PANORAMA DA COMUNICAÇÃO E DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

2011/2012

INDICADORES

VOLUME 1

SOCICOM

Brasília-DF
2012

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

PANORAMA DA COMUNICAÇÃO E DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

2011/2012

INDICADORES

VOLUME 1

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Socicom – Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação

Presidente
José Marques de Melo

Vice-Presidente
Ana Silvia Lopes Davi Médola

Diretora Administrativa
Anita Simis

Diretora Relações Internacionais
Margarida Maria Krohling Kunsch

Diretor de Relações Nacionais
Elias Gonçalves Machado

Site: www.socicom.org.br

Socicom
Federação Brasileira das Associações
Científicas e Acadêmicas de Comunicação
Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2050, 3º.
Andar – Bela Vista, SP
CEP 01318-002
E-mail: socicom@hotmail.com

PANORAMA DA COMUNICAÇÃO E DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

2011/2012

INDICADORES

Organizadores
Daniel Castro
José Marques de Melo

Editores
João Cláudio Garcia
Mirlene Bezerra

VOLUME 1

ipea
Brasília, 2012

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil / organizadores: Daniel Castro, José Marques de Melo.- Brasília : Ipea, 2012.
4 v. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
Conteúdo: v. 1. Indicadores.- v. 2. Flagrantes.- v. 3. Memória.- v. 4. Tendências.
ISBN 978-85-7811-135-9

1. Comunicação. 2. Telecomunicações. 3. Análise Histórica. 4. Brasil. I. Castro, Daniel. II. Melo, José Marques de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 384.0981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **9**

INTRODUÇÃO **11**

PARTE I
INDICADORES DA SOCIEDADE

CAPÍTULO 1
NOVO DESENVOLVIMENTISMO COMO RESPOSTA À CRISE GLOBAL 15
Marcio Pochmann

CAPÍTULO 2
SINAIS DE CRESCIMENTO NAS INDÚSTRIAS MIDIÁTICAS 29
José Marques de Melo

CAPÍTULO 3
MUDANÇAS NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL DE TV POR ASSINATURA: ESTUDOS SOBRE O CASO ESPANHOL E O BRASILEIRO 39
Carolina Ribeiro
Marcio Wohlers

PARTE II
INDICADORES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1
COMUNICAÇÃO PÚBLICA: COMUNICAÇÃO POLVO 61
Daniel Castro

CAPÍTULO 2
AVANÇOS NOS OBSERVATÓRIOS MIDIÁTICOS 93
Cosette Castro

CAPÍTULO 3
AVANÇOS NAS REVISTAS ACADÊMICAS 105
Cicilia M. Krohling Peruzzo

CAPTULO 4
AVANÇOS NA DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA 119
Mariluce Moura

PARTE III
INDICADORES DAS TELECOMUNICAÇÕES

APRESENTAÇÃO 127

CAPÍTULO 1
FUTUROS DESAFIOS PARA O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA 129
Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa

CAPÍTULO 2
TV POR ASSINATURA E REGULAÇÃO: DESAFIO À COMPETITIVIDADE E AO ESTÍMULO À PRODUÇÃO LOCAL 145
João Maria de Oliveira
Carolina Teixeira Ribeiro

CAPÍTULO 3
ANÁLISE DOS IMPACTOS DA OFERTA DE TV A CABO SOBRE A PENETRAÇÃO DE BANDA LARGA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 157
Carlos Manuel Baigorri
Thiago Cardoso H. Botelho
Alexandre L. Henriksen

CAPÍTULO 4
REFLEXÕES SOBRE O USO DE SATÉLITES COMO INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR AO PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA 169
Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa
Carlos Roberto Paiva da Silva

CAPÍTULO 5
OCUPAÇÕES TÉCNICO-CIENTÍFICAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA INTENSIDADE E SOBRE A OFERTA DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA 183
Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa
Paulo A. Meyer M. Nascimento

CAPÍTULO 6
INTERNET E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO: EVIDÊNCIAS DE FIRMAS E DOMICÍLIOS BRASILEIROS 197
Samuel César da Cruz Júnior
Igor Siqueira Cortez

CAPÍTULO 7
FIXO E MÓVEL: SUBSTITUIÇÃO OU COMPLEMENTARIDADE?
EVIDÊNCIAS PARA O BRASIL 207
Nathalia Almeida de Souza Lobo

PARTE IV
REFLEXÕES SOBRE COMUNICAÇÃO

CAPÍTULO 1
A FACE ÚNICA DA MOEDA: A COBERTURA MIDIÁTICA
DAS REUNIÕES DO COPOM 219
Pedro Cavalcanti

CAPÍTULO 2
O ASSESSOR COMO *BRICOLEUR* E AS URGÊNCIAS
DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA 229
Allex Rodrigo Medrado Araújo
Fernanda Cristine Carneiro

CAPÍTULO 3
CONTEÚDO MULTIPLATAFORMA DINAMIZA OS BRICS 245
Marina Nery

CAPÍTULO 4
ESFERAS PÚBLICAS E APROPRIAÇÕES MIDIÁTICAS 251
Marco Schäffer

CAPÍTULO 5
CANAL DIRETO COM A SOCIEDADE COMO ESTRATÉGIA
DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA 265
Mirlene Bezerra

CAPÍTULO 6
OS GASTOS COM PUBLICIDADE PELO PODER PÚBLICO
SERÃO REALMENTE PÚBLICOS? 271
Mariana Cristina dos Santos Resende

CAPÍTULO 7
A BLOGOSFERA E A LUTA PELA DEMOCRACIA 275
Altamiro Borges

CAPÍTULO 8
GOVERNO ELETRÔNICO E SOBERANIA CULTURAL 281
Federico Vázquez

APRESENTAÇÃO

Quando o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom) aproximaram-se, em 2010, para firmar o Acordo de Cooperação Técnica que em menos de dois anos já rendeu sete volumes publicados, ambas as instituições tinham um objetivo: prover informações capazes de embasar a tomada de decisão do poder público nos campos da comunicação e das telecomunicações. Publicada esta segunda edição do *Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil*, Ipea e Socicom comprovam a eficácia da parceria, sem ilusões de que a tarefa proposta esgota-se em horizonte próximo.

Lançada em novembro de 2010, a trilogia que compõe a primeira edição contou com boa receptividade entre os meios acadêmicos e gestores públicos. A iniciativa foi inédita para o Ipea, que, à época, completara 46 anos de existência sem tradição em estudos sobre infraestrutura de comunicação, conteúdo e formação e qualificação de mão de obra. O primeiro volume de 2010 reúne reflexões sobre a comunicação e análises sobre telecomunicações. O segundo livro, por sua vez, apresenta uma ampla memória das associações científicas e acadêmicas de comunicação no Brasil. O último traz os artigos escritos pelos bolsistas selecionados na Chamada Pública para doutores e contempla os seguintes temas: estado do conhecimento, tendências ocupacionais e profissionais, indústrias criativas e de conteúdos digitais, e perfil nacional.

A Chamada Pública para o volume 4 desta segunda edição (2011/2012) acrescenta outros dois temas – serviços, aplicativos e conteúdos digitais multiplataformas para o campo público, e regulação. O volume 1 passa a tratar de indicadores da sociedade, da comunicação pública, das telecomunicações, e conclui-se com reflexões sobre o campo do conhecimento. O segundo tomo, composto por textos que expõem as principais ideias debatidas em fóruns internacionais e nacionais, reúne ainda um balanço do trabalho desempenhado pela Socicom no seu primeiro quinquênio. O volume 3, referente à memória, desta vez apresenta as trajetórias do ponto de vista regional, e não por associações. A edição inclui, por fim, um CD com todos os arquivos dos livros já publicados dentro do projeto *Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil* e os relatórios completos dos quatro estudos concretizados no âmbito da Chamada Pública de 2010.

O Ipea propõe-se a dar continuidade, nos anos vindouros, ao *Panorama*, levando à sociedade conhecimento que contribua para a melhor compreensão dos processos comunicacionais, da legislação existente e daquela eventualmente

necessária. E convida outros órgãos da administração pública federal e da sociedade civil ao envolvimento nessa troca de ideias, certo de que os serviços de comunicação disponíveis no Brasil devem ter sempre como norte a qualidade superior, atrelada à promoção educacional e cultural. Um debate profícuo, concomitante ao ambiente de melhorias sociais em curso no país, não poderia vir em melhor momento.

Uma boa leitura a todos,

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

José Marques de Melo
Presidente da Socicom

INTRODUÇÃO

No primeiro semestre de 2010, representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom) realizaram reuniões em Brasília para iniciar uma parceria inovadora, distinta de outras iniciativas que tiveram como produto estudos sobre a Comunicação no Brasil. O objetivo era produzir conhecimento e consolidar indicadores em Comunicação que incentivassem a elaboração de políticas públicas nessa área. Entre 2010 e 2011, as duas instituições promoveram dez encontros de trabalho/seminários e duas chamadas públicas para contratação de bolsistas. Em dezembro de 2010, o Ipea sediou, em Brasília, pela primeira vez, o Congresso Panamericano de Comunicação.

Em 2012, ao completar dois anos, essa cooperação proporciona à sociedade mais quatro volumes do *Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil* – os quais somam-se às três publicações lançadas ao final de 2010. Embora recente, a parceria impressiona pelo conteúdo reunido e pelos números alcançados. Foram 52 autores participantes da primeira edição e 76 nestes volumes de 2011/2012. Ao todo, em suas duas edições, o *Panorama* soma 1.900 páginas publicadas e 1.200 referências bibliográficas. Os sete livros abordam indicadores da Comunicação e das Telecomunicações, flagrantes das comunidades internacional e nacional de Comunicação, a memória nacional, regional e por associações científicas e acadêmicas, e aponta tendências em seis áreas, do mercado de trabalho às indústrias criativas e de conteúdos digitais.

A complexidade desse campo do conhecimento, porém, parece ter reflexos limitados no setor público – em grande parte, ainda refém de estratégias comunicacionais do século passado. Em um cenário de carência de leis que regulem a Comunicação, não há indícios de um debate franco e amplo, entre os três poderes, capaz de gerar propostas que contemplem a realidade proporcionada pelas novas tecnologias. A relevância da Comunicação Pública e seu alcance permanecem ofuscados pela falta de transparência nos recursos destinados a esse fim. Sob uma infinidade de rubricas espalhadas por títulos distintos, o total desses gastos torna-se uma incógnita.

Conhecer melhor as áreas de trabalho relacionadas à Comunicação, o perfil dos profissionais – inclusive aqueles surgidos neste século –, o estado da arte, as inovações tecnológicas que impactam o mercado, além de tirar lições da experiência de outros países é tarefa premente para os entes públicos. O diálogo com todos os interessados no tema precisa ser aprofundado e, nesse sentido, caberia

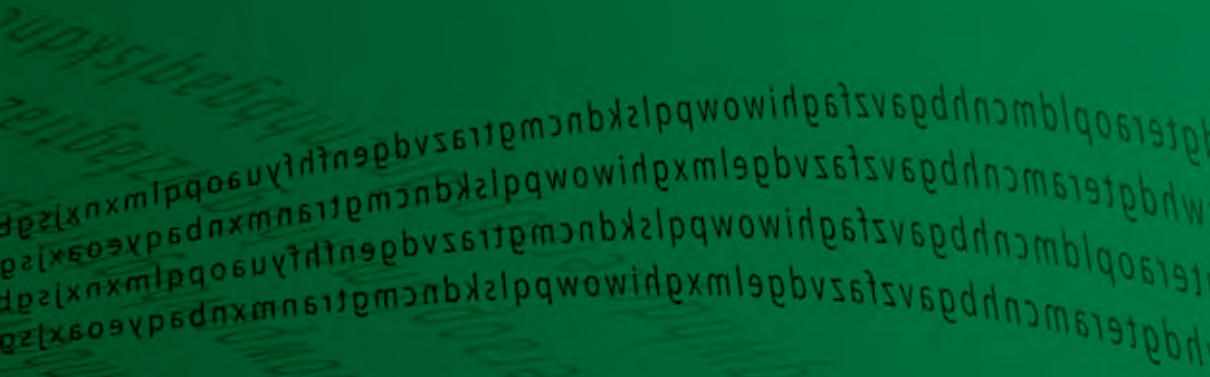
o convite a uma segunda Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), reabrindo o debate iniciado com a primeira edição, em 2009. Esse embasamento, aliado ao investimento em mais pesquisas, permitirá atingirmos um futuro mais democrático e menos assimétrico para a Comunicação no Brasil.

Daniel Castro
Organizador

João Cláudio Garcia
Editor associado

PARTE I

INDICADORES DA SOCIEDADE



CAPÍTULO 1

NOVO DESENVOLVIMENTISMO COMO RESPOSTA À CRISE GLOBAL

Marcio Pochmann[1]

O sistema capitalista revela em suas crises periódicas momentos especiais de profunda reestruturação. Em realidade, oportunidades históricas em que velhas formas de valorização do capital sinalizam esgotamentos, enquanto as novas formas ainda não se apresentam plenamente maduras no centro dinâmico do mundo. Nessas circunstâncias, nada mais apropriado aos países latino-americanos que considerarem as possibilidades reais e efetivas de assumirem algum grau de protagonismo no desenvolvimento mundial, até então comandado pela antiga divisão hierárquica do poder.

De maneira geral, alguns países pertencentes à antiga periferia do capitalismo mundial, como na América Latina, apresentam condições maiores de aproveitar oportunidades históricas geradas durante momentos de profundas crises e reestruturação econômicas globais. Na Grande Depressão entre os anos de 1873 e 1896, por exemplo, houve avanço de um primeiro ciclo de expansão econômica associado à produção e exportação de matérias-primas e alimentos. Dado o conservadorismo da oligarquia rural prevalecente em grande parte dos países da região latino-americana, os esforços reformistas do final do século 19 terminaram sendo contidos frente ao ciclo de prosperidade proporcionado pela economia primário-exportadora. O anacronismo republicano acomodado pelo liberalismo fez postergar por mais tempo a longa transição do agrarismo para a sociedade urbano-industrial.

Com a Grande Depressão iniciada em 1929, a América Latina experimentou novamente uma onda de reformas inéditas até então ao capitalismo primário-exportador. Pelas mãos de uma grande e heterogênea frente política, houve avanço significativo na direção do desenvolvimento de suas forças produtivas urbanas, especialmente industriais, acompanhado de avanços regulados por políticas sociais e trabalhistas para os ocupados formais nas cidades. Em menos de cinco décadas, a região tornou-se urbana, com áreas industriais avançadas, embora menos da metade de sua força de trabalho estivesse amparada pelo sistema de proteção social e do trabalho, tendo em vista a postergação na realização da reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social).

1. Professor licenciado do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Na crise atual do capitalismo globalizado, iniciada em 2008, a região latino-americana e caribenha voltou a ter condições de protagonizar um novo salto desenvolvimentista, após a passagem de mais de duas décadas da regressão econômica e social e sua contradição com a vigência do regime democrático sem paralelo em toda a sua história. Para isso, contudo, a região não deveria perder-se em aspectos marginais, especialmente quando se trata de convergir para a consolidação de uma nova maioria política capaz de sustentar o desenvolvimento da região em novas bases econômicas, sociais e ambientais.

Dois aspectos dessa perspectiva são tratados a seguir em relação ao papel do Estado, como nos casos do estabelecimento de novas centralidades mundiais e do fortalecimento interno de uma nova maioria política. Na sequência, trata-se de procurar antecipar para o Estado as novas principais tarefas desafiadoras do desenvolvimento latino-americano.

NOVAS CENTRALIDADES MUNDIAIS

Na perspectiva histórica, o desenvolvimento e suas centralidades dinâmicas mundiais sofreram importantes modificações. Até a primeira metade do século 18, os países asiáticos respondiam pela maior parte da produção mundial, tendo em vista a combinação de grande dimensão populacional e territorial. Com a primeira Revolução Industrial (motor a vapor, ferrovias e tear mecânico), a partir de 1750, o centro dinâmico do mundo deslocou-se para o Ocidente, mais especialmente para a Inglaterra, que se transformou na grande oficina de manufatura do mundo por conta de sua original industrialização.

A divisão internacional do trabalho resultante da produção e exportação da manufatura inglesa, em relação aos produtos primários exportados pelo resto do mundo, somente sofreu modificações importantes com o avanço da segunda Revolução Industrial (eletricidade, motor a combustão e automóvel), no último quartel do século 19. Naquela época, a onda de industrialização retardatária em curso nos Estados Unidos e na Alemanha protagonizou as principais disputas em torno da sucessão da velha liderança inglesa. A sequência de duas grandes guerras mundiais (1914 e 1939) apontou não apenas para o fortalecimento estadunidense como permitiu consolidar o novo deslocamento do centro dinâmico mundial da Europa (Inglaterra) para a América (EUA).

Com a Guerra Fria (1947-1991), prevaleceu a polarização mundial entre o bloco de países liderados pelos Estados Unidos e pela antiga União Soviética. Nos anos 1990, contudo, o desmoronamento soviético garantiu aos Estados Unidos o exercício unipolar da dinâmica econômica mundial, embora desde a manifestação da crise global de 2008 tenham se tornado mais claros os sinais da decadência relativa estadunidense. Como resultado, o reaparecimento da multicentralidade geográfica mundial foi acompanhado por um novo deslocamento do centro dinâmico, da América (EUA) para a Ásia (China).

Dessa forma, países de grande dimensão geográfica e populacional voltaram a assumir maior responsabilidade no desenvolvimento mundial, como no caso de China, Brasil, Índia, Rússia e África do Sul, que já respondem atualmente por parcela crescente da expansão econômica do planeta. Tudo isso, é claro, sem considerar as regiões de entorno dos países chamados de "baleia", pois estes impactam também sistêmica e positivamente na integração suprarregional, que se expande com maior autonomia no âmbito das relações Sul-Sul. Não sem motivos, demandam reformulações na ordem econômica global (reestruturação do padrão monetário, exercício do comércio justo, novas alternativas tecnológicas, democratização do poder e sustentabilidade ambiental).

