Lessig compreender quais restrições operam sobre essa cadeia, quais gargalos são criados e de que maneira eles são manipulados. Os conceitos de interesse público, pluralidade e diversidade serão aqui

¹ Trabalho apresentado no VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação – NP Políticas e Estratégias da Comunicação

² Graduado em Comunicação Social (Rádio e Televisão) pela Universidade de São Paulo, mestre em Regulação e Políticas de Comunicação pela LSE – London School of Economics and Political Science, membro do Interozvezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. E-mail para contato: joaobrant@yahoo.com



tomados dos estudos de McQuail, Van Cuilenburg, Feintuck e Napoli para se estudar os efeitos desses gargalos nos conteúdos dos meios de comunicação, e para se estabelecer uma referência normativa de pluralidade e diversidade.

A partir desse referencial teórico, o estudo observa os resultados da pesquisa realizada pela Agência de Notícias do Direito da Infância (Andi) sobre Mídia e Políticas Públicas de Comunicação, que analisou uma amostra de 1.184 textos jornalísticos publicados entre 2003 e 2005, buscando elementos acerca de como a mídia cobre as questões sobre políticas públicas de comunicação. Discutem-se então quais os efeitos do tipo de cobertura realizada pela mídia sobre os elementos que afetam as etapas de produção e distribuição da cadeia de valor da informação, em especial sobre as políticas de comunicação.

A leitura dos resultados mostra que, de modo geral, há um baixo número de matérias sobre o tema e também a ausência das diversas visões no debate sobre políticas de comunicação. Há elementos para se afirmar que o conteúdo da mídia serve, ele próprio, como instrumento de manutenção e reforço dos gargalos já estabelecidos na cadeia de valor, alimentando um círculo vicioso, em que a concentração e o abuso de poder dominante são sistematicamente reforçados. Embora não traga elementos conclusivos, essa primeira parte do estudo permite construir uma hipótese para a questão posta acima: há indicações de que a cobertura dada à temática das políticas de comunicação interfere na própria estrutura das comunicações no país, como um elemento que incide direta e indiretamente nas etapas de produção e distribuição da cadeia de valor da informação.

1. Economias de rede e sua dependência da escassez artificial

Economias de rede lidam essencialmente com informação³, que é um bem intangível e não-rival. Isso significa que, diferentemente de bens tangíveis, o fato de uma pessoa consumi-lo não priva os outros de também consumir (Shapiro & Varian, 1999: 179). Assim, não há escassez natural, como no caso dos bens tangíveis, e, portanto, o mecanismo de preços não é suficiente para governar o mercado. Mais do que isso, os custos majoritários são os custos fixos, para produzir a “primeira unidade”; o custo marginal, por sua vez, tende a zero⁴. Se deixado dessa forma, sem qualquer

³ Informação é entendida aqui em seu sentido amplo, incluindo qualquer tipo de imagem, som ou dados.

⁴ Por exemplo, custa praticamente a mesma coisa para produzir e distribuir um programa de TV para uma pessoa quanto custa para distribuí-lo para milhares de pessoas. Mesmo quando os custos marginais não



interferência, há uma tendência a um super consumo e uma falta de incentivos para o mercado produzir esse bem (Lessig, 2001:21). Assim, sob a lógica de mercado, para gerar valor de troca para a informação é preciso criar escassez artificial. Garnham (1990: 40) descreve os quatro principais mecanismos de criação de valor de troca na comunicação: a proteção dos direitos de cópia, controle de acesso (seja por meio de um controle direto, como bilheteria ou senha ou por controle dos meios de distribuição, como no caso da TV a cabo), a obsolescência programada (como no caso dos jornais diários) e, finalmente, associar o produto a um outro produto que tem valor de troca (como no caso dos programas de TV em que a potencial audiência é vendida para o anunciante). Independentemente do método utilizado, o desenvolvimento e o controle da rede de distribuição é fundamental para garantir lucros (Garnham, 2000:59).

Portanto, escassez no campo das comunicações é não apenas uma questão técnica, mas um aspecto econômico fundamental para as empresas. O controle sobre a escassez torna-se elemento chave para o controle do mercado. É por meio da criação de gargalos e da manipulação da escassez que elas geram valor de troca para os seus produtos. Como aponta Mansell (1999: 157), “se for para os novos provedores de serviços de informação e rede assegurarem receitas (e lucros), meios precisam ser encontrados para restringir a abundância da oferta quando esta ameaça tornar-se uma característica persistente do mercado”. Assim, se uma empresa controla um gargalo, ela controla a barreira que previne o fluxo abundante de informação.

