

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA MÍDIA PRIVADA NO
BRASIL: NOTAS PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DA
COMUNICAÇÃO**

**FINANCIACIÓN PÚBLICA DE MEDIOS PRIVADOS EN
BRASIL: NOTAS PARA UNA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA
COMUNICACIÓN**

**PUBLIC FINANCING OF PRIVATE MEDIA IN BRAZIL: NOTES
FOR A POLITICAL ECONOMY OF COMMUNICATION**

Larissa Santiago ORMAY

Doutoranda em Ciência da Informação (IBICT-UFRJ) e
mestre em Ciência Política (UFF).
E-mail: lrssa7@gmail.com.

Theófilo Codeço Machado RODRIGUES

Mestre em ciência política pela UFF e doutorando em ci-
ências sociais pela PUC-Rio.
E-mail: theomachado@gmail.com.

Resumo

Uma economia política da comunicação no Brasil deve levar em consideração um dado relevante em nosso capitalismo: o financiamento majoritário dos meios de comunicação privados no Brasil advém de recursos públicos destinados através das verbas oficiais de publicidade. Esses recursos públicos possuem rubricas municipais, estaduais e nacional. No caso do governo federal é a Secretaria de Comunicação Social (SECOM) da presidência da República a responsável por esse repasse de verbas para os meios de comunicação. O presente artigo possui dois objetivos: (1) verificar a aptidão teórica da economia política da comunicação para identificar a forma como se dá o financiamento público dos meios de comunicação privados no Brasil através da SECOM; (2) e apresentar o debate acerca da redistribuição das verbas de publicidade oficial que ocorre tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade civil e, assim, expor algumas possibilidades de políticas públicas que possam garantir uma maior democratização desses recursos.

Palavras-Chave:

Financiamento / Políticas Públicas / Meios de Comunicação / Democracia / Economia Política da Comunicação.

Resumen

Una economía política de la comunicación en Brasil debe tener en cuenta un dato relevante de nuestro capitalismo: la mayor financiación de los medios de comunicación privados en Brasil proviene de recursos públicos a través de los presupuestos oficiales de publicidad. Estos recursos públicos tienen líneas locales, estatales y nacionales. En el caso del gobierno federal es la Secretaría de Comunicación Social (SECOM) de la Presidencia de la República la responsable de esta transferencia de fondos a los medios de comunicación. Este artículo tiene dos objetivos: analizar la idoneidad teórica de la economía política de la comunicación para identificar la forma en cómo es la financiación pública de los medios de comunicación privados en Brasil por SECOM; (2) y presentar el debate sobre la redistribución de los fondos de publicidad oficial que ocurre tanto en el Congreso como en la sociedad civil, lo que expone algunas posibilidades para las políticas públicas que aseguren una mayor democratización de esos recursos.

Palabras clave:

Financiación / Políticas Públicas / Medios / Democracia / Economía Política de la Comunicación.

Abstract

A political economy of communication in Brazil must take into account a relevant finding of our capitalism: the major funding of private media in Brazil comes from public resources through official advertising budgets. These public resources have local, state and national lines. In the case of the federal government, is the Secretariat for Social Communication (SECOM) of the presidency the responsible for this transfer of funds to the media. This article has two aims: (1) check the theoretical suitability of the political economy of communication to identify the way how is the public funding of private media in Brazil by SECOM; (2) and introducing the debate about the redistribution of funds for government advertising that has been made by the Congress and the civil society, and so expose some possibilities for public policies to ensure greater democratization of these resources.

Keywords:

Funding / Public Policy / Media / Democracy / Political Economy of Communication.

Introdução

Não há como investigar de forma rigorosa a estrutura econômica assimétrica dos meios de comunicação estabelecidos em uma sociedade se não levarmos em consideração a forma pela qual se financiam, capitalizam e vendem seus produtos. Aqui ou alhures, a pesquisa científica necessariamente deverá buscar por alguma dessas variáveis para subsidiar suas interpretações e conclusões acerca das origens da desigualdade estrutural entre os meios produtores de informação.