Uma nova divisão internacional do trabalho se vislumbra associada ao desenvolvimento das forças produtivas assentadas na agropecuária, mineração, indústria e construção civil nas economias-baleia. Também ganham importância as políticas de avanço do trabalho imaterial conectadas com a forte expansão do setor de serviços. Essa inédita fase do desenvolvimento mundial tende a depender diretamente do vigor dos novos países que emergiram cada vez mais distantes dos pilares anteriormente hegemônicos do pensamento único (equilíbrio de poder nos Estados Unidos, sistema financeiro internacional intermediado pelo dólar e assentado nos derivativos, Estado mínimo e mercados desregulados), atualmente desacreditados.

Nesses termos, percebe-se que a reorganização mundial após a crise global de 2008 apoia-se em uma nova estrutura de funcionamento, que exige coordenação e liderança mais ampliada. Os países-baleia podem contribuir muito para isso, tendo em vista que o tripé da nova expansão econômica global consiste na alteração da partilha do mundo, derivada do policentrismo, associada à plena revolução da base técnico-científica da produção e do padrão de consumo sustentável ambientalmente.

A conexão dessa totalidade nas transformações mundiais requer o regate da cooperação e integração supranacional em novas bases. A começar pela superação da antiga divisão do trabalho entre países, assentada na reprodução do passado (menor custo de bens e serviços associado ao reduzido conteúdo tecnológico e valor agregado dependente do uso trabalho precário e da execução em longas jornadas sub-remuneradas). Com isso, o desenvolvimento poderia ser efetivamente global, evitando combinar a riqueza de alguns com a pobreza de outros.

As decisões políticas tomadas hoje pelos países de grandes dimensões territoriais e populacionais em suas regiões de entorno podem asfaltar, inexoravelmente, o caminho do amanhã voltado à constituição de um novo padrão civilizatório global. Para isso, contudo, torna-se estratégica a definição de uma maioria política capaz de conduzir a agenda do desenvolvimento a partir das novas centralidades mundiais.

UMA NOVA MAIORIA POLÍTICA

O processo democrático das três últimas décadas na região latino-americana permitiu a conformação de uma nova maioria política comprometida cada vez mais com a sustentação do atual ciclo de expansão econômica. Ainda há, porém, muito que avançar nesse sentido, tendo em vista as oportunidades estabelecidas pelo atual cenário mundial de novas centralidades geoeconômicas dinâmicas.

Esse acontecimento combina-se com o limiar da fase de crescimento considerável conduzido, por um possível longo período de tempo, por forças políticas atentas às novas oportunidades internacionais. Destaca-se que a antiga maioria política do segundo pós-guerra mundial, que procurou dirigir o projeto de industrialização nos países da região, desfez-se a partir da crise da dívida externa (1981-1983).

A imposição imediata da queda na taxa de lucro do conjunto do setor produtivo manteve-se, sobretudo pelas medidas macroeconômicas adotadas de esvaziamento do mercado interno em prol da alta exportação e baixa inflação. Por mais de duas décadas, a região transferiu parcela do seu produto interno ao pagamento da dívida externa, cuja consequência maior foi a interrupção da mobilidade social elevada, principal *charme* do capitalismo urbano-industrial.

Nesse contexto, as alternativas implementadas por acordos políticos de ocasião buscaram compensar a redução da taxa de retorno dos investimentos produtivos por meio da crescente valorização dos improdutivos ganhos financeiros. Assim, a região foi modificando a macroeconomia da industrialização para a da financeirização da riqueza, com presença permanente das políticas de ajustes fiscais (privatização do setor público, elevação dos tributos e estagnação dos gastos sociais).

Nos anos 1990, a sustentação do custo ampliado com o pagamento do endividamento público, derivado de altas taxas de juros reais, se mostrou capaz de repor aos grupos econômicos o retorno perdido pelo fraco desempenho da produção e garantir o próprio sucesso eleitoral entre as décadas de 1980 e 1990. Mesmo assim, os sinais de regressão econômica e social tornaram-se maiores, como a sucessiva perda de posição relativa na economia mundial e forte elevação do desemprego e exclusão social no conjunto da região.

O processo eleitoral na década de 2000 proporcionou, de maneira geral, o fortalecimento de novas forças políticas, gerado pela aglutinação dos setores perdedores do período anterior com parcela crescente de segmentos em trânsito do ativo processo de financeirização da riqueza para o novo ciclo de expansão dos investimentos produtivos. Com isso, reacendeu-se o compromisso da maioria política emergente com a manutenção da fase expansiva da economia, embora permaneçam dúvidas em relação ao perfil do desenvolvimento na região.

A encruzilhada latino-americana reside aí, com desfecho a ser revelado nos próximos anos. Em síntese, o resultado da disputa, no interior da maioria política, pelos **países da Fama** (fazenda, mineração e maquiladoras) ou pelos **países do Vaco** (valor agregado e conhecimento).

O cenário atual tende a valorizar mais os países dependentes da exportação de matérias-primas e da geração de produtos internos com forte conteúdo importado. Dessa forma, a taxa de investimento abaixo de 20% do produto é suficiente, assim como a contenção da inovação tecnológica, suprida por compras externas. Os esforços em educação são importantes, embora doutores e mestres em profusão sigam mais ativos na docência do que na pesquisa aplicada no sistema produtivo.

Os países da Fama crescem, gerando mais postos de trabalho na base da pirâmide social e ocupando maior espaço internacional. Sua autonomia e dinâmica, no entanto, parecem menores frente aos imutáveis graus de heterogeneidade econômica e social que marcam o subdesenvolvimento.

Os países do Vaco, por outro lado, pressupõem reafirmar a macroeconomia do desenvolvimento sustentada no maior valor agregado e conhecimento. A superimpulsão dos investimentos é estratégica, seja pela agregação de valor nas cadeias produtivas e nas exportações, seja pela ampliação da inovação tecnológica e educacional exigida. Assim, o novo desenvolvimento na região promove a convergência produtiva e ocupacional de qualidade e rompe com o atraso secular da condição subordinada dos países da região ao mundo.

DESAFIOS DO NOVO DESENVOLVIMENTO

Para que o curso do novo ciclo de expansão econômica dos países da região latino-americana não repita os erros das duas fases anteriores de forte expansão nacional, a questão social exige um tratamento inovador em direção à maior eficiência e eficácia das políticas de segurança social. Ou seja, a redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social.

Isso porque somente o imperativo da integração orçamentária e intersetorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial, permitirão enfrentar, em novas bases, as mudanças socioeconômicas que surgem na transição para a sociedade pós-industrial. Nos países da região, isso significa que, nas próximas décadas, a população tende a diminuir em termos absolutos e conviver com considerável envelhecimento etário. No Brasil, por exemplo, estima-se que em 2040 a população poderá ser de 205 milhões de habitantes, dois milhões a menos que o esperado para 2030. Isso faz com que a dependência

demográfica possa aumentar diante da relativa redução da população jovem e expansão do segmento de maior idade.

Todas essas profundas mudanças demográficas na região estão sendo acompanhadas por alterações não menos importantes na situação familiar. A cada ano, aumenta a presença de famílias monoparentais e chefiadas por mulheres ou idosos.

Em outras palavras, assiste-se à decrescente capacidade dos novos arranjos familiares proverem, por meio de decisões individuais, condições adequadas de vida, o que exige urgente redefinição do papel das políticas de atenção social. Nos países da região, parcelas importantes da população ainda encontram-se excluídas das políticas de proteção social.

O avanço da sociedade moderna coloca o conhecimento na principal posição de ativo estratégico em termos de geração de renda e riqueza. Não obstante a melhora educacional dos últimos anos, os países da região encontram-se muito distantes do necessário patamar de ensino-aprendizagem. Têm ainda a indecência de registrar uma quantidade inaceitável de latino-americanos analfabetos e a parte restante da população com escolaridade média da população abaixo dos oito anos.

Na sociedade moderna, o ensino superior passa ser a base para o ingresso no mercado de trabalho, bem como a educação torna-se imprescindível durante a vida toda. Hoje, no país, menos de 13% do segmento etário de 18 a 24 anos encontra-se matriculado no ensino superior. A partir do ingresso no mercado de trabalho, em geral, as possibilidades de continuar estudando pertencem fundamentalmente à elite branca. Para os 20% mais ricos, a escolaridade média supera os 10 anos, enquanto os 20% mais pobres mal chegam aos cinco anos. Nos segmentos vulneráveis, como negros e índios, nem isso ocorre.

A persistente dispersão de objetivos e a fragmentação das políticas sociais impõem elevado custo-meio de operacionalização, que poderia ser rebaixado sem maior comprometimento da efetividade e eficácia, ademais de inibir o clientelismo e paternalismo que terminam por obstruir a perspectiva necessária da emancipação social e econômica da população beneficiada.

Por outro lado, nota-se que as iniquidades existentes no tratamento concedido pelo conjunto das políticas não se localizam somente na natureza do gasto social, mas fundamentalmente na forma do seu financiamento. A prevalência da regressividade na estrutura tributária que sustenta as políticas públicas na região onera proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Por isso, o financiamento das políticas sociais continua a potencializar o patamar da desigualdade originada na distribuição primária da renda e riqueza.

Mesmo não tendo registrado o mesmo desempenho observado nas economias centrais, os países da região conseguiram apresentar alguma melhora nas políticas de segurança social. Apesar das especificidades de um país periférico, as medidas mais recentes melhoraram em várias modalidades de atenção social, sem, contudo, romper definitivamente com a natureza da exclusão social. Se o objetivo da questão social for o enfrentamento da totalidade das vulnerabilidades da população, a ação governamental de médio e longo prazos exige não apenas e exclusivamente a ação setorial, mas, sobretudo, e cada vez mais, a matricialidade das políticas de segurança social.

É nesse sentido que a proposição da consolidação das leis sociais nos países da região assumiria importância estratégica. A necessária institucionalização dos mais recentes êxitos das políticas sociais permitiria evitar o constrangimento da descontinuidade temporal das políticas públicas, ao mesmo tempo em que possibilitaria modernizar e ampliar a capacidade do aparelho de Estado para racionalizar procedimentos e recursos.

Por fim, essas medidas permitiriam a obtenção de maior efetividade, eficiência e eficácia no conjunto das políticas públicas voltadas para a segurança social, especialmente quando a transição para a sociedade pós-industrial torna-se inexorável. Não obstante os obstáculos históricos e limites impostos ao avanço do sistema de bem-estar social, os países da região possuem, atualmente, a inédita oportunidade política de consolidar o rumo de um novo desenvolvimento, capaz de combinar melhora econômica com avanço social. O futuro socialmente justo e economicamente sustentável torna-se possível a partir de uma maioria política que assuma o protagonismo de conceber, junto com o povo, o que historicamente lhe foi negado: o bem-estar coletivo.

Ao mesmo tempo, deve-se considerar que os avanços técnico-científicos do começo de século criam nas sociedades modernas condições superiores para a reorganização econômica e trabalhista. De um lado, o aparecimento de novas fontes de geração de riqueza, cada vez mais deslocadas do trabalho material, impõe saltos significativos de produtividade. Isso porque o trabalho imaterial liberta-se da existência prévia de um local apropriado para o seu desenvolvimento, conforme tradicionalmente ocorrem nas fazendas, indústrias, canteiros de obras, escritórios, supermercados, entre tantas outras formas de organização econômica assentadas no trabalho material.

Com a possibilidade de realização do trabalho imaterial em praticamente qualquer local ou a qualquer horário, as jornadas laborais aumentam rapidamente, pois não há, ainda, controles para além do próprio local de trabalho. Quanto mais se transita para o trabalho imaterial sem regulação (legal ou negociada), maior tende a ser o curso das novas formas de riqueza que permanecem –

até agora – praticamente pouco contabilizadas e quase nada repartidas entre trabalhadores, consumidores e contribuintes tributários.

Juntas, as jornadas do trabalho material e imaterial resultam em carga horária anual próxima daquelas exercidas no século 19 (quatro mil horas). Em muitos casos, começa a haver quase equivalência entre o tempo de trabalho desenvolvido no local e o realizado fora dele. Com o computador, a internet, o celular, entre outros instrumentos que derivam dos avanços técnico-científicos, o trabalho volta a assumir maior parcela do tempo de vida do ser humano.

De outro lado, há a concentração das ocupações no setor terciário das economias. Somente nos países da região, a maior parte das novas ocupações abertas são nesse setor. Para esse tipo de trabalho, o ingresso deveria ser cada vez mais acima dos 24 anos de idade, após a conclusão do ensino superior, bem como acompanhado simultaneamente pela educação para toda vida.

Com isso, distancia-se da educação tradicional voltada para o trabalho material, cujo estudo atendia fundamentalmente a crianças, adolescentes e alguns jovens. Tão logo se concluía o sistema escolar básico ou médio, iniciava-se imediatamente a vida laboral sem mais precisar abrir um livro ou voltar a frequentar a escola novamente.

Para que os próximos anos possam representar uma perspectiva superior ao que se tem hoje, torna-se necessário mudar o curso originado no passado. Ou seja, o desequilíbrio secular da gangorra social.

Na ponta alta dessa gangorra, encontram-se os 10% mais ricos nos países da região, que concentram parcela significativa de toda riqueza contabilizada. Em contrapartida, a ponta baixa da gangorra acumula o universo de excluídos, que se mantêm historicamente prisioneiros de uma brutal tributação a onerar fundamentalmente a base da pirâmide social.

No mercado nacional de trabalho também residem mecanismos de profundas desigualdades, como no caso da divisão do tempo de trabalho entre a mão de obra. Em 2010, por exemplo, a cada 10 trabalhadores da região, havia quase um com jornada zero de trabalho (desempregado) e quase cinco com jornadas de trabalho superiores à jornada oficial (hora extra).

O pleno emprego da mão de obra poderia ser alcançado no Brasil a partir de uma nova divisão das jornadas de trabalho, desde que mantido o nível geral de produção. A ocupação de mais trabalhadores e a ampliação do tempo de trabalho dos subocupados poderia ocorrer simultaneamente à diminuição da jornada oficial de trabalho e do tempo trabalhado acima da legislação oficial (hora extra). Com a redistribuição do tempo de trabalho, o reequilíbrio da gangorra social torna-se possível.

Na transição atual da sociedade urbano-industrial para a pós-industrial, percebe-se o acúmulo de novas e importantes perspectivas para as classes trabalhadoras. Inicialmente, a ampliação da expectativa média de vida, cada vez mais próxima dos 100 anos de idade. Simultaneamente, percebe-se a forte concentração do trabalho no setor terciário das economias (serviços em geral), podendo representar cerca de 90% do total das ocupações.

Assim, o terciário tenderia não apenas a assumir uma posição predominante, tal como representou a alocação do trabalho no setor agropecuário até o século 19 e na indústria no século 20, como passar a exigir, por consequência, novas formas de organização e de representação dos interesses desse mundo do trabalho em transformação. Nos países desenvolvidos, por exemplo, os setores industriais e agropecuários absorvem atualmente não mais do que 10% do total dos ocupados.

Embora heterogêneo, o setor de serviços responde fundamentalmente pela dinâmica do trabalho imaterial, não mais vinculado à produção de bens tangíveis. Associa-se à produtividade imaterial e passa a ser exercido em qualquer local e horário, não mais em um espaço específico como era o mundo do trabalho na indústria, na agropecuária ou no extrativismo mineral e vegetal.

As novas tecnologias (internet e telefonia celular), em contato com as inovações na gestão da mão de obra, intensificam profundamente o exercício da atividade laboral no próprio local de trabalho. Ademais, constata-se também a extensão do trabalho exercido cada vez mais para além do espaço de trabalho, sem contrapartida remuneratória e protetora, posto que o sistema de regulação pública do trabalho encontra-se fundamentalmente focado na empresa, como bem definem os códigos regulatórios do emprego assalariado nos países da região.

Em virtude disso, a lógica de funcionamento da economia capitalista impõe a geração de maior excedente de mão de obra, a partir de ganhos altíssimos da produtividade imaterial. Para isso, o conhecimento, e não mais a força física, torna-se importantíssimo na ampliação das novas fontes de geração de riqueza com o uso disseminado do trabalho imaterial. Nesses termos é que a estratégia das classes trabalhadoras precisa ser reinventada, não apenas na defesa da realidade passada, alcançada por segmentos bem posicionados dos trabalhadores, mas no protagonismo de um novo padrão civilizatório.

No curso da nova sociedade pós-industrial, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 24 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade. Tudo isso acompanhado por jornada de trabalho reduzida, o que permite observar que o trabalho heterônomo deva corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

Na sociedade agrária, o começo do trabalho dava-se a partir dos cinco ou seis anos de idade para prolongar-se até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remunerada (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos de idade, tendo iniciado o trabalho aos seis anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Naquela época, em síntese, viver era fundamentalmente trabalhar, já que praticamente não havia separação nítida entre tempo de trabalho e de não- trabalho. Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos de idade e permanecesse ativo por mais 50 anos, teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estaria comprometida com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada.

Isso porque, frente aos elevados e constantes ganhos de produtividade, torna-se possível a redução do tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tende a não mais separar nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não-trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com maior intensidade e o risco da longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho. Frente a isso, constata-se que o melhor entendimento acerca do novo mundo do trabalho possibilita a reinvenção da pauta sindical comprometida com a construção de uma sociedade superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise mundial na primeira década do século 21 poderá ser ressaltada no futuro próximo por ter promovido as bases de uma nova fase de desenvolvimento capitalista. Isso porque a crise atual apresenta-se como a primeira a manifestar-se no contexto do capital globalizado, uma vez que as depressões anteriores (1873 e 1929) ocorreram num mundo ainda constituído por colônias (pré-capitalista) e pela presença de experiências nacionais de economias centralmente planejadas.

A nova fase do desenvolvimento depende crescentemente da retomada do capitalismo reorganizado, após quase três longas décadas de hegemonia neoli-

beral. Os quatro pilares do pensamento único (equilíbrio de poder nos Estados Unidos, sistema financeiro internacional fundado nos derivativos, Estado mínimo e mercados desregulados) tornaram-se crescentemente desacreditados. A reorganização capitalista mundial pós-crise deve apoiar-se numa nova estrutura de funcionamento. O tripé da expansão do capital consiste na alteração da partilha do mundo em função do policentrismo, na era da associação direta da ultramonopolização do setor privado com o Estado supranacional e na revolução da base técnico-científica da produção e consumo sustentável ambientalmente, conforme pode ser identificado na sequência.

