



Veiculando mensagens benéficas e representações favoráveis de minorias: o jogo de espelhos no debate do controle social da mídia¹

Bernardo Estellita Lins²

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
(CEFOR)

Resumo

Examina-se, neste artigo, a transposição do conflito entre minorias e elites pelo tratamento na mídia para o debate legislativo sobre o controle social da mídia. Aponta-se a divergência entre interesses postos em jogo nesse debate e seu distanciamento em relação às demandas que lhe dão origem. Busca-se contextualizar, enfim, o problema da inovação tecnológica do setor como parte desse debate..

Palavras-chave: controle social da mídia, liberdade de expressão, processo legislativo.

Corpo do trabalho

1 Introdução

No Brasil, o debate sobre o controle de conteúdo permeia as relações entre Estado, empresas de mídia e grupos de interesse da sociedade organizada desde a Constituinte de 1988. Nas audiências públicas que antecederam a construção do texto constitucional pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte já se cristalizaria o antagonismo entre uma concepção absoluta de liberdade de imprensa defendida pelo empresariado da mídia e uma preocupação com um controle sobre conteúdos que ferissem determinados valores caros a setores minoritários.

Há uma grande complexidade teórica nesse debate. Outros autores apontaram, com proficiência, os vários aspectos éticos, jurídicos, sociais e de mercado subjacentes às duas correntes hoje debatidas no Brasil como antagônicas, defesa da livre manifestação versus previsão de controles sociais. Preferimos não valorar esta ou aquela postura, pois não nos interessa quem são os “bons” e quem são os “maus”. Pretende-se contribuir com o tema examinando as estratégias adotadas pelos agentes envolvidos no debate, uma análise, portanto, de caráter pragmático.

Importa apontar que as pressões dos movimentos sociais resultaram, nas últimas duas décadas, em um grande número de projetos na Câmara dos Deputados que propõem

¹ Trabalho submetido ao DT 7 – Comunicação, espaço e cidadania, do XVII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro-Oeste, realizado de 4 a 6 de junho de 2015.

² Doutor em economia (UnB). Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.



controles e obrigações aos veículos de mídia, em especial as emissoras de TV. Sugere-se aqui que esse debate reflete quatro dimensões distintas:

- O conflito entre os direitos de minorias e as tentativas de supervisão da distribuição de direitos e oportunidades pelas elites. Pode-se alegar, nessa dimensão, que a mídia seria um dos instrumentos de administração desses processos de apropriação de direitos e oportunidades e que opera para as elites, sendo por essa razão demandada a promover ajustes em sua atuação.
- O conflito entre setores do governo de esquerda, representando as minorias, e a indústria da mídia, representando as elites. É entre esses atores que efetivamente se estabelece a estratégia legislativa. No entanto, ambos os atores têm, nesta dimensão, uma agenda própria. O governo deseja o beneplácito da mídia ou seu silêncio diante de controvérsias públicas. A mídia deseja liberdade de ação, inclusive pelo livre alinhamento com interesses político-ideológicos. Aí se estabelece um jogo de espelhos: são as minorias e as elites que se enfrentam por meio do governo e da mídia, ou estes apenas usam aqueles para justificar suas ações?
- O conflito dentro da mídia, entre indústrias tradicionais e novos modelos de negócio. Redes sociais e serviços interativos puseram-se a serviço das minorias e de movimentos autônomos, operacionalizando sua coordenação, usando-os para caracterizar uma audiência a ser explorada e colocando-se como novos vetores de ação pública, operando uma modalidade de democracia direta ou “eletrônica”. Meios tradicionais buscam, de sua parte, garantir seu papel na formação da opinião pública e assegurar a continuidade de seu desempenho e suas receitas, hoje em xeque. Mais espelhos. Uma nova lei de meios iria dificultar as operações tradicionais em face dos novos veículos, ou vice-versa?
- O conflito geopolítico de caráter global no qual essas ações podem ser contextualizadas. A Internet é um ambiente global, pouco permeável às legislações nacionais, cuja gestão e governabilidade são realizadas por um conjunto de entidades civis de caráter privado com acentuada ingerência de interesses norte-americanos. O confronto refletiria, então, os interesses de controle sobre o tráfego global de informações?

Este texto é um esforço inicial para delimitar esses aspectos e foi organizado de modo que a seção 2 discuta a garantia de exposição de minorias na mídia enquanto demanda



social em confronto às elites, destacando a legitimidade desse pleito. Pretendemos, assim, sensibilizar o leitor a respeito da relevância desse tema. Na seção 3, é introduzido o problema da demanda por legislação que promova um controle social da mídia, com um registro de algumas propostas aprovadas na 1ª Confecom. Na seção 4, põe-se em perspectiva a estratégia do debate legislativo, caracterizado pela oposição entre representantes de movimentos sociais, apoiados pelo governo do PT, que demandam legislação para promover o controle social da mídia, e a estrutura empresarial do setor, que busca preservar o *status quo*. Na seção 5, são discutidos os confrontos entre setores da mídia e seus desdobramentos globais. Apresenta-se, enfim, as conclusões.

