

# Políticas de Comunicações

Um estudo comparado: Brasil, Espanha,  
Estados Unidos, México e Venezuela

## colección «ESPACIO IBEROAMERICANO»

Colección dirigida por Marcial Murciano,  
Catedrático de la Universitat Autònoma de Barcelona.



### *Comité Científico*

**Marcial Murciano.** Universitat Autònoma de Barcelona (España).  
**José Luis Piñuel Raigada.** Universidad Complutense de Madrid (España).  
**Raúl Fuentes Navarro.** ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara (México).  
**Antonio Pasquali.** Universidad Central de Venezuela (Venezuela).  
**Mariano Cebrián Herreros.** Universidad Complutense de Madrid (España).

### *Asesores*

**Antonio Checa Godoy.** Universidad de Sevilla.  
**Margarida Krohling Kunsch.** Universidade de São Paulo (Brasil).  
**Xosé López García.** Universidade de Santiago de Compostela.  
**Antonio López Hidalgo.** Universidad de Sevilla.  
**Efendy Maldonado Gómez de la Torre.** Unisinos, Porto Alegre (Brasil).  
**Javier Marzal Felici.** Universitat Jaume I de Castellón.  
**Rosario de Mateo Pérez.** Universitat Autònoma de Barcelona.  
**Raúl Trejo Delarbre.** Universidad Nacional Autónoma de México (México).

Elen Geraldés  
Lara Haje  
Murilo César Ramos  
Sayonara Leal  
(organizadores)

Carla Gomide; Fernando Oliveira Paulino;  
Jonas Valente; Rodrigo Braz

# Políticas de Comunicações

Um estudo comparado: Brasil, Espanha,  
Estados Unidos, México e Venezuela

Universidade de Brasília  
Laboratório de Políticas de Comunicação



SALAMANCA  
2013

1ª edición, Salamanca (España), 2013.

Esta obra, tanto en su forma como en su contenido, está protegida por la Ley, que establece penas de prisión y multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaran, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización por escrito del titular de los derechos de explotación de la misma.

Diseño y producción gráfica: PEDRO J. CRESPO, Estudio de Diseño Editorial. Salamanca.

Revisión general: Josi Paz, Editora.

Revisión Ortográfica y Ortotipográfica: Radigia Oliveira.

De esta edición:

COMUNICACIÓN SOCIAL EDICIONES Y PUBLICACIONES, sello propiedad de:

© by PEDRO J. CRESPO, EDITOR y EDITORIAL COMUNICACIÓN SOCIAL S.C. (2013)

© de los textos by Los Autores

Sede Social:

Avda. Juan Pablo II, 42, Ático A. 37008 Salamanca. Tlf. (+34) 923 626 735

Gestión Editorial:

Plaza de Barcelona s/n local 2. 37004 Salamanca. Tlf. (+34) 923 626 722

Correo electrónico: [info@comunicacionsocial.es](mailto:info@comunicacionsocial.es)

Sitio Web: <http://www.comunicacionsocial.es>

ISBN (edición papel): 978-84-15544-24-1

ISBN (edición e-book): 978-84-15544-25-8

Depósito Legal: S. 15-2013

Impreso en España. *Printed in Spain*

<b>Prefácio, por Murilo César Ramos; Elen Gerales</b> .....	<b>11</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>15</b>
<i>Políticas públicas de comunicações: conceito e missões</i> .....	17
<i>Esfera pública e a sociedade civil</i> .....	20
<i>O papel do Estado</i> .....	21
<i>Modelo institucional e normatividade</i> .....	23
<i>Procedimentos metodológicos</i> .....	27
<i>Referências bibliográficas</i> .....	31
<b>1. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios,</b> <i>por Carla Gomide; Lara Haje</i> .....	<b>32</b>
1. <i>Ambiente legal</i> .....	33
1.1. <i>Tratamento constitucional dado às comunicações</i> .....	33
1.2. <i>Ambiente político-institucional</i> .....	34
1.3. <i>Principais leis de comunicações</i> .....	36
1.4. <i>Instituições de governo que agem sobre o setor</i> .....	38
1.5. <i>Principais definições legais</i> .....	40
1.6. <i>Reformas recentes</i> .....	40
1.7. <i>Regulação de práticas anticompetitivas</i> .....	41
2. <i>Serviços de radiodifusão</i> .....	43
2.1. <i>Modos de organização e tipos de serviços</i> .....	43
2.2. <i>Tipos de licença e procedimentos de licenciamento</i> .....	44
2.3. <i>Organização da radiodifusão comercial</i> .....	46
2.4. <i>Organização da radiodifusão estatal</i> .....	46
2.5. <i>Organização da radiodifusão pública</i> .....	47
2.6. <i>Organização da radiodifusão comunitária</i> .....	48
2.7. <i>Operadores do setor</i> .....	49
2.8. <i>Restrição à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão</i> .....	50
2.9. <i>Regulação de conteúdo, fomento e controle social do conteúdo</i> .....	51
2.10. <i>Regulação da propaganda</i> .....	53
2.11. <i>Regulação da TV Digital</i> .....	54
3. <i>Serviços de telecomunicações</i> .....	55
3.1. <i>Modos de organização</i> .....	55
3.2. <i>Tipos de serviços</i> .....	56

3.3. Tipos de licenças .....	58
3.4. Regras sobre a propriedade das empresas .....	58
3.5. Mudanças recentes na legislação de telecomunicações .....	59
3.6. Operadores do setor .....	59
4.1. Grupos empresariais dominantes:.....	61
4.2. Entidades representativas dos agentes do mercado: .....	64
4.3. Entidades da Sociedade Civil Não Empresarial.....	65
5. Usuários .....	68
5.1. Número de telespectadores e ouvintes .....	68
5.2. Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel e número de usuários de internet .....	68
Conclusão .....	69
Referências bibliográficas.....	71

## **2. Políticas de comunicações na Espanha: União Europeia, crise e atualização normativa,**

por Fernando Oliveira Paulino.....	73
1. Ambiente legal .....	73
1.1 Tratamento constitucional dado às comunicações.....	74
1.2. Ambiente político-institucional.....	74
1.3. Principais leis de comunicações .....	75
1.4 Instituições governamentais que agem sobre o setor .....	77
1.5 Principais definições legais.....	78
1.6. Reformas recentes.....	80
1.7. Regulações práticas anticompetitivas.....	82
2. Serviços de radiodifusão .....	83
2.1. Modos de organização e tipos de serviço.....	83
2.2. Tipos de licença e procedimentos de licenciamento .....	85
2.3. Organização da radiodifusão comercial.....	85
2.4. Organização da radiodifusão estatal .....	86
2.5. Organização da radiodifusão comunitária.....	87
2.6. Operadores do setor .....	88
2.7. Restrição à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão .....	89
2.8. Regulações, fomento e controle social do conteúdo .....	90
2.9. Regulação da propaganda.....	92
2.10. Regulação da TV digital.....	9
3. Serviços de telecomunicações .....	93
3.1. Modos de organização, tipos de serviço, tipos de licença e regras sobre a propriedade das empresas .....	94
4. Atores do setor: Grupos empresariais dominantes.....	94
4.2. Entidades representativas dos agentes do mercado .....	99
4.3. Entidades da sociedade civil não empresarial .....	100
5. Usuários .....	100
5.1. Número de telespectadores e de ouvintes.....	100
5.2. Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel.....	101