Com os sinais de fracasso do equilíbrio do mundo hegemonizado pelos Estados Unidos, após a queda do muro de Berlim, tornou-se mais evidente o movimento de deslocamento relativo do centro dinâmico. Diferentemente da experiência anterior de transição da hegemonia inglesa para os Estados Unidos, gradualmente consagrada pela saída da crise de 1929, percebe-se atualmente a possibilidade real do mundo pós-crise ser constituído pelo dinamismo policentrista. Ou seja, o fortalecimento de diversos centros regionais do desenvolvimento mundial.

Nos dias de hoje, os controversos sinais de decadência dos Estados Unidos parecem ser mais relativos do que absolutos, tendo em vista a desproporção econômica, tecnológica e militar ainda existente em relação ao resto dos países do mundo. Apesar disso, observa-se que no contexto de emergência da reestruturação no centro do capitalismo mundial ganham maiores dimensões os espaços mundiais para a construção de uma nova polaridade no sul da América Latina, para além dos Estados Unidos, da União Europeia e da Ásia.

No âmbito latino-americano, as iniciativas de coordenação suprarregional remontam ainda à instituição do Mercosul, mas têm ganhado maior impulso desde a recente articulação supranacional em torno da Unasul e do Banco Sur, bem com as instituições já existes. Isso tudo, entretanto, não pode representar apenas iniciativas de vontades políticas, pois dependem cada vez mais de decisões governamentais mais efetivas, por intermédio de políticas públicas que procurem referendar o protagonismo de um novo centro regional de desenvolvimento.

Essa possibilidade real de partilha do mundo em novas centralidades regionais implica – ademais da coordenação de governos em torno de Estados supranacionais – aceitação de parte dos Estados Unidos em reestruturação interna. Do contrário, cabe resgatar o fato de a fase de decadência inglesa desde a Primeira Grande Guerra Mundial ter sido demarcada por grandes disputas econômica e, sobretudo, militar entre as duas principais potências emergentes da época: Estados Unidos e Alemanha. Ao mesmo tempo, a reação sul-americana à condição de economias exportadoras de *commodities* para a China termina por equivaler ao

retorno de uma situação que predominou até o início do século 20, de exportadores de bens primários à Inglaterra.

Por outro lado, destaca-se que, na passagem para o século 21, o modelo de globalização neoliberal produziu, entre outros eventos, uma inédita era do poder monopolista privado. Até antes da crise mundial, não eram mais do que 500 corporações transnacionais com faturamento anual equivalente a quase a metade do Produto Interno Bruto mundial.

No contexto pós-crise, tende a ser um contingente ainda menor de corporações transnacionais a governar qualquer setor de atividade econômica, podendo resultar na ultramonopolização privada sem paralelo histórico. Essa realidade possível faz com que os países deixem de ter empresas para que empresas passem a ter países.

A ruína da crença neoliberal explicitada pela crise atual tornou profundamente desacreditada tanto a vitalidade dos mercados desregulados como a suficiência do sistema financeiro internacional assentado nos derivativos. Por isso, espera-se que algo de novo deva surgir das práticas de socialismo dos ricos praticadas na crise internacional por intermédio das enormes ajudas governamentais às corporações transnacionais (bancos e empresas não financeiras).

A maior interpenetração governamental na esfera dos altos negócios ultramonopolistas do setor privado global pode dar lugar ao fortalecimento de Estados supranacionais capazes de alterar as condições gerais de produção dos mercados (regulação da competição intercapitalista e apoio ao financiamento das grandes empresas). Em resumo, percebe-se que a viabilização do capital ultramonopolista global tende a depender crescentemente do fortalecimento do Estado para além do espaço nacional.

Diante da maior instabilidade do capitalismo submetido a poucas e gigantescas corporações transnacionais – muito grandes para quebrarem a partir da própria lógica do mercado, amplia-se o papel do Estado em relação à acumulação de capital. A coordenação entre os Estados supranacionais poderá permitir a minimização das crises frente à regulação da competição intercapitalista.

Todavia, o estreitamento da relação cada vez mais orgânica do Estado com o processo de acumulação privada do capital global deve reverter-se no aprofundamento da competição entre os Estados nacionais.

Por fim, o terceiro elemento do novo tripé do possível surgimento do capitalismo reorganizado e em melhores oportunidades ao desenvolvimento latino-americano encontra-se associado à mais rápida aceleração e internalização da revolução técnico-científica no processo de produção e consumo. Pelo conhecimento produzido até o momento acerca da insustentável degradação ambiental

gerada pelas atuais práticas de produção e consumo, sabe-se que a saída para a crise global não deveria passar pela mera reprodução do passado.

Nesse sentido, o padrão de produção e consumo precisa ser urgentemente reconfigurado. Para isso, não apenas a matriz energética mundial vem sendo alterada, como as alternativas de sustentabilidade ambiental tornam-se cada vez mais viáveis do ponto de vista econômico (lucrativas). Assim, as penalizações governamentais às atividades de produção e consumo degradantes ambientalmente devem crescer e ser politicamente aceitas, permitindo que um conjunto de inovações técnico-científicas possa fazer emergir um novo modelo de produção e consumo menos encadeador de uma maior mudança climática.

Da mesma forma, o avanço da sociedade pós-industrial, cada vez mais apoiada no avanço do trabalho imaterial, tende a viabilizar uma profunda reorganização dos espaços urbanos, fruto de exigências do exercício do trabalho em locais apropriados (fazenda para a agricultura e pecuária, fábrica e indústria para a manufatura, entre outros). Pelo trabalho imaterial, a atividade laboral pode ser exercida em qualquer local, não mais em espaços previamente determinados e apropriados para isso, bem como em qualquer horário.

Com isso, a reorganização social em comunidades territoriais torna-se possível, o que pode evitar o comprometimento temporal cotidiano com os deslocamentos da casa para o trabalho e vice-versa, entre outras tarefas comuns. Nesses termos, o fundo público precisará ser fortalecido muito mais em cima da tributação de atividades de produção e consumo ambientalmente degradantes como nas novas formas de riqueza vinculadas à expropriação do trabalho imaterial.

Somente a maior ampliação do fundo público poderá permitir a postergação do ingresso no mercado de trabalho a partir dos 24 anos, com o estabelecimento de mecanismos que permitam o processo de educação e aprendizagem para a vida toda e, ainda, jornada laboral de até 12 horas por semana. Tudo isso, contudo, pressupõe maioria política necessária para tornar realidade o que hoje se apresenta como mera possibilidade.

Do contrário, o excedente de força de trabalho cresce, com atividades cada vez mais precárias e empobrecedoras em meio à acumulação de nova riqueza global. Para isso, as transformações do Estado latino-americano fazem-se urgentes e estratégicas. No atual período democrático, há uma grande expectativa de se estabelecer os novos rumos do projeto de desenvolvimento.

Ademais do obstáculo de consagrar uma nova maioria política que ouse mais na direção da transformação da crise mundial atual em oportunidade de maior reposicionamento do país no mundo, cabe ainda a árdua tarefa da refundação do Estado sobre novas bases. Três podem ser os seus eixos estruturantes.

O primeiro consiste na reorganização administrativa e institucional que viabilize a reprogramação de todas as políticas públicas a partir da matricialidade e integração setorial de suas especialidades. Enquanto o Estado funciona na forma de caixinhas setoriais (educação, saúde, trabalho, entre outros) e regionais, os problemas atuais tornam-se cada vez mais complexos e totalizantes, incapazes de serem superados pela lógica de organização pública em partes que não se comunicam, ou que até concorrem entre si. A fonte disso encontra-se centrada na recuperação do sistema de planejamento democrático e transparente de médio e longo prazos.

O segundo eixo concentra-se na necessária ampliação das políticas distributivas para as redistributivas. Ou seja, a transição da melhor repartição social do orçamento governamental para a expansão da progressividade do fundo público, com a redução da carga tributária sobre a renda do trabalho e ampliação dos impostos, taxas e contribuições sobre as rendas do capital (lucro, juros, aluguel e renda da terra). Arrecadando mais e melhor, o Estado passa a alterar a desigualdade medieval que se mantém nos países da região latino-americana.

O terceiro eixo refere-se à reinvenção do mercado, tendo em vista o poder dos grandes grupos econômicos sobre o Estado. Ademais das exigências da transparência e crescente participação social, o Estado precisa reconstituir-se fundamentalmente para o verdadeiro mar que organiza os micro e pequenos negócios no país, com políticas de organização e valorização do setor por meio da criação de bancos públicos de financiamento da produção e comercialização, fundos de produção e difusão tecnológica e de assistência técnica e de compras públicas.

Esses são alguns dos passos que os Estados latino-americanos precisam percorrer. A refundação do Estado é urgente e inadiável. A oportunidade trazida pela crise mundial é real, mas depende da capacidade interna de organizar uma nova maioria política capaz de colocar em marcha o projeto de desenvolvimento sonhado por muitos e que agora ameaça tornar-se realidade.

CAPÍTULO 2

SINAIS DE CRESCIMENTO NAS INDÚSTRIAS MIDIÁTICAS

José Marques de Melo[1]

SUPERANDO IMPASSES

O Brasil começa a superar a "tradição do impasse", estigma difundido pelo escritor José Veríssimo, no início do século passado, referindo-se ao "atraso cultural" da nossa elite (BARBOSA, 1974, p. 17). As transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira sinalizam novos tempos, no alvorecer do século XXI.

O novo ciclo do pensamento nacional, deslanchado na era FHC, mas continuado nos governos Lula e Dilma, conduziu a vanguarda política e sua equipe econômica a promover mudanças estratégicas na gestão do espaço público e na regulação do sistema produtivo. A superação da dependência estrutural do Brasil ao capitalismo predatório contribuiu para reordenar a pirâmide social, abrindo oportunidades de ascensão social e reduzindo os bolsões de pobreza (POCHMANN, 2008). Com a ampliação do mercado interno, dinamizado pela inclusão social, a expansão das redes midiáticas alcançou ritmo surpreendente. Pouco a pouco, a superação dos impasses tradicionais alenta o conjunto da nossa população, estimulando o alcance de novos patamares civilizatórios (CARDOSO, 2010).

Tomando consciência dos seus problemas fundamentais, a nação vislumbra caminhos para solucioná-los. A riqueza nacional está sendo gradativamente redistribuída em função dos programas governamentais de transferência de renda mínima para os segmentos marginalizados da sociedade. Evidência disso é a superação da linha da miséria por contingente expressivo da população periférica, de modo a ampliar e a intensificar o consumo, puxando a economia para cima.

O PIB brasileiro avançou significativamente, o que se traduz pelo crescimento da renda *per capita*. A composição da nossa pirâmide social, no ano 2000, tinha no seu topo 8% da população, lastreada por 26% de afluentes e sustentada por uma base empobrecida de 63%, incluindo inexpressiva fatia de 3% recém saída da miséria absoluta. Em 2010, o topo sofreu pequena redução, acolhendo

1. Professor emérito da Universidade de São Paulo (USP) e titular da Cátedra Unesco/Metodista de Comunicação para o Desenvolvimento Regional, na Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). É presidente da Federação Brasileira das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Socicom) e presidente honorário da Confederação Iberoamericana de Sociedades Científicas e Associações Acadêmicas de Comunicação (Confibercom).

7%, mas o lastro se ampliou para abranger 33% de afluentes, enquanto a base, continuando majoritária, incluía 60% de remediados e 1% de ex-miseráveis (MÍDIA DADOS, 2011, p. 63).

Como consequência dessa mudança na esfera do consumo, os investimentos publicitários cresceram 127% na década passada, influindo no perfil da nossa indústria midiática. Em 2008, já operavam, no país, 118.039 empresas de comunicação, fortemente concentradas nas regiões Sudeste e Sul (87%). Também aumentou o volume de anunciantes, passando de 58.204 empresas, em 2009, para 60.623, em 2010. A aplicação de recursos em publicidade permanece ascendente em 2011. Classificado pelos analistas como "superlativo", o desempenho do setor, no primeiro trimestre deste ano, evidenciava crescimento da ordem de 4,7% na verba publicitária (MÍDIA DADOS, 2011, p. 102).

REVERTENDO TENDÊNCIA

O principal indicador do desenvolvimento da indústria midiática tem sido o fluxo dos investimentos em publicidade. Quanto maior a capacidade dos anunciantes para comprar espaço nos jornais, rádio, televisão ou internet, mais recursos terão os empresários do ramo para manter seus veículos, gerando empregos para jornalistas e outros profissionais e naturalmente melhorando os produtos que difundem (MARQUES DE MELO, 2007, p. 29).

Nesse âmbito, a América Latina demonstrava tendência regressiva, sendo o continente que menos investia em publicidade. Segundo os analistas do anuário *ZenithOptimedia*, a liderança pertencia à América do Norte (44,2%), seguida da Europa (27,4%) e da Ásia (20,6%). Na retaguarda, encontravam-se África e Oriente Médio (4,0%) e América Latina (3,8%) (MÍDIA DADOS, 2006).

Mas o "tombo global" provocado pela crise financeira dos últimos anos garfou pelo menos um décimo do "bolo publicitário", acarretando a redução dos investimentos no setor em todo o mundo. Só a América Latina escapou desse emagrecimento. Em 2010, o panorama começou a se desanuviar, mas o crescimento médio global foi menor que 1%, sendo que o continente latino-americano alcançou o patamar de 8%, puxado pelo bom desempenho do Brasil e do México (MÍDIA DADOS, 2011, p. 768).

Esses países fizeram, em 2010, investimentos publicitários da ordem de 14,9 (Brasil) e 5,6 (México) milhões de dólares. Figuram, a seguir, Colômbia (3,9 milhões/ano), Argentina (2,7 m/a), Porto Rico (1,4 m/a), Venezuela (1,3 m/a) e Chile (1,0 m/a). Em patamar terciário, estão Peru, Panamá, Equador, Costa Rica e Uruguai, países onde os anunciantes aplicaram quantias variáveis entre 460 e 160 milhões de dólares (MÍDIA DADOS, 2011, p. 638).

Os grandes anunciantes no Brasil são as corporações multinacionais, bem como as poderosas empresas estatais. A *top list* dos investidores publicitários é composta por 15 empresas que aplicaram, em 2009, verba estimada em US$ 13,2 bilhões. Os maiores anunciantes privados pertencem aos ramos varejista (Casas Bahia), cosmético (Unilever), automobilístico (Hyundai), de bebidas (Ambev) e bancário (Caixa). O investimento total, no ano 2000, fora da ordem de US$ 2,1 bilhões. Comparando as cifras, verificamos que houve, nessa década, um crescimento em torno de 500% (MÍDIA DADOS, 2010, p. 67).

O fenômeno da "explosão dos investimentos publicitários" vem se mantendo durante toda a primeira década do século XXI, absorvendo recursos em torno de 30 bilhões de reais. Mas a distribuição do bolo publicitário continua assimétrica, segundo os diferentes meios existentes no território brasileiro, combinando critérios mercadológicos e fatores políticos. Enquanto a indústria audiovisual (televisão, rádio) engole dois terços dos recursos, a mídia impressa (jornal, revista) absorve um quinto, restando quantia inexpressiva para os veículos emergentes (internet, outdoor) e migalhas para os bolsões marginais (folkmídia).

TELEVISÃO

Alcançando a totalidade dos 5.565 municípios e atingindo 95,1% dos domicílios, a televisão constitui o principal elo entre os cidadãos e o mundo. Seu impacto sobre a sociedade nacional é incomensurável. Dela se apoderam os vendedores de bens e serviços, bem como os mercadores da fé e da política. É compreensível, assim, que tenha abocanhado, em 2010, a maior parcela da verba publicitária (62,9%).

Constituído por 9 redes nacionais, o sistema de TV aberta inclui 387 emissoras, sendo 365 privadas e 22 estatais, sintonizadas por 55 milhões de domicílios. A *Rede Globo* catalisa 45 % dos telespectadores, figurando como campeã de audiência há vários anos. A outra metade da audiência é disputada pelas 8 redes concorrentes: *Record* (18%), *SBT* (13%), *Bandeirantes* (5%), *Rede TV* (2%) e outras (18%).

A programação dessas emissoras é majoritariamente nacional, predominando os conteúdos de entretenimento (ficção, esportes e humorismo), secundados pela informação (telejornalismo).

Se tomarmos como indicador a programação diária da hegemônica *Rede Globo* no horário nobre (18h-24h), veremos que o bloco principal é ocupado pelas telenovelas (45%), filmes e séries (8%), shows musicais e humorísticos (15%), telejornais (25%), esportes (9%).

Caracterizando-se, inicialmente (anos 1950-1960), como importadora de programas estrangeiros, sobretudo norte-americanos, a indústria bra-

sileira de televisão foi pouco a pouco reduzindo sua dependência externa. Nas duas últimas décadas do século XX, passou à condição de exportadora. Empresa líder do setor, a *Rede Globo* exporta, regularmente, telenovelas, musicais e programas esportivos, para 83 de países, em 21 idiomas. Outras empresas ingressaram no mercado audiovisual, inclusive a *Rede Record*, cujas telenovelas fazem sucesso nos vizinhos países latino-americanos e lusófonos (MARQUES DE MELO, 2010).

RÁDIO

Apesar de atingir 91,4% das residências e de ser a fonte preferencial de diversão, informação e educação das classes trabalhadoras, o rádio captou, em 2009, apenas 4,4% dos investimentos publicitários.

Integrado por 4.018 emissoras, sendo 1.707 AM e 2.311 FM, o segmento radiofônico cresceu sob o signo da regionalização, mas ultimamente vem sendo nacionalizado, por meio de redes conectadas via satélite, cujas emissoras líderes estão localizadas nas duas metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro).

Em contrapartida, tem crescido vertiginosamente o universo das rádios comunitárias. São emissoras de pequeno alcance, cuja maioria ainda funciona clandestinamente, sob o comando dos movimentos sociais. Não existindo estatísticas confiáveis, calcula-se que correspondam ao triplo das emissoras autorizadas pelo governo.