Um dos gargalos mais relevantes no mercado da comunicação é o controle sobre o espectro radioelétrico. O surgimento de licenças para uso do espectro foi uma resposta ao caos na recepção radiofônica. O espectro, reconhecido como um recurso escasso, começou a ser administrado pelo Estado – seja por meio de agências ou diretamente pelo governo. A necessidade de alocar frequências tornou-se a chance de definir quem poderia transmitir – e o que poderia ser transmitido. No entanto, considerações políticas e econômicas foram tão importantes quanto questões técnicas na decisão de endurecer os requerimentos para licenças. Como afirma Horvitz (2005: 10), “pesquisas estavam já sendo feitas na década de 1920 que iriam logo expandir amplamente o espectro explorável de radiofrequências e superar a escassez que parecia justificar um

são efetivamente zero, como quando o bem intangível está embarcado num suporte tangível para ser vendido (ex.: CDs, DVDs etc.), a idéia essencial é que os custos fixos são altos e os custos marginais são baixos.



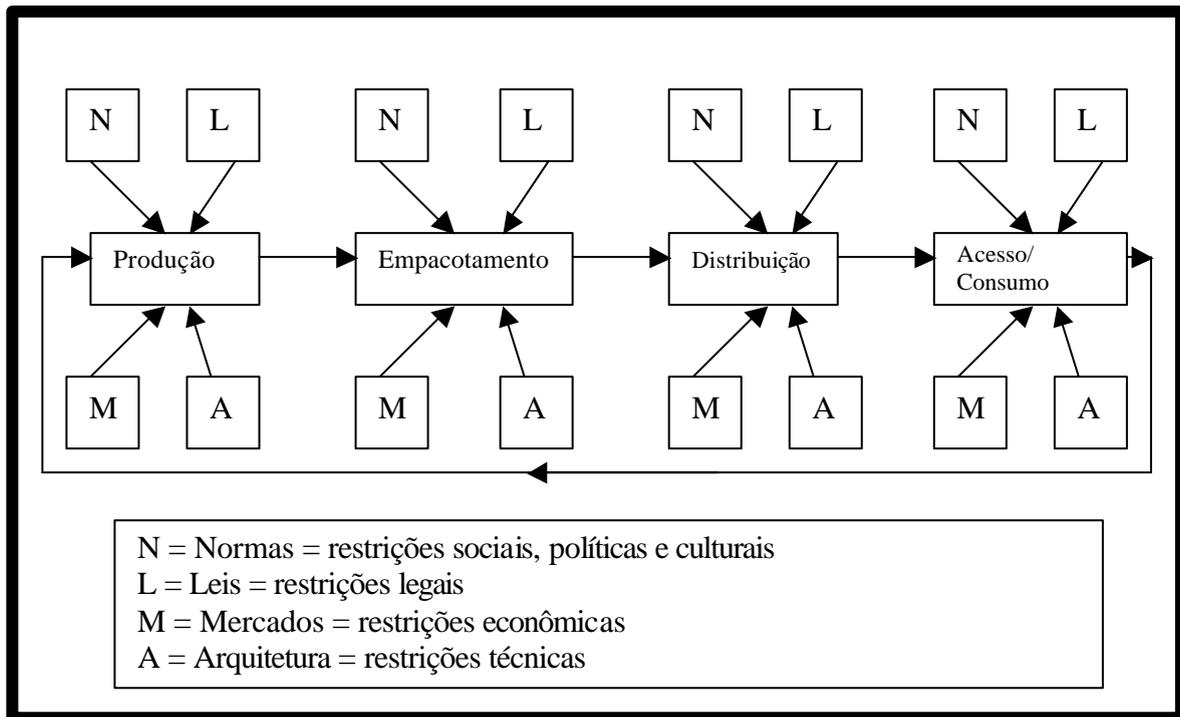
licenciamento restritivo”. Garnham sugere que “canais têm sido limitados, correta ou incorretamente, por razões sociais e econômicas, não técnicas” (Garnham, 1990: 120).