5.3. Número de usuários de internet.....	101
Conclusão .....	102
Referências bibliográficas.....	103
<b>3. Estados Unidos —A referência do modelo de mídia brasileiro,</b>	
<i>por Jonas Valente</i> .....	<b>105</b>
1. Ambiente legal .....	106
1.1. Tratamento constitucional dado às comunicações.....	106
1.2. Ambiente político-institucional.....	107
1.3. Principais leis de comunicações .....	108
1.4. Instituições de governo que agem sobre o setor .....	110
1.6. Reformas legais recentes .....	112
1.7. Regulação de práticas anticompetitivas .....	114
2. Serviços de Radiodifusão .....	114
2.1. Modos de organização e tipos de serviço.....	114
2.2. Tipos de licença e procedimentos de licenciamento .....	116
2.3. Organização da radiodifusão comercial .....	118
2.4. Organização da radiodifusão estatal/pública/comunitária .....	118
2.7. Operadores do setor.....	119
2.8. Restrições à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão.....	120
2.9. Regulação de conteúdo, fomento e controle social do conteúdo .....	122
2.10. Regulação da propaganda.....	124
2.11. Regulação da TV Digital.....	125
3. Serviços de telecomunicações.....	125
3.1. Modos de organização.....	125
3.2. Tipos de serviços.....	127
3.3. Tipos de licença .....	133
3.4. Regras sobre a propriedade das empresas .....	133
3.7. Operadores do setor.....	134
4. Atores do setor .....	136
4.1. Grupos empresariais dominantes .....	136
4.2. Entidades representativas de agentes de mercado .....	139
4.3. Entidades da sociedade civil não empresarial .....	140
5. Usuários .....	141
5.1. Número de telespectadores e de ouvintes.....	141
5.2. Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel.....	141
5.3. Número de usuários de internet .....	141
Conclusão .....	142
Referências Bibliográficas .....	143
<b>4. México no plural: política, mercado e comunicações,</b>	
<i>por Sayonara Leal</i> .....	<b>144</b>
1. Ambiente legal .....	144
1.1. Tratamento constitucional dado às comunicações.....	145
1.2. Ambiente político-institucional.....	145

1.3. Principais leis de comunicações .....	148
1.4. Instituições de governo que agem sobre o setor .....	149
1.5. Principais definições legais .....	150
1.6. Reformas legais recentes .....	150
1.7. Regulação de práticas anticompetitivas .....	153
2. Serviços de radiodifusão .....	154
2.1. Modos de organização e tipos de serviço .....	154
2.2. Tipos de licença e procedimentos de licenciamento .....	155
2.3. Organização da radiodifusão comercial.....	158
2.4. Organização da radiodifusão pública.....	160
2.5. Organização da radiodifusão pública .....	160
2.6. Organização da radiodifusão comunitária.....	163
2.7. Operadores do setor.....	164
2.8. Restrição à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão ...	166
2.9. Regulação, fomento e controle social do conteúdo .....	167
2.10. Regulação da propaganda.....	169
2.11. Regulação da TV digital .....	169
3. Serviços de telecomunicações: modos de organização .....	170
3.2 Tipos de serviços .....	171
3.3. Tipos de licenças .....	172
3.5. Regras sobre a propriedade das empresas .....	173
3.6. Mudanças recentes na legislação de telecomunicações .....	173
3.7. Operadores do setor.....	174
4. Atores do setor .....	174
4.2. Entidades representativas dos agentes do mercado .....	176
4.3. Entidades da sociedade civil não empresarial .....	177
5. Usuários .....	178
5.1. Número de telespectadores e ouvintes .....	178
5.2. Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel .....	179
5.3. Número de usuários de internet .....	180
Conclusão .....	182
Referências bibliográficas.....	183
5. Venezuela: entre polêmicas, desafios e avanços, por Rodrigo Braz; Lara Haje.....	186
1. Ambiente legal .....	187
1.1. Tratamento constitucional dado às comunicações .....	187
1.2. Ambiente político-institucional.....	188
1.3. Principais leis de comunicações .....	189
1.4. Instituições de governo que agem sobre o setor .....	189
1.5. Principais definições legais .....	191
1.6. Reformas legais recentes .....	192
1.7. Regulação de práticas anti-competitivas.....	193
2. Serviços de Radiodifusão .....	194
2.1. Modos de organização e tipos de serviço .....	200

2.2. Tipos de licença e procedimentos de licenciamento .....	202
2.3. Organização da radiodifusão comercial.....	202
2.4. Organização da radiodifusão estatal .....	203
2.5. Organização da radiodifusão pública .....	205
2.6. Organização da radiodifusão comunitária.....	205
2.7. Operadores do setor.....	206
2.8. Restrição à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão .....	207
2.9. Regulação de conteúdo, fomento e controle social do conteúdo .....	207
2.10. Regulação da propaganda.....	211
2.11. Regulação da TV digital.....	211
3. Serviços de Telecomunicações .....	212
3.1. Modos de organização.....	212
3.2. Tipos de serviços.....	213
3.3. Tipos de licenças .....	214
3.4. Regras sobre a propriedade das empresas .....	215
3.5. Mudanças recentes na legislação de telecomunicações .....	215
3.6. Operadores do setor .....	217
4. Atores do setor .....	217
4.1. Grupos empresariais dominantes.....	217
4.2. Entidades representativas dos agentes do mercado .....	220
4.3. Entidades da sociedade civil não-empresarial.....	221
5. Usuários .....	221
5.1. Número de telespectadores e de ouvintes.....	221
5.2. Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel.....	221
5.3. Número de usuários de internet .....	221
Conclusão .....	222
Bibliografia.....	224
<b>6. Conclusões .....</b>	<b>227</b>
1 Ambiente político-institucional.....	227
2 Ambiente legal .....	228
3. Serviços de radiodifusão .....	231
4. Regulação de conteúdo e controle público.....	238
5. Serviços de telecomunicações.....	243
5. Atores do setor .....	248
6. Usuários .....	250
<b>Sobre os autores .....</b>	<b>253</b>



## *Prefácio*

*Murilo César Ramos  
Elen Geraldês*

O que faz de um laboratório, um laboratório? O imaginário do senso comum remete a pipetas, tubos de ensaio, forte cheiro de reagentes químicos, fumaça saindo de experimentos que mudam de cor e, eventualmente, até explodem. Pode remeter também a jalecos brancos, à assepsia de ambientes que não podem ser contaminados por agentes externos. Em uma versão repaginada, o laboratório pode ser ainda um espaço onde modernos computadores nomeiam as estrelas ou monitoram o clima. Mas, para além do senso comum e seus compreensíveis estereótipos, o que dá vida a um laboratório é o ambiente de ciência compartilhada entre pesquisadores, o restante da comunidade científica e, sobretudo, a sociedade.

Entretanto, se laboratórios são comuns nos ambientes universitários das ciências exatas e naturais, são raros nos ambientes das ciências sociais, inclusive as aplicadas. Quando existem, e este é o caso do nosso Laboratório de Políticas de Comunicação, o LaPCom, chamar de laboratório um grupo de pesquisa surgiu mais como uma metáfora. Uma metáfora acadêmica destinada a acentuar o fazer científico coletivo, em um mesmo espaço, tanto físico quanto em rede, no qual jovens pesquisadores de iniciação científica convivem com mestrandos, doutorandas, e seus orientadores, com mais ou menos senioridade. Um laboratório que, sem dúvida, observa, acompanha; que monitora acontecimento e situações, com a minúcia da lupa, com o rigor do método, com o apuro da teoria. E, como não poderia deixar de fazê-lo, ainda mais em se tratando de um laboratório voltado para o estudo e a pesquisa de importante campo da política social, o da comunicação, busca a intervenção, participa de processos de mudança, vive intensamente os desafios da construção do saber coletivo, em que os pesquisadores debatem, discordam, recordam, concordam, conciliam-se para depois romper e mais tarde retomar. Sem esquecer os desafios do cotidiano: a necessidade de uma sala de trabalho, de bolsas para os pesquisadores, de uma boa conexão à internet, de cartuchos para a impressora. Para tornar tudo mais complexo, nosso objeto acadêmico, como é típico das ciências sociais, frequentemente se caracteriza por ser próximo demais ou distante demais ou rápido demais. Nesta contemporaneidade de transformações tecnológicas no campo da comunicação, associada a transformações culturais, políticas, econô-

micas e sociais, não raro tem-se um objeto fujão, que se modifica e escapa antes que o imobilizemos.

Observar, monitorar, intervir, compartilhar. Em 20 anos de existência, o Laboratório de Políticas de Comunicação pode justificar sua longevidade por ter um objeto que se legitima por seu grande impacto social, embora difícil e indomável como são as políticas públicas de comunicação no Brasil. Um tema da vida e da ciência que costuma ser interdito ao debate público pelas próprias instituições de comunicação, do jornal ao rádio, à televisão, passando por suas, por vezes, alucinantes mutações contemporâneas. Uma das marcas do LaPCom, talvez a sua principal, tenha sido a de formar gerações de estudantes que hoje atuam nas instituições de comunicação, na comunicação pública, na gestão de políticas públicas e na luta pela democratização da comunicação. É dessa forma que um laboratório interfere, mesmo que indiretamente, na construção do objeto que estuda e pesquisa.

