Políticas de comunicação e o Capitalismo no Brasil: uma relação de nunca acabar [1]

Júlio Arantes AZEVEDO[2]
Anderson David Gomes dos SANTOS[3]
Shuellen Sablyne Peixoto da SILVA[4]
Victor Luciano da Silva ALVES[5]

Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL

RESUMO
Neste artigo situaremos o desenvolvimento histórico da regulamentação dos meios de comunicação eletrônicos no Brasil, que acompanhou o processo de implantação e desenvolvimento desses meios, e sua relação intrínseca com o Estado capitalista, de maneira a esboçar não apenas os dados históricos, mas sua relação com os elementos de desenvolvimento industrial no país. O objetivo é investigar os limites impostos pela formação social capitalista para a implementação efetiva de políticas públicas de comunicação que possam alterar o atual quadro de concentração midiática.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas; capitalismo; Brasil; Economia Política da Comunicação.

Introdução

A comunicação de massa tem acompanhado o desenvolvimento do modo de produção capitalista desde o século XIX e alcançou seu desenvolvimento mais expressivo ao longo do século XX, principalmente na segunda metade, como condição indispensável da expansão de tal sistema sócio-econômico (juntamente com o desenvolvimento dos transportes), indicada por Karl Marx já na obra *O Capital* (BOLAÑO, 2000).

Para compreender essa relação é necessário fazer um breve apanhado do desenvolvimento histórico dos meios de comunicação, especialmente no caso brasileiro, bem como, o funcionamento da Indústria Cultural no país a partir de sua configuração enquanto tal, no final da década de 1960, conforme periodização proposta por Bolaño (1988 e 1999).

A partir desse quadro, situaremos o desenvolvimento da regulamentação do setor

[1] Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do X Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.
[2] Mestrando da Pós-Graduação de Letras e Lingüística da Faculdade de Letras da UFAL, email: julio_ufal@hotmail.com
[3] Estudante de Graduação 8º. semestre do Curso de Jornalismo da UFAL, email: andderson.santos@gmail.com
[4] Estudante de Graduação 8º. semestre do Curso de Jornalismo da UFAL, email: shuellensps@gmail.com
[5] Estudante de Graduação 8º. semestre do Curso de Jornalismo da UFAL, email: victorallves@yahoo.com.br

de comunicações no país a partir do advento do telégrafo, no século XIX. Para isto, acompanharemos o trabalho de Rebouças e Martins (2007), tentando situar tais regulamentações, enquanto políticas de comunicação, no desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O objetivo é oferecer uma visão do desenvolvimento concreto do setor das comunicações e mostrar como as políticas de comunicação se constituem, essencialmente, em aperfeiçoamentos do Estado democrático de direito (ou Estado burguês), mas que não tem por objetivo superar o modo de produção e a formação social capitalista, nem poderiam fazê-lo, mesmo que tivessem tal propósito.

O surgimento das telecomunicações no Brasil

A primeira linha telegráfica do país foi instalada em 7 de agosto de 1858, ligando a sede do Império à cidade de Petrópolis, onde o monarca D. Pedro II mantinha sua casa de campo – para possibilitar o contato entre sua residência e a corte imperial -, no Rio de Janeiro.

Somente dois anos depois o serviço telegráfico seria regulamentado pela primeira vez e então passaria a ser utilizado com outras finalidades. Segundo o levantamento feito por Rebouças e Martins (2007, p. 358), antes do aparecimento do serviço telefônico, o serviço telegráfico teve três regulamentações:

> em 1860, houve a primeira regulamentação do telegrafo com o Dec. Imperial n 2.624, de 21/07/60. O decreto tinha por finalidade estabelecer os objetivos, os tipos de serviços e as tarifas do novo meio de comunicação. Em 1864, outro decreto, de n 3.288, fez uma pequena alteração no anterior e incluiu a determinação de que o telégrafo devia atender às necessidades do governo, do comércio e dos cidadãos. No final de 1870, o Dec. Imperial n 4.653, de 28/12/70, fez com que os serviços de telégrafos voltassem para as mãos do Estado, e o governo começou a elaborar um plano nacional para o serviço.

Ainda durante o período imperial, em 1877, o Brasil implantaria a primeira linha telefônica, ligando o Palácio São Cristóvão ao palácio da Rua Primeiro de Março. Isto fez do Rio de Janeiro a segunda cidade do mundo a operar uma linha telefônica. Assim como ocorreu ao telégrafo, somente dois anos depois o serviço seria regulamentado. "Com o Dec. Imperial n 7.539, de 06/08/79, D. Pedro II autorizou a criação da Brazilian Telephone Company para instalar telefones no Rio de Janeiro" (ibidem). A companhia telefônica começou a funcionar no ano seguinte e, já em 1883, a cidade do Rio de Janeiro tinha capacidade para operar 5 mil linhas telefônicas.