Assim, concessões e renovações de outorgas são mais do que medidas administrativas baseadas em critérios técnicos. Elas são o controle do gargalo chave para a distribuição de conteúdos de rádio e televisão. Entretanto, se por um lado as licenças são utilizadas para proteger os concessionários, por outro elas também dão ao governo poder para estabelecer políticas públicas relativas aos serviços de comunicação. Em alguns países, concessões de televisão, por exemplo, contêm cláusulas com o objetivo de garantir pluralidade e diversidade (Gibbons, 1998:151).

2. As restrições impostas sobre a cadeia de valor

A criação de gargalos e restrições pode acontecer não apenas em diferentes camadas do sistema de distribuição, mas também em diferentes partes da cadeia de valor da informação: produção, empacotamento, distribuição e acesso (Doyle, 2002: 73). Além do mais, diferentes forças ou gargalos podem atuar sobre cada uma dessas etapas. Lawrence Lessig (1999: 88) identifica quatro diferentes modalidades de restrições, que operam como “reguladores”: lei, mercados, normas e arquitetura. Segundo ele, “as restrições são distintas, mas plenamente interdependentes. Cada uma sustenta ou opõe-se às outras” (idem ib.). Cruzando essas categorias definidas por Lessig com a cadeia de valor da informação, como definida por Doyle, obtemos um quadro de referência de análise das restrições que agem sobre o interesse público⁵ na comunicação.

⁵ O conceito e suas implicações serão desenvolvidos mais a frente.



O número de possíveis restrições ou gargalos é incontável⁶, mas todos eles tendem a cair sob uma dessas quatro categorias. Há diferentes exemplos de como essas restrições atuam e são inter-relacionadas (Doyle, 2002: 73). Se restrições técnicas ou legais são impostas na distribuição, por exemplo, elas criam gargalos que impedem o produto de completar o ciclo da cadeia. Assim, elas também se tornam uma restrição econômica para a produção. Da mesma forma, se acontecem restrições econômicas na etapa de acesso (por exemplo, a exclusão digital), menos pessoas irão receber informações, o que leva a uma menor escala de distribuição, e acaba restringindo economicamente a produção, que se torna mais cara. Assim, as restrições impostas em determinado ponto da cadeia criam gargalos que podem influenciar as etapas precedente e subsequente (idem ib.). O que esses fatos demonstram é que as restrições nas diferentes partes da cadeia de valor não afetam igualmente o livre fluxo de informação, mas na verdade definem *qual* informação pode completar o ciclo.

Se considerado o quadro de referência proposto acima, a escassez do espectro é ela mesma uma restrição ‘arquitetônica’ para a distribuição, e as políticas para espectro são uma das forças legais que também agem sobre a distribuição. Como um gargalo numa etapa tem efeito também sobre as outras etapas, é possível afirmar que a política

⁶ Não cabe aqui apresentar exemplos em cada categoria para cada etapa da cadeia de valor, mas é possível identificar restrições de diferentes intensidades e importâncias.

para espectro afeta não apenas a distribuição, mas também a produção, o empacotamento e o acesso ao conteúdo.

Mas é importante notar que esses gargalos sofrem também influências de outros fatores restritivos. A maneira como são tratadas nos meios de comunicação as informações sobre a questão da concessão e renovação de outorgas, por exemplo, pode afetar as próprias políticas. Se há escassez de informações sobre esses temas, cria-se uma restrição social, cultural e política, que age como um gargalo normativo para as definições sobre espectro. Como um simples exemplo, se não há debate público sobre a renovação de concessões, é maior a chance de prevalecer o *status quo*, ou seja, de a renovação acontecer automaticamente. Isso significa que a ausência de pluralidade e diversidade de informações – aqui tratando especialmente das informações que acabam tendo influência direta na cadeia de valor da informação – afeta em círculos a própria cadeia de valor, reforçando gargalos técnicos que por sua vez afetam a pluralidade e diversidade de conteúdo em geral. A fim de qualificar a maneira pela qual as políticas de comunicação afetam o conteúdo ou avaliar como elas deveriam ser trabalhadas para favorecer o interesse público, é necessário definir o conceito de interesse público e identificar como ele se aplica ao conteúdo na comunicação.