A partir da hipótese de que no Brasil a disparidade econômica dos meios de comunicação é fomentada majoritariamente pelo poder público através das chamadas verbas oficiais de publicidade, o presente artigo apresenta o panorama econômico conjuntural e algumas propostas para reverter este cenário, que surgem tanto no âmbito da esfera pública quanto no campo institucional.

O artigo está subdividido em três seções. Na primeira é discutida a economia política da comunicação como método eficaz de contribuição científica para a análise estrutural dos meios de comunicação. A segunda seção expõe o atual modelo econômico de financiamento das empresas de mídia no Brasil, tendo como objeto de análise as verbas oficiais de publicidade advindas do governo federal através de sua Secretaria de Comunicação Social, a SECOM. Por fim, a terceira parte observa as propostas de alteração deste modelo econômico que surgem na sociedade civil e que em parte ocupam espaço no campo institucional, seja no Congresso Nacional, seja nos parlamentos estaduais ou municipais.

Espera-se que o artigo possa não apenas oferecer ao âmbito científico um cenário mais rigoroso do atual sistema econômico dos meios de comunicação, mas também contribuir com subsídios para a transformação deste modelo que até então tem se demonstrado excessivamente concentrador.

EPC: um marco teórico fundamental

Segundo Francisco Sierra Caballero (2013), em referência a Vincent Mosco (2009), a Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (EPC) é a disciplina-campo matriz de estudo das relações sociais, em particular as de poder, que determinam as formas de produção, distribuição e consumo de recursos de informação e comunicação. É disciplina que se preocupa com a dupla contradição fundamental entre capital/trabalho e economia/cultura, que atravessa as dinâmicas materiais e simbólicas de toda mediação social, e questiona as formas assimétricas constituídas no capitalismo relativas ao desenvolvimento da indústria da comunicação e da cultura.

Assim, na EPC, por um lado, a ciência política contribui para a análise do poder nos processos de produção simbólica em torno dos sistemas informativos, e, para tanto, analisa a comunicação como um processo de construção de sentido e de consumo, de acordo com

1- O sentido de controle social empregado aqui se refere ao conceito originado na década de 1920 que pressupõe a existência de padrões de comportamentos que devem ser seguidos e, consequentemente, a existência de mecanismos de regulação e instrumentos que maximizam a possibilidade desses componentes, conforme explanação de Aquiles de Lira e Jemima de Oliveira (2005).

2- O cientista político Luis Felipe Miguel (2000) denomina de “ponto cego nas teorias democráticas” a falta de reconhecimento, pelas teorias democráticas, do papel central que os meios de comunicação desempenham nas democracias contemporâneas, como a brasileira.

Pierre Bourdieu, como uma dinâmica de reprodução ideológica e estruturação das hierarquias e níveis de acesso ao capital simbólico e econômico. Ao mesmo tempo, de outra parte, a economia política projeta conhecimento sobre as bases materiais que determinam o desenvolvimento das forças produtivas e o processo de inovação tecnológica na produção industrializada da comunicação e da cultura modernas (CABALLERO, 2013).

Daí, os meios de produção discursiva e cultural se mostram como um objeto central de estudo da EPC como ciência aplicada ao conhecimento dos dispositivos de controle social¹ que dão lugar à padronização, homogeneização e alienação típicas da produção industrial capitalista, em que se faz presente o fetichismo da mercadoria – ainda que a mercadoria considerada seja intangível, como a comunicação e a cultura.

Nesse cenário, adquire sentido o esforço em promover políticas públicas voltadas à superação de distorções e desigualdades estruturais provocadas pelo desequilíbrio entre poder econômico e pluralidade democrática que paira sobre o mercado da comunicação. Embora a importância dos meios de comunicação na vida contemporânea brasileira seja evidente e óbvia, a reflexão acadêmica ainda não conseguiu gerar um “consenso” abrangente acerca da forma institucional da comunicação na democracia brasileira², e isso se reflete no modelo de gasto de verba pública com publicidade em veículos de mídia privada, que funciona sob uma fachada de neutralidade presumida pela adoção de critérios técnicos.