Mas o que faz de um laboratório, um laboratório sobrevivente, e impactante, é a sua capacidade de compartilhamento. Em primeiro lugar, os seus pesquisadores devem conseguir empreender pesquisas conjuntas e compartilhar suas diferentes visões teórico-metodológicas. O que pode enfraquecer e tornar vulnerável um grupo, como a diversidade de paradigmas, fortalece e dá complexidade a um laboratório, que não vive da soma de trabalhos isolados, mas de um fio condutor suficientemente forte para atar as diferenças. Surge, então, a segunda necessidade de compartilhamento: o tornar público, publicar, mostrar ao mundo as dúvidas e as certezas transitórias construídas conjuntamente.

Este livro vem à luz por procedimentos de laboratório. Nasce da observação do cenário e de trocas teórico-conceituais, da mistura de vivências e convivências nas tardes abafadas da Universidade de Brasília. Não é uma compilação de artigos. Não é uma soma de *papers*. É uma obra em capítulos, que aspira à unidade, mas tem certa autonomia. A unidade é dada pela dúvida conjunta: quais os movimentos, atores e circunstâncias que têm engendrado as políticas públicas de comunicações no Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela na contemporaneidade? Brasil, porque ele teria de ser o princípio e a essência do trabalho. Estados Unidos porque foi, e ainda é, de certo modo, a matriz de onde se extraiu o nosso modelo institucional para as comunicações. Espanha e México porque grandes corporações daqueles países ocupam lugar central hoje em nosso ambiente comunicacional. E Venezuela, por apresentar hoje novidades normativas e institucionais que precisam ser melhor estudadas e compreendidas. A unidade também é assegurada pela metodologia, nas várias etapas de produção dos capítulos: na seleção das fontes, no resgate dos dados, na escuta da História de cada país, na reafirmação de que cada caso é um caso, e na desconstrução da especificidade de cada caso, por meio do método comparativo, que permite resgatar semelhanças e diferenças. Faz-se uso, o tempo todo, da descrição e da interpretação.

A autonomia dos capítulos reflete a diversidade dos pesquisadores —jovens doutores com passagem por variadas escolas no Brasil e no exterior, com diferentes posições no campo científico: jovens mestres, mas com longa trajetória na

academia e na vida profissional. Na retaguarda, doutores com mais senioridade e, como é fundamental para o avanço do conhecimento, em nossa e qualquer outro campo acadêmico, os muito jovens pesquisadores de iniciação científica.

Depois de dois anos de trabalho, do esforço conjunto de uma dezena de pesquisadores, sempre cabe a pergunta (afinal, os laboratórios são espaços de questionamento...): o que este estudo traz de novo? O que acrescenta? Em um piscar de olhos não surgirão outras leis e normas que o tornarão desatualizado? Com um objeto tão fugaz, ou tão *fujão*, é válida a empreitada de se construir um livro?

Temos duas respostas. A primeira é a necessidade de sempre mais referências no campo de políticas de comunicação. Obras que façam dialogar dados, métodos e teorias, que partam do conceitual para o empírico e do empírico para o conceitual. E, como é o caso deste livro, obras que se valham da força explicativa das comparações. A pesquisa comparada é abordagem pouco usual na pesquisa em comunicação, razão pela qual fomos buscar nela a motivação maior para este livro. Nele reforçamos a importância teórico-metodológica da comparação, ao mesmo tempo em que coletamos e analisamos dados sobre realidades diversas, embora nem tanto, das nossas. A segunda resposta diz respeito à própria lógica de um laboratório, para além da pesquisa. Publicar, afinal, é dizer ao mundo: saiu fumaça do tubo de ensaio; aqui se pesquisa. Conheçam e discutam nosso objeto; nos ajudem a testar e comprovar a sua validade.



## *Introdução*

A América do Sul conheceu, em anos recentes, na Venezuela, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Paraguai, processos significativos, ainda em curso, de mudança nos seus modelos institucionais para as comunicações.<sup>1</sup> Mas, diferentemente das décadas de 1980 e, principalmente, de 1990, quando houve nesses e outros países sul-americanos mudanças nos modelos das telecomunicações, centradas na desregulamentação e privatização do segmento de telefonia, na última década as mudanças centraram-se no rádio e televisão, em movimento político inverso ao anterior, com reforço do papel do Estado, e governos, na formulação e implementação de novas políticas para a radiodifusão. Políticas das quais têm resultado legislações e instrumentos regulatórios capazes de se sobrepor à ideologia consumerista e conservadora das empresas privadas até então hegemônicas.

A pesquisa comparada que originou este livro foi inspirada por esses processos de mudança, a partir do que, pioneiramente, se fizera na Venezuela, país que, no início do trabalho, era o único que apresentava um novo modelo já razoavelmente concluído e em execução. Junto, então, com o Brasil, a Venezuela compôs o corpus inicial da pesquisa, cujo objetivo último era articular contribuições de distintos modelos institucionais de comunicações para o avanço das discussões sobre a, sempre aguardada, reforma do modelo brasileiro. Como o Brasil é o objetivo último da pesquisa, os Estados Unidos teriam necessariamente que estar nela, por ser o seu modelo institucional das comunicações uma referência política, normativa e de mercado inescapável para nós e a maioria dos nossos vizinhos sul e centro-americanos. Já Espanha e México foram escolhidos pela capacidade de influência potencial que dois atores privados oriundos desses países —as empresas de telecomunicações Telefônica e Télmex— podem exercer no rearranjo que se venha eventualmente a fazer no modelo brasileiro. Uma razão adicional reforçou a opção pelo México: o fato de as comunicações daquele importante país latino-americano serem pouco estudadas no Brasil. Pelo menos no terreno das políticas públicas.

---

<sup>1</sup> As comunicações, para efeitos desta pesquisa, são o campo convergente das telecomunicações (telefonia e redes de transmissão de dados) e da comunicação social eletrônica (rádio, televisão e conteúdos de internet).

A posição de partida do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom)<sup>2</sup> nesta pesquisa foi a de que um eventual novo marco legal das comunicações brasileiras deve visar a democratização crescente do setor. Democratização que, no caso, significa tanto a ampliação do acesso aos meios de comunicação e de informação, como também a ampliação da possibilidade de produção, emissão e difusão de informações, indo além da mera recepção pelos diferentes grupos sociais. Além disso, a democratização das comunicações é entendida, neste trabalho, como a ampliação da participação da sociedade na formulação de políticas públicas para o setor e no acompanhamento e fiscalização da implementação dessas políticas. Partimos do pressuposto que a democratização das comunicações de um país é parte do processo de tornar mais sólido o próprio Estado democrático de direito.

Sem uma efetiva democratização das comunicações, a exclusão social pode ser ampliada, na medida em que, à exclusão de renda soma-se a exclusão a processos de formação de novas capacidades cognitivas proporcionadas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) —capacidades estas cada vez mais importantes numa ordem econômica baseada no conhecimento (Bolaño, 2007). A criação de novas formas de exclusão —a tecnológica ou, como vem sendo chamada, «exclusão digital»— aponta para a necessidade de políticas públicas para o setor no novo cenário de convergência tecnológica, de forma a garantir interesses públicos.

O fenômeno da convergência no campo das TICs tem orientado mudanças empresariais e normativas no setor das comunicações em todo o mundo. Segundo Mosco (1998), enquanto nas décadas de 1980 e 1990, com as liberalizações, desregulamentações e privatizações dos mercados das telecomunicações, a principal tarefa normativa era quebrar monopólios privados ou estatais sobre as redes e serviços. Em tempos de convergência, a disputa se dá, especialmente, em torno das atividades da cadeia de valor da comunicação audiovisual eletrônica, tais como produção, programação e distribuição de conteúdos.

A abordagem crítica da economia política, que enfatiza o papel estruturante das forças econômicas e de seus efeitos ideológicos, mostra-se fundamental, neste trabalho, para compreender as relações de poder que moldam a produção, a distribuição e o consumo de recursos de comunicações (Mosco, 1998). A ideia do trabalho acadêmico como forma de intervenção social, central para a economia política das comunicações, é um dos pilares constitutivos deste trabalho, o qual se associa ainda ao campo das políticas de comunicações.

---

<sup>2</sup> Nascido na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, continuador da tradição daquela unidade acadêmica no campo das políticas públicas, o LaPCom manteve-se fiel ao estudo e pesquisa do rádio, imprensa e televisão, definindo-se como um laboratório de políticas de *comunicação*, ainda que seu escopo mais recente tenha incorporado a ideia das *comunicações*, nos termos conceituais definidos logo acima.