Meses antes da proclamação da República, em junho de 1889, a primeira

empresa brasileira, a Brazilian Telephone Company, depois de passar por diversos proprietários, foi incorporada à *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft*, com sede em Berlim, que ganhou uma concessão de 30 anos[6].

Observa-se que já neste período o desenvolvimento das telecomunicações se dá pela exploração dos serviços pela iniciativa privada. Também o sistema de concessões públicas de exploração dos serviços já dá seus primeiros passos. Já aqui o poder de decisão sobre as concessões está sob o comando do imperador, uma vez que vigorava ainda o sistema político monárquico[7]. A Constituição de 1891 passou para os Estados da federação o poder de concessão e exploração dos serviços telefônicos e telegráficos.

Em 1917, o Governo federal editou um decreto que modificava a constituição de 1891 no que dizia respeito ao poder de criação e concessão de serviços de telecomunicações. Pelo Decreto nº 3.296/17, o presidente Venceslau Brás "devolveu ao domínio exclusivo do Governo Federal o poder de vender os serviços de telégrafo e telefone" (REBOUÇAS E MARTINS, 2007, p. 358).

É importante notar que este decreto não estatiza a Brazilian Telephone Company, que permanece sob domínio da alemã *Brasilianische Elektrizitäts Gesellschaft*. O que se modifica é o poder de concessão de uso, que é novamente centralizado pelo executivo federal. Ao longo do século XX e agora do século XXI, esta centralização não volta, em momento algum, a ser alterada.

Implantação do rádio no Brasil: o modelo sociedade/clube

Ao contrário do que aconteceu ao telefone, o rádio demorou quase três décadas desde sua invenção para se implantar efetivamente no Brasil. A primeira transmissão oficial de rádio aconteceu no dia 7 de setembro de 1922. É relevante comentar que o Brasil nunca esteve efetivamente à frente de uma indústria da comunicação. Todo o aparato tecnológico segue, desde então, a lógica da importação de tecnologia.

A entrada de capital estrangeiro no setor das comunicações no Brasil atravessa a história dos meios de comunicação desde sua origem no país, mesmo com a vedação legal. A própria transmissão, em caráter notadamente experimental, das comemorações do centenário da independência brasileira só foi possível com a participação da empresa estadunidense *Westinghouse Electric & Manufacturing Company* que, em parceria com

[6] Trata-se, segundo observamos, da primeira privatização do setor de telecomunicações nos moldes do que seria repetido no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).
[7] É interessante notar que até hoje há uma similaridade na centralização da distribuição de concessões pelo executivo, vide Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, ainda em vigor.

a Companhia Telefônica Brasileira, instalou uma estação de transmissão de 500 watts de potência no alto do Corcovado.

É certo avaliar que o Brasil sempre se manteve como país capitalista dependente, focando sua produção em bens primários e fornecimento de matéria-prima. Com o desenvolvimento industrial extremamente tardio no país, também o setor de comunicações se ergueu, desde sua origem, a partir da importação de tecnologia.

O atraso no desenvolvimento da indústria nacional tem implicações para o setor de comunicações, tanto do ponto de vista da estruturação do setor quanto da linha editorial dos veículos de comunicação eletrônica. As regulamentações do setor sempre foram implementadas tardiamente, a reboque de uma estrutura sempre já instalada e operacionalizada antes de qualquer tipo de regulamentação.

As primeiras rádios instaladas no país não foram estruturadas, inicialmente, como empresas de comunicação. Suas organizações eram em sociedades ou clubes que funcionavam para manter, mediante a contribuição dos associados, o seu funcionamento – modelo de organização semelhante ao das atuais rádios comunitárias. Assim, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro foi fundada em 1923.

Os equipamentos de transmissão e recepção utilizados na época eram todos importados dos países industrializados e notadamente caros. Além disso, a economia nacional baseada na cultura do café não necessitava da expansão do mercado dos meios de comunicação, uma vez que era voltada quase exclusivamente para a exportação e já tinha seu mercado estabelecido.

Durante todo esse período, o rádio permaneceu sem regulamentação, sendo-lhe aplicadas, no entanto, algumas restrições, como a proibição de publicidade na programação. Sem receita externa e mantidas pelas elites, as primeiras rádios não tinham objetivo de atingir o grande público e mantinham uma programação notadamente educativa e cultural, sempre na perspectiva da educação e da cultura das elites.