3. Interesse público, pluralidade e diversidade

A idéia de interesse público é uma das referências normativas para regulação. Como apontam Baldwin e Cave (1999: 19), sob esse princípio, é o interesse geral do público, mais do que interesses setoriais, de grupos ou individuais, que devem guiar os reguladores. O objetivo é “alcançar certos resultados publicamente pretendidos em circunstâncias que, por exemplo, o mercado iria falhar para provê-los” (idem ib.). Entretanto, a definição de interesse público em termos práticos prescinde da mesma clareza, e é sujeita a disputa.

McQuail (1992: 22) destaca três tipologias da idéia de interesse público. Na teoria da preponderância, “a soma dos interesses individuais é tomada como a referência central” (idem ib.). Na teoria do interesse comum, “os interesses em questão são aqueles que todos os membros presumidamente têm em comum, com pouca margem para disputa sobre preferências” (idem ib.: 23). Na teoria unitária, alguns princípios normativos absolutos são afirmados, e o interesse público “é visto como o que está mais de acordo com um único esquema ordenado e consistente de valores sob o qual o que é válido para um é válido para todos” (idem ib.).



No tocante a políticas de comunicação, McQuail (1992: 25) afirma que essas três teorias são aplicáveis, mas ele argumenta que a teoria do interesse comum é aquela em que “objetivos específicos e mecanismos de atingi-los podem ser nomeados e organizados em argumentos” (idem ib.), e portanto essa definição deveria ser tomada como referência. De fato, padrões técnicos, alocação de frequência ou mesmo a idéia básica de liberdade de expressão são todas baseadas na teoria do interesse comum.

Adotar essa tipologia não soluciona a questão de ter argumentos que competem entre si e reivindicam-se como sendo sustentados no objetivo do interesse comum. Ao invés de ser um problema, argumentos que competem entre si são o que sustenta a democracia. Como definido por Majone (1989: 44), “a política pública é um ofício, um processo social, e não uma atividade puramente lógica”. Assim, argumento, persuasão e evidências têm papel preponderante em todas as definições de políticas (idem ib.). Essas visões conflitantes reivindicando o “interesse público” possibilitam uma perspectiva horizontal, na qual a pluralidade e a diversidade de visões contribuem para fazer da política uma “interação estruturada” (Colebatch, 2002: 42).

4. Mais e diferentes vozes

A despeito desses possíveis conflitos de interesse, é possível afirmar que pluralidade e diversidade em comunicação são de grande valor para o interesse público. Como destaca Feintuck (1999: 93), diversidade não é um fim em si mesma, mas “um mecanismo de servir às necessidades da cidadania”. O principal objetivo por trás desse mecanismo é a democracia. Van Cuilenburg (1999: 205) afirma que “a qualidade da democracia e o debate cívico dependem largamente da variedade de diferentes visões que competem no espaço público e que estão disponíveis para o cidadão”. Aqui democracia deve ser entendida em seu sentido amplo. Não estão em jogo apenas idéias e informações, mas diferentes culturas, valores e visões de mundo.

Esse debate tem sido tradicionalmente relacionado à radiodifusão, em que a escassez do espectro opera como uma importante restrição. Para rádio e televisão, pluralidade pode ser entendida como uma maneira de descrever mais canais em mais mãos, em oposição tanto a um pequeno número de canais como a vários canais controlados pelos mesmos grupos (Feintuck, 1999: 44). McQuail (1992: 145) diferencia diversidade interna e externa. A primeira é encontrada onde há um “grande grau de diferenciação entre um canal e outro”, enquanto a segunda é caracterizada pela diversidade dentro do mesmo canal. Diversidade de conteúdo, como definida por Napoli

(1999: 10), refere-se a três dimensões: diferentes formatos de programas, diferentes idéias e pontos de vista e diferentes características demográficas (raça, gênero, culturas, regiões etc.).

Os desafios para atingir pluralidade e diversidade começam da própria estrutura do mercado. Por conta dos altos custos fixos e dos baixos custos marginais, economias de rede são consideradas economias de escala, “em que os custos de produção da unidade caem conforme a produção cresce” (Gamham, 2000: 54). Elas são também economias de escopo, nas quais “dois ou mais produtos ou serviços podem ser produzidos de forma mais barata se feitos em conjunto pelo mesmo fornecedor do que separadamente por fornecedores competindo entre si” (idem ib.: 55). Esses dois fatores favorecem o surgimento de um mercado concentrado, permitindo o crescimento de barreiras de entrada e o abuso do poder de mercado por empresas dominantes ao custo dos consumidores (Cave, 2005). Assim, o mercado, deixado por conta própria, tem tendência à concentração, o que significa menos pluralidade, além de não prover acesso igualitário aos cidadãos, o que significa menos diversidade (Van Cuilenburg, 1998: 39).