Poucos são os trabalhos presentes na literatura especializada que tratam do tema do financiamento das empresas de comunicação. Marcos Dantas apresenta um completo panorama global do papel do capital financeiro e da atuação dos Estados nacionais na formação de monopólios da comunicação, embora não mencione a questão das verbas oficiais de publicidade. De acordo com Dantas, “o Estado, como agente geral do capital, segue cumprindo papel estratégico de fomento ao processo. Toda a história das tecnologias de informação está intimamente ligada aos interesses políticos, militares e econômicos dos Estados nacionais” (DANTAS, 2002, p.140). James Gorgen aponta para o perigo da cada vez maior concentração econômica da comunicação no Brasil, mas também não cita as verbas oficiais de publicidade. Para o autor, “evitar que a viabilidade econômica desses conglomerados não inviabilize a pluralidade de ideias e opiniões que circulam na esfera pública é um dos nós a desatar neste momento de revisão de conceitos e arcabouços jurídicos” (GORGEN, 2008, p.215). Altamiro Borges, ao tratar deste debate, assevera que “a publicidade oficial reforça a monopolização do setor, quando poderia servir para estimular a diversidade e pluralidade informativas numa sociedade mais democrática” (BORGES, 2009, p.100).

Com vistas à superação de certo “lapso teórico”, dada a ainda escassa produção científica acerca do tema, a EPC representa campo fértil de produção de conhecimento sobre o financiamento da mídia privada, permitindo esclarecer não só a lógica e a evolução da indústria jornalística brasileira no contexto da construção da sociedade global da informação, mas também o próprio objeto de estudo em si, a problemática democrática envolvida e possíveis soluções a serem pensadas na interdisciplinaridade que a EPC proporciona, na intersecção entre as ciências da comunicação social, da economia, da política e da sociologia da cultura. Por tal razão, a EPC representa um marco teórico de fundamental relevância para o tratamento da questão do financiamento público da mídia privada no Brasil, que

é complexa e contempla não só aspectos materiais, como também simbólicos.

Financiamento público dos meios de comunicação privados no Brasil

Não há novidade em afirmar que os meios de comunicação no Brasil estão extremamente concentrados nas mãos de algumas poucas famílias. Muitas foram as pesquisas que já comprovaram repetidamente esse quadro, que se apresenta como tendência da globalização – tendência, aliás, antecipada no Brasil, onde a concentração sempre se deu e, ainda, dentro de parâmetros inexistentes em outros países: em um fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e “em cruz” sem paralelo, somos o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada (LIMA, 2011, p.30-31). Podemos observar na mídia impressa brasileira apenas cinco grandes jornais (O Globo, Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Extra e Zero Hora) e três revistas semanais (Veja, Isto É e Época), ao passo que na mídia televisiva brasileira existem apenas quatro grandes empresas em operação (Globo, SBT, Record e Band). Note-se aqui duas características do oligopólio midiático: a propriedade familiar e a propriedade cruzada. À cada uma dessas grandes empresas corresponde uma tradicional família: Marinho (Globo); Abravanel (SBT); Macedo (Record); Saad (Bandeirantes); Civita (Veja e demais publicações da editora Abril); Frias (Folha de São Paulo), Sirotsky (Zero Hora e Grupo RBS) e Mesquita (Estado de São Paulo). A propriedade cruzada também é evidente quando observamos que o maior conglomerado de comunicação do país pertencente à família Marinho possui o jornal O Globo, o jornal Extra, a revista Época e a TV Globo, além de ter como afiliada nas concessões de televisão no sul do país a RBS da família Sirotsky, que também é proprietária do jornal Zero Hora.