A Era do Rádio: regulamentação e triunfo das rádios comerciais

Um ano após o ápice da crise estrutural do capitalismo – com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929 – o Brasil começaria a passar por uma série de mudanças em sua matriz econômica, que estava profundamente abalada com a crise do café. Tem-se início um processo de industrialização do país, quando se inicia o período de expansão pós-crise. Nessa nova configuração, o rádio, que até então havia sido utilizado somente

com finalidades educativas e culturais da elite nacional, passaria a ter um papel fundamental, potencializando o novo período de acumulação de capital.

As décadas de 1930 e 1940 ficaram conhecidas como a Era de Ouro do Rádio. A primeira regulamentação do setor surge em 1931, com o decreto nº 20.047/31, em 27 de maio daquele ano, quando já haviam sido instaladas diversas rádios no país. Entre outros pontos, este decreto normatizou as concessões de uso do rádio, garantiu o direito autoral e manteve centralizadas as autorizações de concessão pelo governo federal, inclusive da televisão, que só entraria em funcionamento quase 20 anos mais tarde. Rebouças e Martins (2007, p. 359) explica que

> no entanto, ainda mais importante, foi o Decreto 21.111 de 01/03/32, que regulamentou o decreto do ano anterior e ainda definiu importantes pontos que perduraram pelos 30 anos seguintes. O decreto de 1932 estabeleceu prazo de concessões de 10 anos; um mínimo de 2/3 de diretores brasileiros para empresas nacionais; que as emissoras deviam ter uma orientação educacional; que o tempo máximo de publicidade em um programa devia ser de 10%, sendo que cada inserção não podia passar de 30 segundos e deviam ser intercaladas; e criava ainda uma escola profissionalizante para técnicos e operadores de rádio.

Essa primeira regulamentação da radiodifusão no país tem grande importância histórica, pois oficializa o caráter comercial que viria a dominar o setor das comunicações no Brasil até os dias atuais. Com a industrialização nacional no período pós-crise e a ampliação do mercado consumidor, o novo veículo de comunicação se torna essencial para a expansão do capitalismo. Cria-se, assim, o novo mercado da comunicação.

O pano de fundo do primeiro debate sobre as finalidades comerciais x educativas na radiodifusão é precisamente a reconfiguração do capitalismo pós-1929. Era necessário alcançar o grande público e, para isso, a programação das rádios começou a passar por mudanças sensíveis. O modelo de clubes e sociedades não só não conseguiu acompanhar a expansão das rádios comerciais, como, mesmo as primeiras, tornaram-se rádios comerciais com o passar dos anos. No ano de 1932, o governo Vargas, após centralizar o poder decisório sobre as concessões de funcionamento de rádios, começa um processo que se tornaria prática comum até os dias atuais – a distribuição de concessões a indivíduos alinhados ao governo e à iniciativa privada.

As comunicações e o Estado Novo

O período conhecido como Estado Novo, entre os anos de 1937 e 1945, foi o

primeiro do século XX a impor uma série de restrições ao funcionamento dos meios de comunicação da época – especialmente rádio e impressos. É de se notar que o golpe de Estado aplicado pelo então presidente Getúlio Vargas teve o apoio não só dos militares e da elite brasileira, mas de significativa parcela da sociedade. Para isso, o uso dos meios de comunicação de massa no período anterior ao golpe foi essencial.

O projeto político de Vargas coadunava com os interesses da expansão industrial no país, projeto que o levou à presidência, resultado da derrubada de Júlio Prestes na Revolução de 1930. Era necessário que o discurso do governo alcançasse efetivamente a todo o país e isso se deu, no campo das comunicações, de duas maneiras. Em primeiro lugar, ao regulamentar a publicidade no rádio, potencializando, assim, a expansão dos mercados no período pós-crise, elemento importantíssimo em um país em processo de industrialização. Em segundo, utilizando os meios de comunicação de massa para divulgação da ideologia defendida pelo governo. Assim, ao passo em que estreitava a opção pela lógica do capital, o governo instituía uma estratégia de comunicação que elegia o movimento comunista como inimigo dos interesses nacionais.

O governo Vargas foi, certamente, o que primeiro percebeu todo o potencial da comunicação de massa oferecido pelo rádio. A partir de 1935, com a criação da "Voz do Brasil", o governo intensificou a propaganda anti-comunista, preparando o terreno para o golpe de Estado, em 1937. De tal forma foi imprescindível o uso do rádio que este foi o meio utilizado para transmitir o anúncio do Estado Novo, por Getúlio Vargas, em cadeia nacional.