A radiodifusão é o setor no qual o Estado adquire maior visibilidade. Ou por intermédio da cadeia *Radiobrás*, operada diretamente de Brasília, sede do governo federal. Ou por meio do programa "Voz do Brasil", difundido diariamente em rede nacional, por todas as emissoras AM e FM, durante uma hora, para divulgar ações dos poderes executivo, legislativo e judiciário (MOREIRA, 1991).

O mercado é otimista em relação ao desempenho do rádio no panorama midiático nacional. A previsão feita pelo anuário *Mídia Dados* (2010, p. 344) sinalizava que, firmando-se como um "excelente canal de informação, entretenimento e prestação de serviços", o rádio ingressava num "círculo virtuoso que resulta em crescimento expressivo".

Tanto assim que, beneficiado pelo crescimento econômico do país, sobretudo nas grandes metrópoles, o veículo vem experimentando novos conteúdos e novos formatos radiofônicos, na expectativa de conquistar o público jovem. Uma linha de programação privilegiada tem sido a esportiva, preparando-se para cobrir os eventos internacionais agendados para o território nacional – copa e olimpíadas (MÍDIA DADOS, 2011, p. 372).

IMPRENSA

Circunscrito aos segmentos privilegiados da sociedade, o jornal atua como formador de opinião pública. Seus usuários fazem parte da elite que integra os núcleos de poder, no âmbito do governo, da sociedade civil ou da própria indústria midiática.

O número de jornais totaliza 4.057, sendo diários apenas 652, mesmo assim concentrados nas regiões mais desenvolvidas. No Sudeste e no Sul, circulam 85,5% dos títulos.

A rigor, o Brasil não possui jornal diário de circulação nacional. Há jornais de "prestígio nacional" que dão ampla cobertura aos temas de interesse publico; porém, o maior contingente do público leitor localiza-se na região em que o periódico é editado.

Suas tiragens são pequenas, se compararmos aos veículos congêneres em outros países. Estima-se uma tiragem diária de 8 milhões de exemplares, englobando todos os jornais. Admitindo que cada exemplar é lido, em média, por 3 pessoas, teríamos um público leitor da ordem de 24 milhões de pessoas. Para uma população de 192 milhões de habitantes, constata-se que a grande maioria continua excluída desse benefício.

Os jornais de maior tiragem são exatamente os que detêm "prestígio nacional": *Folha de S. Paulo* (294 mil), *O Globo* (262 mil) e *O Estado de S. Paulo* (236 mil). Mas sua liderança começa a ser ameaçada pelos "jornais populares". Por isso, as grandes empresas estão lançando novos títulos, com o propósito de corresponder às demandas dos trabalhadores urbanos. É o caso do *Super Notícia* (BH) e do *Extra* (RJ), que já vendem, respectivamente, 295 e 238 mil exemplares, a cada dia, recorrendo ao estilo coloquial e pautando temas do cotidiano periférico.

Por sua vez, a revista constitui um veículo que tem avançado na conquista de público-leitor, apesar da pequena participação no bolo publicitário. Sua audiência está localizada principalmente no contingente feminino, nas faixas mais jovens e na classe abastada.

Trata-se de um mercado segmentado, com poucos títulos de informação geral. O carro chefe é a revista *Veja*, que vende mais de 1 milhão de exemplares, distanciando-se das suas competidoras: *Época*, que alcança pouco mais de 400 mil leitores, e *IstoÉ*, preferida por 338 mil pessoas.

As revistas segmentadas variam bastante nesse quesito. As campeãs de vendas em bancas são aquelas mais consultadas pelas mulheres: *Claudia* (419 mil), *Boa Forma* (213 mil), *Manequim* (211 mil), *Capricho* (203 mil), *Casa Claudia* (199 mil), *Ti-ti-ti* (170 mil), *Guia da Cozinha* (112 mil). O gueto masculino prefere: *Quatro Rodas* (221 mil), *Playboy* (221 mil) ou *Exame* (173 mil). Há, contudo, revistas segmentadas lidas indistintamente pelos dois gêneros: *Superinteressante* (362 mil), *Caras* (335 mil) e outras de menor audiência.

Como são reduzidas as tiragens e escassos os subsídios publicitários, as empresas editoras dependem financeiramente da venda avulsa nas bancas. Logo, torna-se difícil atrair os leitores potenciais, praticando preços acima da capacidade aquisitiva das classes trabalhadoras. Para sair desse círculo vicioso, os editores depositam esperanças no crescimento da capacidade aquisitiva da população.

INTERNET

A internet registra ascensão vertiginosa na atualidade. Em pouco mais de dez anos de difusão regular, essa nova mídia vem conquistando maior audiência. Estimada em 76 milhões de usuários, dispõe de um conteúdo abrangente e variado. É possível que tal contingente se amplie nos próximos anos.

Os usuários atuais já não mais pertencem aos extratos superiores da nossa pirâmide social, como ocorria recentemente, pois 49% situava-se na classe abastada, 40% na classe média e só 11% na classe trabalhadora. Quase metade (48%) se incluía no segmento jovem, oscilando entre 10 e 24 anos. Em relação ao gênero, o segmento masculino (51%) era ligeiramente maior que o feminino (49%).

Esse panorama alterou-se gradativamente na década passada, assim configurando-se em 2011: a classe média tem presença mais acentuada (47%), a classe trabalhadora ampliou consideravelmente seu espaço, hoje estimado em 37%, não esquecendo a fatia destinada às camadas mais empobrecidas (4%) e, naturalmente, aquele espaço privativo do alto escalão (12%). As outras variáveis – idade e gênero – pouco foram modificadas.

A grande mudança está no protagonismo do Brasil na rede mundial de computadores. Ocupamos hoje o quinto lugar no quadro mundial dos usuários dessa mídia digital, perfazendo um total aproximado de 75,9 milhões. Estão na nossa dianteira a China (420 milhões), os EUA (239 milhões), o Japão (99 milhões) e a Índia (81 milhões).

O que buscam os internautas brasileiros? A grande maioria acessa a internet para fins utilitários, embora seja expressivo o universo dos que buscam entretenimento.

FOLKMÍDIA

Distantes da imprensa e da internet, as comunidades empobrecidas que habitam as periferias urbanas se valem de meios rudimentares de expressão, seja para reinterpretar as mensagens recebidas diretamente da mídia massiva, seja para disseminar alternativamente suas informações, opiniões ou atitudes.

Desprovidas de suportes midiáticos e destituídas de referentes simbólicos que as habilitassem ao ingresso na Galáxia de Gutenberg, as classes subalternas fo-

ram criando sua própria mídia (artesanal, ardilosa, criativa). Trata-se do embrião da mídia cidadã, que ganharia densidade, mas não necessariamente legitimidade, na fase posterior à independência nacional. Conformando o sistema de folkcomunicação, essas manifestações populares permanecem vivas até os dias atuais, coexistindo dialeticamente com a mídia massiva (MARQUES DE MELO, 2008).

Na verdade, o sistema folk mantém autonomia em relação ao sistema massivo, com ele se articulando de modo pendular. Ora exercita uma espécie de mediação simbólica, filtrando significados e atuando como correia de transmissão. Ora funciona como agente retro-alimentador, preenchendo brechas ao incluir suas próprias demandas na agenda das emissões massivas (BELTRÃO, 2001).

Identificando-as como mídia dos "marginalizados", Luiz Beltrão inventariou formas rudimentares por meio das quais as camadas populares expressam sua inconformidade em relação à sociedade instituída pelos estamentos superiores. Coletando evidências em várias regiões do país, compôs um panorama unificado pela universalidade que advém do folclore, que tem raízes, tronco e ramos profundamente arraigados na natureza humana.

PUJANÇA DEMOCRÁTICA

O advento da sociedade digital recoloca na agenda pública a metáfora da "tradição do impasse", focalizada na abertura deste capítulo. Trata-se de entender o que vem ocorrendo historicamente na sociedade brasileira, na qual persiste o impasse entre dois sistemas comunicacionais conservados estrategicamente pelas elites retrógradas.

O desafio da integração entre as duas engrenagens confere singularidade à história cultural e à geografia comunicacional brasileira.

A natureza continental e a topografia acidentada do espaço nacional inibiram, durante vários séculos, a interiorização dos fluxos comunicacionais. Foi inevitável a constituição de culturas regionais, unificadas pelo mesmo código linguístico, mas diferenciadas pelos usos e costumes locais (RIBEIRO, 2006).

O maior contingente da nossa sociedade era constituído por escravos negros, miseráveis e analfabetos. Sua libertação somente ocorreu no final do século XIX. Abandonados à própria sorte, os remanescentes da escravidão agravaram o êxodo rural, engrossando as comunidades marginais que deram origem às favelas hoje espalhadas pelos cinturões metropolitanos.

Nesses guetos, eles se comunicam de forma rudimentar. Valendo-se de expressões folkcomunicacionais, enraizadas nas tradições étnicas, vão se adaptando às cidades. E defrontam-se empaticamente com as expressões culturais geradas pelos fluxos massivos (cinema, disco, rádio, televisão).

Esses dois Brasis confrontam-se e interagem continuamente. As manifestações folkcomunicacionais decodificam e reinterpretam as expressões da indústria cultural, e esta procura se retroalimentar nas fontes inesgotáveis da cultura popular. O fosso entre as duas correntes reduziu-se muito lentamente, durante o século XX, traduzindo a vacilação das nossas elites, no sentido de eliminar as desigualdades sociais (ORTIZ, 1994).

A integração ou ao menos o diálogo entre esses dois sistemas constitui o maior desafio das vanguardas nacionais. Neste momento em que o país demonstra pujança democrática e altivez cultural, torna-se inadiável a formulação de políticas públicas de comunicação consentâneas com as demandas do século XXI.

Temos a expectativa de pavimentar a nossa passagem para a sociedade do conhecimento, extirpando a exclusão comunicacional a que estão condenados vastos contingentes da nossa população que passaram pela escola, mas não se converteram em leitores de jornais, revistas ou livros.

Sedentos de leitura e famintos de cultura, esses bolsões marginais da sociedade de consumo protagonizam papéis de segunda ou terceira classe, sem exercer plenamente a cidadania.

No contexto latino-americano, o Brasil assume um papel privilegiado no panorama midiático. Trata-se do país que mais investe no setor, detendo a maior fatia do "bolo publicitário" (45%), compartilhado com o México (17%) e a Colômbia (12%), que perfilam na linha de frente. Na retaguarda, posicionam-se Argentina (8,2%), Porto Rico (4,4%), Venezuela (4%), Chile (3,1%), Peru (1,4%), Panamá (0,9%), Costa Rica (0,6%) e Uruguai (0,4%), como exposto anteriormente.

As perspectivas continentais são alvissareiras, pois as economias nacionais estão em processo de crescimento. Só no setor da publicidade, houve incremento da ordem de 15% nas inversões monetárias. A expectativa é de que essa onda permaneça vigente, sustentada pela valorização das moedas locais. As tendências estabilizadoras da economia e o fortalecimento da democracia robustecem o otimismo em relação ao nosso futuro.

Apesar da cautela sugerida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) frente aos "desafios estratégicos" ensejados pela "economia global neste começo do século XXI", o comunicado distribuído à imprensa, durante a II Conferência do Desenvolvimento (Code) – realizada em Brasília, em novembro de 2011 –, confirma a previsão de que o Brasil deve fechar o ano "situado na sexta posição econômica mundial", o que sinaliza, até o final desta década, duas conquistas simultâneas: figurar "entre os quatro países mais ricos do mundo" e superar "um dos principais males da humanidade: a pobreza extrema" (IPEA, 2011, p. 4).

REFERÊNCIAS

BARBOSA, João Alexandre. *A tradição do impasse*. São Paulo: Ática, 1974.

BELTRÃO, Luiz. *Folkcomunicação*: um estudo dos agentes e dos meios populares de informação de fatos e expressão de idéias. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Xadrez internacional e social-democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

IPEA. Mudanças na ordem global: desafios para o desenvolvimento brasileiro. *Comunicados do IPEA*, Brasília, n. 119, 2011.

MARQUES DE MELO, José. *Televisão brasileira*: 60 anos de ousadia, astúcia e reinvenção. São Paulo: Cátedra Unesco/Umesp de Comunicação, Cátedra Unesco/Memorial da América Latina, 2010.

_____. *Mídia e cultura popular*. São Paulo: Paulus, 2008.

_____. Mercado e comunicação no Brasil. In: MARQUES DE MELO, José; MORAIS, Osvando J. de (orgs.). *Mercado e comunicação na sociedade digital*. São Paulo: Intercom, 2007. p. 27-37.

MÍDIA DADOS 2011. São Paulo: Grupo de Mídia de São Paulo, 2011.

MÍDIA DADOS 2010. São Paulo: Grupo de Mídia de São Paulo, 2010.

MÍDIA DADOS 2006. São Paulo: Grupo de Mídia de São Paulo, 2006.

MOREIRA, Sonia Virgínia. *O rádio no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

POCHMANN, Marcio (org.). *Inserção internacional e macroeconomia brasileira*. Brasília: Ipea, 2008.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2006.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CAPÍTULO 3

MUDANÇAS NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL DE TV POR ASSINATURA: ESTUDOS SOBRE O CASO ESPANHOL E O BRASILEIRO

Carolina Ribeiro e Marcio Wohlers[1]

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo serão examinadas as mudanças no marco legal da TV por assinatura no Brasil, tendo como referência as alterações ocorridas na Espanha. No Brasil, depois de um longo e caloroso debate, envolvendo praticamente todos os atores do setor, ao final de 2011 foi decretada a Lei 12.485, de 12 de setembro, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Na Espanha, por sua vez, em 31 de março de 2010 foi sancionada a Lei Geral de Comunicação Audiovisual, Lei 7/2010, que, entre outros temas, abrange o Serviço de Comunicação Audiovisual pago.

Embora Brasil e Espanha apresentem realidades históricas e institucionais bastante diferenciadas, é de grande importância examinar aspectos relevantes de ambos os casos, em especial a institucionalidade de determinados serviços audiovisuais. Nesse aspecto, também é possível retirar lições que possam sugerir políticas públicas para o setor no Brasil. Mesmo diante da globalização, a grande proximidade entre as culturas latino-americana e ibero-americana[2] torna a referência espanhola bastante adequada no que se refere a temas ligados ao setor audiovisual.

A Espanha será utilizada como um caso de "referência" para se obter um melhor entendimento da natureza do novo serviço de TV por assinatura do Brasil, denominado Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). O setor audiovisual espanhol será analisado apenas nos aspectos que permitam iluminar as semelhanças e diferenças quanto à natureza do serviço brasileiro[3].

1. Carolina Ribeiro é jornalista, pesquisadora do setor audiovisual e integrante do Intervozes. Marcio Wohlers é especialista em telecomunicações e assessor da Presidência do Ipea.

2. Ver BUSTAMANTE, (2009).

3. Deve ser ressaltado que, no caso espanhol, não será examinada a questão da TV estatal versus TV privada, em particular os problemas referentes às fontes de financiamentos: publicidade e subsídios governamentais.

O texto está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a segunda seção expõe os aspectos analíticos básicos. A terceira e a quarta seções analisam respectivamente o caso-referência espanhol e o caso brasileiro em curso. Por fim, a quinta seção apresenta algumas conclusões do trabalho.

2 ASPECTOS ANALÍTICOS

Serão vistos de forma bastante breve dois enfoques analíticos. O primeiro é de natureza mais geral e institucional sobre a radiodifusão, com o enfoque da economia política. O segundo é de natureza mais especifica e trata da cadeia de valor associada ao SeAC.

Visão geral por meio da economia política

No âmbito conceitual e analítico, a análise está baseada nos princípios da econômica política. De forma bastante sucinta, esse enfoque identifica os principais atores envolvidos e destaca suas estratégias de natureza econômica, social e política. O comportamento desses atores, por um lado, induz a formação da agenda governamental de decisões e, por outro, contribui para moldar as leis e as instituições relevantes. Essa análise é embasada pelo institucionalismo desenvolvido por Douglas North e Willianson[4].

Os economistas institucionalistas entendem que o mercado é forjado por instituições de natureza social e política, as quais impõem limites e condicionam os resultados do próprio mercado. Nesse aspecto o desenvolvimento tecnológico é uma das grandes forças de mudança na sociedade contemporânea, mas não é o único fator atuante.

Por exemplo, a inovação produzida com o advento da TV digital[5] é parte de um processo mais amplo e global, envolvendo o modo em que a informação é produzida, agregada e distribuída. Por sua vez, a revolução da internet, em especial a fornecida sob banda larga, passa a veicular conteúdo e também contribui para solidificar a convergência entre os setores de telecomunicações, mídia e tecnologias da informação.

Uma das consequências é a mudança da cadeia de valor das tecnologias de informação e comunicação (TICs), em que a produção de conteúdo torna-se cada vez mais valorizada. Há uma forte pressão para a mudança da estrutura de mercado, com novos atores entrando no setor audiovisual. Por exemplo, os agentes do setor de telecomunicações querem valorizar o capital aplicado distribuindo conteúdo. É o caso da montagem de novos modelos de negócio como o *triple play*

4. Ver North D. (1990) e Willianson (1985).

5. Para maiores detalhes sobre a economia política da transição da TV analógica aberta para TV digital terrestre, consultar Galperin (2004)

(telefonia fixa, internet e TV) ou mesmo o *bundle* denominado *quadruple play*, que inclui a telefonia celular. Com a difusão dos *smartphones* e *tablets*, a recepção móvel da internet torna-se uma característica bastante valorizada pelos usuários.

Há, ainda, a emergência dos usuários como produtores de informação (web 2.0), contribuindo para o fortalecimento dos chamados gigantes da internet (como o Facebook e o Google), atores que dispõem de enorme poder econômico e consequentemente político. Adicionando-se ainda a transmissão de voz praticamente gratuita a partir da adoção das tecnologias VoIP, a estrutura de mercado é fortemente alterada, como a entrada de novos atores no turbulento mundo do audiovisual.