Cabe ressaltar que a concentração supracitada não é um privilégio apenas brasileiro. Ignácio Ramonet (2012) já nos mostrou, por exemplo, como a imprensa escrita francesa se encontra concentrada nas mãos de “um punhado de oligarcas”. De acordo com o sociólogo radicado na França,

Somente cinco grupos dominam o setor da imprensa francesa de grande público: Hachette-Lagardère, Prisma Presse, Mondadori France, Bayard e L’Express-L’Expansion”. Quanto aos jornais diários nacionais, eles contam com apenas três atores maiores: o grupo Le Figaro- Socpresse, o grupo Amaury (Le Parisien, L’Équipe) e o grupo Le Monde (RAMONET, 2012, p.46).

3- Ver Folha de São Paulo, 16 de abril de 2014. “Dilma bate R\$ 2,3 bi com publicidade e bate recorde”.

Tal como na França, a mídia também está concentrada no Brasil. O que poucos sabem é que por aqui tem sido justamente o dinheiro público do governo federal e dos governos estaduais e municipais o principal patrocinador dessa excessiva concentração. No caso do governo federal é a Secretaria de Comunicação Social (SECOM) da presidência da República a responsável por esse repasse de verbas para os meios de comunicação. Para termos uma ideia do montante, dados da SECOM³ informam que apenas em 2013 cerca de 2,3 bilhões de reais foram repassados como verbas de publicidade do governo federal para as

empresas de comunicação. Cerca de 65% dessas verbas foram apenas para a TV. As rádios ficaram com aproximadamente R\$ 175 milhões (7,6%) enquanto jornais e revistas receberam 7% e 6,3% respectivamente. A Internet ficou em 2013 com apenas 139 milhões de reais ou 6% do bolo. Observada a série histórica nota-se que quem mais vem perdendo nos últimos anos são as revistas e os jornais impressos, enquanto a Internet vê crescer a sua fatia de verbas de publicidade advindas do governo federal. A televisão mantém-se estável como a maior receptora desses recursos.

Atualmente, o instrumento normativo específico que trata desse repasse é a Portaria da Secretaria de Comunicação da Presidência da República nº 83, de 20 de julho de 2011, que se reporta ao Manual de Procedimento das Ações de Publicidade dessa Secretaria. De acordo com este documento, o fluxo da contratação de publicidade pelo governo federal, em linhas gerais, acontece da seguinte maneira: primeiro, procede-se à licitação para contratação de uma agência de publicidade. Esta agência, mediante controle da SECOM, realizará o pagamento aos veículos cadastrados pela divulgação de mensagens publicitárias.

Segundo os critérios técnicos da SECOM, os gastos com publicidade são proporcionais à audiência e CPM (custo por mil) dos veículos midiáticos de destino, visando o atingimento da finalidade de levar a mensagem do governo ao maior número de pessoas possível. Como destaca Roberto Bocorny Messias (2013), o atual modelo de gestão na contratação de mídia, em que o governo federal passou a ser visto como um grande anunciante do país, começou no ano de 2003, quando foram estabelecidos critérios pelo Comitê de Negociação de Mídia para unificar ganhos e rentabilidades de todos os órgãos e entidades federais junto aos veículos de comunicação que contavam com as maiores participações de audiência no país e que recebiam os maiores investimentos. Até então, cada órgão executava sua negociação junto ao governo federal individualmente, o que gerava grandes diferenças e sensíveis perdas de visibilidade para as ações. Deu-se início, assim, à prática unificada e referenciada em critérios técnicos de negociação e distribuição de recursos. A iniciativa foi gestada no governo Lula e se tornou linha de atuação efetiva a partir de 2009, com a consolidação de um cadastro de veículos, de abrangência nacional, com critérios técnicos bem definidos de inclusão e negociação.