*Políticas públicas de comunicações: conceito e missões*

Nos termos de Ramos (2010), políticas públicas podem ser definidas como processos normativos que, uma vez em curso em um dado ambiente institucional de viés democrático, objetivam o bem-estar geral da população. Esse bem-estar pode resultar de políticas públicas genéricas, como a construção de uma usina hidrelétrica capaz de gerar energia para parcelas diversas da população, ou como o estabelecimento de medidas de política externa capazes de posicionar um determinado Estado nacional em posição de vantagem em matéria de comércio exterior, por exemplo. O bem-estar pode resultar também de políticas específicas, como medidas de seguridade social capazes de assegurar condições essenciais de existência para trabalhadores assalariados, ou como a prestação de serviços públicos universais, de que são exemplos clássicos a educação, a saúde, o saneamento básico, os transportes coletivos, ou as telecomunicações. Este último conjunto de processos de bem-estar constituem o que a literatura acadêmica costuma chamar de «política social» (Pereira, 2008).

Conceituar políticas públicas de comunicações, passa, portanto, pela discussão das categorias de Estado e de sociedade civil. Historicamente, às instituições do Estado moderno coube o papel de elaborar políticas que norteiem a atuação de setores da economia. A aplicação dessas políticas deve gerar ambientes regulatórios capazes de resolver problemas de imperfeição de mercado e corrigir práticas abusivas dos agentes econômicos, nos termos do compasso entre regulação, democracia e capitalismo. Em relação à regulação de serviços públicos, considerados essenciais para o desenvolvimento de determinado país, como é o caso da radiodifusão (Ramos, 2008) e da telefonia fixa, por exemplo, eles exigem atuação mais enfática do Estado na implementação de políticas públicas.

O debate sobre políticas para o setor de comunicação remonta às discussões, nos anos 1960, sobre uma «Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic)».<sup>3</sup> Esse debate foi gerado principalmente no âmbito da Unesco,<sup>4</sup> sob forte influência do pensamento marxista, por iniciativa de pesquisadores e estudiosos latino-americanos, e produziu a publicação «Um Mundo e Muitas Vozes: comunicação e informação na nossa época» (Unesco, 1983). Estava em jogo, então, a elaboração de um novo paradigma de comunicação, baseado nos seguintes pilares: direito à comunicação, comunicação como recurso, comunicação horizontal e participativa. A constituição de um modelo de comunicação participativa significava não apenas a institucionalização de mecanismos de acesso aos meios de comunicação, como também o envolvimento do público na produção de conteúdo e no manejo dos sistemas de comunicação locais, regionais e nacionais. Fundamental para esse movimento de reforma foi a perspectiva pro-

<sup>3</sup> Embora as discussões daquele período já fossem além do rádio, televisão, cinema e imprensa, para incluir a telefonia e as redes de telecomunicações, inclusive por satélites, o conceito dominante, e ainda não propriamente convergente, era o de *comunicação*.

<sup>4</sup> *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

posta por Paulo Freire<sup>5</sup> da comunicação como diálogo, como processo cultural e educativo de construção de conhecimentos, de compartilhamento de experiências entre membros de uma comunidade. Essa reforma no modo de pensar e fazer a comunicação estava vinculada a políticas nacionais de comunicação mais condizentes com as especificidades socioeconômicas de diferentes países e ao estímulo a modelos de comunicação voltados para o desenvolvimento. Segundo Peter Schenkel (1981), cujo pensamento reflete as discussões sobre uma nova ordem mundial de informação e de comunicação, o papel das políticas nacionais seria ordenar o sistema de comunicação de acordo com as necessidades prioritárias da sociedade, ou seja, de acordo com os interesses e o bem-estar comum que uma sociedade em desenvolvimento requer.

Hoje, derrotadas as propostas da Nomic e das políticas nacionais de comunicação, as lógicas de mercado e da indústria continuam preponderantes na arquitetura de marcos regulatórios para o setor. Conforme Bolaño (2007),<sup>6</sup> há no Brasil a atuação histórica de três vertentes que se confrontam no espaço público: liberais (empresários de telecomunicações, partidos de direita), progressistas (organizações da sociedade civil, partidos de esquerda) e conservadores (radiodifusores, com influência histórica direta sobre o Ministério das Comunicações). Segundo o autor, embora a ala progressista se aproxime dos liberais no que diz respeito à defesa da mudança na legislação obsoleta, volta-se para a defesa de ideais como direito à comunicação, pluralidade e princípios do serviço público.

Se os conservadores tiveram muita força no período da ditadura militar (1964-1985) e nos governos democráticos, que imediatamente sucederam esse período, a ala liberal teria sido fortalecida no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mediante reformas promovidas no setor das telecomunicações. Bolaño (2007) considera que a vertente progressista nunca foi efetivamente representada, no Brasil, nas decisões governamentais —nem mesmo no governo de tendência esquerdista de Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início em 2003.

Não obstante, no segundo mandato de Lula, duas importantes mudanças ocorreram no setor. A primeira delas foi o início da construção de um sistema público de comunicação no Brasil, a partir de dezembro de 2007, com a constituição da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Apesar da Constituição de 1988 prever a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de comunicação ou, mais especificamente, de radiodifusão, o dispositivo não

---

<sup>5</sup> Paulo Freire discute conceitualmente a noção de comunicação em 1968, em um texto chamado *Extensão ou comunicação?*, trabalho escrito para o *Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agrária (ICIRA)*, do Chile. Neste texto, o autor contrapõe a comunicação à noção de extensão, argumentando que comunicação é a coparticipação de sujeitos no processo de conhecer, enquanto a noção de extensão implicaria a mera transmissão.

<sup>6</sup> Nos processos políticos de decisões sobre o setor das Comunicações, apesar de cada ator se orientar por lógicas de ação referenciadas em seus interesses, em muitos momentos suas posições assumem a mesma direção, quando isso se compatibiliza com seus interesses específicos, vide Bolaño (2007).

passou por qualquer processo de regulamentação. A constituição da EBC pode ser considerada um primeiro passo na direção dessa regulamentação. A segunda realização do governo Lula que poderia ser classificada como progressista, a partir do modelo proposto por Bolaño, foi a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em dezembro de 2009. Partindo do dispositivo constitucional (Art. 204) que prevê a participação da população na formulação de políticas setoriais, organizações sociais têm defendido a realização de conferências como espaços institucionais de deliberação de diretrizes para políticas públicas —pleito este que foi implementado com mais eficácia durante o governo Lula<sup>7</sup> (Haje; Leal; Paulino, 2009). Realizada a I Confecom, permanece, porém, a expectativa de que as deliberações daquela conferência, como a de outras, norteiem as ações do Estado para o respectivo setor, tal qual ocorre, com relativa eficácia na área da saúde. É possível citar ainda um terceiro feito no quadro das políticas de comunicações no governo Lula, com caráter relativamente progressista, como o processo de debates públicos sobre a definição do padrão tecnológico da televisão digital brasileira. Apesar de ter havido a preponderância da lógica dos empresários da radiodifusão (com a adoção do modelo japonês), foram fomentados, via recursos públicos, consórcios de pesquisa heterogêneos, com cientistas, engenheiros, técnicos, ativistas da sociedade civil, mostrando a capacidade intelectual e acadêmica que temos para produzir conhecimento aplicado no campo da pesquisa científico-tecnológica. Uma aproximação entre *experts* e ciência na concepção de um sistema híbrido, nipo-brasileiro, o qual só não vingou plenamente por fatores políticos e interesses privados comerciais (Leal; Vargas, 2011).

A despeito desses episódios, continua sendo notável a carência de políticas públicas de orientação progressista para a democratização do setor. O conceito de políticas nacionais, derrotado a partir da onda liberal que passou a ser preponderante nos estados democráticos a partir do final de 1970, a que se seguiu a derrocada do chamado socialismo real soviético (Ramos, 1991), foi progressivamente migrando para o conceito de políticas públicas. Conceito este que não elimina o Estado como instância fundamental de elaboração e execução dessas políticas, mas que abarca a participação essencial da sociedade civil não apenas para determinar ativamente quais seriam suas necessidades prioritárias, participando da formulação das políticas, como também para o controle da implementação dessas políticas.