2 Exposição de minorias na mídia: um debate necessário

O conceito de minoria é bem conhecido. Uma variedade de grupos minoritários é facilmente enumerada por qualquer pessoa informada: mulheres, negros, GLBT, crianças e adolescentes, portadores de limitações, e assim por diante. Uma discussão do conceito de minoria ou um exame exaustivo das muitas minorias identificáveis na sociedade escapam aos objetivos deste trabalho. Remetemos o leitor interessado à extensa bibliografia existente, com interessantes resenhas (por exemplo, COTTLE, 2000).

É também reconhecido que minorias ficam sujeitas a diversas formas de discriminação, sendo grupos sobre os quais não se fala e cujas carências, portanto, não são apreciadas pela opinião pública, ou aos quais são negados direitos e garantias, de modo assimétrico ao restante da sociedade. Podem ser, ainda, segmentos politicamente subrepresentados, de modo que suas necessidades não encontrem um espaço de realização nas políticas públicas e na ação do Estado em geral. Tais delimitações, embora diversas, revelam um processo de exclusão usado como mecanismo de dominação de um segmento sobre outro (ROSO *et al*, 2002: 76-77). Um dos recursos para consolidar essa exclusão é o afastamento da minoria do debate público ou sua descrição desfavorável nos meios de comunicação, comprometendo seu reconhecimento público³.

O reconhecimento público da minoria enquanto grupo delimitado é central à incorporação das suas demandas ao debate público, à afirmação da sua cidadania em

³ Utiliza-se neste texto o termo descrição para referir-se ao modo como uma minoria é apresentada em um veículo de comunicação social e exposição para o acesso ou tempo de exibição relativo no veículo. O termo reconhecimento refere-se à aceitação da existência da minoria pela opinião pública. O termo representação é usado para descrever o modo como uma minoria é politicamente inscrita e defendida. Nesse sentido, os termos são usados de modo diferente ao de outros autores.



condições de igualdade, ao encaminhamento institucionalizado das suas lutas e à subsequente consolidação das suas conquistas. O processo de reconhecimento público envolve a identificação e legitimação da luta contra a dominação e implica uma quebra do muro de silêncio que aprisiona a minoria em um estado de subalternidade⁴.

Na situação de subalternidade, inexistindo acesso ao debate público, a luta pela mudança poderá se expressar por movimentos de insurgência. Em outros casos, uma mobilização da minoria percorre caminhos mais graduais e conquista o espaço do debate público em decorrência da sistematização das suas demandas e da construção de uma representação política formal de grupo, que apoie ou coordene sua ação civil.

A luta da minoria é permanente e está em perene evolução. Sua meta e seu encerramento coincidiriam com a desconstrução de situações de subalternidade e de mecanismos de dominação, ficando assim descaracterizado seu caráter minoritário. Evidentemente, tal circunstância é improvável. A sociedade brasileira, em particular, construiu e perpetua um sistema de valores voltado à exclusão das minorias, ou seja, à vedação do seu acesso a uma parte dos direitos, tratamentos e oportunidades oferecidas pelo Estado e pela sociedade, criando assim diferentes categorias de cidadãos (HOLSTON, 2008: 19-20).

A descrição da minoria insere-se nesse processo ao construir estereótipos que cristalizam e legitimam socialmente essa dominação. A mudança dessa descrição é, portanto, um recurso para promover o reconhecimento público da minoria e para viabilizar o seu acesso a direitos e garantias (SCORALICK, 2009: 197).

O papel da mídia como vetor dessa descrição não deve ser minimizado, ocupando um lugar central na representação pública das relações sociais. A mídia, em suma, se oferece como mecanismo de estratificação da sociedade e de determinação dos direitos a que os vários grupos têm acesso. Em consequência é, também, um espaço de luta das minorias, para romper os estereótipos construídos e o muro do silêncio das suas demandas, ganhando exposição legítima e favorável das suas identidades e de seus interesses (COTTLE, 2000: 2).

⁴ Assumimos neste texto a concepção de subalterno no sentido de Spivak, que interpretamos do seguinte modo: subalterno é aquele que não tem acesso ou tem acesso limitado aos símbolos culturais e ao espaço cultural dominados por alguma forma de imperialismo cultural, seja de uma elite local, seja de um poder estrangeiro ou de um interesse hegemônico global, devido aos mecanismos de construção da linguagem, de representação simbólica de valores e de legitimação do conhecimento adotados nesses espaços. Portanto, “o subalterno não fala”, no sentido de que não há um espaço de recepção, aceitação e compreensão para que possa ser ouvido. Nesse enfoque, nem todo oprimido é subalterno. A classe trabalhadora, por exemplo, nos dias atuais, é oprimida, mas não é subalterna (LANDRY e MacLEAN, 1996: 290).