No entanto, tal modelo é insuficiente para garantir respeito do Estado ao direito à comunicação⁴. Sob o argumento de que são técnicos os critérios de distribuição da verba pública federal para publicidade na mídia privada, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República do Brasil se coloca em posição pretensamente neutra sobre a questão. Entretanto, ao adotar tal postura, o governo desconsidera a realidade de que as pequenas empresas de mídia, que vociferam vozes minoritárias da sociedade – e que, em uma democracia, também devem ser ouvidas pelo máximo número de pessoas – não possuem as mesmas condições financeiras de se manter que as grandes empresas de mídia.

Portanto, subjacente ao discurso da neutralidade técnica reside a persistência da lógica mercadista da comunicação social, que favorece os grandes veículos em todos os segmentos, inclusive na Internet. Além disso, tem como única referência os parâmetros das grandes agências de publicidade e seu sistema de remuneração, no qual o principal elemento é a Bonificação por Volume (BV), não refletindo os hábitos de comunicação e informação de

4- A ampla ideia de liberdade de expressão é delimitada juridicamente da seguinte maneira: o direito à comunicação é direito de acesso à informação sobre fatos, notadamente sobre fatos que se podem considerar noticiáveis, direito esse que deriva do direito à liberdade de expressão, por sua vez corolário do direito à liberdade de pensamento (FARIAS, 2000, p.163). Há que ser observada, no entanto, uma distinção entre liberdade de expressão e de imprensa. A separação entre os dispositivos do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os dispositivos sobre comunicação social, por exemplo, demonstra a diferença da natureza desses direitos: "O direito de exprimir-se é um direito fundamental individual. A liberdade de imprensa não tem essa natureza. (...) [o jornalista, ao decidir transmitir seu pensamento] através da mídia, terá que conformar sua atividade aos preceitos estabelecidos pela Carta referentes à comunicação social. Terá obrigações e restrições, em prol do interesse público, que não se aplicam aos outros contextos comunicativos" (BASTOS, 2000, p.45).

5- Luis Albornoz (2014) chama atenção para o impreciso terreno conceitual no qual se movem os conceitos de pluralismo e diversidade. O autor defende uma conceituação que não relegue a diversidade unicamente à dimensão dos conteúdos, mas também à capacidade de produção, distribuição e exibição/transmissão de conteúdos. Por outro lado, destaca que é preciso problematizar relações diretamente proporcionais como “maior diversidade (quantitativa) de operadores de televisão é igual a maior diversidade de conteúdos”, “maior diversidade de notícias é igual a um consumo de informação mais diversificado (portanto, uma população mais informada)”. Afirma, ainda, que o pluralismo externo (quantidade) é uma condição necessária, porém não suficiente para a diversidade de conteúdos.

toda a sociedade brasileira. E, acima de tudo, trata-se de verdadeira afronta à Constituição Federal, pois não garante a pluralidade e a diversidade informativa⁵.

A Constituição de 1988 estabeleceu diretrizes para a mídia, eliminou definitivamente a censura, trouxe dispositivos visando impedir o uso político das concessões e abriu espaço para futuras regulamentações, especialmente sobre o conteúdo das programações e proibição de monopólios. Definiu ainda os princípios da comunicação social, a participação de capital estrangeiro e a criação do Conselho de Comunicação Social. Ademais, a legislação brasileira, ao longo das últimas décadas, apresentou avanços, tornando o campo da radio-difusão mais transparente. No entanto, continua enorme o espaço para manobras políticas envolvendo a comunicação social no Brasil (PIERANTI, 2006, p.109).

Contudo, a falta de vontade política do Executivo Federal associada a interesses dos detentores do controle privado dos veículos de comunicação – entre eles, dezenas de parlamentares e governantes – faz com que a regulamentação de alguns enunciados constitucionais jamais passem de discussões vagas e infundáveis nas comissões e nos plenários do Congresso Nacional (REBOUÇAS, 2003, p.3).