Conforme Ramos (2000), quanto mais democráticos forem os processos de formulação e aplicação das políticas públicas, mais legítimas elas serão. Nesse sentido, torna-se necessário abordar o conceito de esfera pública como *locus* fundamental de disputas de propostas de regulamentação e de formulação de políticas setoriais.

---

<sup>7</sup> Conforme Haje, Leal y Paulino, (2009), desde 2002, já foram realizadas mais de 50 conferências.

*Esfera pública e a sociedade civil*

Nos Estados de Direito, a esfera pública política denota as condições ideais de comunicação sob as quais pode haver formação discursiva e racional de opinião e de vontade por parte de um público composto de cidadãos de uma sociedade. Essas condições incluem, idealmente, um ambiente livre de coerção, aberto e simétrico, que permita a participação da sociedade no processo democrático. Nos termos de Habermas (1997), a esfera pública política constituiria o modo como o poder social de interesses organizados fluiria para o processo de legislação; seria a arena de formação de vontade coletiva, do embate dos diversos atores da sociedade.

Nota-se que um elemento intrínseco às condições de comunicação ideais para a prática desse debate racional seria a presunção da imparcialidade e a expectativa de que os participantes questionem e transcendam suas preferências e concepções iniciais. Além disso, que ultrapassem os interesses próprios na tentativa de atingir o bem comum. Isso implicaria a institucionalização de procedimentos legais para se tentar aproximar dessas condições de comunicação ideal, para se tentar atingir negociações justas e debates livres. Essa institucionalização de certos critérios normativos deve incluir, por exemplo, de todas as partes que possam ser afetadas, a igualdade entre elas, a interação fácil e livre; a não restrição de tópicos e de contribuições, e a possibilidade de revisar resultados (Haje, 2007).

Nas sociedades complexas atuais, em que houve um alto grau de diferenciação funcional, a esfera pública se apresenta de forma mosaica como uma estrutura intermediária que permite a mediação entre sistema político e setores privados do «mundo vivido». Essas esferas, explica Habermas, diferenciaram-se por níveis, segundo a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e da sua abrangência. Ou seja, as esferas públicas contemporâneas são espaços fundamentais para se enfrentar os limites da democracia liberal representativa e alavancar modelos mais participativos, dialógicos, deliberativos de democracia, os quais enfatizam que a política é negócio que diz respeito a todos. (Leal, 2009).

Para que a política não seja atributo das elites, conforme Liszt Vieira (2001), é indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação, assegurando-se a todos, principalmente aos grupos sociais minoritários, igualdade de acesso à esfera pública, mediante o discurso, independentemente dos conteúdos.

Habermas ressalta, todavia, que, ainda que a formação de opinião tenha de ser facilitada pelas normas legais, ela não pode ser completamente organizada por estas. Ao contrário, tem de haver equilíbrio entre a formação de vontade política instituída constitucionalmente e o fluxo espontâneo de comunicação não subvertido pelo poder, por meio de uma esfera pública que não seja guiada totalmente para a tomada de decisões, mas também para a descoberta, estudo e resolução de problemas. A sociedade civil é capaz de constituir esferas públicas relativamente autônomas de modo que suas demandas elaboradas ressoem na esfera pública política (Estado), na mídia e no mercado. Se sindicatos e partidos políticos perderam boa parte de sua legitimidade em tempos atuais, movimentos sociais, na forma de organizações e associações livres, não estatais e não econômicas, assumiram em grande parte papel atuante nas esferas públicas.

Os movimentos sociais são, atualmente, inclusive no Brasil, os principais responsáveis por captar problemas sociais que ressoam nas esferas privadas e transformá-los em questões de interesse público. Além disso, têm o papel de ampliar o próprio espectro do político, ao incorporar novos temas na agenda política. Se uma sociedade social forte cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, uma sociedade civil fraca, por outro lado, é normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado.

### *O papel do Estado*

Ramos (2007) alerta para os riscos do uso exclusivo da ideia de sociedade civil como força aglutinadora e transformadora da concentração do poder nas comunicações. Para ele, é despolitizada, acrítica e desideologizada a ideia de uma sociedade civil que se mistura e se confunde com a de um terceiro setor instrumental à manutenção da hegemonia e à expansão da doutrina neoliberal (Ramos, 2007: 21).

A crítica se embasa teoricamente no conceito de aparelhos privados de hegemonia, de Antonio Gramsci. O autor lembra que a noção de sociedade civil incorporou-se ao senso comum no Brasil nas décadas de 70 e 80 do século passado, durante a resistência política, desarmada, ao regime militar. O movimento incorporou trabalhadores, empresários, estudantes, líderes sindicais, profissionais liberais, em um amplo espectro ideológico que se chamou de *sociedade civil* por sua oposição à ditadura ou *sociedade militar*. Esse foi um movimento identificado com o *bem*, em oposição ao *mal* personificado pelos militares. Segundo ele, foi com essa compreensão da sociedade civil do *bem* que o movimento pela democratização da comunicação no Brasil se organizou; de um modo, porém, que, no tempo, não se iria sustentar, pelo menos do ponto de vista da teoria que ampara a mudança social em favor do trabalho e contra o capital. Na concepção de Ramos, essa sociedade civil do *bem* teria se tornado, em parte, importante instrumento de legitimação do capital, na medida em que teria incorporado as ideias liberais de *terceiro setor* e *não-governamental*.

Tendo em vista o alerta de Ramos, destacamos que o movimento da sociedade civil de que tratamos não isenta o Estado de seu papel essencial na formulação de políticas públicas de comunicações. O conceito de políticas públicas pressupõe justamente esse papel primordial do Estado na formulação de diretrizes e direcionamentos para se concretizar o direito à comunicação. Não obstante, o uso da concepção de sociedade civil se faz necessário no sentido de destacar que a formulação dessas políticas deve levar em conta as necessidades de um público desatrelado de interesses de entes do mercado. A concepção de políticas públicas democráticas pressupõe a participação desse público não estatal e não comercial, que aqui estamos chamando de sociedade civil. Não há democracia completa sem a participação desse público como legitimador dos atos estatais. Conforme Coutinho, sobre a noção de sociedade civil em Gramsci:

Vemos assim que a sociedade civil tem, por um lado, uma função social própria: a de garantir (ou de contestar) a legitimidade de uma formação social e de seu Estado, os quais não têm mais legitimidade em si mesmos, carecendo do consenso da sociedade civil para se legitimarem. E, por outro lado, que ela tem uma materialidade social própria: apresenta-se como um conjunto de organismos ou de objetivações sociais, diferentes tanto das objetivações da esfera econômica, quanto das objetivações do Estado strictu-sensu. Digamos que, entre o Estado que diz representar o interesse público e os indivíduos atomizados no mundo da produção, surge uma esfera pluralista de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si. Essa esfera intermediária é precisamente a sociedade civil, o campo dos aparelhos privados de hegemonia, o espaço da luta pelo consenso, pela direção político-ideológica. (Não é aqui necessário falar sobre o papel dos partidos políticos nesse quadro: o de agregar as correntes dominantes na sociedade civil, de promover uma síntese política que sirva como base para a conservação da velha dominação ou para a construção de um novo poder de Estado). Quando surge esse mundo intermediário da sociedade civil, e quando ele não está totalitariamente subordinado a um Estado despótico, podemos dizer que a sociedade passou de seu período meramente liberal para um período liberal-democrático (Coutinho, 2000: 18).

Em seu tempo, Gramsci via, portanto, a sociedade civil, estruturada pelo que chamou de *aparelhos privados de hegemonia*, como alternativa viável de produção de novas hegemonias emancipatórias, na medida em que subentendia um relativo equilíbrio entre esses aparelhos, da igreja laicizada às escolas igualmente laicas, dos sindicatos em ascensão política à imprensa de opinião ainda não totalmente comercializada, em especial na Europa. Ele acreditava ser possível a produção de consensos emancipatórios pela via de uma cultura e de uma prática política revolucionárias, ao alcance de um proletariado socialmente majoritário e politicamente educado (Ramos, 2007: 37). Não obstante, para Ramos, esse potencial transformador que se tenta atribuir à sociedade civil nos termos em que Gramsci a formulou desaparece no processo de fusão desta ideia com a de *terceiro setor*. Ao atualizar a ideia gramsciana de aparelhos privados de hegemonia, Ramos inclui justamente dois agentes habitualmente não encontrados na literatura do campo — a Empresa e o Terceiro Setor:

Se atualizarmos para hoje a ideia gramsciana de aparelhos privados de hegemonia, a compor a sociedade civil contemporânea, nela encontraremos, possivelmente, a seguinte hierarquia, por ordem de capacidade de projeção de poder: a Empresa, ou seja, o conjunto ideológico dos preceitos que conformam o que também chamamos de mercado; as Instituições de comunicação, ou, como as tratamos mais comumente, a Mídia; o Grupo, conjunto de associações pessoais que mais influenciam nossos comportamentos; a Família; as Igrejas; a Escola; o Sindicato ou Associação, de trabalhadores ou empresariais; e o chamado Terceiro Setor. Ou seja, Empresa e Mídia são os principais aparelhos privados de hegemonia: este, a Mídia, uma forma singular daquela, a Empresa (Ramos, 2007: 38).

