



## **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa: Desafios para a (Re)construção do Debate Público<sup>1</sup>**

### **Coordenação:**

Suzy dos Santos, docente, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

### **Participantes:**

Suzy dos Santos, docente, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ<sup>2</sup>

Juliano Maurício de Carvalho, docente, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp<sup>3</sup>

Octavio Penna Pieranti, Doutorando em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas - EBAPE/FGV<sup>4</sup>

### **Resumo**

Desde 2007, a regulação da comunicação de massa voltou a ser tema de intenso debate no Brasil, a partir da tentativa de reformulação da regulamentação do setor e de escolhas políticas e técnicas inerentes à tomada de decisões no âmbito público. Nesse processo, a atividade regulatória encontra-se prensada entre demandas por inovações tecnológicas e aspirações de grupos sociais envolvidos nesse debate. A mesa aqui proposta tem, por objetivo, discutir a regulação dos meios de comunicação de massa em um cenário democrático a partir da constatação de que o debate público do setor tem sido reformulado. Para isso, serão abordados aspectos concernentes aos diversos atores envolvidos nessa discussão – Estado, mercado e sociedade -, tendo em vista as transformações por que passaram nos últimos anos.

---

<sup>1</sup> Mesa apresentada no III Colóquio Multitemáticos em Comunicação - Multicom, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> **Suzy dos Santos** é professora da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ). Doutora em Comunicação e Cultura Contemporânea pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduada em Comunicação Social, habilitação Relações Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É autora e organizadora de seis livros, dentre os quais “Políticas de Comunicação: Buscas teóricas e práticas” (Paulus, 2007).

<sup>3</sup> **Juliano Maurício de Carvalho** é jornalista, mestre em Ciência Política pela Unicamp e doutor em Comunicação Social pela Umesp. Atualmente é Conselheiro do Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, Vice-presidente do Fórum Nacional de Professores de Jornalismo, Professor e Coordenador do Mestrado Profissional em TV Digital da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) e líder do Grupo de Pesquisa “Gestão e Políticas de Comunicação” (Unesp).

<sup>4</sup> **Octavio Penna Pieranti** é doutorando em Administração e mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e jornalista formado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É autor do livro *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa* (Ed. FGV, 2007) e organizador e autor dos livros *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo* (Ed. FGV, 2006) e *Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa* (Ed. FGV, 2008).



## **Palavras-chave**

Democracia; Regulação dos Meios de Comunicação de Massa; Debate Público; Espaço Público.

## **Proposta da Mesa**

Em 2007, a regulação da comunicação de massa no Brasil tornou-se tema de intenso debate. Diversos temas foram responsáveis por essa situação, como a implantação da TV Digital, rumores sobre a formulação de uma nova Lei Geral de Comunicação de Massa e edição de um projeto de lei voltado à convergência tecnológica (o PL 29, ainda não aprovado até o fechamento desta proposta), formação da Rede Pública de Televisão, debates acerca do modelo de Rádio Digital, entrada das empresas de telefonia no mercado de TV por Assinatura, regulação de conteúdo, classificação indicativa, fomento e defesa da produção nacional e independente e a renovação dos quadros das agências reguladoras. Nenhum desses temas foi plenamente resolvido até o fim do ano, propiciando a continuação dos debates até o presente.

A profusão das discussões em 2007 contrasta com um histórico de regulamentação tardia da comunicação de massa no Brasil. Desde a primeira transmissão de rádio no Brasil na década de 1920, os marcos legais que regulam a radiodifusão caracterizam-se pela lentidão e pelo caráter reativo. A primeira transmissão de rádio no Brasil foi feita em 1922, mas a regulação do setor só foi iniciada por dois decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, editados pelo presidente Getúlio Vargas. As rádios comunitárias seriam alvo de regulação própria bem posterior, datada de 1998. Sempre defasados em relação aos acontecimentos, os instrumentos normativos forçam, não raro, a aceitação de pretensos direitos adquiridos e moldam-se, por vezes, em função deles.

Com a televisão, não foi diferente. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), marco que consolidou a regulamentação acerca das telecomunicações e da radiodifusão, incorporando o meio de comunicação que iniciara operações no país em 1950, foi promulgado apenas em 1962, quase quarenta anos depois da primeira transmissão de rádio e doze depois da primeira transmissão de televisão no país. Já a TV por Assinatura foi regulamentada em função das tecnologias para a prestação do serviço. No caso da TV a Cabo, a promulgação de nova lei foi precedida por intenso debate em que se opunha a opção pela adaptação da regulamentação já existente para a



radiodifusão à outra que argumentava pela promulgação de nova lei (GODOI, 2001; RAMOS; MARTINS, 2006; PIERANTI, 2007).