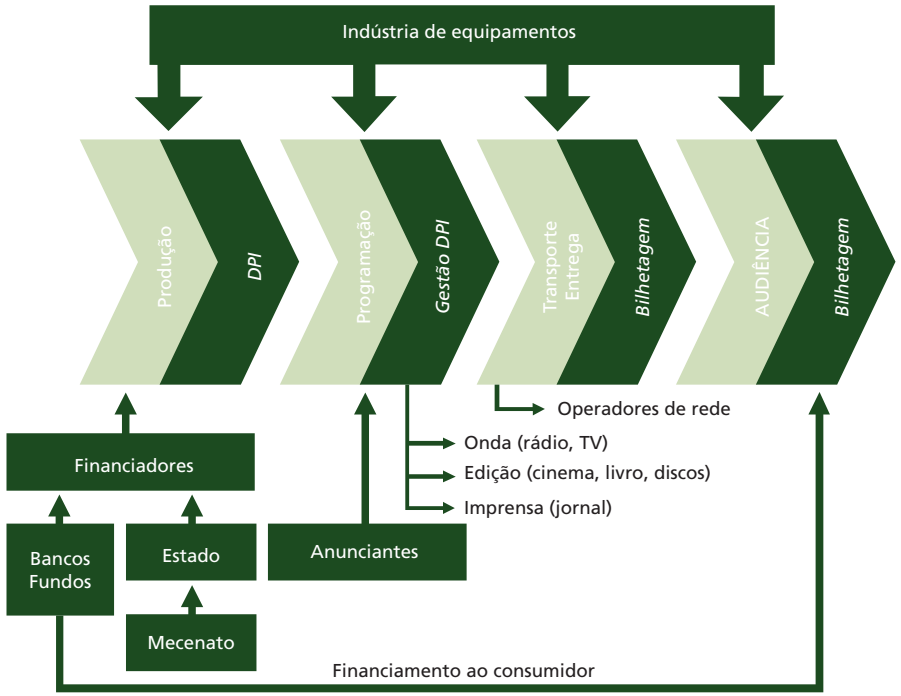
Diante da relativa escassez de frequências, por um lado, e da fundamental importância de velar pela democracia, pelo pluralismo cultural e ideológico, pela promoção da educação e da cultura, o Estado e a mediação de instituições públicas tornam-se imprescindíveis, em geral, e especificamente no processo de evolução do setor audiovisual.

No caso específico das quotas de produção nacional, o Estado incorporou essa dimensão, que está vigente na Europa há mais de 20 anos. Com algum grau de semelhança, as quotas foram incluídas no novo serviço de acesso condicionado (SeAC). Salientamos que não se trata de tutelar o que o cidadão pode assistir, e sim constatar que o livre mercado não consegue gerar os incentivos necessários para que os valores públicos sejam desenvolvidos e garantidos no setor do audiovisual.

Visão específica para o caso brasileiro: a cadeia produtiva da TV por assinatura

O marco analítico referente aos impactos das novas legislações de serviços audiovisuais de acesso condicionado no Brasil, incorpora o funcionamento da cadeia produtiva do espetáculo (DANTAS, 2000), em especial a da TV por assinatura. Nesse sentido, torna-se mais fácil compreender as mudanças em cada um de seus elos.

FIGURA 1
A cadeia produtiva do espetáculo



Fonte: Dantas (2011).
OBS: DPI - Direito de Propriedade Intelectual

Todo processo tem início com a produção da obra audiovisual, definida pela Medida Provisória 2.228-1/2001[6] como o "produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão".

A produção da obra audiovisual envolve talentos das mais diferentes áreas artísticas, além de todo apoio logístico e operacional necessário à realização do filme, da série, do desenho animado ou outros tipos de obra. Geralmente, há uma produtora que faz a gestão de cada etapa até que a obra seja finalizada. Por ser uma obra única, envolvendo direitos autorais (morais e patrimoniais) de autores, diretores, roteiristas, atores, entre outros, o principal ativo da obra

6. A MP 2228-1/01 traz a definição até então utilizada pelo setor e "estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines) e altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional".

audiovisual é seu valor simbólico, e sua exploração econômica se dá pela gestão dos direitos patrimoniais daquela obra, por meio do licenciamento para sua exibição e comercialização no cinema, na televisão aberta, na TV por assinatura, na internet, via celular ou pelo DVD. As rendas adquiridas por meio da exploração da obra poderão ser usufruídas pelos detentores de seus direitos patrimoniais até 70 anos após sua primeira exibição pública, quando finalmente cai em domínio público.

A programação, por sua vez, é o encadeamento de várias obras audiovisuais em um canal, numa lista de exibição cinematográfica ou um catálogo de DVDs de uma loja, locadora, e até mesmo em sites ou pacotes oferecidos por operadoras de telefonia celular. Essa atividade de seleção das obras que serão exibidas, veiculadas e difundidas é chamada de programação. Na nova Lei de Comunicação Audiovisual de Acesso Condicionado, a ser examinada mais adiante, a programação é definida como "atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado". Porém, de forma mais ampla, ela também pode ser entendida como o processo de escolha de canais que farão parte de determinado pacote de programação, o que a lei brasileira determina como empacotamento. Dessa forma, tanto as atividades de programação quanto as atividades de empacotamento estariam inseridas no elo "programação" da figura 1.

Por fim, há o serviço de transporte e entrega do conteúdo audiovisual. Ele pode se dar por meio da distribuição e exibição de obras em cinemas, cineclubes, locadoras ou lojas de DVDs, pelo espectro eletromagnético para a transmissão em televisão aberta ou microondas, via satélite ou via cabo. Para Dantas (2011, p. 56), é nesse elo que ocorre "a mais determinante transformação da indústria cultural identificada como convergência tecnológica ou convergência de mídias".

No caso específico da TV por assinatura, a lei afeta de forma significativa todos os elos da cadeia produtiva, com mais recursos e oportunidades para a produção e programação nacional, regional e independente e ampliação da possibilidade de exploração do negócio de transporte e entrega.

3 O CASO-REFERÊNCIA DA ESPANHA

A natureza social do rádio e da televisão na Espanha como um sistema de serviço público foi explicitado no antigo Estatuto de Radio e Televisão de 1980, o qual foi estabelecido por intermédio da Lei 4/1980, de 10 de janeiro de 1980. Entretanto, pode-se dizer não houve uma evolução de forma mais orgânica até meados da primeira década do século XXI. Ou seja, até essa época o país não

contava com um marco jurídico próprio do setor audiovisual e existiam apenas propostas e ideias para a conformação dessa nova institucionalidade[7].

Existia uma grande quantidade de normas e regramentos, acarretando situações de sobreposição regulatória; era patente a obsolescência jurídica das principais leis, como o mencionado Estatuto de 1980; e existia a dificuldade de conciliar a montagem de um amplo e consistente arcabouço regulatório do audiovisual em linha com a evolução social e política do país e também com o dinâmico processo de convergência tecnológica.

Televisão sem Fronteiras

A referência legal de maior importância dessa época tratou do conteúdo do setor de televisão em seu conjunto. A Diretiva Televisão sem Fronteiras (DTSF), seja no plano geral europeu (emanada pela Comunidade Europeia), seja no contexto dos países-membros, em particular na Espanha, é o mais importante e eficaz instrumento jurídico voltado ao incentivo à produção de conteúdo. A primeira versão europeia da norma é de 1989, e sua primeira modificação ocorreu em 1997. Por sua vez, a transferência para a legislação espanhola ocorreu em 1994 por meio da Lei 25/1994 e foi adaptada em 1999, por intermédio da Lei 22/1999.

A finalidade da diretiva europeia Televisão sem Fronteiras (DTSF) é dupla: por um lado, garantir um mercado de larga escala (europeu) para a televisão originária dos países-membros e, por outro, promover o fomento da produção audiovisual de natureza europeia, ou seja, de conteúdo nacional advindo de seus países-membros. Os principais instrumentos de implementação dessa política são a reserva de tempo de emissão televisiva, a obrigação de veiculação de produção independente (dos operadores de TV) e a aplicação de uma percentagem de recurso obtidos por meio das vendas do exercício anterior para o financiamento antecipado de obras audiovisuais. Inicialmente, essas obras tratavam de filmes e documentários[8]. No plano europeu, ficou estabelecido que os canais de televisão deveriam dedicar mais de 50% de seu tempo de emissão à produção europeia e, dessa parcela superior aos 50%, 10% do tempo de emissão deveria ser proveniente de produtores independentes. A CE (Comissão Europeia) admite graus de flexibilidade para que cada Estado-Membro adapte suas normativas para as circunstâncias específicas de cada país.

7. A título de comparação, observa-se que a partir do final da década de 1990 a situação da regulamentação do audiovisual na Espanha não acompanhou a da França. Neste país, no início de 1989 foi criado o Conselho Superior do Audiovisual (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* - CSA), com a missão de garantir a liberdade de comunicação audiovisual. A partir de então, esse conselho passa a ter uma visível importância para o sucesso do audiovisual francês.

8. A obrigatoriedade referida é que os operadores de TV deveriam destinar, no mínimo, 5% dos recursos obtidos no ano anterior para o financiamento de filmes de longa metragem e TV produzidos na União Européia.

Deve ser ressaltado que, em sua época, a proteção ao conteúdo realizado em línguas espanholas e a reserva para a produção independente significaram um notável avanço para a produção audiovisual espanhola.

A lei espanhola Televisão sem Fronteiras foi sancionada em 12/06/1994 (Lei 25/1994) e, como vimos, tinha por objetivo garantir a livre difusão e recepção das emissões de TV por parte dos países da União Europeia, fomentar determinadas produções e também garantir o direito dos usuários diante da publicidade[9]. O setor audiovisual já era reconhecido por sua grande importância econômica, alta relevância social e havia também uma preocupação dos operadores quanto à publicidade ser uma fonte discriminatória entre as TVs públicas e privadas e ainda uma apreensão quanto "às quotas de programação europeias para a televisão de acesso condicional ou televisão paga" (ver GRETEL, 2000 p. 476).

Além da questão do conteúdo, a lei espanhola trabalhava com o conceito de televisão como "a emissão primária, através de cabo ou não, via terrestre, por meio satélite, codificado ou não de programas de televisão destinados ao publico". A lei também não faz referência ao serviço público, ou seja, às entidades que oferecem o serviço público de televisão. As entidades são tratadas simplesmente como operadoras de televisão.. Por intermédio dessa redação, a normativa pode ser aplicada igualmente à transmissão por satélite que não é considerada como serviço público.

Em relação ao conteúdo, a lei espanhola de 1994 agrupa o tema em cinco tópicos, a saber:

a) Cotas de programação. Deve ser reservado 51% do tempo de emissão anual (TEA) para a difusão de obras de natureza europeia; desses 51%, mais da metade devem ser dedicados à emissão de obras europeias cuja expressão originalmente tenha sido feita em qualquer língua espanhola; desse mesmo tempo de reserva de 51%, 10% devem ser destinados a obras europeias de produção independente, sendo que metade deve ter sido produzida nos últimos cinco anos. Não são computados na TEA os programas de informação, esportivos, concursos, jogos, teletexto (tecnologia que permite ver informações publicas nas "franjas" dos canais da TV por via terrestre), publicidade e televendas.

b) Publicidade, televendas e patrocínio. Foram definidas a publicidade e as televendas ilegais, as proibidas (como cigarro, medicamentos que necessitam de receita para sua compra, bebidas com teor alcoólico com mais de 20º), bem como os respectivos limites de tempo. O patrocinador não podia interferir no conteúdo dos programas;

9. Essa lei era a versão espanhola da diretiva da Comissão Europeia, publicada em 1989 (CE 89/552), bastante conhecida por seu nome em inglês: Televison without Frontiers (TWF). A importância dessa normativa europeia surge do fato de que pela a primeira vez houve um ato direcionado a fortalecer o mercado comum europeu no âmbito do setor audiovisual, particularmente no que se refere à televisão. Ver GALPERIN (2004).

c) Proteção aos menores de idade. A publicidade e a televenda não podiam induzir a erros quanto às características dos jogos, nem induzir a compra direta por parte das crianças. Foi ainda definido que os programas não deveriam prejudicar a criança na faixa horária das 22h às 6h do dia seguinte e era possível introduzir códigos e proteção, de acordo com a respectiva viabilidade tecnológica;

d) Direitos do espectador. Reconhecia o direito de o expectador conhecer o conteúdo da programação antecipadamente. Nessa época, na Holanda, por exemplo, foram fixados 42 dias de antecipação, e na Alemanha 35 dias;

e) Regime de sancionamento. Estava a cargo do Ministério de Ciência e Tecnologia (sucessor do Ministério do Fomento) e dos governos das Comunidades Autônomas (CCAA).

Em 1999, por intermédio da Lei 22/1999, estabelecida em 7 de junho de 1999, a Lei de Televisão sem Fronteiras foi adaptada, de modo a abranger a diretiva da União Europeia. Foi mantida a natureza das principais cotas, a saber: a obrigação de reservar 51% da TEA para obras audiovisuais europeias de origem espanhola e, dentro desse tempo, garantir um mínimo de 10% para produtores independentes em relação aos operadores de televisão. Ademais, foi estabelecida a obrigação de que os operadores de televisão devem destinar 5% de sua renda do exercício anterior para o financiamento de filmes de longa metragem e para a televisão.

A Lei de TV a Cabo de dezembro de 1995 (LTC)

Durante a década de 1980, havia um grande número de operadoras de TV a cabo na Espanha, mas suas atividades não estavam apoiadas em um marco jurídico adequado. Até certo ponto, suas operações estavam amparadas no Estatuto de Radio e Televisão, acima referido, aproveitando os artigos que não as sujeitavam ao conceito de televisão à época, ou seja, transmitidas por ondas eletromagnéticas através do meio terrestre (GRETEL, 2000 p. 502).

A maioria das licenças para atuação era concedida pelos Ayuntamentos e as Comunidades Autônomas (CCAA)[10], mas, de fato, não existia regulamento próprio, definindo claramente as atividades, os direitos e os deveres dos operadores de TV a cabo.

Nessa fase inicial, as tecnologias implantadas eram bastante simples, até certo ponto bastante improvisadas. As primeiras redes eram conhecidas como vídeos comunitários, em que um grupo de edifícios possuía uma antena coletiva de televisão e re-

10. Atualmente existem 17 CCAA, a saber: Aragón; País Basco; Astúrias; Baleares; Pais Basco; Ilhas Canárias; Cantábria; Catalunha; Castela-La Mancha; Castela e Leão; Estremadura; Galiza; La Rioja; Comunidade de Madrid; Região de Múrcia; Comunidade Foral de Navarra e Comunidade Valenciana.

cebia o sinal proveniente de um reprodutor de vídeo. O administrador do empreendimento enviava filmes e cobrava uma taxa (*canon*, em espanhol) pelo serviço prestado.

Ao longo da década de 1980, essas redes passaram por uma forte evolução técnica, conformando autênticos sistemas de *Community Antenna Television* (CATV). Esses transmitiam programas da televisão espanhola, os recebidos por satélites estrangeiros e também havia alguns casos de produção própria. Diante da crescente demanda pelo serviço, surgiam operadores que solicitavam licenças das prefeituras, ou então operavam sem nenhum amparo legal, configurando-se um vazio jurídico completo para esse tipo de transmissão de TV.

O primeiro ordenamento jurídico da TV a cabo surgiu com a Lei 42/95, promulgada em 22 de dezembro de 1995 (LTC). Sua existência não foi muito longa, pois, como veremos adiante, a Lei Geral de Telecomunicações de 1998 (LGTel) extinguiu boa parte de seus artigos. Entretanto, é de fundamental importância compreender os principais tópicos e respectivos efeitos da LTC, de modo a entender a evolução da TV a cabo na Espanha.

Em primeiro lugar deve ser assinalado que a LTC manteve o conceito de serviço público para a TV a cabo (que não era válido no caso da transmissão por satélite). Para a atuação dos operadores foram instituídas 44 demarcações territoriais em toda a Espanha, onde atuariam duas operadoras em cada uma das áreas demarcadoras. Isso significa que foram formados duopólios distribuídos em todo o território espanhol.

A principal novidade é que a operadora de telefonia, a Telefônica de Espanha, podia atuar no duopólio[11]. O segundo operador seria escolhido por meio de concorrência pública, analisando-se a viabilidade do negócio e os preços a serem cobrados dos usuários.

O duopólio era extremamente desequilibrado, pois um dos agentes, a Telefônica, tem um imenso poder econômico, político, de marketing e de infraestrutura. Para minimizar esse poder, as autoridades competentes impuseram à Telefônica um prazo (*delay*) para poder entrar em operação. Inicialmente, o prazo (uma moratória) para esse operador atuar era de 12 meses, e depois foi aumentado para 16 meses. Supunha-se que nesse prazo o segundo operador já estivesse em condições de prestar os respectivos serviços de TV a cabo.

Atualmente, o regime de acesso ao mercado da TV a cabo está plenamente liberalizado tanto pelos impactos da Lei Geral de Telecomunicações de 1998, que são descritos a seguir, quanto pela aplicação da Lei Geral do Audiovisual, analisada no último tópico desta seção.

11. Vale ressaltar que sua congênere inglesa, a BT, não podia operar no setor de TV a cabo.

Impacto da Lei Geral de Telecomunicações (LGTel)

A LGTel da Espanha tem como objeto principal a regulação do setor de telecomunicações, de acordo com os ditames da Constituição espanhola. Dentre outros temas setoriais, estabelece as condições de concorrência, promove o desenvolvimento do setor e impulsiona a coesão social e territorial.

A maioria dos direitos e obrigações da LGTel passaram a ser exercidos pelo órgão regulador Comissão de Mercado de Telecomunicações (CMT), já existente, de forma a tornar o novo marco regulatório das telecomunicações bastante amplo e sólido.

A LGTel incidiu fortemente sobre a Lei do Cabo (LTC), revogando-a, mas mantendo a vigência de alguns artigos importantes, tais como a TSF, da forma apresentada a seguir. A TSF aplica-se quando o canal de cabo atinja mais da metade dos lares que possuem assinatura em uma Comunidade Autônoma ou 25% dos assinantes em todo o território nacional.

A Lei de Telecomunicações permite a livre determinação de tarifas, obriga os operadores a distribuir os canais de televisão terrestre privada ou pública e também impõe a disponibilização dos canais contendo programas audiovisuais originados de produtores independentes, de acordo com os critérios estabelecidos na própria LGTel.

TV Digital

A transição da TV analógica para a digital foi uma importante inovação tecnológica e, diante da grande elevação do número de canais, com potencial de aumentar a liberdade de expressão e o pluralismo.