Medidas para garantir competição são, portanto, um passo importante em direção à pluralidade. Entretanto, elas não são suficientes para garantir diversidade externa. As barreiras econômicas no mercado de radiodifusão são altas, e portanto produtores independentes ou de pequeno porte tendem a ser excluídos (Doyle, 2002: 22). Além disso, a concentração de emissoras apenas em mãos privadas cria uma disputa por audiência que é sujeita a lei de Hotelling. Essa lei afirma que, em mercados em que a competição não é guiada por preço, “competidores economicamente racionais tenderão a se concentrar na metade do espectro de gostos do consumidor, em vez de prover uma gama diversa de produtos” (Collins e Murrioni, 1996: 63). Isso provoca uma tendência à homogeneização de conteúdos, privilegiando formatos, temas e pontos de vista com uma possibilidade de aceitação por uma ampla faixa do público.

Se competição sozinha não traz diversidade, políticas públicas de comunicação têm aqui um papel fundamental. Como destaca Doyle (2002: 22) “uma abordagem regulatória para propriedade baseada basicamente em competição e em considerações econômicas e comerciais não é adequada” para proteger a diversidade e a democracia. Medidas positivas são necessárias para garantir diversidade interna e para prover “acesso desobstruído, para pessoas e organizações, aos recursos comunicacionais da sociedade” (Van Cuilenburg, 1999:203).



Em outras palavras, o direito à comunicação de cada cidadão e cidadã não será garantido se adotadas medidas sustentadas apenas na racionalidade econômica e de competição. Exemplo de medida positiva é a reserva de espectro para comunicação sem fins comerciais e a criação de sistemas públicos de comunicação que sejam robustos e representativos, favorecendo a participação da sociedade. Se os objetivos – pluralidade e diversidade – vão além do aspecto econômico, então também os critérios de definição de políticas públicas devem ir além dos critérios econômicos.

5. Desafios regulatórios

Historicamente, políticas públicas são feitas sob medida para um serviço específico. Radiodifusão (rádio e televisão), telefonia fixa, telefonia móvel e TV a cabo, por exemplo, sempre foram sujeitos a regulações diferentes, com regras distintas sendo aplicadas a cada um deles⁷ (Frieden, 2002: 4). Dependendo do serviço, os concessionários eram sujeitos a diferentes instrumentos de regulação e tinham diferentes direitos. Este modelo é descrito como uma abordagem vertical para regulação (idem ib.: 5).

Com a digitalização, a convergência tecnológica e o surgimento da Internet, essa separação em serviços torna-se nublada. Plataformas que eram usadas para o provimento de um certo serviço começam a prover outros serviços diferentes; o protocolo IP tem sido usado para carregar voz e imagens; operadores oferecem serviços substituíveis usando tecnologias distintas. Esta nova situação levou alguns autores, como Lawrence Lessig e Rob Frieden, a propor uma nova abordagem, baseada no modelo horizontal de camadas, no qual a regulação é estruturada não mais pelo tipo de serviço, mas pela função provida. Lessig define um modelo em três camadas: a) a camada física, de infra-estrutura, “pela qual trafega a comunicação” (Lessig, 2001: 23), b) a camada lógica ou do código, incluindo protocolos e as aplicações que rodam sobre a rede e c) a camada de conteúdo, seja ele voz, imagem, dados ou qualquer tipo de conteúdo (idem ib.)