O debate envolvendo a Lei do Cabo é singular graças à participação dos mais diversos segmentos sociais. Naquela oportunidade, na primeira metade da década de 1990, fizeram-se presentes o Estado, por meio do Ministério das Comunicações e da Telebrás; as empresas, por meio de entidades patronais como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert) e a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA); e a sociedade civil e a academia, com destaque para a atuação do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC) e para a Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB).

Nos debates acerca do PL 29, realizados a partir de março de 2007, novamente os diferentes atores foram chamados a se manifestar em diversas audiências públicas realizadas tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Nesse processo, ficou evidente que o setor das comunicações tornara-se mais complexo. Na Administração Pública, a Reforma do Aparelho de Estado, encampada por Bresser Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, deu origem às agências reguladoras, entendidas como responsáveis por regular o mercado em áreas nas quais a prestação de serviços pelo Estado era considerada não essencial e, portanto, destinadas a serem exercidas pela iniciativa privada (BRESSER PEREIRA, 2005). No âmbito das empresas, originaram-se diversas entidades responsáveis por diferentes segmentos da cadeia produtiva, como produção e programação, e companhias telefônicas ora interessadas na distribuição de conteúdo. Em relação à sociedade civil e à academia, nasceram organizações como o Coletivo Intervezes e diversos núcleos e instituições de pesquisa voltados às políticas de comunicação.

Os diferentes atores citados tentam, de alguma forma, contemplar a amálgama de interesses e papéis envolvidos na regulação dos meios de comunicação de massa. A mesa aqui proposta visa debater essa regulação em um cenário democrático, tendo em vista diferentes aspectos relativos às transformações do contexto da comunicação de massa.

Suzy dos Santos abordará a persistência de antigas estruturas de poder político em tensão com as demandas por inovações tanto na regulação, quanto na prestação de serviços. Nessa abordagem, a autora trabalha com o conceito de coronelismo eletrônico, em alusão ao velho coronelismo de Victor Nunes Leal (LEAL, 1997) e aos mandatários do Brasil agrário. O novo conceito, porém, leva em consideração a dependência das



oligarquias regionais atuais em relação aos meios de comunicação de massa. O outro elo dessa corrente é o Estado, administrador dos recursos escassos – no caso, as radiofrequências – dos quais dependem essas mesmas oligarquias:

“A centralização do controle dos meios de comunicação na esfera federal constitui a moeda do governo na barganha pelos favores desejados. Proporcionalmente, o momento mais feliz para os chefes locais proprietários de radiodifusão foi o período da ditadura militar. Não havia TV a cabo, por microondas, por satélite nem Internet a servir de concorrente, nem as polpudas verbas das *majors* internacionais a seduzir ministros e presidentes. No plano político, não havia liberdade partidária e controle externo nem se cogitavam questões fortalecidas pela democracia como cidadania e direito do consumidor” (SANTOS, 2008, p. 234).

Juliano Maurício de Carvalho continua esse debate ao relacionar o conceito de cidadania à inclusão digital, enfocando especificamente o papel das inovações tecnológicas. Na sua reflexão, as tecnologias da informação e da comunicação ganham um papel ativo, ao possibilitar, ao mesmo tempo, a construção de um espaço de participação popular e de fomento de um novo conceito de cidadania. Essa construção depende, também, da atuação do Estado, por meio da formulação e da implementação de políticas públicas condizentes com o novo cenário, e da comunicação comunitária protagonizada, de forma independente em relação aos grandes meios de comunicação, pela sociedade civil:

“Estará aberto um caminho que pode contribuir para a resolução dos dois problemas atualmente enfrentados pela população de baixa renda: a *exclusão digital*, que a põe à margem da Sociedade do Conhecimento e a priva de parte de sua cidadania, e a *exclusão social*, fato que permeia o anterior, uma de suas conseqüências. Se os indivíduos socialmente marginalizados permanecem sem voz perante as camadas de elite por conta de um isolamento comunicacional e geográfico, no ciberespaço conscientemente utilizado ambas as barreiras isolantes se desfazem e qualquer tipo de informação torna-se acessível à distância de um clique, permitindo às camadas excluídas ocupar um espaço de cidadania (virtual ou física) nunca antes conquistado” (CARVALHO, 2008, p. 125).