A minoria é confrontada a lutar, portanto, pela quebra de descrições desfavoráveis apresentadas de modo sistemático e intencional, criando os estereótipos⁵ que cristalizam a dominação de um grupo sobre outro. A descrição desfavorável faz uso de diversos artifícios (FREIRE Fº, 2005: 26), tais como a caricatura, a apresentação de características falsas a respeito da minoria, seu relegamento a papéis específicos dentro de uma trama ou da representação social, o ocultamento de fatos favoráveis, a pseudo-defesa de direitos ou lutas da minoria com o objetivo de angariar antipatia às mesmas, o reforço a preconceitos, a pretensa igualdade de argumentos de debate, equiparando fatos e evidências objetivas a preconceitos, suposições ou superstições e, em última instância, o silenciamento da minoria.

Em termos práticos, diversos trabalhos evidenciaram, em diferentes momentos, descrições desfavoráveis de minorias na mídia brasileira. Entre os estudos recentes, MARTINS (2009: 63-68) examinou uma amostra de 1.158 peças publicitárias veiculadas em 60 exemplares da revista *Veja* entre 1985 e 2005, das quais 86, ou 7%, exibiam afrodescendentes. Com relação ao número de personagens, de um total de 3.186, 156 eram afrodescendentes, ou seja, cerca de 5%. Dos 33 casos em que o afrodescendente aparece sozinho, em 21 retratam-se estereótipos de atleta, músico, trabalhador braçal ou carente social. Do total, se adicionarmos a simbolização da mulata e do homem primitivo, 62% das representações eram estereotipadas.

Nesse aspecto, ACEVEDO e NOHARA (2008) entrevistaram 37 afrodescendentes e constataram que os entrevistados identificaram, nos retratos apresentados na mídia, um racismo que permeia a sociedade brasileira. Verificou-se que os participantes da pesquisa reportaram sentir-se “feridos” pelos estigmas que percebem.

ACEVEDO e SANTOS (2012), por outro lado, ao examinar 200 anúncios publicados nas revistas *Veja*, *Claudia*, *Exame* e *Info*, entre janeiro e dezembro de 2010, identificaram uma descrição desproporcionalmente favorável da minoria oriental, caracterizando-a como “minoria modelo”⁶.

3 A demanda por legislação protetora

Um dos instrumentos de pressão por uma descrição equilibrada e isenta de elementos desfavoráveis é a busca por regras sociais que imponham parâmetros sobre a atuação

⁵ A construção de estereótipos na mídia é discutida, por exemplo, em FREIRE Fº, 2004: 47.

⁶ Embora o estudo tenha sido mencionado com o objetivo de estabelecer um contraponto entre visões da sociedade a respeito de distintos grupos, os autores observam que a descrição assimétrica, mesmo favorável, impõe um ônus ao pressionar pela adesão dos indivíduos à descrição socialmente hegemônica.



dos veículos de comunicação, caracterizando um controle social da mídia. Tais regras, que poderão ser consolidadas na forma de textos legais, criam modalidades de acompanhamento, crítica, reprovação ou até de censura a expressões desfavoráveis que exorbitem o tratamento considerado usual e razoável na mídia. Trata-se, na visão de vários autores, de uma construção bastante natural, garantindo proteção aos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos e contra material que incite ao ódio e à discriminação (MENDEL e SALOMON, 2011: 28).

Entre as modalidades de controle social sobre a descrição de minorias há uma ampla variedade de alternativas em legislações de diversos países e outros textos (MENDEL e SALOMON, 2011; SANKIEVICZ, 2011; LINS, 2013) detalham as muitas abordagens possíveis. Estas alcançam disposições muito diversas, tais como a criminalização de atitudes em manifestações opinativas ou declarações públicas e reiteradas contra minorias, a retirada do conteúdo ofensivo e o direito de resposta, a limitação de publicidade potencialmente danosa a certas minorias ou que faça uso de descrições desfavoráveis ou estereotipadas, a obrigação de veicular programas ou mensagens favoráveis a certas minorias, ou voltados à valorização da diversidade em geral.

Também se identificam medidas positivas, como a oferta de incentivos ou fomento à produção de conteúdo de mérito e à sua veiculação. Mecanismos de auditoria também são previstos em algumas legislações, como a declaração e o acompanhamento da linha editorial do veículo, da produção noticiosa ou de entretenimento, a coleta de indicadores do conteúdo e o controle da qualidade da programação por conselhos comunitários, *ombudsmen* e conselhos editoriais compulsórios.