A partir de sua implantação, a televisão passa a ser oferecida no mínimo por três plataformas: satélite, cabo e terrestre. A transmissão pela internet, via IPTV, já é uma realidade, mas sua emissão até o usuário exige altas taxas de transmissão em Mb/s. Por intermédio da fibra ótica essa velocidade é alcançada sem maiores problemas.

Entretanto, a TV digital não é apenas uma questão tecnológica ou econômica. Apresenta um alto impacto no setor audiovisual, estimulando a produção de conteúdo, mas também afetando o próprio modelo do audiovisual e suas condições de concorrência.

O inicio do planejamento para a instalação da Televisão Digital Terrestre (TDT) ocorreu em 1998, por intermédio da Lei 2169/1998, de 9 de outubro de 1998. Essa lei instituía um plano técnico nacional para a TDT e também orientava as condições técnicas para a prestação do serviço.

Nessa lei foram descritas a forma de gestão dos serviços de modo direto (transmitidos pela TV estatal ou pelo "terceiro canal" pertencente às comunidades autônomas), ou de modo indireto pela TV privada; foram também estabelecidas as faixas de frequência para a respectiva transmissão, o número possível de canais, o grau de cobertura e também a coexistência entre a transmissão analógica e a digital.

Apesar de a Espanha ter sido uma das pioneiras na instalação e uso inicial da TVD, foram registrados graves problemas no modelo de negócios (vide a falência da operadora Quiero TV), de modo que o país tornou-se bastante atrasado na área de TV Digital.

A Lei Geral da Comunicação Audiovisual (LGCA)

A partir de meados da primeira década do século XXI aumentaram as pressões políticas para a constituição de um Conselho Superior do Audiovisual na Espanha. Nessa época já existiam conselhos de âmbito regional, como o de Cataluña (Consell de l´Audiovisual de Catalunya) e o de Navarra (Consejo Audiovisual de Navarra). Ademais, as diretrizes emanadas da Comissão Europeia eram muito precisas quanto à recomendação de instituir autoridades nacionais específicas para o setor de audiovisual.

Por sua vez, no âmbito das entidades de natureza técnica, vale ressaltar que muitas delas propunham de forma bastante incisiva o estabelecimento de um Conselho Audiovisual de Âmbito Nacional para a Espanha. Esse foi o caso do Colégio Oficial de Engenheiros de Telecomunicações (COIT). Em 2005, esse órgão propunha o estabelecimento de uma lei do audiovisual voltada à unificação da dispersão normativa existente e também decidir sobre as características do Conselho Superior do Audiovisual (GRETEL, 2005, p. 69)[12]. Nessa época, a Espanha era o único país europeu que não possuía um Conselho Estatal do Audiovisual.

Deve ser ainda salientado que, dentre os compromissos da campanha eleitoral de 2004, do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), cuja vitória permitiu a Rodríguez Zapatero tornar-se primeiro-ministro, encontrava-se a proposta de fazer uma ampla e profunda reforma do sistema audiovisual espanhol, abarcando desde o rádio e a televisão pública estatal até formação de um novo marco jurídico do setor audiovisual. A proposta estava embasada na importância de implantar uma autoridade reguladora independente para o setor audiovisual, em particular em relação aos titulares dos meios de comunicação.

12. Esses mesmos técnicos também advertiam sobre a importância de garantir o cumprimento da Lei de Televisão sem Fronteiras e do sistema de cotas de produção nacional.

Somente em 2010 a Lei Geral da Comunicação Audiovisual (LGCA) foi sancionada (no dia 31 de março de 2010), sendo enumerada como Lei 7/2010. Sua abrangência é muito ampla e dispõe sobre praticamente todos os aspectos dos segmentos que compõem o setor audiovisual.

A LGCA garante a proteção que se encontrava nas várias versões da lei Televisão sem Fronteiras (TSF). Está explícita a obrigação de reservar 51% do tempo de emissão anual (TEA) de cada canal de cobertura nacional ou das regiões autônomas para obras audiovisuais europeias[13] em qualquer das línguas espanholas e, dentro desse tempo, garantir um mínimo de 10% para produtores independentes em relação aos operadores de televisão.

A lei foi sancionada praticamente 20 anos depois da criação do Conselho Superior do Audiovisual (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* - CSA), que foi estabelecido em 1989.

Em seu artigo quinto, é garantido que todas as pessoas têm o direito a que a comunicação audiovisual inclua uma programação aberta, que reflita a diversidade cultural e linguística da cidadania. As CCAA com língua própria podem aprovar normas adicionais com o propósito de promover a respectiva produção audiovisual.

O item 3 desse mesmo artigo explicita que os prestadores de serviço de comunicação audiovisual televisiva devem contribuir anualmente com 5% de sua renda do exercício anterior para financiar filmes (obras cinematográficas), séries para televisão e documentários. Os prestadores de natureza estatal com cobertura nacional ou de uma região autônoma devem dedicar 6% de sua renda no ano anterior para o mesmo fim. Por sua vez, o Serviço de Comunicação Audiovisual é considerado de interesse geral e sua exploração ocorrerá mediante uma comunicação prévia à autoridade competente, com a devida autenticidade no que se refere às condições em que irá prestar o serviço. A regulamentação trata o caso com maiores detalhes.

A principal inovação institucional residiu na criação do Conselho Estatal de Meios Audiovisuais (CEMA), o qual deve garantir os seguintes objetivos: livre exercício de comunicação audiovisual, no que se refere a radio, televisão e serviços conexos e interativos; plena eficácia dos direitos e obrigações; transparência e pluralismo nos meios de setor audiovisual; independência e imparcialidade do setor público estatal de rádio, televisão e serviços conexos e interativos, assegurando a missão de serviço público.

A direção do CEMA cabe ao presidente, vice-presidente e sete conselheiros. Os titulares serão nomeados pelo governo, de acordo com proposta da Câmara de Deputados, com aprovação de maioria de três quintos. No inicio de 2012, o Conselho ainda estava em fase de implantação.

13. O tempo de emissão reservado para obras europeias exclui o tempo dedicado a informação, esportes, jogos, publicidade, serviços de teletexto de televendas.

Para finalizar, devem ser registradas algumas questões atuais sobre a convergência regulatória, a exemplo do que já ocorreu na Inglaterra, onde foi criado o OFCOM, advindo da fusão da OFTEL (regulador de telecomunicações) com cinco reguladoras ligadas ao setor audiovisual.

As discussões no âmbito da Regulatel (organismo que reúne os reguladores de telecomunicações ibero-americanos) revelam que as definições ainda se encontram em um estágio bastante inicial. Durante a XIII reunião de cúpula desse órgão (realizada juntamente com a AHCIET), ocorrida em julho de 2010, em Lima, no Peru, foram mostradas as conclusões de um estudo sobre a oportunidade de criação de um regulador convergente. O estudo sugere que, no mínimo, deve haver uma maior coordenação horizontal das entidades reguladoras e também adverte que um regulador convergente estaria em melhores condições para que o mercado aproveite as oportunidades de convergência de modo a aumentar a eficiência dos distintos operadores.

4 O CASO BRASILEIRO

O setor de radiodifusão brasileiro continua regulado pelo antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962. Este, em 1963, foi regulamentado conforme o Decreto 52.026. As concessões devem ser aprovadas no Congresso e depois enviadas ao Executivo para entrar em vigor. Em 1991, a deputada Jandira Feghali propôs uma mudança no CBT, de modo a estabelecer cotas de conteúdo independente e regional para a TV aberta. No entanto, o projeto continua "tramitando" e seu andamento é barrado pelas pressões das grandes empresas.

No entanto, 20 anos depois, o setor audiovisual do país começou uma mudança em apenas uma das modalidades de transmissão de TV: a TV a cabo. Após quatro anos de debate no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei 12.485, sancionada em 12 de setembro de 2011. A nova legislação dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado (SeAC) e, apesar de restringir seu escopo a serviços audiovisuais pagos, afeta também radiodifusores e operadoras de telecomunicações, ainda que cada um desses setores permaneça normatizado por regulamentos e leis específicas.[14]

A primeira grande mudança trazida pela nova lei foi a possibilidade de exploração do serviço pelas operadoras de telefonia. O limite de 49% de presença de capital estrangeiro nas empresas que explorassem o serviço de TV a cabo, previsto na Lei 8.977/95, foi extinto. O serviço de TV a cabo também era outorgado via concessão, por meio de licitação, ao contrário do novo serviço que será apenas uma autorização, dependendo somente de uma análise técnica para que seja concedido.

14. Em relação ao lento andamento do PL-29, que propôs a mudança da Lei de TV a cabo, a pesquisadora Lara Haje (HAJE, 2009) ressalta que esse projeto começou a tramitar de forma mais rápida na Câmara dos Deputados depois que o poderoso grupo francês de audiovisual Vivendi entrou no Brasil, por meio da compra da empresa de telecomunicações GVT, no final de 2009. Sublinha também que, para aprovação do projeto na Câmara, a atuação coordenada do PT foi de importância decisiva.

Além disso, também foi reformulado o artigo 86 da Lei 9.472, que proibia as concessionárias do Serviço de Telefonia Fixo Comutado (STFC) a operar outro serviço que não fosse o de telefonia fixa. A nova redação, assim como a adaptação dos contratos prevista pela nova lei, permite que as teles ofereçam também o Serviço de Acesso Condicionado.

Apesar da liberalização da lei, há mecanismos para evitar a verticalização da cadeia produtiva. O artigo quinto estabelece que o controle ou a titularidade de participação superior a 50% do capital das operadoras de telefonia não poderá ser detido por empresas que atuam fundamentalmente nos ramos da produção e da programação, como é o caso das produtoras, radiodifusoras e programadoras, sendo proibido a elas explorar os serviços de telecomunicações de interesse coletivo (telefonia fixa, celular, e distribuição no Serviço de Acesso Condicionado – SeAC).

Também é vedada às empresas de telecomunicações a participação superior a 30% no capital das empresas de produção, radiodifusão e programação, ficando igualmente vedada a exploração dos serviços por elas prestados. Ainda em relação às restrições impostas às prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, é proibido que adquiram ou financiem a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional e contratem talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.

Essa restrição atinge diretamente duas concessionárias de radiodifusão com participação superior a 50% em empresas de telecomunicações. No dia 26 de janeiro de 2012, a Anatel deu anuência prévia para que a Embratel assuma o controle da Net Serviços, tirando a Globo do controle direto da operadora. Até setembro de 2012, a Globo deverá deixar de controlar a NET, incluindo retirar seus poderes de voto e de veto. Uma brecha na lei, porém, poderá manter o poder da radiodifusora sobre as atividades de empacotamento, já que somente cabe à Anatel a regulação da atividade de distribuição. Grupos como a Bandeirantes (controladora da TV Cidade/Sim TV) e SBT (controlador da TV Alphaville) também serão afetados pela medida, e até o início de 2012 não haviam revelado sua estratégia para se adequar à norma.

Aspectos convergentes

Uma relevante contribuição da nova lei para a TV por assinatura foi a harmonização da legislação antes separada por tecnologia. Até então, ainda que para o assinante o serviço fosse exatamente o mesmo, as regulamentações se diferenciavam totalmente entre si nos casos em que o sinal da TV fosse transmitido por satélite (*Direct to home* – DTH), por microondas (*Multichannel multipoint distribution service* – MMDS) ou via cabo. No cabo, além da outorga ser uma concessão, das

restrições ao capital estrangeiro e às operadoras de telefonia, havia ainda a obrigatoriedade do carregamento de canais comerciais abertos e outros de interesse público (*must carry*). Atualmente, todas as outorgas são de autorização, não existe restrição alguma quanto ao capital estrangeiro. Às empresas de telecomunicações é permitido operar o serviço, e todas as operadoras são obrigadas a cumprir o carregamento obrigatório de alguns canais.

Outro aspecto convergente da lei está no tratamento dado aos dispositivos de recepção dos conteúdos audiovisuais. Não importa se o conteúdo adquirido pelo assinante é assistido pela internet, telefone ou televisão. Caso ele esteja organizado numa grade de programação (canal) e seja comercializado por meio do pagamento de assinatura, será considerado comunicação audiovisual de acesso condicionado e estará sob as regras vigentes na nova lei. Ficaram de fora, porém, os serviços de vídeo por demanda (*Video on Demand* – VOD), em que o usuário paga para assistir apenas um conteúdo audiovisual específico no momento em que deseja.

Questões relacionadas ao conteúdo

A produção e a programação de conteúdo nacional, regional e independente foram um dos aspectos mais centrais e polêmicos da lei. O incentivo vai desde o aumento de recursos públicos para o financiamento de obras audiovisuais até o estabelecimento de cotas obrigatórias nos canais e nos pacotes comercializados. Estima-se que o valor a ser acrescido ao Fundo Setorial do Audiovisual, que em 2011 disponibilizou R$ 84 milhões) será de R$ 660 milhões (OLIVEIRA e RIBEIRO, 2011). Desses, obriga-se que pelo menos 30% sejam destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

No que se refere às cotas obrigatórias, os canais de espaço qualificado[15] deverão passar 3h30 (três horas e trinta minutos) de conteúdo nacional no horário nobre, por semana, sendo metade dele independente. Isso atinge principalmente canais de filmes, séries, documentários, animação e variedades. A outra cota se impõe sobre a quantidade de canais brasileiros de conteúdo qualificado[16] que

15. De acordo com a lei, espaço qualificado é "o espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador". Em sua proposta de regulamentação, cuja consulta pública terminou em março de 2012, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) apresentou uma redação simplificada, que define como qualificado o conteúdo dos tipos "ficção, documentário, animação, reality show, videomusical e programas de variedades realizado fora de auditório".

16. A definição de Canal Brasileiro de Espaço Qualificado diz que:

III - Canal Brasileiro de Espaço Qualificado: canal de espaço qualificado que cumpra os seguintes requisitos, cumulativamente:

a) ser programado por programadora brasileira;

b) veicular majoritariamente, no horário nobre, conteúdos audiovisuais brasileiros que constituam espaço qualificado, sendo metade desses conteúdos produzidos por produtora brasileira independente;

c) não ser objeto de acordo de exclusividade que impeça sua programadora de comercializar, para qualquer empacotadora interessada, os direitos de sua exibição ou veiculação.

devem ser oferecidos no pacote. De acordo com a lei, pelo menos 1/3 dos canais de espaço qualificado do pacote oferecido ao assinante deve ser brasileiro, sendo que desses também 1/3 deve ser programado por programadora brasileira independente[17]. É ainda exigido que dos canais brasileiros de espaço qualificado pelo menos dois tenham no mínimo 12 horas de programação independente, sendo pelo menos uma sem qualquer vínculo com radiodifusora de sons e imagens.

O SeAC será implementado integralmente até 2014 e, no início de 2012, sua regulamentação estava em processo de consulta publica. O texto apresentado na consulta já continha os aspectos centrais elaborados tanto pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) quanto pela Agência Nacional de Cinema (Ancine), ambas com competências específicas de outorga, registro, monitoramento e fiscalização atribuídas pela lei.

Em suma, apesar de a Constituição Federal estabelecer como princípios a promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente no rádio e na televisão, em 2011, pela primeira vez, uma legislação trata dessa questão de forma bem direta.

5 CONCLUSÕES

No contexto europeu, a Espanha foi um dos países que mais demorou para implantar a Lei Geral de Comunicação Audiovisual (LGCA), em 2010 (Lei 7/2010), em particular diante da França, cuja implantação ocorreu em 1989, ou seja, cerca de 20 anos antes.

Um dos agentes de mudança, de grande importância, foi o partido político PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol), o qual, nas eleições de 2004, inseriu a reforma do sistema audiovisual espanhol na campanha eleitoral como tema prioritário.

Cabe destacar logo de início que a Lei Geral Espanhola, entre outras disposições, acolheu plenamente os quesitos da política de Televisão sem Fronteiras. Como foi visto, a diretiva Televisão sem Fronteiras (DTSF), tanto no âmbito europeu quanto na sua aplicação específica por país, em particular no caso espanhol, é o mais importante e eficaz instrumento jurídico voltado ao incentivo à produção de conteúdo. A primeira versão europeia da norma é de 1989 e sua primeira modificação ocorreu em 1997. Por sua vez, a transferência para a legislação espanhola ocorreu em 1994 (Lei 25/1994) e foi adaptada em 1999, por intermédio da Lei 22/1999.

17. XXII - Programadora Brasileira Independente: programadora brasileira que atenda aos seguintes requisitos, cumulativamente:
a) não ser controladora, controlada ou coligada a empacotadora ou distribuidora;
b) não manter vínculo de exclusividade que a impeça de comercializar, para qualquer empacotadora, os direitos de exibição ou veiculação associados aos seus canais de programação.

Existem dois objetivos básicos da diretiva europeia Televisão sem Fronteiras (DTSF), a saber, assegurar a formação de um mercado televisivo de grande extensão (europeu) e garantir cotas de produção de conteúdo nacional para a televisão dos países-membros.

Até chegar ao Marco Geral Único, ou seja, a LGCA acima referida, a Espanha editou uma série de normas e leis específicas, emendou outras, produzindo um cipoal descoordenado de leis e normas específicas. Em meados dos anos 1990, mais especificamente em meados de 1994, foi criada uma lei específica para a TV a cabo, que acolhia os dispositivos da Televisão sem Fronteiras. Entretanto, essa lei teve curta duração, sendo substituída, em 1988, pela Lei Geral de Telecomunicações.

Em contraposição, no Brasil não há nenhum instrumento que se assemelhe ao incentivo de produção nacional na TV terrestre aberta, analógica ou digital, como o que é garantido pela Televisão sem Fronteiras. Esse tipo de incentivo é de grande importância para o desenvolvimento do setor audiovisual.

Vale relembrar que, embora desde o final da década de 1980 estejam previstos na Constituição Federal alguns princípios sobre o estímulo e a garantia da produção nacional, regional e independente, somente na segunda década do século XXI o Brasil dá os primeiros passos na regulamentação do conteúdo audiovisual. Como vimos, na Espanha esse processo tem início em meados da década de 1990, ainda que desequilibrado.

