

EMPRESA DE COMUNICAÇÃO E CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DE MENSAGENS

Eduardo de Melo FERREIRA

(Professor do Instituto de Artes e
Comunicações da Puccamp)

Se a discussão sobre o papel do profissional de comunicações no surgimento e na preservação da democracia habitualmente interessam mais de perto os próprios profissionais da área, o mesmo não se dá quando se trata da empresa de comunicação. A maior parte dos países atualmente dispõe de legislações complexas, que regendo detalhadamente o funcionamento das empresas de comunicação, atingem principalmente a imprensa escrita de informação e a televisão. Com efeito. Esses meios de comunicação de massa (m.c.m.) têm um impacto direto no panorama político de cada país, impacto suficiente para colocar o poder de controlá-los como um dos caminhos privilegiados para pessoas ou grupos atingirem e/ou manterem o poder político. Esta potência dos m.c.m. não foi esquecida pelos diversos legisladores através da história.

O que me interessa mostrar neste artigo é, por um lado, que as legislações existentes hoje no mundo se inspiram

basicamente em três doutrinas “filosóficas” (autoritária, liberal, de “responsabilidade social”) e, por outro lado, mostrar que nos países em que há um alto grau de respeito aos valores democráticos existe uma tendência, mais ou menos acentuada, desses meios serem controlados pelos profissionais de comunicações, sendo indicador privilegiado para medirmos este fenômeno a independência das empresas de tv e de imprensa informativa com relação a influências políticas e econômicas.

TRÊS DOUTRINAS SOBRE O PAPEL DO FLUXO DE MENSAGENS DE MASSA

Esta caracterização das doutrinas básicas sobre o papel que a mensagem de massa deve ter na vida política apoia-se nas considerações de F. Balle (*Médias et Société*, Editions Montchréstien, Paris, 1980, principalmente pp 193-222) sobre as versões do regime concorrencial em comunicações. Por razões de economia, eu simplifiquei as quatro doutrinas descritas por Balle, fundindo a doutrina que ele chama de “soviética totalitária” com aquela por ele denominada “autoritária”. O resultado desta fusão é o que eu estou chamando de doutrina autoritária, que engloba a nazista, a maiosta e a comunista soviética. A partir disso podemos considerar que o fluxo de mensagens de massa de cada país é determinado pelo panorama político lá vigente. Mas os panoramas políticos são conhecidos e para não complicarmos muito a discussão vamos considerar então três situações que são relevantes atualmente: a) a situação autoritária, b) a

situação “liberal” (o termo é objeto de controvérsias) e c) as condições políticas “democráticas” (este termo também é controvertido) em que é cobrado dos m.c.m. um alto grau de responsabilidade social como contrapartida a uma grande liberdade de atuação.

Em países onde a) as condições políticas são autoritárias a mensagem é considerada pelos legisladores e pelo poder executivo como um **instrumento** para a manutenção do regime vigente. Isto significa na prática que as empresas de comunicação, principalmente a televisão, devem ser porta-vozes do regime e que a utilidade política da mensagem prima sobre seu caráter informacional. Em regimes como o da China após Mao, ou o da URSS até 1991, mas também o do Brasil na época de Médici e Geisel, a mensagem não expressa certos eventos porque o regime, via inclusive a censura, não deixa. Exemplo desta **omissão** dos m.c.m.: o coração de uma usina nuclear explodiu na URSS nos anos cinqüenta, causando milhares de mortes e isto deixou de ser noticiado no mundo soviético até 1991, quando foram abertos os arquivos da KGB (portanto somente após o golpe comunista fracassado). Aqui a mensagem de massa é prioritariamente **propaganda**. Em países de regime autoritário, portanto, ou as empresas de comunicação são estatais de propaganda ou são propriedade dos amigos do poder e fazem também voluntariamente propaganda do regime.

Em países onde b) as condições são tipicamente “liberais”, a mensagem aparece como um espaço em que o indivíduo e a empresa privada podem exercer legitimamente o direito à propriedade e a liberdade de expressão. Nestas condições as empresas de comunicação podem legitimamente buscar um lucro máximo e seus donos podem usar a mensagem

como instrumento de propaganda de suas idéias políticas. A empresa se torna neste caso propriedade privada de algum setor minoratário da população e influencia pesadamente o cenário político, desequilibrando muitas vezes a balança eleitoral, sendo que uma pequena elite usufrui das benesses do poder, enquanto os indicadores econômicos e sociais degradingolam. Exemplo disso é o Brasil nos governos Sarney e Collor, onde a rede Globo impera ao lado de uma pequena corte (SBT, Manchete, Bandeirantes, Abril), chegando mesmo a projetar um político e inexpressivo e sem partido ao primeiro plano da política nacional e a fazer dele o presidente da República (ao menos na opinião de filósofos como Marilena Chauí e de pesquisadores da comunicação como Venício A. de Lima e Maria Helena Weber - ver artigos dos dois últimos autores na revista **Comunicação & política**, nº 11, abr-jun 1990, CBELA). Aqui podemos dizer que a mensagem é prioritariamente **mercadoria**, mas funciona também em muitos casos como instrumento subreptício de propaganda ideológica.