As demandas por regulação que favoreça as descrições de minorias dominaram o debate sobre a legislação da comunicação na 1ª Confecom – Conferência Nacional de Comunicação, realizada em Brasília, em dezembro de 2009. Cerca de mil propostas foram aprovadas, alcançando os mais variados aspectos da atividade de comunicação, o mercado de mídia e outros temas correlatos. Compilação de propostas apresentada em LINS (2013: 37-39, 61-62) inclui diversas demandas relativas ao tratamento de minorias nos veículos de comunicação, das quais selecionamos exemplos representativos, apresentados na tabela 1.

São reivindicações que defendem a adoção de práticas regulatórias para afirmar direitos e garantias da sociedade e, em particular, de minorias. Tais demandas apontam que não é suficiente que a imprensa esgote sua finalidade institucional defendendo a sociedade pelo confronto com o Estado e pela exibição das entranhas do poder. Suas obrigações se



estenderiam a uma postura proativa na promoção da justiça social em geral e dos direitos das minorias em particular.

Tabela 1 – Seleção de propostas aprovadas na 1ª Confecom relacionadas com a representação de minorias

GT	Código	Proposta
1	520	Apoiar a produção de conteúdos na perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual.
2	261	Utilizar a comunicação para promover a inclusão, democratizar informações sobre os direitos e as especificidades de jovens com deficiência, desmistificando estigmas, garantindo o direito de expressão e maior participação de jovens com deficiência na mídia visando o combate à discriminação.
4	629	Que a produção e veiculação de conteúdos, das emissoras de TV e rádio, contemplem e respeitem a diversidade e a pluralidade de nossa sociedade: gênero, raça, etnia, cultura, orientação sexual, crianças, juventudes, idosos, pessoas com deficiência, crenças, classe social entre outros.
4	652	Implementar políticas públicas que estimulem a produção e viabilizem a veiculação em todos os meios de comunicação, através de aulas, programas e campanhas voltadas para a construção da cidadania e combate ao analfabetismo, racismo, homofobia, intolerância religiosa e todas as formas de discriminação.
11	461	Que a comunicação social priorize a educação em direitos humanos centrando no aspecto da tolerância, da diversidade e da educação em direitos.
15	777	Desenvolver processos de informação, comunicação e educação, que desconstruam estigmas e preconceitos e que contribuam para a redução de vulnerabilidades.
15	804	Coibir a discriminação e intolerância religiosa e a violência praticada contra os adeptos, seguidores e praticantes das religiões de matriz africana, indígena, ameríndia, afroameríndia, hindu-oriental e europeia, por meio de levantamento de casos, punição dos responsáveis e garantia da liberdade de culto, especialmente nos meios de comunicação.
15	818	Criar uma legislação que proteja a mulher da exploração da imagem e da vulgarização, garantindo os direitos civis femininos e o desenvolvimento de mecanismos nas programações dos meios de comunicação de massas que discutam a desigualdade de gênero, em suas múltiplas facetas, favoráveis a uma visão de equidade entre homens e mulheres e a propostas de ações de reparação e instalação de uma verdadeira igualdade, como preconiza a Constituição Federal.



GT	Código	Proposta
15	823	Estimular a produção e difusão de conteúdos relativos às mulheres, não discriminatórios e não estereotipados, valorizando as dimensões de raça e etnia, orientação sexual e geração.
15	830	Implantar uma política afirmativa que garanta a exibição de programas que abordem a cultura afrodescendente. Outra ação afirmativa deve ser garantir a representação negra nas produções televisivas, considerando o percentual da população negra no conjunto da população brasileira.
15	846	Criar normas que impeçam os meios de comunicação de usar estereótipos – rotulação de algo ou alguém, a associação de adjetivo ao sujeito – relativos a hábitos culturais, religião e crença, relativo a gênero, orientação sexual, posição política ou filosófica, formando ou reforçando preconceitos, discriminação e estigma social, e resquício de sentimento de colônia, determinando punições cabíveis aos eventuais desrespeitos da norma.
15	860	Assegurar, por mecanismos legais, o respeito aos costumes, crenças e tradições das comunidades tradicionais em filmes, novelas, seriados, documentários e outros, bem como a eliminação, em materiais didáticos, peças publicitárias, jornais e revistas, de expressões que apresentem povos, costumes e tradições de forma pejorativa ou com intolerância religiosa.

4 O debate legislativo: elementos estratégicos

O debate do controle social no Congresso Nacional configura uma situação estratégica em que grupos representativos de minorias, apoiados, em particular, por certos setores do governo do PT e da sua base parlamentar (que têm, nesse contexto, um papel de “campeões da causa”) se mobilizam para sugerir e apoiar textos legais que assegurem algumas entre as várias modalidades de controle social enumeradas na seção anterior.

A estrutura empresarial do setor, da sua parte, alinha sua bancada legislativa na oposição a tais iniciativas e na preservação do *status quo*. A situação vigente, dada pelas garantias constitucionais de liberdade de imprensa, pelo sistema de outorgas de radiodifusão e pela extinção da regulamentação profissional, assegura elevada autonomia aos veículos de mídia. Entre as preocupações decorrentes de mudanças na legislação, a imposição de custos, a perda de autonomia decisória, a imposição de práticas de transparência e o potencial de interferência do Estado e dos movimentos sociais na operação dos veículos são as mais evidentes.