Mas os problemas do país não se limitam ao atraso na regulamentação do audiovisual. O olhar europeu e, mais especificamente, o espanhol sobre a regulação da comunicação busca uma separação do tratamento dado à infraestrutura e ao conteúdo. Como ressaltamos acima, a TSF, independentemente de a televisão ser aberta ou paga, lançou as normas que tratam especificamente de cotas nacionais, regionais ou de produção independente.

Por sua vez, no Brasil a regulação convergente abrange apenas um serviço. Em termos gerais, os instrumentos de incentivo ao conteúdo nacional nesse serviço apresentam, com outra linguagem, aspectos semelhantes à Televisão sem Fronteiras utilizada na Espanha. Por sua vez, fica claro que a dimensão do transporte e entrega prescinde do meio, da tecnologia e do suporte. Além disso, o mesmo enfoque é lançado sobre o conteúdo, que será conteúdo na internet, na televisão paga, na televisão aberta ou no celular.

Salientamos, uma vez mais, que os primeiros passos da regulação convergente no Brasil começaram de forma fragmentada, tratando apenas de um serviço: o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Essa é uma peculiaridade digna de nota. A renovação, ou seja, a instituição de uma regulação convergente começou apenas por meio de uma nova institucionalidade de tão somente um dos serviços

do audiovisual televisivo (a TV a cabo, agora SeAC), e não do setor mais amplo e abrangente, a televisão. Como se diz popularmente, é como se a cauda estivesse "abanando" o cachorro.

Ainda que avance na separação entre infraestrutura de distribuição e conteúdo, a lei não abarca outras atividades do setor, como a radiodifusão ou o serviço de telefonia. Com o rápido avanço da tecnologia e sem a sinalização de que a perspectiva convergente abarque todo o sistema, é muito provável que serão as empresas de grande porte as definidoras de como ficará desenhado o setor nos próximos anos.

No caso da TV aberta brasileira, as instituições reguladoras estão totalmente obsoletas. Praticamente não ocorreu nenhuma mudança de peso desde o estabelecimento do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962 (ou seja, de cerca de 50 anos atrás). Embora tenha sofrido várias emendas, continua em vigor.

A pressão para a mudança da Lei de TV a cabo no Brasil era proveniente de atores de grande porte, como as empresas de telecomunicações. Essas advogavam a mudança para poder oferecer o *triple play* via *combo*, que antes somente a NET/Embratel podia fazer.

No entanto, a mudança brasileira pode ser lida por outro ângulo. A concentração da alteração em apenas um segmento pode tornar-se uma referência de grande alcance, pois aponta para a necessidade de uma grande reforma do setor audiovisual televisivo do país.

BIBLIOGRAFIA

BUSTAMANTE, E (2009). "Industrias Culturales y Cooperación iberoamericana en la era digital" Revista Pensamento Ibero Americano" <http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/4/el-poder-de-la-diversidad-cultural/> (Acesso em 02/03/2012).

DANTAS, M. (2011)."O espetáculo do crescimento: A indústria cultural como novo motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo mundial". in: Produção de conteúdo Nacional Para mídias digitais. SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos.Brasilia - DF.

GALPERIN, H. (2004). New Television, Old Politics - The Transition to Digital TV in the United States and Britain. Cambridge University Press.

GRETEL (2000). Convergencia, Competencia Y Regulación en los Mercados de Telecomunicaciones, el Audiovisual e Internet. Produzido pelo Grupo de Regulación de lãs Telecomunicaciones del Colegio Oficial de Telecomunicaciones. Ed. Colegio Oficial de Telecomunicaciones.

GRETEL (2005). El Sector Audiovisual y su Evolución – La Televisión. Retos e Oportunidades. Produzido pelo Grupo de Regulación de lás Telecomunicaciones del Colegio Oficial de Telecomunicaciones. Ed. Colegio Oficial de Telecomunicaciones.

HAJE, L. (2009). PL-29: os resultados de uma imbricada tramitação. - Texto publicado pelo Observatório do Direito à Comunicação. <http://www.direitoacomunicacao.org.br/> (Acesso em 04 de maio de 2010).

NORTH. D. (1990). Institutions, Institutional Changes and Economcic Performance. Cambridge. Cambridge University Press.

OLIVEIRA, J. M. e RIBEIRO, C. T. (2011) "TV por Assinatura e Regulação: desafio à competitividade e ao estímulo à produção local".In: Revista Radar - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, No 15, DISET/IPEA. Setembro de 2011. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/110905_radar15.pdf> (acesso em 24/02/2012).

WILLIANSON, O.(1985). Institutions of Capitalism. New York Free Press.

PARTE II

INDICADORES DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1

COMUNICAÇÃO PÚBLICA: COMUNICAÇÃO POLVO

Daniel Castro[1]

Muito se fala sobre comunicação na atualidade. Talvez nunca se falasse tanto. Há quase uma "ordem" de que é necessário se comunicar. E é bom mesmo! As novas tecnologias estão aí para estimular essa nova onda de comunicação em tempo integral.

E o debate sobre essa nova onda também se faz presente. Ele incorpora ou exclui muitos temas e muitos atores. Dessa forma, este artigo propõe refletir um pouco sobre como o setor público acompanha esses "avanços". Portanto, temos um grande debate a fazer.

José Marques de Melo, Margarida Kunsch, Cândido Teobaldo de Souza, Jorge Duarte, Antonio Lassance, Maria José da Costa Oliveira, Elizabeth Pazito Brandão, Heloiza Matos, Anamaria Fadul, entre tantos outros, têm obras relevantes sobre os vários períodos e as várias vertentes desse debate. Autores que com primazia já registraram as concepções e os desafios da comunicação pública e também as discussões sobre as políticas públicas de comunicação. Poderia até registrar parte desses textos neste artigo, mas não farei aqui o debate teórico (se é que existe debate teórico e não teórico).

Este artigo procura refletir sobre a experiência prática de comunicação pública e de política pública de comunicação que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem atualmente. Até porque não há indicadores públicos que possam ser utilizados para uma análise mais geral.

E também porque as esferas públicas federal, estadual e municipal ainda vivem uma "zona de conforto" nesse debate. Grosso modo: continuam a tratar desse tema apenas pelo aspecto comunicacional. Não há espaço para um debate socioeconômico sobre o tema. Não há um desconforto. E muito menos uma articulação de Estado para esse debate sobre o uso do dinheiro público em comunicação e quanto o Estado gasta ou deixaria de gastar no caso de mudar sua política de comunicar-se com a sociedade.

1. Assessor de Imprensa e Comunicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Na esfera federal, por exemplo, não há articulação entre as Ascoms para se pensar e se criar um plano comum para enfrentar esses desafios, otimizar recursos, inovar etc. Há, sim, uma série de seminários. Muito bons, por sinal. Mas só. Será que só a área de comunicação deveria discutir ou deveríamos envolver outras áreas do governo?

VELHAS E NOVAS REALIDADES

Há uma "aceitação" de que sejam quais forem as mudanças, a área de comunicação continuará a mesma, coordenada pelos mesmos profissionais. Por outro lado, a responsabilidade dos gestores de comunicação pública só aumenta, e sua necessidade de formação e conhecimento idem.

Pesquisa elaborada por Allex Rodrigo Medrado Araújo e Fernanda Cristine Carneiro, da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea, tentou exemplificar as atividades que atualmente realizam as assessorias de comunicação na esfera ministerial.

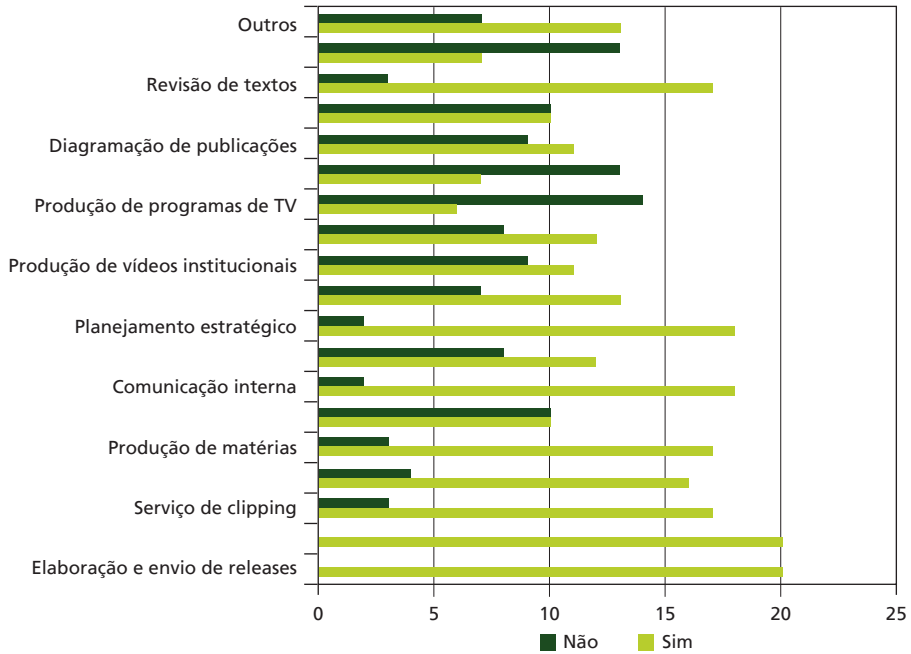
O objetivo da pesquisa foi fazer um breve mapeamento do perfil e das ações desses departamentos, presentes em 20 órgãos da estrutura federal. Parte considerável dos resultados está publicada no artigo *O Assessor como bricoleur e as urgências da comunicação pública*, presente neste Panorama 2011/12.

Contudo, uma das tabelas do estudo, que trata das atividades desenvolvidas pelas assessorias, se faz necessária aqui para entendermos que, por meio desse mapeamento, tem-se claramente que esses departamentos estão, sim, com novas responsabilidades e tarefas (ver gráfico 1).

Entre as atividades, a pesquisa demonstrou que as mais importantes e mais comuns a todos são: revisão de textos, diagramação de publicações, produção de programas de tevê e de vídeos institucionais, planejamento estratégico, comunicação interna, produção de matérias, serviço de *clipping*, elaboração e envio de *releases*.

Vale destacar, também, que no item "outros" há uma variedade mais complexa de atividades pelas quais essas assessorias são responsáveis. Vejamos: exposições de arte; produção de campanhas; guarda da marca; gerenciamento da identidade visual; organização da cobertura de imprensa em viagens oficiais ao exterior e em viagens no Brasil; redação e publicação de artigos; organização e divulgação de boletins (diários, semanais e mensais); gerenciamento de crises; conteúdo para intranet; artigos para publicação; preparação das fontes; criação de grupos de trabalho interministeriais; análise sobre imagem do ministério; avaliação e apresentação de pesquisas de opinião; realização de pesquisas específicas sobre questões de comunicação. Ufa!

GRÁFICO 1
Atividades desenvolvidas pelas Assessorias



Fonte: Ascom/Ipea.

TABELA 1
Lista das assessorias dos órgãos da amostra

Advocacia-Geral da União
Banco Central do Brasil
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Ministério da Defesa
Ministério da Fazenda
Ministério da Pesca e Aquicultura
Ministério da Previdência Social
Ministério das Cidades
Ministério das Comunicações
Ministério das Relações Exteriores
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Ministério do Turismo
Ministério dos Transportes
Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
Secretaria-Geral da Presidência da República

Fonte: Ascom/Ipea.

Além das atividades, é importante também registrar que há uma gama de atores que são reconhecidos e outros ainda não. Aqui tratamos das profissões regulamentadas e outras que podemos chamar de emergentes. No artigo *Tendências ocupacionais e profissionais*, assinado por Andrea Ferraz Fernandez, bolsista do Ipea, publicado no *Panorama 2010*, temos a seguinte divisão:

Profissões Regulamentadas: Jornalismo; Radialismo; Publicidade e Propaganda; Relações Públicas; Cinema; e Editoração.

Profissões Emergentes: Analista de palavra-chave; Animador cultural; Animador; Arquiteto da informação; Blogger profissional; Consultor BI; Contrahacker; *Copywriter*; Design de games/Programador de jogos digitais; Educomunicadores; Engenheiro de plataforma; Engenheiro de software; Especialista em SEO; *Gamer*; Gerente de redes sociais; Gestores de comunicação comunitária; Hacker; Ilustrador para videogame; Marketólogo; Observadores midiáticos; Ombudsman; Produtor audiovisual; *Research*; *Research* social web; Roteirista de game; Roteirista *software* social; Sonoplasta e/ou músico de games; *Web designer*; *Web master*; Webwriter; Programador de internet; e Programador de multimídia.

Há um universo grande de atividades e de profissionais, que exigem novos arranjos e mais investimentos. E essa realidade serve de pano de fundo para se pensar e tentar saber os recursos, os profissionais, as formas de contratação, entre outras, que o Estado dispõe para esse fim.

Essa nova (ou velha) realidade coloca uma urgência em que o Estado mapeie, mais profundamente, e crie indicadores que acompanhem essa gama de atividades. E também crie formas para se avaliar o investimento que essas áreas têm ou necessitam. Como o Estado contrata e contratará esses serviços? Como regular essas novas profissões emergentes? Haja trabalho e debate...

COMEÇO DE CONVERSA

Obviamente, registro que o Estado brasileiro tem muitas prioridades. E todo governo deve escolher as suas. Talvez a comunicação não seja, agora, uma delas. Essa ausência de indicadores pode retardar o amplo debate sobre essa temática.

Por exemplo, há um grande debate sobre os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Debate esse possível, pois tem-se a divulgação de recursos, de prazos e de balanços. Na área de comunicação não se tem o gasto total e o uso que foi feito desses recursos. Esse gasto não se resume a dizer que determinado órgão do governo gastou "x" por ano com publicidade. Mas saber quanto o Estado gastou com publicidade, com licenças de software, com as estruturas de comunicação existentes em cada órgão (empresas terceirizadas), com despesas de divulgação (organização de coletivas, publicações etc.).

A divulgação desses dados não é fácil. Um esforço para conhecê-los foi feito para que o *Panorama 2011/12* tivesse esse registro. Mas não foi possível. Indico leitura atenta ao artigo *Os gastos com publicidade pelo poder público serão realmente públicos?*, de Mariana Resende, que explica como as ferramentas de acompanhamento dos gastos federais não especificam, claramente, os gastos com comunicação em publicidade.

Dessa forma, há dois anos, foi estruturado no Ipea um planejamento para se ter uma série de indicadores inicias sobre comunicação pública. O que pode servir de referências (ou não). Digamos que é um começo de conversa. Pode lançar no debate argumentos sobre resultados e sobre investimentos.

Antes, é necessário se conhecer um pouco sobre o Ipea. Está em seu sítio a seguinte descrição:

> "*O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações e seminários e, mais recentemente, via programa semanal de TV em canal* fechado."

Dessa forma, tem-se claro que o Ipea possui uma função estratégica para o Estado. E como tal é um ator importante no debate nacional sobre as políticas públicas, suas ações e seus resultados.

Ao ter esse espectro nacional, o Ipea torna-se capaz de oferecer, digamos, um bom recorte sobre essa leitura de indicadores de comunicação pública federal. Cabe registrar que o instituto, obviamente, já teve ao longo dos seus 47 anos muitas estratégias e políticas de comunicação. Portanto, o registro aqui se dá em cima de ações realizadas pelo instituto na área de comunicação entre 2007 e 2011.

POVO E POLVO

Muitos podem ter achado, inicialmente, que o título deste artigo tem um "l" sobrando. Na verdade, deveria ser "povo". Mas não está sobrando. A palavra certa é "polvo" mesmo. Aquele molusco marinho. Não o que ficou famoso na Copa da África, obviamente. Essa aproximação entre as duas palavras também ajuda a entender por que se faz essa comparação ou o uso dessa expressão "comunicação polvo", que vem de processos testados e desenvolvidos em áreas privadas e públicas, em departamentos de comunicação.

Muitos acham que os polvos têm tentáculos, mas a literatura registra que o nome correto é braço. E cada um deles tem oito braços. Como mostrado no quadro acima, a área de comunicação tem muitas atividades. Para cada uma delas

é necessário se ter um braço, óbvio. Na esfera pública, cada uma dessas atividades tem o mesmo objetivo: fazer chegar à sociedade as atividades do governo de plantão ou dos órgãos de Estado.

Partindo-se desse princípio, é importante conhecer as etapas e instrumentos utilizados pelas assessorias de comunicação pública. Nesse caso, utilizando duas formas: a comunicação atual – praticada pela maioria das assessorias de comunicação pública – e a comunicação "polvo" – que o Ipea tem utilizado.

COMUNICAÇÃO ATUAL

O termo *Comunicação atual* se dá em função de uso das práticas mais comuns presentes nos modelos de atividades e ações de uma assessoria, atualmente. Ela obedece à seguinte lógica de comunicação entre o Estado (ou o governo de plantão) e a sociedade:

Estado (ou governo de plantão) + **Estrutura** (Ascoms) + **Atividades** (cerca de 30 diferentes) + **Profissionais** (em sua maioria com formação ou com especialização na área de comunicação) + **Instrumentos** (texto, publicidade, vídeo, áudio – em várias plataformas) + **Veículos** (sítio próprio e externo, mídia – rádio, tevê, jornal e revista, redes sociais etc.) = Resultado (faz sua mensagem chegar à sociedade).

Registro que esse desenho leva em conta o uso da comunicação pública para fins de divulgação de ações que o gestor considera necessária ou é obrigado a fazer (o gestor deve comunicar processos de licitação, inauguração de obras etc.).

Também devemos registrar que nesse modelo de *Comunicação atual* o gestor usa como veículos (ou investimentos) mais importantes a mídia espontânea e a publicidade.

Para que o gestor de plantão da área de comunicação consiga "emplacar", digamos, suas pautas, há dois fatores fundamentais: a exclusividade e a fonte:

Exclusividade: o gestor deve antecipar, com exclusividade, pesquisas ou projetos da área. Essa exclusividade deve ser dada a apenas um veículo. Ela pode ser recortada. Isso quer dizer que se pode antecipar um dado apenas (nos casos para publicação em Coluna de jornal) ou a pesquisa/projeto inteiro (como reportagem de capa, por exemplo).