Por fim, Octavio Penna Pieranti enfoca especificamente o papel do Estado no que se refere à regulação de conteúdo. Tradicionalmente essa atividade é objeto de ressalvas por parte da iniciativa privada, que sempre a compara à censura. O autor procura desmistificar o debate, construindo uma oposição entre censura e regulação de conteúdo calcada nos mecanismos históricos de operação de ambas as atividades e no



objetivo de cada uma delas. Para isso, distingue a censura de outras possíveis práticas de regulação de conteúdo - cotas e limites para programas e publicidade; obrigações de distribuição e exibição de conteúdo específico (*must carry* ou *must list*, por exemplo); criação de fundo para financiamento de emissoras segmentadas; restrições/abertura a investimentos estrangeiros na produção, distribuição e exibição de conteúdo; incentivo à produção independente, regional e/ou segmentada; diretrizes indicativas de horários (classificação indicativa); e estímulo a novas tecnologias com potencial de valorização do pluralismo, dentre outros. Ao não reconhecer a diferença desses mecanismos em relação à censura, o discurso padrão ecoado pela iniciativa privada cria óbices à atividade regulatória:

“Priva-se o Estado de proceder a um de seus principais papéis, o de defesa do interesse coletivo e de direitos e garantias individuais e coletivas, indiretamente insinuando-se que o mercado seria capaz de agir para esse fim. O discurso em voga cristaliza o entendimento da liberdade de imprensa como um apêndice do direito à propriedade e, novamente, dá ao mercado o papel de árbitro e mediador de limites do pluralismo. Quando conferido ao mercado sem regulação por parte do Estado, esse papel culmina na adoção de critérios exclusivamente econômicos para a propriedade dos meios de comunicação de massa. Ou seja: o pluralismo passa a servir a quem dispõe de recursos suficientes, valendo essa proposição tanto para meios de comunicação impressos, que não dependem de licença para funcionamento, quanto para os meios de comunicação de massa eletrônicos” (PIERANTI, 2008, p. 141).

Ao abordar aspectos inerentes à participação, no processo de regulação, de Estado, mercado e sociedade, acredita-se que a mesa aqui proposta pode servir de subsídio para o debate público. Nesse processo, o reconhecimento dos desafios que ora se impõem permite o delineamento de um amplo painel sobre as perspectivas da regulação da comunicação de massa no país.

## **Títulos e resumos dos participantes da mesa**

### **Resumo 1**

#### **Os Prazos de Validade dos Coronelismos: Transição no Coronelismo e no Coronelismo Eletrônico**

Suzy dos Santos – Docente da UFRJ



Este trabalho pretende especificar o que propomos como primeira herança conceitual do coronelismo ao coronelismo eletrônico verificando se a freqüente consideração de que há um limite histórico a datar o coronelismo se reflete no ambiente da literatura historiográfica nacional. Posteriormente, intenta observar a pertinência desta assertiva ao campo das comunicações. Neste intuito, retomamos a bibliografia conceitual sobre coronelismo para ilustrar distensões e continuidades e, por fim, as similaridades entre o sistema elaborado por Victor Nunes Leal e o recente momento das comunicações no Brasil.

## **Resumo 2**

### **Cidadania On-line: das Iniciativas de Inclusão aos Desafios da Gestão**

Juliano Maurício de Carvalho – Docente da Unesp

O século XX testemunhou evoluções e revoluções num grau de aceleração e impacto jamais antes vistos na história humana. Se esse tipo de afirmação já se tornou corriqueira e até mesmo banal, as verdadeiras dimensões da transformação proporcionada pelos avanços científicos e tecnológicos dos últimos cem anos ainda precisam ser compreendidas em sua totalidade. Este trabalho questiona o papel das inovações tecnológicas na formatação de um novo espaço de debate e de participação da sociedade e de sua implicação para a afirmação da cidadania.