O debate, portanto, opõe a defesa da livre manifestação versus a previsão de controles sociais. E, embora esteja contextualizado por elementos importantes de ideologia e de



valores fundamentais da sociedade, é posto em pauta para refletir as posições estratégicas desses dois grandes grupos de interesse (governo e empresariado) em face de um conjunto de demandas específicas por legislação. Trata-se, em suma, de desviar o foco do debate para um tema alternativo que espelha o tema central, nos moldes sugeridos por MAHON e MCGOWAN (1996)⁷.

Os setores do governo e dos partidos da sua base aliada que defendem as minorias mobilizam de modo eficaz a opinião pública na percepção dos direitos e oportunidades negados a esses grupos. Porém, no debate legislativo, estão em desvantagem, enfrentando um bem-sucedido bloqueio promovido pelo setor empresarial. Os argumentos elencados na seção 2 deste texto não logram mobilizar o Congresso.

A estrutura empresarial foi bem sucedida em colocar em evidência três pontos do debate em que consolidaram posições doutrinárias sólidas. O primeiro é a defesa incondicional da liberdade de imprensa como princípio. O segundo é a denúncia de uso indevido da legislação pelo governo, que poderá invocá-la para seus interesses (por exemplo, para coibir acusações ou assegurar respostas) em detrimento do mérito social da cobertura jornalística. O terceiro, enfim, é o apontamento de efeitos econômicos sobre as empresas de mídia, com alegações de quebra de contratos.

A doutrina vigente acerca da liberdade de imprensa inclui elementos filosóficos, jurídicos e de exegese cujo debate escapa aos objetivos deste texto⁸. Outros textos já tratam com proficiência do tema (por exemplo, FARIAS, 2004: 241 e seguintes; SANKIEVICZ, 2011: 157 e seguintes). O argumento básico é o de que a imprensa representaria um papel central na preservação da democracia, pela livre formação da opinião pública, sendo indesejável qualquer tentativa de ajuste ou delimitação de suas atividades.

Também o uso indevido da lei encontra ampla literatura (veja-se por exemplo WEAVER *et al*, 1985; GEHLBACH e SONIN, 2014; FAUSTO, 2015). Há uma preocupação de que uma legislação que contemple disposições restritivas seja usada

⁷Neste caso, o tema central do debate é a criação de controles sobre as empresas de mídia, colocando-as sob a tutela do governo, e o tema alternativo que representa esse debate é o confronto entre visão dos movimentos sociais e visão da elite sobre o papel da mídia.

⁸Dentre esses vários aspectos, o mais contundente é dado pela interpretação absolutista do STF acerca da liberdade de imprensa, esgrimida, por exemplo, no parecer à medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF nº 130, que declarou suspensa a vigência da Lei de Imprensa. No § 64 do voto, o Ministro Ayres Brito assevera que “nenhuma lei pode ir além do que já foi constitucionalmente qualificado como ‘livre’ e ‘pleno’”, sendo que “a idéia mesma de uma lei de imprensa em nosso País soaria aos ouvidos de todo e qualquer operador do Direito como inescandível tentativa de embaraçar, restringir, dificultar, represar, inibir aquilo que a nossa Lei das Leis circundou com o mais luminoso halo da liberdade em plenitude”.



com fins políticos ou de repressão a denúncias contra irregularidades. Em particular, são lembrados no debate público os seguidos episódios de declarações depreciativas contra a mídia e de tentativa de coerção de jornalistas, a título de comprovação episódica das pressões do governo⁹.

Já a fundamentação do argumento das empresas em defesa da lucratividade é dada nos seguintes termos: a operação comercial de mídia, em que pese sua relevância para o tecido econômico e para a preservação de valores sociais, pretende alcançar ganhos pecuniários que assegurem sua preservação como empresa e a remuneração aos proprietários e funcionários a taxas de mercado. Qualquer intervenção regulatória induziria a empresa a se afastar da oferta eficiente de conteúdo, levando-a a incorrer em perda de lucratividade, seja por reduzir a atratividade da programação, prejudicando a conquista da audiência, ou por elevar os custos de operação, pela imposição de controles adicionais.

Um aspecto interessante desse debate diz respeito à forma como o controle social seria imposto: se seria uma promoção da variedade de abordagens, considerados os diferentes veículos, ou se seria uma imposição de práticas ou posturas no âmbito de cada veículo. Um elemento central ao considerarmos esse aspecto é o problema da concentração de mercado, reforçando a tese de uma temida imposição de obrigações a cada veículo.