Vejamos agora casos em que c) as condições políticas do regime são mais positivamente democráticas. Em países onde isto acontece as classes políticas, as categorias profissionais ligadas à comunicação, a sociedade civil e o Estado, esperam e cobram das empresas de comunicação que as mensagens por elas produzidas e veiculadas sejam efetivamente um lugar onde a opinião pública se informa e se expressa. Para que isto aconteça é necessário que a mensagem se mantenha equidistante das pressões políticas e econômicas, pois aí se considera que os fatos, mesmo quando contrários aos interesses dos poderosos do momento, devem ser noticiados e pontos de vista diferentes sobre eles divulgados. Ou seja, em condições políticas democráticas o panorama é a tal ponto diversificado e plural que o caráter informacional



prevalece regularmente sobre o caráter utilitário da mensagem. Esta primazia do informacional sobre o utilitário na mensagem varia, é claro constantemente em grau, segundo o momento político e o país, mas ela aparece como um fator constitutivo da produção de mensagens. Aqui o fluxo de mensagens é considerado importante demais para o equilíbrio político, econômico e sócio-cultural do país para ter meramente um caráter de mercadoria ou de propaganda. Em países como EUA, Grã-Bretanha ou Itália exige-se que ao menos uma parte substancial do fluxo de mensagens ofereça parâmetros informacionais claros e responsáveis à sociedade.

O MODELO “LIBERAL-RESPONSÁVEL” AMERICANO

Os EUA contam com o sistema de comunicações de massa mais complexo do planeta, são os maiores produtores de mensagens e possuem a legislação mais liberal do mundo. O caráter liberal da legislação americana de comunicações vem de uma inspiração filosófica burguesa (dos escritos de Milton, Locke, Mill etc) e se marca pelo respeito à propriedade privada e às liberdades de crença, expressão e imprensa. Desde o início de sua história como país independente, os EUA têm tido praticamente uma única política nacional de comunicação, que se resume, grosso modo, no enunciado da **1ª Emenda à constituição** (emenda promulgada em 1791, e vigindo desde então): “O congresso dos EUA não fará nenhuma lei que restrinja as liberdades de expressão e de imprensa” (“...abridging the freedoms of speech and press”). Pelo grau

absoluto da negação das restrições (“nenhuma lei...”), a 1ª Emenda é um marco definitivo na história da comunicação social e tem servido de referência e de exemplo para legisladores em todo o mundo. Ora, ao longo da história americana no século vinte, surgiram leis que, segundo a maioria dos observadores e principalmente os liberais mais radicais, restringem o alcance da 1ª Emenda. As legislações e práticas “restritivas” à liberdade de imprensa podem ser classificadas em pelo menos três categorias: econômicas (leis anti-trust), técnicas (sistema de concessões de frequências hertzianas) e obrigações doutrinárias de “responsabilidade social”.

Leis anti-trust - o respeito às regras do mercado econômico (tais como a livre concorrência e a pluralidade dos agentes) é a fonte de várias leis que restringem a livre atuação dos grandes conglomerados da mídia nos EUA. No plano da atuação horizontal no mercado, a lei americana proíbe que uma empresa tenha mais de cinco concessões de tv, sendo que as concessões são regionais. Isto faz com que as grandes redes nacionais (as **major networks**, ABC, CBS, NBC e, mais recentemente a Fox-TV) sejam obrigadas a negociar com os concessionários de estações locais a programação e a dividir com eles o lucro da publicidade. A legislação sobre concentração horizontal proíbe ainda que a nível nacional cada grupo ultrapasse uma audiência previsível de 25% do total de famílias americanas (Cf. Gustavo Alves de Souza, “Estado abre a porta mas fica com a chave”, **Revista de Comunicação**, nº 10, 1987, pp 32-33). A legislação anti-cartel impede também uma verticalização excessiva dos grupos multimídia: uma mesma empresa não pode produzir e fazer a difusão de toda a sua programação, o que faz com que as networks de difusão (operadas principalmente a partir de Nova York) sejam obrigadas

a comprar seus programas (o telenoticiário não se enquadra nesta exigência) de outras empresas (na sua maior parte produzindo em Hollywood) (Cf. G. A. de Souza, *idem*).