Mas o reconhecimento do potencial da comunicação de massa pelo governo não se limitou ao seu uso, mas, principalmente, efetivou-se com a restrição do uso dos meios de comunicação e das atividades culturais durante a vigência do Estado Novo. Inicia-se, a partir de novembro de 1937, um período de censura prévia nos meios de comunicação, de repressão, perseguição e prisão dos adversários políticos do governo – a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), em 1939 simboliza essa política do Estado Novo. Ao mesmo tempo, o governo dá continuidade ao projeto de expansão industrial e cria, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Rebouças e Martins (2007, p. 360) lembra ainda que foi naquele mesmo ano (1939) que "se iniciaram as retransmissões obrigatórias e em cadeia nacional da Hora do Brasil, programa produzido pelo DIP. Em 1940 a ditadura Vargas se apropriou da Rádio Nacional do Rio de Janeiro e a transformou em veículo oficial do Estado Novo". A censura prévia sobre os meios de comunicação só seria revogada após o término da

ditadura Vargas, em 1945, pelo Decreto nº 8.356/45.

O surgimento da televisão e o declínio do rádio

A partir da década de 1950, a rádio que até então só tinha o cinema como mídia eletrônica concorrente pela verba publicitária, passa a concorrer também com a recém-chegada televisão. O primeiro canal de televisão a ir ao ar foi a TV Tupi de São Paulo, inaugurada em 18 de setembro de 1950 pelo empresário Assis Chateubriand.

Dentre os veículos de comunicação eletrônicos, a televisão foi o único que teve sua regulamentação aprovada antes de sua implantação no país. A regulamentação se deu por meio da portaria nº 692, de 26 de julho de 1949, que estabeleceu as normas para utilização da faixa de frequência VHF, definindo o modelo de 12 canais. Entretanto, ao contrário do que possa aparentar, havia já naquele momento a necessidade de preparar legalmente o setor para a continuidade do sistema comercial já perfeitamente operante no rádio – e não de uma guinada para um sistema democrático voltado para o público.

É possível compreender este comprometimento com o mercado já estabelecido (os proprietários das rádios comerciais e outros meios de comunicação) à luz da reformulação dessa regulamentação em 1951, com a volta de Getúlio Vargas à presidência. Se, por um lado, Vargas limitava o tempo de concessão dos canais de TV em três anos (Decreto nº 29.783/51, revogado após o suicídio de Vargas), por outro, estabelecia como padrão o modelo tecnológico desenvolvido pelas empresas estadunidenses, regulamentando o sistema UHF de 30 quadros por segundo e 525 linhas (Decreto n 31.835/52).

Antecipando-se à possibilidade de uma nova limitação implementada pelo governo, Chateubriand inaugurou, em 1956, outras nove emissoras em diversas capitais do país, tornando-se o dono do primeiro conglomerado midiático do Brasil. A necessidade de expansão, tanto do próprio mercado da comunicação – pela via da publicidade -, quanto da potencialização da expansão do capital de uma forma geral através do uso dos meios, era tamanha que foram as próprias emissoras comerciais que custearam toda a instalação de torres de transmissão entre o Rio de Janeiro e São Paulo – mais uma vez antecipando-se a qualquer regulamentação sobre transmissões em rede ou que atingissem grande parte do país.

A década de 1960 consolida a ascensão da televisão como principal veículo de comunicação comercial do país, ao tempo em que também é um dos períodos de maior atuação do Estado na regulamentação do setor. Também é o período de declínio mais

severo do rádio, que perderia a maior parte da receita publicitária para o novo veículo de comunicação.

Da experimentação televisiva à indústria cultural: mercado e políticas públicas

Os primeiros anos da televisão no Brasil foram marcados por uma produção basicamente experimental. Este período estende-se até, pelo menos, o ano de 1955. Entretanto, as tecnologias de comunicação baseadas no vídeo tiveram um avanço extremamente acelerado – especialmente com o aporte do bolo publicitário, que foi migrando do rádio para a televisão.

A partir da década de 1960, o mercado de televisão passaria por grandes modificações, até se estabelecer como completamente hegemônico entre o final dessa década e o começo dos anos 1970. Estas modificações tiveram sua origem, concretamente, por um lado, na grande quantidade de modificações na regulamentação do setor – demonstrando uma atuação mais forte do Estado sobre o setor neste período - e por outro, na crise estrutural do capital ao longo dos anos 1960, que culminariam na adoção da política econômica neoliberal a partir dos primeiros anos da década seguinte.