A predominância de custos fixos e a dependência de talentos escassos resultam, de fato, em uma acentuada concentração do mercado de mídia, em que poucas empresas predominam localmente e em cada modalidade de comunicação. Diversos levantamentos (ALBARRAN e DIMMICK, 1996; BAGDIKIAN, 2000; BAKER, 2002; ALBARRAN e MOELLINGER, 2002) registram essa concentração de mercado em diversos países, e mesmo em nível global. No Brasil, a situação não é diferente, tendo resultado, em combinação com a constatação de que a propriedade de veículos concentra-se em famílias tradicionais, na cunhagem da expressão *coronelismo eletrônico* (STADNIK, 1991; BAYMA, 2001).

O mercado de comunicação caracteriza-se, em suma, por empresas de grande porte competindo pela captura de fatias de uma audiência que é dada *ex-ante*. O efeito deletério da imposição de obrigações não é então o da perda da audiência como um

⁹ Entre os episódios mais notórios são lembrados a tentativa de expulsão do correspondente norte-americano Larry Rohter, em 2004, por fazer chacota do então presidente Lula, o reconhecimento público dos méritos da Lei dos Meios aprovada na Argentina em 2009, a tentativa de oferecer uma legislação coercitiva à mídia em 2010 e as seguidas manifestações de apoio de partidos da base do governo a posturas repressivas de países do Cone Sul contra sua imprensa local (veja, por exemplo, COSTA, 2015).



todo, mas o da forma como a repartição de *share* pode ser afetada por obrigações desiguais para diferentes veículos ou estações.

5 Mídias tradicionais e novas mídias: confronto local e global

Uma terceira dimensão do debate é dada pelo confronto entre mídias tradicionais e novas mídias. A consolidação de ambientes interativos na Internet, tais como blogs, serviços de mensagens e redes sociais, abriu um novo ambiente midiático com três características importantes: elevada competição entre produtores de conteúdo, concentração de mercado no provimento de ambientes de interação e captura agressiva da atenção. São aspectos inerentes à experiência individual do internauta e dispensam maior discussão.

A crescente atração da Internet reduziu drasticamente o consumo de outras mídias e comprometeu a viabilidade econômica de empreendimentos tradicionais. Nesse contexto, mídias tradicionais desejariam mecanismos de proteção que retardassem ou contivessem essa tendência de mercado. E as novas mídias, um conjunto de garantias que acelerasse a crescente transformação do mercado.

O confronto do controle social da mídia versus a liberdade de imprensa é contaminado por essa dimensão, em decorrência do papel que a Internet passou a representar na organização e coordenação de movimentos sociais em geral e de movimentos de rua em particular. Redes e aplicativos passaram a ser usados para a comunicação entre participantes desses movimentos em tempo real, dando eficácia à manifestação e neutralizando as tentativas de controle pelas forças de segurança e de apropriação pelas instituições políticas tradicionais. Desse modo, há uma percepção por parte dos internautas de que tais serviços seriam inerentemente libertários e de que a mídia tradicional seria inerentemente capturada por interesses. A sensação de que “nós fazemos” é arrebatadora. E a crescente participação remunerada, os “blogueiros sujos”, ainda é pouco percebida pelo usuário médio, sendo insuficiente para prejudicar essa sensação¹⁰.

A Internet sugere, em suma, uma perspectiva de democracia direta até então inexistente, em que pese o fato de que o acesso à rede dependa de *expertise* técnica e disponibilidade de recursos, afastando cerca de metade da população do meio. Seus ambientes de rede social apresentam-se como sinônimos de movimentos coletivos.

¹⁰Relatório da Secretaria de Comunicação da Presidência da República sobre falhas de comunicação do governo expõe de modo paradigmático o custeio dessas modalidades de comunicação (FSP, 2015: 1).



A imposição de regras aos demais veículos daria a esses serviços OTT¹¹ uma vantagem relativa na captura de consumidores. Normas aplicáveis à mídia, de fato, recairiam sobre os criadores de conteúdo que estes hospedam, um universo numeroso e predominantemente competitivo de pequenos agentes, de difícil fiscalização e custos de operação irrisórios. Os provedores de ambiente (facebook, twitter, WhatsApp, entre outros), onde a concentração de mercado verdadeiramente se realiza, seriam meros portadores desse conteúdo, isentos de obrigações quanto a controles sociais ou responsabilidade por dano¹². Apenas os portais de conteúdo que replicam mídias tradicionais ou provêm oferta de conteúdo próprio em escala seriam afetados.

Desse modo, o confronto entre esses interesses resulta em um deslocamento do debate legislativo. As novas mídias desejam colocar-se à parte do *status quo*, isentando os provedores de quaisquer responsabilidades sobre conteúdo e garantindo os elementos de autonomia de gestão que preserve o caráter global da sua propriedade. As mídias tradicionais desejariam, da sua parte, trazer esses novos veículos para a obediência às mesmas regras e restrições de propriedade e de conteúdo nacionais hoje vigentes e às potenciais regras decorrentes de um eventual controle social.