## **Resumo 3**

### **Censura *versus* Regulação de Conteúdo: Em Busca de uma Definição Conceitual**

Octavio Penna Pieranti – Doutorando em Administração da EBAPE/FGV

O que, de fato, caracteriza a censura? Mais: quais devem ser os limites, considerado o Estado de Direito, para que qualquer governo trace diretrizes em relação ao conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa? Este artigo pretende explorar essas perguntas, ao debater os conceitos de censura e regulação de conteúdo. Entende-se que essa abordagem conceitual deve estar atrelada ao contexto histórico brasileiro, buscando-se, no passado, raízes para o entendimento presente dos dois termos. Questiona-se a falsa e proposital comunhão entre ambos, tônica do discurso recorrente, em detrimento de uma abordagem capaz de atentar para as claras dissonâncias existentes entre as práticas de censura e outras relativas à regulação de conteúdo.

## **Referências bibliográficas**



BARBOSA, André, CASTRO, Cosette e TOME, Takashi. **Mídias digitais**. SP, Paulinas, 2005.

BECKER, Valdecir e MONTEZ, Carlos. **TV digital interativa**: conceitos, desafios e perspectivas para o Brasil. Florianópolis, EDUFSC, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed.

CABRAL, Adilson. **A agenda política da comunicação**: construindo pontes entre organizações sociais e acadêmicas. Disponível em [http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilsoncabral\\_agendapolitica\\_ALAIC2006.doc](http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilsoncabral_agendapolitica_ALAIC2006.doc). Acesso em 11/09/2007.

\_\_\_\_\_. **A emergência nos processos comunicacionais**: um paradigma entre a política e a expressão popular. Disponível em [http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilson2006\\_fsamcomposica.doc](http://www.comunicacao.pro.br/uff/adilson2006_fsamcomposica.doc). Acesso em 01/09/2007.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz; DUARTE, Lívia Dias Moreira. Comunicações na Era Digital: a Apropriação do Processo Regulatório pela Sociedade Civil. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 91-106.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci e a sociedade civil**. Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>. Acesso em 06/09/06.

CARVALHO, Juliano Maurício de. Cidadania On-line: das Iniciativas de Inclusão aos Desafios da Gestão. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 107-128.

CARVALHO, Juliano Maurício de. **Políticas e gestão da informação**: uma releitura sobre cidadania e inclusão digital. I Encontro ULEPICC Brasil. Rio de Janeiro.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** – a era da informação: economia, sociedade e cultura. 4. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.3 ed.



GODOI, Guilherme Canela de Souza. Históricos e Perspectivas: Uma Análise da Legislação e dos Projetos de Lei sobre Radiodifusão no Brasil. **Cadernos de CEAM: As relações entre mídia e política**, Brasília, ano 2, n. 6, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>>. Acesso em: março 2007.

IBOPE. **Painel IBOPE//NetRatings**. CETIC. Disponível em: <<http://www.cetic.br/usuarios/ibope/metod-ibope.htm>>. Acesso em: março 2007.

IDH. Organização das Nações Unidas. Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.undp.org>>. Acesso em: março 2007.

KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 3 ed.

\_\_\_\_\_. O Coronelismo e o coronelismo de cada um. **Dados**: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Ed. Campus, v. 23, n. 1, 11-14.

LUSTOSA, Isabel. **O nascimento da imprensa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

MARTÍN-BARBERO, Jesus. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

MATTELART, A. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2002.

MELO, José Marques de e SATHLER, Luciano. **Direitos à comunicação na sociedade da informação** (orgs). São Bernardo do Campo, Metodista, 2005.

MORAES, Dênis de (org.). Por uma outra comunicação. Rio de Janeiro, Record, 2003.

PIERANTI, Octavio Penna. Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. Censura *versus* Regulação de Conteúdo: Em Busca de uma Definição Conceitual. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.).



**Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa.** Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 129-142.

RAMOS, Murilo César; MARTINS, Marcus. **Tendências XXI**, Lisboa, Ano I, nº 1, Março de 1996, p. 105-123.

SANTOS, Suzy dos. Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa.** Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 223-242.

SANTOS, Suzy. E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. **E-Compós**: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Online: ed. 7, dez. 2006, dossiê temático Economia Política da Comunicação. Disponível em: <[http://www.compos.org.br/e-compos/adm/documentos/ecompos07\\_dezembro2006\\_suzydossantos.pdf](http://www.compos.org.br/e-compos/adm/documentos/ecompos07_dezembro2006_suzydossantos.pdf)>.

SANTOS, Suzy.; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.** São Paulo, 2005, v. 1, pp. 77-101.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil.** São Paulo: Mauad, 1999.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde.** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

VILAÇA, Marcos Vinícios; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Coronel, Coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no nordeste.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 4 ed.