De fato, como mostra Habermas, as organizações e associações livres, não estatais e não econômicas certamente não constituem o elemento mais evidente numa esfera pública dominada pelos meios de comunicação tradicionais<sup>8</sup> e pelas grandes agências de pesquisa de opinião e de mercado. Mesmo assim, elas formariam o «substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais, exercendo influência sobre a formação institucionalizada da opinião e da vontade» (Habermas, 1997:100).

Quando se nota o poder dos meios de comunicações em geral, costuma haver um sentimento de ceticismo com relação às chances da sociedade civil vir a exercer influência sobre o sistema político. A economia política das comunicações nos mostra que as esferas públicas estão sujeitas a deformações, em virtude da centralidade dos meios de comunicação social eletrônica na formação de opinião.

Para Habermas, contudo, tal avaliação vale somente para uma esfera pública «em repouso». Se houver mobilização, as estruturas sobre as quais se apoiam a autoridade de um público que toma posição podem começar a vibrar. E as relações de força entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer transformações.

Cabe acentuar, assim, que não se defende aqui um Estado mínimo sob máximo controle público. Não se trata aqui de clamar por uma sociedade civil forte em oposição dicotômica ao Estado, e sim em complementação a este, como parte do processo de legitimação das políticas estabelecidas por este Estado, essencial para a concretização da democratização da comunicação e para o próprio amadurecimento da democracia do País.

### *Modelo institucional e normatividade*

Esta pesquisa parte de um pressuposto central para pensar uma nova base de normatividade para as comunicações eletrônicas: o de que o atual modelo institucional brasileiro foi assentado, no século XX, sobre bases normativas essencialmente autoritárias e patrimonialistas. Autoritarismo e patrimonialismo<sup>9</sup> estes que são traços marcantes da formação sociopolítico e cultural brasileira.

O termo normativo, como aqui adotado, diz respeito ao regramento amplo que incide, no caso, sobre a comunicação social eletrônica, desde os traços de caráter sociopolítico e cultural, acima referidos —a que se podem somar outros, como cordialidade, compadrio, clientelismo e coronelismo—, aos regramentos

---

<sup>8</sup> Os meios de comunicação social eletrônica encontram-se, em geral, na justaposição entre a esfera pública e o mercado. Por isso, podem ser considerados como esfera semi-pública.

<sup>9</sup> Nos termos de Faoro, entende-se por patrimonialismo a apropriação privada de bens públicos em proveito de interesses particulares, além da submissão dos servidores públicos a uma rede patriarcal, «na qual eles representam a extensão da casa do soberano» (Faoro, 2001: 38). As práticas patrimonialistas causam prejuízos para o patrimônio público, o que por sua vez compromete a democracia e o caráter cívico da gestão pública de bens comuns a toda a sociedade.

formais, constitucionais e legais, derivados de e aplicados por instituições estatais, públicas e privadas. Ao conjunto desses regramentos e instituições damos o nome de modelo institucional.

Conforme Hallin e Papathanassopoulos (2002), o clientelismo tem se revelado uma categoria central para se compreender a organização social e política de países da América Latina e do sul da Europa. Na Itália, refere-se a *clientelismo*, na Grécia a *rousfeti*, nos países de língua espanhola a *casiquismo* ou *caudillismo* e, no Brasil, a *coronelismo*. Os autores destacam que a centralidade da categoria varia de país para país, prevalecendo com mais intensidade nos países com desenvolvimento tardio da democracia. A transição tardia à democracia é, aliás, uma característica de todos esses países —o que tem impactos profundos sobre o sistema de comunicações. No caso do Brasil, pode-se dizer, que, desde a Constituição de 1988, avanços significativos na garantia e proteção de direitos fundamentais, reforçando a força política da cidadania e da democracia, tem combatido estruturas corone-listas orientadoras, no passado, de práticas políticas no país.

Entendemos que somente um novo modelo institucional, com um arcabouço regulamentar e regulatório atual e estável, permitirá avanços democráticos nas comunicações, na forma de acesso crescente da população a meios de produção e distribuição; de publicização, desconcentração e descentralização da propriedade privada dos meios; de fortalecimento do controle público<sup>10</sup> sobre os meios privados, públicos e estatais de produção e distribuição. Um novo modelo institucional para a comunicação eletrônica brasileira terá de estar estruturado sobre bases legais claras e condizentes com o desenvolvimento político-institucional do país no século XXI e com as mudanças tecnológicas em curso, especialmente com a convergência tecnológica entre as diferentes plataformas de comunicações.

Este estudo se insere no esforço de articular as contribuições de distintos modelos institucionais de comunicações ao avanço do debate atual sobre a reforma do atual paradigma do setor das comunicações no Brasil. Para isso, foram avaliadas questões políticas, econômicas e culturais que perpassam esses modelos. Nossa questão de pesquisa pode ser assim expressa: quais são as políticas de comunicações dos países escolhidos e como essas políticas determinam os seus modelos institucionais?

Um estudo paradigmático nesse sentido foi realizado por Hallin e Mancini (2004), que identificaram três modelos básicos de relação entre a comunicação social (noção que aqui inclui a imprensa) e os sistemas políticos: o «modelo pluralista polarizado» ou «mediterrâneo»; o «modelo democrático corporativista»; e o «modelo liberal» ou «anglo-americano».<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> A noção de «controle público» está relacionado aos critérios e procedimentos da democracia formal e remete à necessidade de o cidadão se integrar aos processos decisórios, com atuação politicamente ativa e conhecimentos para participar de debates públicos. Para isso, se requer um nível bastante elevado de transparência e publicização das atividades e ações estatais (Leal e Ribeiro).

<sup>11</sup> As categorias de análise dos sistemas de mídia nacionais envolvem quatro dimensões-chaves: (1) o grau e forma de desenvolvimento dos mercados de mídia, com ênfase espe-

O primeiro modelo, encontrado na área mediterrânea no sul da Europa (França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha), é caracterizado por baixos níveis de circulação de jornais e de profissionalização no jornalismo assim como altos níveis de intervenção estatal e de ligação entre política e comunicação social. Outras características centrais são o desenvolvimento fraco ou tardio do mercado, o desenvolvimento fraco de uma autoridade legal-razional e muita evidência de clientelismo.

Já o «modelo democrático corporativista», do centro e norte da Europa (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça), é caracterizado por altos níveis dos quatro parâmetros pesquisados: circulação de jornais, profissionalização no jornalismo, paralelismo entre política e mídia e intervenção estatal, com o Estado envolvido em matérias econômicas, com papel reconhecido de manter o «bem-estar público» no âmbito da mídia.

Por fim, há o «modelo liberal» ou «anglo-americano», da região do Norte Atlântico (Grã-Bretanha, Canadá, Irlanda e Estados Unidos), que apresenta níveis médio de circulação de jornais, forte profissionalização e baixos níveis de paralelismo político (com exceção da Grã-Bretanha) e de intervenção estatal. Neste modelo, existe uma cultura bem desenvolvida de autoridades legais-razonais e baixos níveis de clientelismo. O mercado tem um papel importante.