Alternativas para a redistribuição das verbas oficiais de publicidade

Embora o financiamento público das empresas privadas de comunicação não seja de conhecimento de grande parte da população, uma parcela da sociedade civil já vem desenvolvendo esse debate há algum tempo. São centenas de entidades da sociedade civil que se encontram organizadas em torno do Fórum Nacional da Democratização da Comunicação (FNDC) e do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé para pautar o tema da redistribuição das verbas oficiais de publicidade. Como nos mostra Altamiro Borges,

Se a correlação de forças na sociedade não possibilita, ainda, adotar medidas mais rigorosas de controle da publicidade comercial, o atual estágio das lutas sociais no país já permite, ao menos, rediscutir os critérios de distribuição das verbas publicitárias dos governos. Afinal, este dinheiro é oriundo dos tributos da sociedade (BORGES, 2009, p.99).

O acúmulo dessa discussão ganhou força com o tempo e alcançou nos últimos anos o Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados o debate sobre a necessidade da redistribuição das verbas oficiais de publicidade ocupou espaço privilegiado nos anos de 2012 e 2013 na Subcomissão Especial da Câmara dos Deputados sobre Mídia Alternativa presidida pela deputada federal Luciana Santos (PCdoB-PE). A subcomissão funciona no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática desde dezembro de 2011 e, ao longo desse período, ouviu uma série de especialistas sobre o tema. O relatório final dos trabalhos da subcomissão foi aprovado em 13 de novembro de 2013 e foi transformado em projeto de lei para seguir em votação no plenário da Câmara dos Deputados.

O relatório final apresentado pela deputada Luciana Santos é formado por 17 itens que, em síntese, afirmam ser responsabilidade do governo federal e de suas agências o fomento das mídias alternativas e a pluralidade e diversidade na distribuição das verbas oficiais de publicidade. De forma concreta, o relatório propõe que 20% da publicidade oficial do governo federal seja apenas para o que classifica como mídia alternativa, isto é, veículos de mídia como emissoras de radiodifusão de sons e de sons e imagens comunitárias; alguns canais de programação de distribuição obrigatória transmitidos por meio do serviço de acesso condicionado; emissoras de radiodifusão de sons e de sons e imagens educativas; produtoras brasileiras regionais independentes; e veículos de comunicação de pequeno porte.

Em resumo, as propostas do relatório são as seguintes:

- Sugestão de Projeto de Lei que permite a inserção de anúncios publicitários na programação das emissoras de radiodifusão comunitária, até o limite de 20% do tempo diário de irradiação;
- Sugestão de Projeto de Lei que permite a inserção de anúncios publicitários na programação das emissoras de radiodifusão educativa, até o limite de 20% do tempo diário de irradiação, e dá outras providências;
- Sugestão de Projeto de Lei que obriga o investimento de, no mínimo, 20% das verbas destinadas à publicidade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário Federais em divulgação por meio de emissoras de radiodifusão comunitária, de radiodifusão educativa e de veículos de comunicação caracterizados como micro-empresa, empresa de pequeno porte ou empresa individual de responsabilidade limitada;
- Sugestão de Projeto de Lei que cria o Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente;
- Sugestão de Projeto de Lei que transforma o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações em Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações e de Radiodifusão;
- Proposta de Indicação sugerindo ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio a criação de programas específicos de apoio a veículos de mídia alternativa, especialmente por meio do BNDES;
- Sugestão de Projeto de Lei que cria o Programa Nacional de Apoio à Mídia Independente e faculta a pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda no apoio direto a projetos editoriais apresentados por veículos de mídia independente;
- Proposta de Indicação sugerindo ao Ministério da Cultura a criação de linhas de fomento destinadas especificamente a veículos de mídia alternativa;
- Proposta de indicação à Casa Civil sugerindo o aporte de mais recursos no sistema

público de comunicação, em especial na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), de modo a tornar este setor estratégico nas políticas de democratização das comunicações no País.

Todavia, o debate acerca da redistribuição não ficou circunscrito ao âmbito nacional. Começaram a surgir mais recentemente algumas propostas nos parlamentos regionais que caminham nessa direção. O Distrito Federal é um desses casos de sucesso. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica 51/2013 indica que 10% das verbas de publicidade dos poderes locais deverão ser repassados para veículos da blogosfera e da imprensa comunitária. A proposta da deputada distrital Luzia de Paula (PEN) foi aprovada por unanimidade na Câmara Legislativa do Distrito Federal e aceita pelo governador Agnelo Queiroz (PT).