Richard Whitt propõe um modelo similar ao de Lessig, mas divide a camada do código entre lógica e de aplicações (Whitt, 2004:592). Como destaca o autor, “cada camada opera em seus próprios termos, com regras e restrições próprias e exclusivas, e

⁷ Considerando as políticas para espectro, devemos incluir todos os tipos de diferentes serviços de telecomunicações, incluindo os não-comerciais, como rádio amador e faixas reservadas aos militares, além de uso para comunicação privada, como no caso de empresas de táxi.



interfaces com outras camadas de maneiras cuidadosamente definidas” (idem ib.: 609). Independentemente do modelo escolhido, a vantagem da abordagem horizontal é que ela responde mais precisamente à atual realidade do mercado de comunicação, em que a convergência agrupa os serviços e separa as funções. Analogamente, a abordagem horizontal ajuda a “agrupar e separar questões pertinentes de políticas públicas” (Whitt, 2004: 592). O que esse modelo também sugere é que um fluxo fluido de informação depende de diferentes camadas. Ou, em outras palavras, gargalos ou diferentes restrições podem acontecer em diferentes camadas, e diferentes políticas são necessárias para evitá-los em cada uma das camadas.

Um dos desafios para os que se propõem a aplicar um olhar sistêmico sobre a regulação dos meios de comunicação é compreender como as diversas variáveis se relacionam. A mudança para um modelo horizontal de regulação pode levar à segregação das políticas de cada camada. No modelo vertical, as provisões de políticas públicas diziam respeito a várias camadas ao mesmo tempo, já que o foco era no serviço prestado. No modelo horizontal, quando a regulação é alterada em uma camada sem levar em consideração as outras camadas – como no caso das políticas para espectro –, são criados buracos, já que há problemas que se dão justamente no acúmulo de poder de mercado em mais de uma camada.

Esses problemas têm efeitos sobre a pluralidade e diversidade de conteúdo. Se a liberalização, por exemplo, ocorre sem a garantia de que o poder de mercado de um concessionário não “vaza” para as outras camadas, ela pode na realidade afunilar os gargalos, levando a um grau de verticalização maior do que o atualmente observado. No caso do espectro radioelétrico, isso se junta com a possibilidade de abuso de poder dominante, que permitiria à mesma empresa, por exemplo, controlar a rede física, a camada lógica e a de aplicações, impondo padrões proprietários excludentes e discriminando o acesso às redes. Outra possibilidade é a mesma empresa limitar a pluralidade e diversidade de informações relativas às políticas de comunicação, evitando o debate público e impondo, como já apontado, uma restrição normativa às políticas de comunicação.

6. Como a imprensa brasileira cobre políticas de comunicação

Para compreender o quanto pode ser real esse ‘gargalo temático’, é relevante analisar o caso brasileiro. Entre 2003 e 2005, a Agência de Notícias do Direito da Infância (Andi) analisou 1.184 textos sobre políticas públicas de comunicação

publicados em jornais e revistas. Foram selecionados textos de jornais de influência nacional, jornais regionais, jornais econômicos e revistas. Algumas das conclusões saltam aos olhos. Em primeiro lugar, a baixa quantidade de textos. A média, entre os jornais, é de Q19 textos publicados por dia, o que significa que “somente a cada cinco dias os diários publicaram um artigo, coluna, editorial, entrevista ou matéria sobre o campo temático analisado” (ANDI, 2007: 9). Em segundo lugar, a tendência de abordagem superficial. Mais de 50% dos textos tratam questões de conteúdo (por exemplo, qualidade), enquanto questões de fundo são minoria nos textos. Diz o próprio relatório da pesquisa:

Se quisermos fazer uma analogia com a cobertura de violência, seria possível afirmar que os textos analisados trazem o factual (o crime), mas avançam pouco na análise do contexto, dos fenômenos, das causas, das Políticas (ANDI, 2007: 17).

Outro apontamento interessante é que existe uma tendência, por parte dos veículos de grupos que possuem outras mídias (tais como TV e rádio), a publicar menos sobre políticas de comunicação do que os que não estão ligados a grupos de mídia. Aponta a pesquisa:

“jornais ou revistas cujas empresas também possuem estações de televisão respondem por 1,47% do material publicado, em média. Os que estão sob grupos que contam com concessões de rádio são responsáveis cada um por, em média, 1,61%. Já os que não possuem nem rádio nem televisão contribuem, em média, com 6,2% da cobertura” (ANDI, 2007: 10).

A propriedade cruzada parece afetar não apenas a quantidade, mas também a qualidade da cobertura.