Em estudo comparativo entre os sistemas de comunicação social do sul da Europa e da América Latina, Hallin e Papathanassopoulos (2002) mostram que muitas das características encontradas em países como Itália, Grécia, Espanha e Portugal também podem ser encontradas em sistemas comunicacionais da América Latina, embora em formas mais extremas nestes. Os países estudados foram Brasil, Colômbia e México. Para eles, essas semelhanças não são surpreendentes, porque existem conexões históricas entre as duas regiões e paralelos claros em seu desenvolvimento político, particularmente pelo fato de existir, nessas regiões, conflito entre tradições liberais-democráticas e autoritárias. Os autores focam especialmente no conceito de clientelismo político para estudar os paralelos entre as duas regiões. Vale ressaltar que, nesse sentido, o aprofundamento do estudo dos sistemas de comunicações da Espanha e do México, realizada em nossa pesquisa, revelou-se uma escolha acertada para a compreensão do modelo institucional brasileiro e sua relação com as características históricas e culturais do País.

cial na circulação de jornais; (2) a variação do «paralelismo político» ou o grau e natureza das ligações entre os partidos políticos e a mídia, ou em que medida a mídia reflete as divisões políticas do país; (3) o grau (e a direção) do desenvolvimento da profissionalização do jornalismo; e (4) o grau e a natureza da intervenção estatal no sistema político. Os autores também levam em conta se uma cultura de autoridades legais/razonais está estabelecida, em oposição a uma cultura de clientelismo, na qual o instrumentalismo vigora. Todas as sociedades analisadas pelos autores são democracias, comprometidas com o pluralismo político, mas eles analisam em que medida o pluralismo é moderado ou polarizado. Para eles, o pluralismo moderado é um ambiente mais propício para o desenvolvimento de uma mídia profissional e comercial. Já o pluralismo polarizado, com clivagens profundas e baixo consenso, seria ambiente propício para o desenvolvimento de uma mídia mais comprometida politicamente.

Conforme Hallin e Papathanassopoulos, os sete países estudados caracterizam-se pelo baixo nível de circulação de jornais e pela grande importância da mídia eletrônica; por reportagens com forte viés político; pela instrumentalização da comunicação social privada; pela politização da comunicação social pública e da regulação da radiodifusão; e pelo desenvolvimento limitado do jornalismo como uma profissão autônoma. Notou-se, em todos os países estudados, uma tendência forte de controle da comunicação social por interesses privados e uma tendência de seu uso para fins político-partidários. No Brasil, por exemplo, os autores ressaltaram o uso político-partidário das outorgas de radiodifusão, concedidas em grande parte a aliados políticos de sucessivos presidentes e ministros das Comunicações.

Como mostram os autores, esses padrões de organização política clientelista se manifestam nas instituições de regulação da comunicação social, enquanto em países de modelo liberal, como os Estados Unidos, a tradição é de agências independentes, separadas do controle direto do governo, com profissionalização de pessoal. Nos países do sul da Europa e na América Latina, haveria tendência maior a partirização/politização dos organismos, mais sujeitos a pressões e com menos capacidade para fazer cumprir as obrigações legais/regulamentais previstas (menos *enforcement*). Segundo os autores, nesses países, a partidarização/politização dos órgãos reguladores coexiste com uma regulação relativamente fraca dos radiodifusores privados, no sentido de que muito poucas obrigações de serviço público e poucas restrições às práticas comerciais são impostas.

Para Hallin e Papathanassopoulos, as relações clientelistas têm sido alteradas principalmente nas duas últimas décadas, devido a processos como urbanização, industrialização e crescimento da classe média e da sociedade civil. A transição do modelo econômico de substituição de importações pelo modelo neoliberal também é um fator importante. Essa transição envolveu a privatização de determinados segmentos das comunicações, a introdução da competição em outros segmentos, e as mudanças de orientação da comunicação social —de político-ideológica, com disposição para o debate público equilibrado, a político-ideológica sem disposição para o debate que não seja o de atribuir vantagens aos seus interesses econômico-comerciais.

Os autores observam ainda que, recentemente, há uma convergência de todos os modelos na direção do modelo liberal ou anglo-americano —o que é revelador da importância de estudar um expoente desse modelo, os Estados Unidos. A lógica desse modelo essencialmente de mercado tende a minar as relações clientelistas, substituindo critérios políticos por critérios mercadológicos em questões como decisões sobre notícias. A tendência, agora, é que os países enfrentem problemas parecidos aos de modelo liberal, como concentração na mídia e falta de diversidade nas notícias. Um ponto importante de análise é o impacto do marco legal comum da União Europeia, que tende a impor justamente esse marco legal orientado para o mercado. Cabe notar, porém, que algumas variações nos sistemas políticos persistirão e continuarão a moldar (e serem moldados) pelos sistemas de comunicações. A despeito da tendência de que países classicamente clientelistas migrem para esse novo modelo, o conceito de clientelismo e seus

derivados permanece crucial para entender os sistemas de mídia de países do Sul da Europa e da América Latina.

Os modelos de Hallin e Mancini e de Hallin e Papathanassopoulos oferecem um parâmetro importante para o nosso estudo comparativo, a despeito de se centrarem na comunicação social como um todo (com a inclusão do setor impresso), e não nos sistemas de comunicações eletrônicas (o que exclui a imprensa, mas inclui as telecomunicações e as redes de informática). Atenta-se para o fato de que se trata aqui de tipos ideais, que objetivam identificar padrões, e não realidades homogêneas.<sup>12</sup>

### *Procedimentos metodológicos*

Esta pesquisa adotou como estratégia metodológica a articulação entre o estudo de caso e a análise comparativa. O estudo de caso permite o aprofundamento da dinâmica de atuação de cada modelo investigado, enquanto a comparação permite ressaltar semelhanças e diferenças entre esses modelos, contrastando-os com os pressupostos teóricos adotados.

Frente a outras estratégias de pesquisa, tais como o levantamento, Yin (2001) argumenta em prol da estratégia do estudo de caso como perspectiva preferencial quando a pesquisa está voltada para acontecimentos contemporâneos, nos quais o comportamento dos objetos da pesquisa não está sob o controle do pesquisador. O objeto desta pesquisa possui características perfeitamente ajustadas a essa recomendação, na medida em que serão investigados fenômenos eminentemente contemporâneos, embora o estudo abranja também aspectos históricos. Além disso, a pesquisa contempla também o segundo critério proposto por Yin, uma vez que não há possibilidade de controle do objetivo pelo pesquisador.

A introdução de uma perspectiva comparativa na estratégia de pesquisa se deve a algumas vantagens práticas da comparação, como a possibilidade de um conhecimento detalhado de experiências de outros contextos, como destaca May (2004). Vigour (2005) define a comparação como «o olhar sistemático, a confrontação de ao menos dois casos sob um ângulo particular, definido pelo pesquisador». Sartori (1994) aponta como principal atributo do método comparativo a possibilidade do pesquisador controlar as hipóteses de pesquisa. O controle de que trata Sartori não tem pretensão universal, mas está refletido no trato sistemático dos objetos comparados sob o mesmo esquema teórico e sob os mesmos procedimentos metodológicos. A comparação agrega, assim, confiabilidade à pesquisa, ao estabelecer um tipo de controle que não está presente nos estudos de caso. Ela permite a observação de padrões e a generalização de certos resultados.

No desenho desta pesquisa procurou-se, portanto, prever uma estratégia de estudo de caso comparativo, envolvendo as políticas de comunicações e os mode-

---

<sup>12</sup> Para esta parte da Introdução foi essencial a consulta ao trabalho de pesquisa da doutoranda em Comunicação, Míriam Wimmer, cuja tese, também um estudo comparado, tem por tema *Direito, Democracia e Acesso aos Meios de Comunicação de Massa*.

los institucionais para o Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela, a qual contemplou requisitos tanto da estratégia de estudo de caso como do método comparativo. Nesse sentido, a definição do objeto de pesquisa, das fontes de dados e dos procedimentos de análise deve ser harmonizada em relação às duas perspectivas. A coleta de evidências teve como princípio a multiplicidade de fontes, procurando ampliar a validade do estudo, tal qual proposto por Yin (2001). Os procedimentos envolveram pesquisa bibliográfica e análise documental. Foram utilizados como documentos-base para a pesquisa: as constituições de cada país; leis setoriais; regulamentos de órgãos reguladores; anais de discussões parlamentares; publicações acadêmicas; estudos realizados por entidades da sociedade civil; notícias; entre outros.