Outro caso exemplar vem do Rio Grande do Sul. Em 28 de junho de 2012 foi apresentado na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul o Projeto de Lei 159/2012 de autoria do deputado estadual Aldacir Oliboni (PT). Após uma rápida tramitação de apenas dois anos a proposta foi sancionada pelo governador Tarso Genro (PT) como Lei 14.541/2014, que instituiu a Política Estadual de Incentivo às Mídias Locais, Regionais e Comunitárias. A lei destina 20% das verbas de publicidade do executivo, legislativo e judiciário para as mídias alternativas.

No Rio de Janeiro foi aprovada na Câmara Municipal em 16 de abril de 2001 a Lei 3219/01, de autoria do vereador Otávio Leite (PSDB). A lei assegura que 10% das verbas oficiais de publicidade do município sejam destinadas aos jornais alternativos. Conforme a lei, jornais alternativos são aqueles que possuem uma tiragem mínima de cinco mil exemplares e que são dirigidos a regiões, bairros ou segmentos específicos da sociedade. A Lei 3219/01 se diferencia do que vem sendo proposto nos dias atuais ao limitar a cota de investimento público apenas em jornais alternativos. Eleito deputado estadual no Rio de Janeiro pelo PSDB, Otávio Leite apresentou na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei 81/2003 com o mesmo conteúdo que já havia sido aprovado na Câmara Municipal dois anos antes. Contudo, seu projeto não logrou sucesso na ALERJ e foi arquivado.

De modo um pouco diferente, a deputada Enfermeira Rejane (PCdoB-RJ) apresentou na Assembleia Legislativa no dia 23 de maio de 2013 o Projeto de Lei 2248/2013. A proposta da deputada comunista é a de que 20% da publicidade oficial do governo do estado do Rio de Janeiro seja destinado à mídia alternativa como jornais comunitários, rádios e TVs comunitárias e blogs. Mas, ao contrário do Distrito Federal, no Rio de Janeiro a proposta tem encontrado maiores obstáculos. De acordo com informações de seu mandato, na semana seguinte à apresentação do PL na ALERJ o gabinete da deputada Rejane recebeu a visita de advogados da Editora Abril para pedir a retirada do projeto.

Em São Paulo o deputado estadual Carlos Giannazi (PSOL) seguiu o exemplo da deputada comunista do Rio de Janeiro e apresentou em 12 de junho de 2013 o Projeto de Lei 376/2013 na ALESP. O conteúdo dos dois projetos é muito semelhante. Segundo sua proposta,

Art. 1 - Os órgãos e as entidades dos Poderes Legislativo e Executivo Estadual destinarão no mínimo 20% (vinte por cento) da verba reservada

à publicidade oficial para a publicação de obras, anúncios, editais, programas, serviços e quaisquer campanhas de interesse público em jornais alternativos, blogs ou portais eletrônicos e em rádios e TVs comunitárias.

O pano de fundo de todas essas iniciativas parlamentares é a percepção de que a democracia precisa de uma maior pluralidade e diversidade em seus meios produtores de informação e que o Estado tem papel fundamental a cumprir através da redistribuição de suas verbas de publicidade. Assim, cabe ao Estado evitar a concentração econômica que cria oligopólios, garantindo um financiamento específico para a mídia alternativa. A mídia alternativa representa, deste modo, a possibilidade de a sociedade contar com a produção de uma informação diversa daquela que já está estabelecida pelos grandes meios. Como nos mostra um importante especialista no tema, Dennis de Oliveira (2011), a mídia alternativa cumpre um importante papel, dentre outros, de ampliar as vozes da esfera pública, agindo como um elemento problematizador do processo instituinte de determinadas vozes feito pela mídia hegemônica.