Sistema de concessões de freqüências - o **Communications Act**, de 1934, afirmou a doutrina segundo a qual todo cidadão tem o direito de reclamar o benefício das freqüências, que pertencem a todos por se propagarem no espaço aéreo nacional. Como, por outro lado, em várias cidades o número de pretendentes às concessões é superior ao de freqüências disponíveis, havendo portanto uma relativa raridade de freqüências, foi instituído um sistema de concorrência pública, com uma série de encargos para os candidatos. O sistema de concessões obedece ao princípio da regionalização e as licenças valem por 5 anos. Ao final deste prazo deve haver nova concorrência pública, mas a empresa já detentora da concessão via de regra sai como vencedora.

Obrigações doutrinárias de “responsabilidade social” - considerou-se nos EUA que a licença para exploração de freqüência é um privilégio que implica como contrapartida o respeito ao interesse público. Neste sentido foi exigido das empresas concessionárias o respeito à chamada “Doutrina da Equidade” (Fairness Doctrine), que obriga as empresas a não se limitarem a mostrar um único ponto de vista quando emitirem programação que trate de assunto de interesse geral (greve, aborto, racismo, ecologia etc). Esta doutrina passou a ser seriamente atacada a partir de 1987. Também foi exigido durante muito tempo dos concessionários americanos o respeito à “Regra do tempo igual” (Equal Time Rule), que como o próprio nome diz, obriga que o tempo dado a cada um dos pontos de vista sobre um tema polêmico seja equivalente. Existe toda uma série de outras exigências que são cobradas

dos concessionários de televisão nos EUA (sobre a Fairness Doctrine, ver o artigo "After the Fairness Doctrine: Controversial Broadcast Programming and the Public Interest" de Patricia Aufderheide, no **Journal of Communication**, vol. 40, nº 3, 1990).

Para cuidar desta complexa legislação da comunicação foi criada a **Federal Communications Commission**, FCC. Instituída pelo Communications Act, de 1934, este órgão do governo federal americano é que concede as licenças e que faz a vigilância do respeito às regras contratuais das concessões. Por ser a instância concedente a FCC foi concebida como um órgão cuja legitimidade tinha que ser reconhecida pela maioria da população. Assim, seus sete membros (com mandato de sete anos) são indicados pelo presidente da república, com o consentimento do senado (o senado tem, portanto, poder de veto sobre os nomes). Apesar deste sistema ser idêntico ao de nomeação dos juizes da Suprema Corte, a atuação da FCC tem sido objeto de permanente contestação. Parte da opinião pública, os setores mais à esquerda, considera sua atuação excessivamente tímida na vigilância das programações, estes setores também consideram que a FCC permite alegremente que os m.c.m. afastem as massas da cultura elevada e que as televisões aviltem a cultura popular. A contestação vem também de setores mais à direita no espectro político que acusam a FCC de intervencionismo estatal, e de impedir que os mecanismos de mercado atuem efetivamente.

O que parece que fica claro nesta discussão é que os EUA, apesar de terem um sistema mediático quase que totalmente nas mãos da iniciativa privada (PBS - Public Broadcasting System, a rede pública de tv, mesmo contando

com recursos anuais de mais de US\$ 400 milhões tem níveis de audiência que raramente ultrapassam os três pontos percentuais), dispõem de uma série de ferrolhos jurídicos capazes de proporcionar pelo menos dois elementos importantes para a democracia na comunicação: a garantia da liberdade de empreender (via direito de propriedade e 1ª Emenda) e a proibição da consequência nefasta desses direitos, que é o monopólio, ou o oligopólio, da comunicação por algum indivíduo ou segmento social minoritário.

Temos, na minha opinião, elementos suficientes para vermos no funcionamento dos m.c.m. dos EUA a consciência que a sociedade americana tem da importância da mídia para o bom funcionamento da democracia, sendo que esta consciência aparece na exigência de que os m.c.m. forneçam de fato informação objetiva à opinião pública. Podemos por fim indagarmos se a mídia americana está cumprindo o papel de veículo da expressão da opinião pública ou se simplesmente serve de difusor das idéias do establishment, mas a resposta a esta questão envolve uma discussão sobre os próprios conceitos de opinião pública e de liberdade de expressão, o que extrapola os limites deste artigo.