“Os veículos cujos grupos não detêm concessões de radiodifusão são os que, proporcionalmente, menos atrelaram suas coberturas – em 70,4% dos casos – a fatos específicos ocorridos no período, como a discussão sobre o Conselho Federal de Jornalismo (CFJ), a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav) e a expulsão do jornalista Larry Rother. Esta postura denota uma cobertura mais sólida e constante sobre as PPC [*políticas públicas de comunicação*], menos reativa ao factual. Já nos veículos pertencentes a grupos de radiodifusores, a percentagem de textos que não remetem aos casos mais marcantes ocorridos no período cai para 56%. Além disso, a proporção da presença de opiniões divergentes (19,7%) nos textos dos não-radiodifusores também é superior à média geral da pesquisa (15,7%). Além disso, esses veículos cobrem duas vezes mais questões ligadas à infra-estrutura das comunicações e 2,75 mais vezes as relações entre mídia e política” (ANDI, 2007: 10)

As conclusões parecem apontar uma forte relação entre os interesses privados dos detentores dos meios de comunicação e o conteúdo veiculado em seus jornais e/ou



revistas. No período analisado, só 2,19% dos textos analisados trataram da questão de concessões e outorgas, sendo que, destes, 73,3% trataram o tema de maneira geral, 23,0% trataram a questão da revogação de concessões/outorgas e apenas 3,7% trataram da renovação de concessões e outorgas, o que representa cerca de 0,08% do total da amostra.

Os números crescem quando o tema tem a força de ameaçar o poder dos radiodifusores. No período analisado, tramitaram dois projetos do governo – o que criava o Conselho Federal de Jornalismo e o que criava a Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (Ancinav) – que estabeleciam novas medidas de regulação para o setor. Os projetos são obviamente sujeitos a questionamentos, mas eram baseados em estruturas tradicionais de regulação, boa parte delas em curso em diversos países de capitalismo avançado. No entanto, eles eram sempre apresentados pela própria mídia como uma ameaça à liberdade de expressão, e como promotores da censura. Isso se expressa em alguns números da cobertura: 14,9% do total de textos nos três anos mencionam o termo censura e 10,7% a liberdade de expressão ou de imprensa (ANDI, 2007: 45). Dos que passam pelo debate de liberdade de expressão, 59,1% apresentam esse direito como ameaçado por ação governamental (idem: 46). Dos que citam a censura, 27,3% apontam-na como característica de determinada ação governamental e 14,8% como consequência de determinada ação governamental (idem ib.). No entanto, apenas 1,8% da amostra relaciona mídia a democracia, sendo quase metade destes textos referente a conteúdo opinativo – sendo que, para outros temas, o índice de textos opinativos é de cerca de 24%. (ANDI, 2007: 35).

7. Análise dos resultados

A análise dos resultados da pesquisa sugere algumas tendências na cobertura da mídia sobre políticas públicas de comunicação, em especial: 1) o baixo índice de cobertura sobre o tema; 2) abordagem superficial; 3) influência da propriedade cruzada na cobertura, tanto em relação à quantidade quanto à qualidade; 4) a baixíssima presença de textos relacionados a concessões e outorgas; 5) a abordagem tendenciosa de temas como liberdade de expressão e censura.

Essas tendências apontam a possibilidade real de o conteúdo da mídia servir, ele próprio, como instrumento de manutenção e reforço dos gargalos já estabelecidos na cadeia de valor, alimentando um círculo vicioso. Claramente, a atitude dos meios de comunicação não cobrirem em profundidade e qualidade os temas ligados às políticas

públicas de comunicação é uma opção, que favorece que características típicas das economias de rede com regulação fraca, como concentração e o abuso de poder dominante, sejam sistematicamente reforçadas. Entretanto, para dar seguimento a esse estudo, seria necessário observar como se deu a influência do debate público feito nos meios de comunicação na definição (ou na não definição) de novas políticas de comunicação.

8. Conclusão

A primeira parte do texto mostrou que as características das economias de rede fazem com que o valor de troca da informação dependa da criação de escassez artificial. Ao analisar a cadeia de valor da informação, nota-se que há restrições políticas, econômicas, técnicas e legais que atuam sobre as diferentes etapas da cadeia, criando gargalos que afetam a criação e a manutenção dessa escassez. Nesse cenário, o controle sobre gargalos facilita o controle sobre os mercados. Isso influencia todas as outras etapas da cadeia de valor. Além disso, os gargalos sofrem também influências de outros fatores restritivos, como a escassez e a baixa qualidade de informações nos meios de comunicação sobre as próprias políticas de comunicação. Assim, a ausência de visões plurais e diversas sobre esse tema afeta em círculos a própria cadeia de valor, reforçando gargalos técnicos que por sua vez afetam a pluralidade e diversidade de conteúdo em geral.