Conclusão

Há ainda que ser realizado um grande esforço para que o Estado brasileiro cumpra o seu papel no tocante à mídia e efetivamente observe o “princípio da complementaridade”, isto é, o equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal de comunicações, como reza o artigo 223 da Constituição de 1988. Para isso, a reorientação da distribuição dos recursos da publicidade oficial precisa contribuir, de fato, para a consolidação dos sistemas público e comunitário de mídia no país. Apesar da ausência de um marco regulatório da comunicação no Brasil, as propostas legislativas apontadas, impulsionadas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, sugerem os primeiros movimentos institucionais do país no sentido de promover a democratização da comunicação.

No plano teórico, a Economia Política da Comunicação (EPC) aparece como um marco fundamental, por não apenas contemplar a análise dos aspectos materiais da economia, mas transcendê-los, indo até a análise do poder nos processos de produção simbólica em torno dos sistemas informativos. A questão da comunicação é, enfim, tão crucial para a democracia quanto complexa, demandando um tipo de análise ampla, tal como permite a EPC. Observando-se a falsa neutralidade dos critérios técnicos de distribuição de recursos de publicidade entre os veículos de mídia privada no Brasil, ante o jogo de poder envolvido, é preciso reconhecer que o Estado brasileiro deve honrar o compromisso com a democracia e com o respeito ao direito à comunicação em sua integridade, que não se limita à observância de aspectos meramente formais de cumprimento desse direito.

A questão do financiamento público da mídia privada no Brasil provoca a formulação de uma EPC capaz de desmascarar e denunciar as reais relações de poder que a suposta neutralidade pelo uso de “critérios técnicos” de distribuição de recursos encobre, visando compatibilização entre realidade prática e abordagem teórica dos problemas envolvidos,

que incidem gravemente sobre a democracia brasileira.

Referências

- ABREU, A. A. **A modernização da imprensa (1970-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- ALBORNOZ, L.. Comunicação plural, diversidade cultural. In: DANTAS, M.; KISCHINHEVSKY, M. (Orgs.), **Políticas públicas e pluralidade na comunicação e na cultura**. Rio de Janeiro: E-papers, 2014.
- BASTOS, C. R.. Os limites à liberdade de expressão na Constituição da República. **Revista Forense**, v. 96, 349, p.43-51, 2000.
- BORGES, Altamiro. **A ditadura da mídia**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.
- CABALLERO, F. S.. Diversidad, sociedade de la información y política audiovisual: la experiencia europea. **Temas**, n. 74, pp. 13-20. Havana, 2013.
- DANTAS, Marcos. **A lógica do capital informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- FARIAS, E. P.. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**, 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2000.
- GORGEN, James. Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil. In: (ORGS) SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emilio; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- LIMA, Venício Artur de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.
- LIRA, A., OLIVEIRA, J. Política pública de informação na perspectiva do controle social na Ciência da Informação: o caso do programa é pra ler da Prefeitura Municipal de João Pessoa. **Biblionline**, v. 1, n. 2, 2005.
- MESSIAS, R. B. **Transparência e a desconcentração na publicidade do governo federal**. In: Observatório da Imprensa, 16 abr. 2013.
- MIGUEL, Luis Felipe. Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação, **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, pp. 51-77, 2000.

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**. London: Sage, 2ª ed, 2009.

OLIVEIRA, Dennis de. Jornalismo alternativo: um potencial para a radicalização da democracia. **Signo pensam**, Bogotá, v. 30, n. 58, Jun. 2011.

RAMONET, Ignacio. **A explosão do jornalismo: Das mídias de massa à massa de mídias**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

REBOUÇAS, Edgar. **Que bases teóricas para os estudos de políticas e estratégias de comunicações?**, 2003. Disponível em:

<http://en.scientificcommons.org/14914502> . Acesso em: 24 jul. 2014.

PIERANTI, Otávio Penna. **Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula**. São Paulo: Lua Nova, 2006.