O MODELO “ESTATAL-RESPONSÁVEL” EUROPEU

Se a partir do pós-guerra os países mais desenvolvidos da Europa ocidental mantiveram políticas de comunicação semelhantes à americana no que diz respeito à mídia imprensa, garantindo liberdade praticamente total de

imprimir à iniciativa privada, o mesmo não se deu no setor de rádio e teledifusão. Legisladores da Alemanha, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália e de outros países europeus consideram, desde o começo da era da televisão, que sua exploração devia ficar a cargo de empresas que pertencessem ao conjunto da sociedade (portanto empresas estatais). O impacto político da mensagem veiculada pela tv aparecendo aos olhos do legislador europeu como excessivamente alto para que o controle das empresas de tv ficasse fora do domínio estatal.

As legislações e as práticas dos executivos destes países refletem de maneira cristalina a situação dos respectivos eleitorados entre os anos cinqüenta e oitenta: em todos eles vemos panoramas políticos divididos quase que “meio a meio” entre direita e esquerda - Grã-Bretanha, conservadores e trabalhistas; França, gaullistas, socialistas e comunistas; Itália, democratas-cristãos e comunistas etc. O poder da televisão de desequilibrar a balança política foi a tal ponto visível para os europeus que não houve grandes problemas para a aceitação de sua estatização. Ora, o que me parece mais interessante nas políticas européias de televisão é o cuidado em evitar que o governo de plantão se apoderasse do controle da tv fazendo-a um mero instrumento de propaganda de sua ideologia. Ou seja, dada a diversidade do eleitorado, pareceu evidente aos europeus que era necessário garantir que as empresas estatais de tv ficassem livres tanto das influências do poder econômico quanto do poder político executivo de plantão.

O estatuto das empresas de televisão na Europa permaneceu estável por aproximadamente trinta anos (1950-1980). Uma visão panorâmica rápida deste período em alguns países pode fornecer elementos esclarecedores sobre

a diversidade das formas encontradas para garantir a independência da tv.

Grã-Bretanha - o caso deste país merece especial atenção por ser atipicamente típico (sic): formalmente não há monopólio estatal e nem independência política e econômica da tv. A lei britânica, com efeito, fez conviverem duas emissoras estatais (BBC1 e BBC2) com uma emissora financiada pela publicidade (ITV), não havendo portanto monopólio estatal (situação quase inexistente no resto da Europa nesta época). Ora, ITV é uma espécie de pool de produtoras independentes regionais (Thames TV, Granada, London Weekend TV, ATV, Yorkshire TV e Scottish TV) e seus telejornais são produzidos por ITN, que é por sua vez uma produtora de telenoticiário controlada pelo sindicato dos proprietários de jornais. ITN, apesar de privada, não tem muita coisa a ver com a rede Globo por exemplo, pois seus acionistas são empresas regionais e por outro lado ITV é controlada pela IBA (Independent Broadcasting Authority), conselho composto por onze membros com mandato de cinco anos, nomeados pelo primeiro-ministro segundo critérios que devem respeitar um equilíbrio profissional, social, regional e político (Cf. F. Balle, **Médias et Sociétés**, p. 329).

Por outro lado BBC1 e BBC2 também são dirigidas por um conselho de 12 “governadores”, com mandato de cinco anos, indicados pelo governo. Ora, a nomeação deste conselho segue também critérios bastante rígidos, e além disso os profissionais que lá trabalham são “ciumentos” de suas prerrogativas de independência e não admitem nomeações que não contem com o assentimento da categoria, sendo apoiados neste sentido por amplos setores da opinião pública. Por razões como estas acima apontadas, a maior parte dos

estudiosos da comunicação admite que uma característica marcante da televisão britânica é sua grande independência. Isto ficou mais claro após 1982 com o surgimento de Channel Four, controlada por ITV, emissora com vocação essencialmente cultural e que, segundo Nicolau Sevckenko é “a mais fascinante experiência televisiva da década” (Cf. ““Channel Four” põe a TV a serviço da arte”, **Folha de São Paulo**, 27/1/88, p. A-46).

Holanda - o sistema encontrado pelos holandeses é particularmente original. Existem dois canais nacionais de televisão, sendo que os equipamentos de emissão são propriedade estatal e a exploração das ondas é concedida a associações de telespectadores. As sete associações mais importantes se uniram e formaram a NOS (Fundação Holandesa das Emissões). As associações produzem seus programas e são bastante representativas, havendo associações protestantes, católicas, socialistas, ecologistas, e também outras política e religiosamente neutras. Vê-se portanto que neste sistema também a tv mantém um alto grau de independência política e econômica, pela pluralidade das fontes produtoras dos programas.