Esse ‘gargalo temático’ ficou evidente ao se observar os resultados da pesquisa realizada pela Andi sobre a cobertura da imprensa em relação a políticas públicas de comunicação. Os dados revelam que a cobertura sobre o tema é pequena e superficial, e que a propriedade cruzada dos meios de comunicação influencia quantitativa e qualitativamente.

Embora não traga elementos conclusivos, essa primeira parte do estudo sobre a relação entre elementos da economia política da comunicação e a análise de conteúdo da mídia no tratamento dado às políticas públicas de comunicação permite construir uma hipótese para a questão colocada na introdução: há indicações de que a cobertura dada à temática das políticas de comunicação interfere na própria estrutura das comunicações no país, como um elemento que incide direta e indiretamente nas etapas de produção e distribuição da cadeia de valor da informação.

A apuração dessa hipótese depende de um estudo mais aprofundado acerca da influência do debate público feito nos meios de comunicação sobre as definições e



indefinições de políticas de comunicação. Com essas informações, as etapas subsequentes poderiam analisar não só a relação entre a cobertura da mídia e a decisão de políticas públicas, mas também, mais amplamente, analisar a necessidade de políticas específicas para a garantia de pluralidade e a diversidade de conteúdo nos meios de comunicação.

Referências bibliográficas

- ANDI (2007). *Mídia e Políticas Públicas de Comunicação*. Brasília: Agência de Notícia dos Direitos da Infância. Obtido em 25 de abril de 2007 do site
- BALDWIN, R., & CAVE, M. (1999). *Understanding Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- CAVE, M. (2005). Competition and the exercise of market power in broadcasting: a review of recent UK experience. *Info*, 7(5), 20-28.
- COLEBATCH, H.K. (2002). *Policy: second edition*. Buckingham: Open University Press.
- COLLINS, R., & MURRONI, C. (1996). *New media, new policies: media and communications strategies for the future*. Cambridge: Blackwell.
- DOYLE, G. (2002). *Media Ownership*. London: Sage.
- FEINTUCK, M. (1999). *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- FRIEDEN, R. (2002). Adjusting the Horizontal and Vertical in Telecommunications Regulation: A Comparison of the Traditional and a New Layered Approach. Texto inédito. Obtido em 28 de outubro de 2005, do site <http://intel.si.umich.edu/tprc/papers/2002/48/newregime.pdf>
- GARNHAM, N. (1990). *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage.
- GARNHAM, N. (2000). *Emancipation, the Media, and Modernity*. Oxford: Oxford University Press.
- GIBBONS, T. (1998). *Regulating the media* (2nd ed.). London: Sweet and Maxwell.
- HORVITZ, R. (2005). Media Licensing, Convergence and Globalization. Texto inédito. Obtido em 19 de maio de 2006, do site



http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID895060_code607035.pdf?abstractid=895060&mirid=1

- LESSIG, L. (1999). *Code and Other Laws of Cyberspace*. Nova York: Basics Books.
- LESSIG, L. (2001). *The Future of Ideas*. Nova York: Vintage Books.
- MAJONE, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. London: Yale University Press.
- MANSELL, R. (1999). New Media competition and access: The scarcity-abundance dialectic. *New Media & Society*, 1(2), 155-182.
- MCQUAIL, D. (1992). *Media performance: Mass Communication and the Public Interest*. London: Sage Publications.
- NAPOLI, P. (1999). Deconstructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-39.
- SHAPIRO, C., & VARIAN, H. R. (1999). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy* (pp. 173-225). Boston: Harvard Business School Press.
- VAN CUILENBURG, J. (1998). Diversity Revisited: Towards a Critical-Rational Model of Media Diversity. In K. Brants, J. Harmes & L. van Zoonen (eds.), *The Media In Question* (pp. 38-49). London: Sage Publications.
- VAN CUILENBURG, J. (1999). On competition, access and diversity in media, old and new. *New Media & Society*, 1(2), 183-207.
- WHITT, R. S. (2004). A Horizontal Leap Forward: Formulating a New Communications Public Policy Framework Based on the Network Layers Model. *Federal Communications Law Journal*, 56(3), 587-672.