Há um elemento adicional nesse confronto, que configura o que apontamos como a quarta dimensão desse debate. Trata-se do caráter global desse confronto entre mídias tradicionais e novas mídias. Em certa medida, o confronto retrata, no âmbito específico do mercado de mídia, as grandes forças que vêm se medindo no contexto de “império” apontado por NEGRI e HARDT (2000: 297-298).

No âmbito econômico, esse confronto decorre da organização industrial dessas mídias. Os veículos tradicionais tendem a estabelecer um elevado poder de mercado no âmbito local (por exemplo, é o caso dos jornais impressos, das emissoras de rádio e dos telejornais regionais) ou no âmbito nacional (típico das redes de televisão, das redes de FM musical e das revistas). Já os serviços de Internet tendem a se caracterizar por uma concentração de mercado em escala global. Os grandes provedores são mundiais. Para os veículos tradicionais, os controles de propriedade e de origem do custeio são suficientes para assegurar o caráter nacional da mídia e evitar, por exemplo, a influência

¹¹Serviços *over the top*, prestados por provedores sobre a infraestrutura da Internet, tais como redes sociais, ambientes de blog ou mensageria.

¹²Um exemplo é dado pelo art. 19 da Lei nº 12.965/14, que cria o Marco Civil da Internet: “com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário”.



estrangeira na opinião pública e na formação de gostos, delimitando a competição. No caso da Internet, essas restrições são praticamente inaplicáveis.

O caráter global da Internet e seu potencial de mobilização ficaram amplamente ilustrados pela Primavera Árabe. Sem entrar no mérito da legitimidade desses movimentos, que mudaram em poucos meses o panorama político de países muçulmanos, houve intensa participação de pessoas de vários países, em geral engajadas no caráter libertário das reivindicações e no apoio à coordenação das ações.

O alcance da supervisão pela Internet não se limita, porém, ao ordenamento econômico e à mobilização política. Alcança a vida particular das pessoas e envolve aspectos de privacidade importantes. Nos últimos anos, após denúncias de *whistle-blowers*, dos quais Julian Assange e Edward Snowden são os mais conhecidos, veio à tona o papel que a Internet representa como ativo controlado pela administração norte-americana e de outros países desenvolvidos, para apoio a suas estratégias de segurança doméstica, na mesma medida em que supre oportunidades de projeção geopolítica. Snowden, em mais de uma ocasião, forneceu elementos que evidenciam um elevado potencial da inteligência norte-americana para monitorar movimentos de pessoas, analisar, selecionar e armazenar dados de terceiros (BAMFORD, 2014: 92-95).

As implicações desse contexto no debate legislativo de cada país são, por vezes, inesperadas. A revelação de grampos de comunicações do governo federal e de empresas públicas brasileiras pelos EUA precipitou, por exemplo, a aprovação do Marco Civil da Internet, de notável cunho regulatório. No entanto, a expectativa internacional é diametralmente oposta, apostando na preservação de uma agenda liberal, com a quebra das garantias e proteções que asseguram a preservação de conglomerados nacionais de mídia, e com o foco na preservação de direitos de propriedade sobre o conteúdo. Contrária, portanto, a qualquer controle social da mídia.

5 Conclusões

Este texto buscou desenhar o debate sobre o controle social da mídia, que periodicamente retorna à agenda do Congresso Nacional, apontando quatro planos em que este se desenvolve. Em um primeiro plano, o confronto entre minorias e elites pela descrição de grupos sociais e pela delimitação de seus direitos. Em um segundo plano, o enfrentamento entre interesses do governo do PT, mostrando-se como campeões da causa das minorias, e posições do empresariado do setor, defendendo o *status quo*. Em uma terceira dimensão, o enfrentamento entre interesses da mídia tradicional, sujeita a



obrigações de propriedade e conteúdo, e os de serviços OTT sobre a Internet, que pretendem separar operações de provimento de suporte e provimento de conteúdo, isentando os grandes *players* de obrigações equiparáveis às dos veículos tradicionais. E, finalmente, em um plano superveniente, o conflito entre interesses geopolíticos decorrentes da oposição entre o caráter local ou nacional das mídias tradicionais e a natureza global dos serviços OTT, conjugada às preocupações políticas e econômicas de cada país.

O debate deve ser compreendido em todas essas dimensões, para que novas interpretações dos movimentos que se desenham no Congresso brasileiro possam ser ensaiadas. O texto não pretende apontar, em particular, uma posição técnica ou filosoficamente “certa” ou “errada” *a priori*. O que existe é uma construção ideológica e doutrinária em andamento, que deverá legitimar aspectos desse debate e apontar ganhadores e perdedores.