No campo das políticas públicas, temos novamente o ir e vir que sinaliza a tensão entre propostas reguladoras e a entrega à livre iniciativa do mercado. Rebouças e Martins (2007, p. 361) relatam que, no ano de 1961, foram tomadas

> importantes decisões, como o Decreto n 50.450/61, de 12 de Abril, obrigava a exibição de filmes nacionais na televisão à proporção de um nacional para cada dois estrangeiros (em 1962 este decreto foi reformulado para a obrigação apenas um filme nacional por semana sem importar a quantidade de filmes estrangeiros); o Decreto n 50.566/61, que estabelecia a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), para propor uma nova legislação para o setor; e o Decreto n 5.840/61, de 24 de Junho, que voltava a limitar o prazo de concessão de rádio e TV em três anos, não mais em dez. O último decreto desse ano, o n 51.134, de 3 de Agosto, restabeleceu a censura prévia e ditou uma série de normas como a proibição de cenas de crueldade, sensacionalismo e preconceito, além de proibir a exibição de cenas de atores com maiô ou peças íntimas, mesmo em comerciais.

A partir de 1962, as políticas públicas do setor passariam a ser regidas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). As principais modificações sofridas pelo Código se dariam em decorrência dos decretos editados pelo regime militar, a partir de 1964. Entretanto, em linhas gerais o CBT só sofreria grandes modificações em 1997, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações. Bolaño (2003, p. 32) explica que

> A instituição do Código Brasileiro de Telecomunicações, pela da lei 4.117, de 27 de agosto de 1962, representa a culminância de um complexo processo de lutas e negociações que remontam aos embates que, como em todo o mundo, separam os defensores de uma função eminentemente educativa e cultural, de um lado, ou comercial, de outro, para o rádio, nos anos 20.

O CBT passou por algumas modificações nos anos seguintes, especialmente por decretos editados pelo regime militar, sendo os mais importantes o Decreto nº 52.026/63, que regulamenta o CBT, os decretos-lei nº 200/67 e nº 236/67, o decreto nº 70.568/72 e o decreto nº 78.921/76. Rebouças e Martins (2007, p. 361), ao analisar o período, percebem que o CBT preserva os princípios da legislação de 1931-32, quais sejam:

> 1. A manutenção do sistema misto público/privado, nos procedimentos de concessão, na interdição do capital estrangeiro;
> 2. O caráter educativo e cultural;
> 3. A definição dos limites para a propriedade de empresas do setor;
> 4. A criação do Conselho Nacional de Telecomunicações, com função de acompanhar a regulação/regulamentação das comunicações.

Após o golpe de 1964, o governo militar criou alguns órgãos federais, responsáveis pela regulação e controle do setor das comunicações. Os mais importantes foram: o Ministério das Comunicações (MINICOM), em 1967, e a TELEBRÁS, que englobou a EMBRATEL, em 1972. Também foi criado o sistema de TVs educativas, ligadas aos governos estaduais ou às Universidades.

Ainda em 1967, veio à tona o acordo entre a Rede Globo e o grupo estadunidense Time-Life, que violava as normas brasileiras, no que dizia respeito à entrada de capital estrangeiro no setor das comunicações. Esse foi um dos motivos da adoção de uma legislação mais rígida, que veio pelo decreto nº 236/67, que além de limitar a entrada do capital estrangeiro, limitou em cinco o número de emissoras VHF para cada grupo de mídia e proibiu a participação de estrangeiros na direção de empresas de comunicação do país. Entretanto, segundo Bolaño (2003, p.33-4), "o episódio mostra [...] a importância do Congresso Nacional e o peso da ABERT junto ao mesmo, visto que parece haver consenso entre os analistas sobre o interesse do recém-instalado regime militar no acordo [Globo/Time-Life]"[8].

Em 1968 o governo militar edita o Ato Institucional nº 5 que institui a plena censura aos meios de comunicação – apesar disso, a medida não modificou a estrutura

[8] O livro de Daniel Herz, *A história secreta da Rede Globo* (1987), detalha este acordo e a relação da Rede Globo com o regime militar.

de funcionamento do mercado de comunicações. No ano de 1972, o regime adotou o Programa Nacional de Telecomunicações que, entre outras determinações, autorizava a formação de redes televisivas no país. Com o poderio financeiro conseguido pela emissora de Roberto Marinho no acordo com a empresa Time-Life, a Rede Globo se tornou, já em 1972, a maior rede de televisão do país.