Itália - Até 1976 havia neste país apenas duas emissoras de tv, RAI Uno e RAI Due. Empresas estatais, elas tinham programações de entretenimento de boa qualidade, mas sempre foram acusadas pelas oposições comunista e socialista de apresentarem um noticiário sistematicamente favorável demais à Democracia Cristã no poder. Esta situação deplorável colocava a Itália em situação parecida com a da França, da Espanha e de Portugal: mais ou menos explicitamente, a direita no poder se servia da tv estatal para propagandear sua ideologia, o que sempre provocou os protestos da oposição de esquerda. A partir de 1976 no

entanto, o cenário muda rapidamente. A Corte Constitucional italiana decreta o fim do monopólio das RAIs e isto permite uma verdadeira explosão no número de emissoras de tv, que chega a mais de mil no começo dos anos oitenta. Também rapidamente assiste-se a formação de grandes redes privadas, que despejam cotidianamente programações apelativas, baseadas em enlatados americanos e programas de auditório do tipo dos feitos no Brasil por Silvio Santos e Faustão Silva. O equilíbrio porém começou a surgir com a entrega de RAI Due a comunistas e socialistas a partir de 1975, do fim do monopólio estatal e também da "Legge Mammi", de 1990, que proíbe o proprietário de jornal que supere 16% da tiragem total do setor de possuir emissoras de tv. Esta lei proíbe que uma empresa abocanhe mais de 20% da receitas da comunicação de massa, a lei Mammi também permite que as televisões privadas transmitam emissões ao vivo, concedendo finalmente às televisões italianas o direito de se equipararem à quase totalidade das emissoras do mundo neste aspecto.

RUMOS ATUAIS

Vemos que na Europa e nos EUA o controle das empresas de comunicação, principalmente as televisões, é atualmente estreitamente vigiado, e que as programações de informação são cada vez mais submetidas aos ditames da objetividade, seja pelas exigências de um mercado competitivo, seja pelas exigências de um panorama político pluralista.

Não se pode dizer, contudo, que não haja deslizos e excessos, mas o que me importa mostrar é apenas que nestes

países a comunicação televisual hertziana não está sendo deixada ao bel prazer de uma ínfima minoria de políticos ou de empresários. Os exemplos acima nos mostram que é possível se construir meios legais eficazes de, permitindo-se a liberdade de expressão e a iniciativa privada, levar os meios de comunicação a produzirem fluxos de mensagens de massa com um alto grau de responsabilidade social.

Parece-me por outro lado, importante notar que uma relativa estabilidade no panorama tecnológico entre os anos cinqüenta e oitenta contribuiu para a relativa estabilidade das aplicações das doutrinas sobre o papel político dos m.c.m.. Ora, a partir do final dos anos 80 o equipamento eletrônico disponível para fins de comunicação alterou-se vertiginosamente. Nos E.U.A. a tv a cabo atinge dezenas de milhões de lares e na Comunidade Européia, apesar de estar engatinhando, a tecnologia do cabo, aliada ao satélite, tende a ganhar grande espaço comercial. A multiplicação do parque de antenas parabólicas se acentua em todo o mundo, assim como de equipamentos de videocassete, fazendo com que as pessoas tenham à disposição cada vez mais uma gama variada de programações, impensável ainda no final dos anos 70. A isto adiciona-se uma queda espetacular nos preços dos equipamentos de produção de mensagens (câmaras, ilhas de edição, gravadores, computadores etc).

Estes fatores somados alteraram inapelavelmente os parâmetros da discussão sobre comunicação de massa nos E.U.A., Japão e Europa Ocidental, e rapidamente o farão no Brasil e em muitos outros países. Pertinente aqui é o fato de que estas alterações materiais estão afetando diretamente as atitudes políticas relativas à comunicação de massa. Assim, por exemplo, nos E.U.A. a Fairness Doctrine foi suspensa pela

FCC, que aponta, entre outros argumentos, o fato de haverem mais emissoras de rádio e televisão do que jornais cotidianos hoje neste país. Na Europa o monopólio estatal de tv está sendo desmantelado e entre os motivos alegados para tal está a pressão de inúmeros pequenos produtores. A isto somam-se os lançamentos de dezenas de satélites com a capacidade técnica de irrigar territórios que transbordem largamente as linhas de fronteiras nacionais (sobre televisão estatal ver o artigo “Worldwide Challenges to Public Service Broadcasting”, de W. D. Rowland e Michael Tracey, no **Journal of Communication**, vol. 40, nº 2, 1990). Todos estes novos parâmetros estão alterando grandemente o estatuto das empresas estatais e o próprio sentido da noção de “serviço público”, que, de uma maneira ou de outra, sempre esteve associado ao rádio e à tv.