No que diz respeito à organização das informações obtidas na pesquisa, elegemos algumas categorias de análise as quais denominamos de eixos temáticos. As diferentes fontes de evidência consideradas para este trabalho foram selecionadas a partir da técnica da codificação temática (Flick, 2004). Esse tipo de análise tem como característica desenvolver uma categorização das evidências recolhidas em função de uma estrutura temática definida previamente com base no referencial teórico investigado e/ou nos resultados de pesquisas anteriores. Neste sentido, a codificação temática está fortemente relacionada ao que Blanchet e Gotman (2001) e Bardin (2006), este no contexto da análise de conteúdo, denominam como análise temática.

Fazer uma análise em termos de categorias envolve compreendê-las, como propõe Bardin (2006), como «(...) rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sobre um título genérico, agrupamento este efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos» (Bardin, 2006: 111). Em relação a outras formas de categorização, a codificação temática se diferencia por seu caráter apriorístico. No seu desenvolvimento, entretanto, essa técnica analítica não descarta a incorporação de categorias não previstas, embora esse procedimento requiera uma análise crítica da generalidade da categoria eventualmente incorporada aos casos em estudo.

Foram definidas, portanto, as seguintes categorias de análise e respectivos indicadores:

Tabela I. Categorias e indicadores previstos na codificação temática

Categorias	Indicadores
Ambiente político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sistema de governo.</li> <li>— Organização dos poderes.</li> <li>— Sistema partidário.</li> </ul>
Ambiente legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tratamento constitucional dado às Comunicações.</li> <li>— Principais leis de comunicações.</li> <li>— Instituições de governo que agem sobre o setor.</li> <li>— Principais definições legais.</li> <li>— Reformas legais recentes.</li> <li>— Regulação de práticas anticompetitivas.</li> </ul>
Serviços de Radiodifusão	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Modos de organização.</li> <li>— Tipos de serviço.</li> <li>— Tipos de licença e procedimentos de licenciamento.</li> <li>— Organização da televisão comercial.</li> <li>— Organização da televisão pública.</li> <li>— Organização da televisão estatal.</li> <li>— Restrição à propriedade ou controle dos serviços de radiodifusão.</li> <li>— Regulação da propriedade cruzada de companhias de mídia, incluindo rádio, TV e jornais.</li> <li>— Regulação de conteúdo, fomento e controle social de conteúdo.</li> <li>— Regulação da propaganda.</li> <li>— Regulação da TV digital.</li> </ul>
Serviços de Telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Modos de organização.</li> <li>— Tipos de serviços.</li> <li>— Tipos de licenças e procedimentos de licenciamentos.</li> <li>— Regras sobre a propriedade das prestadoras de serviços de telecomunicações.</li> <li>— Mudanças recentes na legislação de telecomunicações.</li> <li>— Operadores do setor.</li> </ul>
Atores do setor	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Grupos empresariais dominantes.</li> <li>— Entidades representativas de agentes do mercado.</li> <li>— Entidades da sociedade civil não empresarial.</li> </ul>
Usuários	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Número de telespectadores e de ouvintes.</li> <li>— Número de assinantes de TV paga, telefonia fixa e móvel.</li> <li>— Número de usuários de internet.</li> </ul>

Cabe ressaltar que, embora as categorias tenham guiado a pesquisa, o modelo de cada país tem características próprias, que nem sempre puderam ser enquadradas dentro dos indicadores propostos. Assim, outras características relevantes de cada modelo foram apontadas quando se revelaram úteis para os propósitos da pesquisa. Na comparação final, foram analisadas não apenas as categorias formais, mas também se levou em conta uma visão global do modelo institucional e sua relação com o sistema político dos países.

Em relação à reforma no setor de telecomunicações brasileiras, mais precisamente, sua privatização, esse movimento ocorre em 1997. Mas, no que diz respeito à radiodifusão, os movimentos pela nova regulamentação do setor chegam, ainda que timidamente, ao Brasil, em 2010, a partir da constituição de grupo de trabalho interministerial para a formulação de um novo marco regulatório convergente para as telecomunicações e para a rádio e televisão.

Se grupos de trabalhos já foram formados anteriormente com o mesmo fim, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, sem concretizarem o envio de uma proposta ao Congresso Nacional, as conjunturas política e social, além do cenário tecnológico, apontam para uma possível efetiva construção de uma nova lei para o setor. Conjuntura esta que envolve reformas com vistas à democratização das comunicações em países vizinhos, e, no caso do Brasil, o início da construção de um sistema público de comunicação, a partir de dezembro de 2007, e a realização da I Conferência Nacional de Comunicação, em dezembro de 2009. Ademais, o tema da excessiva concentração dos meios de comunicação brasileiros em mãos de poucos grupos, tal como sinaliza Vinícius (2005), começa a ganhar a agenda pública de discussões, a partir da veiculação de representações sociais e dos discursos uníssonos na mídia brasileira, que não traduzem a diversidade cultural, social e política da população. Somando-se a esse panorama, o cenário tecnológico aponta para um processo denominado de convergência tecnológica,<sup>13</sup> que demanda revisão de marcos legais em todo o mundo.

---

<sup>13</sup> Entende-se por convergência tecnológica a capacidade de uso de uma mesma plataforma de rede de telecomunicações para transportar diferentes serviços (telefonia, vídeo, música etc.).

## Referências bibliográficas

- Bardin, Laurence. *Análise de Conteúdo*. 3. ed. Lisboa : Edições 70, 2004.
- Bolaño, César Siqueira Bolaño. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?*. São Paulo: Paulus, 2007.
- Coutinho, C. N. «Democracia e socialismo no Brasil de hoje». In: Coutinho, C. N. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.
- Flick, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- Freire, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1975. 2ª edição.
- Habermas, Jürgen. «O conceito de esfera pública». In: *Direito E Democracia*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, pp. 92-105, 1997.
- Haje, Lara. «Comunicação, esfera pública e poder». In: Ramos, Murilo César Ramos; Santos, Suzy dos Santos (Org.). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, pp. 127-146, 2007.
- Haje, Lara; Leal, Sayonara; Oliveira, Fernando Paulino. «Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008». In: Revista *ABDI*, Edição 5, 2º. Semestre de 2008.
- Hallin, D.; Papathanassopoulos, S. Political Clientelism and the Media: *Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective*. In: *Media, Culture and Society*. Londres, v. 24, n.º 2, 2002.
- Hallin, D.; Mancini, P. *Sistemas midiáticos comparados*. Barcelona: Hacer, 2008.
- Leal, Sayonara A.G. Community Radio broadcasting in Brazil: action rationales and public space. *The Radio Journal*, v. 7, pp. 155-170, 2009.
- Leal, Sayonara, Ribeiro, Lavina. Mídias alternativas e esfera pública: democracia e reconhecimento nas rádios comunitárias no Brasil e na França. In: *Estudos de Sociologia*, v. 12, No. 23, 2007.
- Leal, Sayonara; Vargas, Eduardo Raupp de. Democracia técnica e lógicas de ação: uma análise sociotécnica da controvérsia em torno da definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital —SBTVD. In: *Sociedade&Estado*, Brasília, v. 26, n. 2, Aug. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000200012>. Acessado em janeiro de 2012.
- Mosco, Vicent. *The political economy of communication*. London: Sage Publication, 1998.
- Pereira, Potyara A.P. *Política Social* —temas e questões. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- Ramos, Murilo César. *Às Margens da Estrada do Futuro —comunicações, políticas e tecnologia*. Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília. Livro-Eletrônico. Brasília, DF: 2000.
- \_Les Politiques Nationales de Communication e la Crise des Paradigmes. In: Zylberberg, Jacques; Demérs, François (Orgs). *L'Amérique et les Amériques*. Saint-Foy (Québec): Les Presses de L'Université Laval, 1992, pp. 136-149.
- \_Chuva de Dinheiro —A Comunicação na Constituição de 1998. In: *Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular*. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2008. pp. 103-104.
- \_Critique of a National Broadband Plan. Trabalho apresentado na *Conferência Anual da Internatoba Association of Media and Communications Research*, Braga, Portugal, 2010.
- Sartori, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. II. São Paulo: Editora Ática, 1994.
- Schenkel, Peter (Org.). *Políticas Nacionales de Comunicación*. Quito, Equador: Editorial Época, 1981.
- Unesco. *Um Mundo. Muitas Vozes —Comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro, RJ: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- Vieira, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- Vigour, Cécile. La comparaison dans les Sciences Sociales: pratiques et méthodes. Paris: La Découverte, 2005.
- YIN, Robert K. *Estudos de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.