Segundo Bolaño (1988, p. 14), é a partir da década de 1970 que se pode falar em uma mudança no mercado da comunicação no país, de uma estrutura concorrencial para um mercado oligopólico, concentrado e centralizado. É quando se pode falar, segundo o autor, no surgimento de uma Indústria Cultural propriamente dita, quando "a indústria de televisão brasileira assume um caráter monopolista"

Essa passagem da televisão regionalizada, "com uma estrutura de comercialização e estratégias de programação defasadas em relação às necessidades dos anunciantes" (ibidem), para um mercado oligopólico se dá, fundamentalmente, em razão das necessidades do desenvolvimento do capital no Brasil. Com a formação da primeira rede de televisão nacional e a passagem a um mercado monopolista, Bolaño (idem, p. 15) explica que

> Informação e cultura são mercadorias cuja produção passa a ser um ramo que atrai os grandes capitais e se estrutura na forma moderna de oligopólio. Fundamental para este avanço será a implantação de um Sistema Nacional de Telecomunicações. Por este lado também podemos dizer que as transformações promovidas a partir de 1964 vieram reafirmar as tendências que já afloram ao final do processo de industrialização [dos anos 1950]. Tanto a criação de um Sistema Nacional de Telecomunicações como o aparecimento da Indústria Cultural permitirão a superação de pontos de estrangulamento que dificultavam o processo de acumulação de capital. Eram exigências tão importantes como, por exemplo, a reordenação do sistema financeiro, a modernização da máquina burocrática e todas as mudanças institucionais que vieram depois de 1964. Nesse sentido, a Indústria Cultural ocupa um espaço já aberto pela própria culminância da industrialização e a constituição do capitalismo monopolista no Brasil[9].

Sem desconsiderar a face ideológica da Indústria Cultural, o autor explica que a publicidade constitui o elo que permite entender a relação dessa indústria com o capitalismo monopolista. É importante notar que, uma vez estabelecida no Brasil, essa lógica da Indústria Cultural não viria a ser alterada até a chegada da televisão segmentada, na década de 1990.

[9] Para compreender com maior amplitude o pensamento de Bolaño sobre a Indústria Cultural, ver o livro *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo* (2000, Hucitec).

Uma reformulação nada democrática: da comunicação social na constituinte à Lei Geral de Telecomunicações

O período de reabertura política e redemocratização do país, na década de 1980, trouxe novos acontecimentos, como a Assembléia Constituinte de 1986. A nova constituição, promulgada em 1988, passaria a incorporar um capítulo que dispõe sobre a comunicação social no país.

O processo de redemocratização pós-ditadura haveria de passar, sem dúvida alguma, pelo fim das restrições aos meios de comunicação. Isto quer dizer que era preciso afirmar o reconhecimento do direito à informação, mesmo diante de uma estrutura fortemente consolidada como a da Indústria Cultural e, é bom que se lembre, no Capitalismo Monopolista.

Pereira (1987, p. 13) observa que, nesse período, "há propostas objetivas de várias instituições, todas procurando resgatar práticas de efetiva democracia política a partir ou com a democratização da comunicação". Analisando os documentos, Pereira (idem, p. 14) observa que

> Há um traço comum nestas proposições; a necessidade de modificação do atual modelo, considerado concentrador, monopolista e anti-popular, voltado unicamente para o econômico, sem considerar o poder de desenvolvimento nacional, a partir de acesso e democratização concretos.

A resposta do Estado para essas propostas só viria a partir da Constituição de 1988 e, posteriormente, com novos decretos presidenciais modificando a regulamentação do setor, até a promulgação da Lei Geral das Telecomunicações (LGT) em 1997. A Assembléia Constituinte, no entanto, pouco avançou em relação à legislação já em vigor. Em linhas gerais, a despeito de uma grande quantidade de documentos produzidos pelos setores da sociedade que visavam a modificações na estrutura da comunicação no país, a Constituição conserva o que foi estabelecido nas legislações anteriores, de 1931/32 e 1962.

Nove anos mais tarde, a LGT deixou de fora a regulamentação dos setores de rádio e televisão abertas, tendo englobado somente as telecomunicações e a televisão segmentada (TV a cabo). Em ambos os casos, a atuação dos empresários de mídia foi decisiva para manter seus domínios à margem de uma intervenção legal minimamente democratizante.