Referências bibliográficas

- ACEVEDO Claudia R. e Jouliana J. NOHARA (2008). **Interpretações sobre os retratos dos afro-descendentes na mídia de massa**. *Revista de Administração Contemporânea*, Edição Especial 2008, p. 119-146.
- ACEVEDO, Claudia R. e Caynã C. SANTOS (2012). **A Minoria Modelo: uma análise de conteúdo das representações de orientais em propagandas de mídia impressa no Brasil**. Artigo apresentado no 36º Encontro da ANPAD. Set. 2012.
- ALBARRAN, Alan B. e John DIMMICK (1996). **Concentration and economics of multifirmity in the communication industries**. *Journal of Media Economics*, 9 (4): 41-50.
- ALBARRAN, Alan B. e Terry MOELLINGER (2002). **The top six communication industry firms: structure, performance, and strategy**. In: PICARD, Robert G.(org.). Media Firms: Structures, Operations, and Performance. Mahwah, EUA: Lawrence Erlbaum.
- BAGDIKIAN, Ben H. (2000). **The Media Monopoly**. Boston: Beacon Press. 6ª ed.
- BAKER, Edwin C. (2002). **Media, Markets, and Democracy**. Cambridge, GB: Cambridge University Press.
- BAMFORD, James (2014). **The most wanted man in the world**. Entrevista com Edward Snowden. *Wired*, 22 (9): 86-95.
- BAYMA, Israel F. (2001). **Dados sobre a concentração da propriedade de meios de comunicação eo coronelismo eletrônico no Brasil**. Brasília: Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. *Mimeo*.
- COSTA, Maria C. (2015). **Liberdade de expressão e censura na atualidade**. In: BLANCO, Patricia (org.). *Pensadores da Liberdade: a Liberdade como Princípio*. São Paulo: Palavra Aberta, pp. 88-97.
- COTTLE, Simon (org.) (2000). **Ethnic minorities and the media: changing cultural boundaries**. Maidenhead, GB: Open University Press.
- FARIAS, Edilsom P. (2004). **Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.



- FAUSTO, Boris (2015). **Imprensa e poder na história e no presente**. In: BLANCO, Patricia (org.). *Pensadores da Liberdade: a Liberdade como Princípio*. São Paulo: Palavra Aberta, pp. 134-143.
- FREIRE Fº, João (2004). **Mídia, estereótipo e representação das minorias**. *Eco-Pós*, 7 (2): 45-71.
- FREIRE Fº, João (2005). **Força de expressão: construção, consumo e contestação das representações midiáticas das minorias**. *Revista FAMECOS*, 28: 18-29.
- FSP (2015). **Ministro deixa SECOM após crítica a comunicação do governo vir à tona**. *Folha de São Paulo*, 25/03/2015, pag. 1.
- GEHLBACH, Scott e Konstantin SONIN (2014). **Government control of the media**. *Journal of Public Economics*, 118: 163-171.
- LANDRY, Donna e Gerald MacLEAN (1996). **The Spivak Reader**. Nova York: Routledge.
- LINS, Bernardo E. (2009). **VIII.b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação**. In: BACKES, Ana L. et al. (orgs.). *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a Sociedade na Tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, pp. 593-613.
- LINS, Bernardo E. (2013). **Perspectivas da Regulação de Mídia no Brasil**. (Estudo técnico da Consultoria Legislativa). Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa.
- MAHON, John F. e Richard A. McGOWAN (1996). **Industry political dynamics: what Porter missed in his corporate strategy work**. *International Association for Business and Society Proceedings 1996*, pp. 218-223.
- MARTINS, Carlos A. M. (2009). **Racismo Anunciado: o negro e a publicidade no Brasil (1985-2005)**. Dissertação de mestrado. São Paulo: ECA /USP. *Mimeo*.
- MENDEL, Toby e Eve SALOMON (2011). **O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros**. Brasília: Unesco/Fundação Ford.
- NEGRI, Antonio e Michael HARDT (2000). **Empire**. Cambridge, EUA: Harvard University Press.
- ROSO, A.; STREY, M.N.; GUARESCHI, P.; e BUENO, S.M.N. (2002). **Cultura e ideologia: a mídia revelando estereótipos raciais de gênero**. *Psicologia & Sociedade*; 14 (2): 74-94.
- SANKIEVICZ, Alexandre (2011). **Liberdade de Expressão e Pluralismo: perspectivas de regulação**. São Paulo: Saraiva.
- SCORALICK, Kelly (2009). **A representação das minorias marginalizadas no telejornalismo**. *Revista de Ciências Humanas*, 9 (2): 191-203.
- STADNIK, Célia (1991). **A hipótese do fenômeno do Coronelismo Eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS. *Mimeo*.
- WEAVER, David H., Judith M. BUDDENBAUM e Jo Ellen FAIR (1985). **Press freedom, media, and development, 1950–1979: a study of 134 nations**. *Journal of Communication*, 35 (2): 104–117.