Governo Lula: do fim das expectativas de mudança à digitalização dos meios

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República foi recebida com muita expectativa pela maioria dos setores sociais que esperavam pela adoção de um conjunto de políticas públicas progressistas em relação aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – a comunicação não ficou fora disso. Porém, no aspecto estrutural, Lula mostrou que a política de seu governo seguiria o ritmo do desenvolvimento neoliberal, começado ainda durante o governo Sarney.

Segundo Valério Brittos (2008, p. 151), houve a reprodução das linhas gerais neoliberais também no campo comunicacional que, dentre outros problemas,

> Permaneceu a desconexão regulamentar, com a manutenção do tratamento compartimentado do conjunto das telecomunicações, isolando o mercado televisivo do de telefonia, além de não terem sido atacados os principais entraves para o avanço das comunicações brasileiras: a concentração da propriedade das indústrias culturais e a ausência de controle público sobre os conteúdos.

Esse período é marcado, na área da comunicação, por algumas tentativas de pequenas reformas na área, mas todas elas foram emperradas sempre que entravam em confronto com os interesses das indústrias culturais. Um dos exemplos disso foi o Projeto de Lei 3.985, de agosto de 2004, que instituía o Conselho Federal de Jornalistas. Com forte pressão dos representantes das grandes empresas de comunicação, o projeto não logrou êxito.

No setor audiovisual, o Projeto de Lei que definiria sua regulamentação foi modificado algumas vezes até ser abandonado, após mais pressões sofridas. Brittos (Ibid, p. 154) explica que "as indústrias culturais têm rejeitado qualquer proposição de mudança efetiva da situação atual, por logicamente preferirem o modelo de liberdade mercadológica em vigor, avalista dos movimentos de expansão e abusos de mercado".

Um caso emblemático é o da definição do sistema de TV digital em fase de implementação no Brasil. Durante o primeiro mandato do Governo Lula, o Ministério das Comunicações definiu a criação de um sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), dando início a um consórcio de universidades brasileiras no final de 2004, em busca de um formato que melhor se adequasse às condições do país. Já no segundo mandato, um novo ministro, Hélio Costa, abandonou o projeto do SBTVD e abriu processo de licitação, do qual saiu vitorioso o padrão japonês.

A TV Globo, principal interessada no assunto, tinha uma clara preferência pelo padrão japonês, que permitiria manter o domínio da cadeia produtiva televisiva, com o

acréscimo da transmissão móvel. Foi esse o padrão escolhido e adaptado para ser utilizado a partir de 2007 no Brasil, cujo andamento, três anos depois, mostra-se a passos lentos. Os mesmos tensionamentos vêm sendo observados nos processos de escolha e implantação do sistema de rádio digital e do Plano Nacional de Banda Larga.

Conclusão

O modelo comercial de comunicação de massa que se desenvolveu no Brasil teve grande importância para a expansão da acumulação de capital em todos os períodos pós-crise do Séc. XX. Foi assim que, pela via da publicidade, a Indústria Cultural e o Capitalismo Monopolista puderam se desenvolver mutuamente e avançar em relação à crise da década de 1960, e iniciar uma nova etapa de acumulação de capital. Ao final do regime militar no país, a Indústria Cultural brasileira estava plenamente implantada e em fase ascendente.

Vale lembrar que as restrições impostas pelos regimes ditatoriais do século XX, não impuseram qualquer limitação para o desenvolvimento comercial privado da Indústria Cultural; ao contrário, proporcionaram a conjuntura perfeita para sua instalação, uma vez que, qualquer possibilidade de debate a esse respeito estava interditada pela ação repressora do Estado.

É importante salientar que, embora tenha havido certo tensionamento entre o Estado e as empresas de comunicação (marcadas por períodos alternados de censura e restrição aos meios por um lado e liberação da livre iniciativa por outro), o que se vê é uma cumplicidade entre Estado e Indústria Cultural no tocante à regulamentação que seria adotada a partir dessa relação.

Observamos que a atuação do Estado, no sentido de implementar políticas públicas, está limitada pela própria natureza do modo de produção capitalista. Nesse sentido, é válido observar a colocação de Brittos (2008, p. 147), quando diz

> Dificilmente políticas de comunicação, radiodifusão e democracia são encontradas reunidas, especialmente no Brasil. Pensando em termos totais, nos limites do capitalismo torna-se inviável a plena democratização dos diversos setores econômicos, especialmente o de comunicação em geral, já que a apropriação privada dos bens (enfaticamente quando se trata da cultura, dos modos de vida das comunidades e dos patrimônios comuns a toda a sociedade) é incompatível com o pleno acesso à arena midiática e fruição integral do mundo simbólico. Ainda assim, é possível atenuar tal problemática, através de políticas públicas, que serão mais democráticas quanto mais incluírem cidadãos em seus propósitos e abrigarem a

> diversidade no processo de formação. No Brasil, quando há ações estatais para a área, costumam não se revelar democráticas. (BRITTOS, 2008, p. 147).

Essa proposta, porém, também contém seus limites. Pensando a função do próprio Estado burguês na formação social capitalista, podemos afirmar que a democratização será realmente isso: mera ocupação de espaços políticos da burguesia. Não será permitida a completa efetivação de um modelo de comunicação transformadora, através da representação das tensões e conflitos sociais.

A própria natureza dessa luta "democrática" sugere que seria possível conviver harmonicamente com a mídia burguesa corporativa, contanto que também houvesse espaço para a diversidade e pluralidade; uma comunicação que respondesse às expectativas de todos os setores da sociedade. Essas reivindicações, como Marx afirma se referindo ao programa do partido operário alemão

> não vão além da velha e surrada ladainha democrática: sufrágio universal, legislação direta, direito popular, milícia do povo, etc. […] São, todas elas, reivindicações que, quando não exageradas a ponto de ver-se convertidas em idéias fantásticas, já estão *realizadas*. Só que o Estado que as pôs em prática não está dentro das fronteiras do Império Alemão, mas na Suíça, nos Estados Unidos, etc. Esta espécie de "Estado do futuro" já é o Estado atual, se bem que situado fora "do marco" do Império Alemão.

Analogamente, podemos considerar que o programa que se pretende revolucionário para a área da comunicação no Brasil também já está ou esteve realizado em outros países. Em Portugal, na Inglaterra, França e até pouco tempo atrás, na Itália, as redes nacionais, responsáveis pela concentração de mídia na maioria dos países latino-americanos, são proibidas. Os Estados Unidos tem uma mídia comunitária forte. O mesmo com vários outros exemplos onde as forças produtivas estão mais desenvolvidas do que no Brasil.

O fato é que, mesmo nesses países onde os mecanismos democraticamente instituídos têm espaço, não há sequer um indício de transformação radical da sociedade. A mesma lógica de acumulação de riquezas e exclusão social se perpetua, tanto dentro dos limites do próprio país, afetando sua própria população, quanto afetando todas as outras nações periféricas, onde as forças produtivas estão absolutamente atrasadas em relação aos primeiros.

Os mecanismos democraticamente instituídos, que têm como natureza o controle público, não estão livres da lógica do capital, ou seja, estes meios precisam "concorrer" com os conglomerados, disputando audiência, financiamento, parcerias e todos os

elementos que garantam a subsistência de qualquer estrutura necessária para o seu funcionamento. Basta observar as condições de funcionamento que se impõem às rádios comunitárias, aos canais comunitários que operam na TV a cabo e às TVs e rádios públicas brasileiras.

Diante deste quadro, coloca-se evidente que as políticas públicas são instrumentos de regulação do próprio sistema capitalista. Enquanto tal, funcionam indissociavelmente desse modo de produção e, precisamente por isso, não podem constituir concretamente o ponto de partida para a ruptura com a lógica do Capital.

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. A economia política da televisão brasileira. In: **Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. Número temático: Economia Política da Comunicação. São Paulo – Vol. XXII, nº 2, Julho a Dezembro de 1999.

_____. **Indústria Cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Mercardo brasileiro de televisão**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC/Programa Editorial, 1988.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BRITTOS, Valério Cruz. Políticas de comunicação, videodifusão e democracia no Brasil. In: BOLAÑO, César (org.). **Comunicação, Educação, Economia e Sociedade no Brasil:** Desenvolvimento histórico, estrutura atual e os desafios do século XXI. São Cristóvão: Editora UFS, 2008, 258 p. (Biblioteca Eptic: 5)

CASTRO, Daniel (org.). **Reflexão sobre as políticas nacionais de comunicação**. Brasília: Ipea, 2010.

MARX, Karl. **Crítica ao Programa de Gotha**. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/gotha.html>. Acesso em 07de junho de 2010.

REBOUÇAS, Edgard; MARTINS, Mariana. Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil. **Estudos em Comunicação**. v. 2. Portugal: 2007, p. 357-369.

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. 6ª Ed. Porto Alegre: Tchê!, 1987.

PEREIRA, Moacir. **Democratização da Comunicação**: o direito à informação na Constituinte. São Paulo: Global, 1987.