Fonte: o gestor de comunicação deve indicar a fonte, que precisa estar disponível e disposta a aceitar a pauta sugerida (pode ser uma entrevista por telefone ou correio eletrônico; entrevista presencial – ao vivo ou gravada em estúdio ou no próprio órgão etc.).

Sem essa dupla dinâmica (exclusividade e fonte), dificilmente o gestor con-

seguirá uma ampla divulgação das suas atividades. Sobrando como recurso a velha e boa propaganda (paga).

O gestor pode até organizar coletivas ou enviar textos (*releases*) para cavar espaços espontâneos, mas sabe que o espaço será menor do que se optasse pela exclusividade. Dessa forma, a obediência a esse modelo tem seus lados positivos e negativos.

Positivos, pois a exclusividade e a fonte ajudam o gestor de comunicação a conseguir resultados pontuais e com ampla repercussão. Por outro lado, esse modelo deixa o gestor refém de ter sempre coisas novas (exclusivas) – o que se sabe não ser uma constante na atividade pública – e sempre fontes dispostas (com tempo e com permissão para antecipar dados e ações, o que também não é algo trivial na esfera pública).

Esse modelo também se baseia no fato de que a sociedade só conseguirá acompanhar as ações de governo se essa divulgação for feita via veículos de comunicação (grande imprensa e publicidade). Óbvio que esse modelo também dá, eventualmente, uma importância para pequenos veículos, mas isso fica muito caracterizado nas ações abertas (inaugurações, assinaturas de acordos, palestras etc.). Nesse caso, tanto a grande como a pequena mídia é utilizada. E conjuntamente ou posteriormente à própria publicidade.

COMUNICAÇÃO POLVO

Ao usar a estrutura da *Comunicação polvo*, o gestor utiliza-se da mesma estrutura da *Comunicação atual*, mas quebra algumas das convenções praticadas e a ênfase nos veículos e instrumentos (destacados abaixo em forma sublinhada).

Estado + **Estrutura** (Ascoms) + **Atividades** (cerca de 30 diferentes atividades) + **Profissionais** (em sua maioria com formação ou com especialização na área de comunicação) + **Instrumentos** (texto, vídeo, áudio – em várias plataformas – <u>e não usa publicidade</u>) + **Veículos** (sítio próprio e externo, mídia – rádio, tevê, jornal e revista, redes sociais etc. – <u>sem exclusividade e tendo como veículo, também, o próprio cidadão</u>) = Resultado (faz sua mensagem chegar à sociedade).

Esse modelo "polvo" rompe com a estrutura da *Comunicação atual*:

Exclusividade: toda divulgação realizada pelo gestor é pública. Não há nada antecipado de forma exclusiva. E todos os veículos (sítio próprio e externo, mídia – rádio, tevê, jornal e revista, redes sociais, cidadão etc.) recebem as informações ao mesmo tempo.

Fonte: o gestor de comunicação divulga suas ações (ao mesmo tempo) para todos os veículos citados e todos os veículos podem ter acesso à fonte. Vale desta-

car que nesse modelo o cidadão também é considerado um veículo de informação.

Esse modelo considera que toda divulgação deve ser comunicada ao público (sociedade). Dessa forma, não há mais a realização de coletivas de imprensa, por exemplo. Cria-se a figura da *Coletiva pública*, que se dá nos mesmos moldes da coletiva de imprensa tradicional, mas que abre espaço para qualquer pessoa assistir e participar com perguntas, feitas de forma presencial ou por internet (ao vivo).

Essa experiência de divulgação (Coletiva pública), mais detalhadamente, é refletida no artigo *Canal direto com a sociedade como estratégia de comunicação pública*, também publicado neste *Panorama 2011/12* e de autoria de Mirlene Bezerra.

Em poucas palavras, essa nova forma de *Comunicação polvo* coloca o gestor a repensar o seu público alvo. A repensar de que formas o Estado pode relacionar-se com a sociedade. Como se pode usar os canais próprios para conectar o Estado e o cidadão. E como esse cidadão pode cobrar e participar de todas as informações públicas.

O gestor não fica refém de um só braço e não desconsidera nenhuma forma de divulgação. Utiliza todos os braços possíveis. Se uma pauta não tiver espaço na grande imprensa, por exemplo, ela pode ser destaque nas redes sociais, ou pode ser amplamente divulgada na página do órgão. Pode também ser enviada diretamente para um cadastro de pessoas físicas e de entidades, pode se organizar um evento. Ou seja: existem várias formas de comunicar-se com a sociedade.

Observa-se que esse modelo de *Comunicação polvo* ainda passa por testes. Ele pode não ser o ideal. E sua aplicação pode esbarrar em mitos, do tipo: não há visibilidade na grande imprensa caso não se procure seguir as convenções existentes. Será?

As novas tecnologias são fundamentais para esse novo tipo de comunicação pública, mas não só elas. É preciso saber usá-las.

A primeira etapa para testar as coletivas públicas foi iniciar o processo de coletivas *on line*. Além do jornalista físico, outros profissionais poderiam assistir (ao vivo) e fazer perguntas. A reação inicial dos jornalistas presentes fisicamente foi péssima. Muitos disseram que não havia lógica de se abrir esse espaço. Passados dois anos, muitos profissionais acham ótimo não terem de se deslocar das redações para participar de uma coletiva.

Há casos de divulgações de trabalhos no Ipea em que não há nenhum profissional cobrindo (fisicamente). Contudo, há uma ampla divulgação na grande imprensa, nas redes sociais etc. Ou seja: o sucesso de uma divulgação não se dá por maior ou menor interesse da imprensa. Mas pelo uso de vários braços de divulgação.

Outro importante registro a considerar é que nesse modelo não há o uso de

publicidade ou de empresas terceirizadas de assessorias de imprensa. E também não se tem somente como base de divulgação as capitais mais importantes (Rio, Brasília e São Paulo). Essa divulgação deve ser feita em todos os estados da federação.

E as divulgações devem, na medida do possível, considerar recortes por estado ou munícipio. E todos os veículos podem ter acesso à fonte, mesmo após a coletiva pública.

Também é importante, nesse modelo, o fim dos "releases resumidos". A divulgação não é feita tendo um resumo detalhado do que será apresentado. O texto de divulgação é enviado explicitando os tópicos que estarão presentes no estudo ou na atividade. Cabe a cada veículo destacar o item mais importante. Não há lide (*lead*) pronto. Com isso, a divulgação pode ter várias vertentes, vários resultados, vários braços.

MENSURAÇÃO

Como parte desse esforço de tentar mensurar essa experiência de comunicação pública, o Ipea contratou os serviços de uma empresa especializada em indicadores de comunicação, via *clipping*. Por meio desse contrato, a Ascom do Ipea estruturou uma série de indicadores de acompanhamento de sua exposição em veículos selecionados (em todo o País).

Esse acompanhamento de 12 meses (2011) é relevante para se avaliar se essa escolha pela *Comunicação polvo* tem resultados satisfatórios ou não. Vejamos.

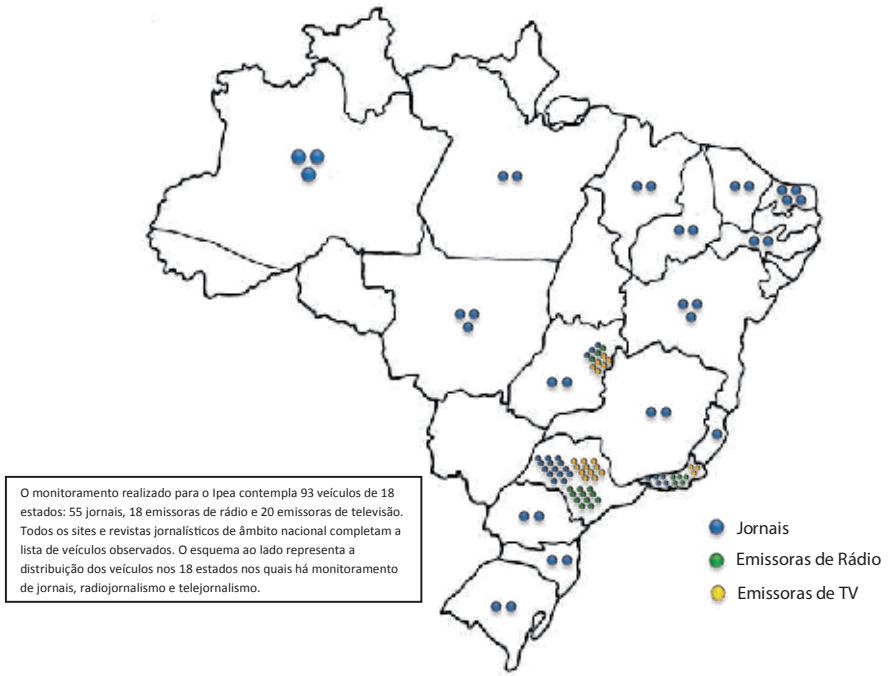
ABRANGÊNCIA DE MONITORAMENTO

A figura 1 mostra como foi estruturada a seleção de veículos que seriam acompanhados pela empresa.

A escolha desses veículos se deu por meio de uma seleção que levou em conta os principais jornais, emissoras de rádio e tevê de 18 estados, além de todos os veículos com sítio (que podem ser medidos por ferramentas de busca).

Todos os veículos monitorados estão sediados em capitais. Destaca-se que os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro concentram o maior número de veículos.

FIGURA 1
Abrangência de monitoramento



Fonte: Boxnet.

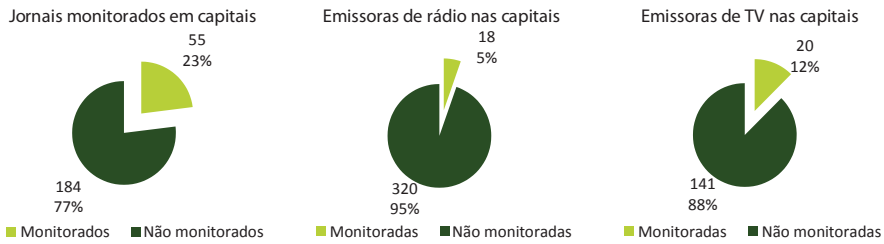
No gráfico 2 verifica-se o comparativo entre o que o Ipea selecionou para seu acompanhamento e o que poderia ser selecionado, considerando o número máximo de veículos existentes.

Essa seleção também é feita, pois não há condições de se monitorar todos os veículos impressos e de se gravar todas as tevês e rádios, até porque seria necessário um batalhão de profissionais e recursos para essa empreitada. Observa-se que o recorte selecionado tem relevância estatística.

Registra-se que a amostra, apesar de ter o monitoramento de 23% dos jornais em capitais, de 5% das emissoras de rádio e de 12% das emissoras de tevê nas capitais, consegue captar os resultados de exposição do instituto. Isso ocorre, pois os veículos selecionados são os de maior repercussão e penetrabilidade nos lares brasileiros.

Esse comparativo é importante para que se perceba o nível de exposição nos veículos selecionados e depois se projete qual seria essa exposição de 100% desses veículos se fossem monitorados, o que veremos ao final deste artigo.

GRÁFICO 2
Veículos monitorados e não monitorados



Janeiro a dezembro de 2011

Fonte: Boxnet.
O monitoramento é realizado nas capitais dos 18 estados escolhidos. Um levantamento da Maxpress aponta a existência de 239 jornais nas 26 capitais brasileiras e em Brasília. Os 55 veículos monitorados representam 23% do total de veículos existentes nessas condições. Há 338 emissoras de rádio nas 26 capitais brasileiras e em Brasília. Os 18 veículos monitorados representam 5% do total. Em televisão são 161 emissoras nas 26 capitais brasileiras e em Brasília. Os 20 veículos monitorados representam 12% do total.

No gráfico 3 tem-se o número de matérias nesses veículos monitorados, considerando rádio, tevê, impresso (jornal e revista) e internet (web).

O maior número (18.027) de matérias encontra-se na internet (web). O que mostra a força das redes sociais e dos veículos *on line*. Em seguida, vêm veículos impressos (jornais e revistas), com 3.958 matérias. O rádio registrou 1.260 matérias, e as tevês 429. Todos os dados são referentes aos 12 meses de 2011. E não se leva em conta as notícias ou os programas replicados. Por exemplo, o Ipea é citado em matéria do *Bom Dia Brasil*, da TV Globo, que tem uma edição na tevê aberta e a reprodução em canal fechado (Globonews).

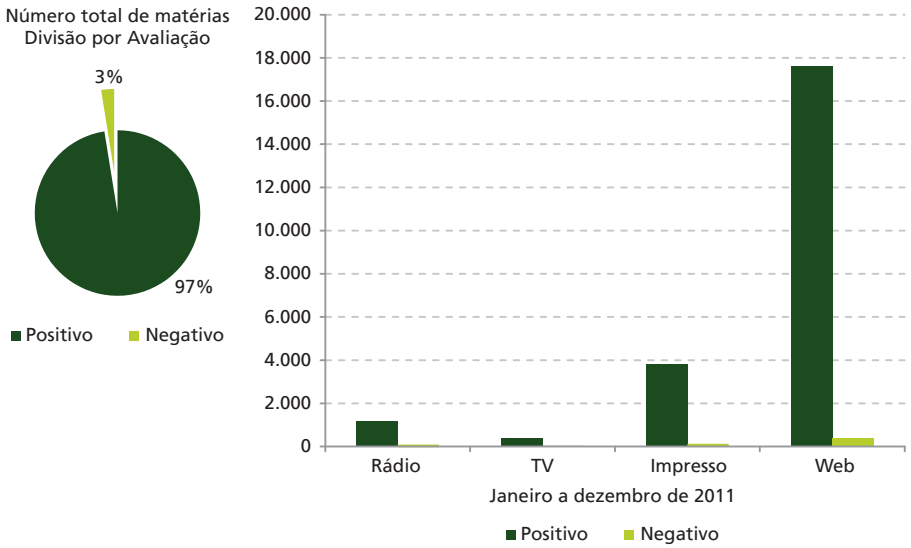
Além de trazer esses números de matérias por veículo, essa tabela também traz o total geral de matérias avaliadas em negativas e positivas. Nota-se que o Ipea tem uma taxa baixa de exposição negativa.

Essa classificação negativa abrange repercussões dos documentos divulgados e ações do instituto que sofrem críticas. E tem-se por crítica toda e qualquer citação negativa do estudo ou ação divulgada, como no caso de uma entidade ou governo contrapor os dados divulgados. Essa descrição "negativa" é apenas para se ter esse acompanhamento, mas mesmo essas críticas são esperadas pelo Ipea, que considera muito importante o debate democrático, colocando-se sempre a fazer correções, caso sejam necessárias.

Mas em termos de monitoramento e criação de indicadores é importante se ter esse recorte da exposição. Dessa forma, o gráfico 3 mostra que a exposição "negativa" concentra-se na internet (web) e nos veículos impressos (jornais e revistas). Mas é quase residual, pois não ultrapassa 3%.

GRÁFICO 3
Número de matérias nos veículos monitorados

.	Rádio	TV	Impresso	Web	Total
Positivo	1.196	412	3.832	17.632	23.072
Negativo	64	17	126	395	602
Total	**1.260**	**429**	**3.958**	**18.027**	**23.674**



Fonte: Boxnet.

No gráfico 4 trabalha-se a projeção, considerando que esse monitoramento total fosse possível de ser feito em todas as capitais. E também considerando como base que 78% das matérias monitoradas no telejornalismo fizeram parte da programação nacional das emissoras. Essa análise é importante para se chegar ao valor final que a exposição do Ipea teria, se tivesse como acompanhar 100% dos veículos.

GRÁFICO 4
Projeção do monitoramento em todas as capitais

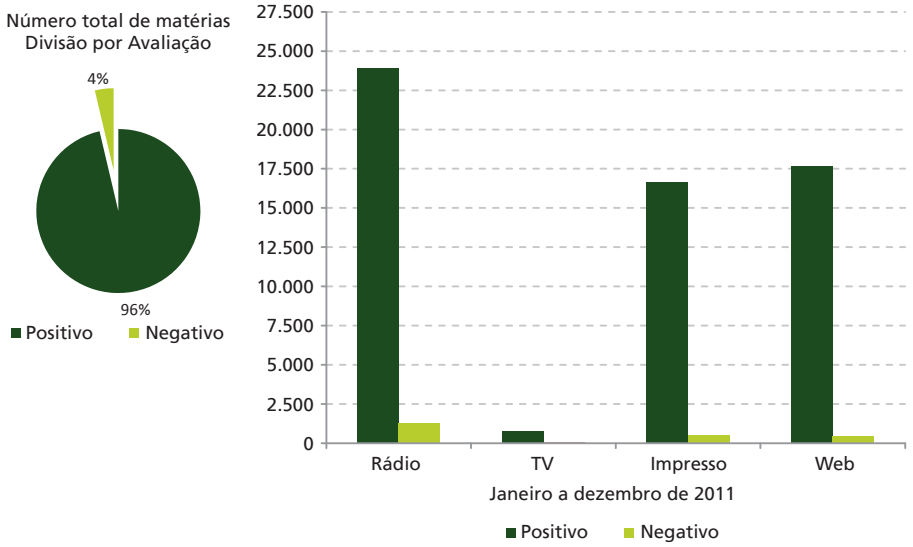
Fonte: Boxnet.
O cenário mostrado projeta os resultados anuais monitorados para o Ipea caso todos os jornais e emissoras de rádio e televisão presentes nas capitais brasileiras e em Brasília fossem monitorados. É importante notar que, em 2011, 78% das matérias monitoradas no telejornalismo fizeram parte da programação nacional das emissoras. Dessa forma, a projeção a todos os veículos foi aplicada na porção correspondente à programação local (22%). Aos números de mídia online não é aplicado o reajuste. Todos os veículos são monitorados.

No gráfico 5 tem-se o número de matérias nesses veículos monitorados, considerando 100% de monitoramento nas capitais nos veículos rádio, tevê, impresso (jornal e revista), além de internet (web).

O maior número (25.200) de matérias encontra-se no rádio, ultrapassando a internet (18.027). Isso mostra a força deste veículo, ainda, no Brasil. Seguidos de impresso (jornais e revistas), com 17.209 registros, e tevê com 809. A exposição negativa aumenta 1%.

GRÁFICO 5
Projeção da quantidade de matérias (100% de monitoramento nas capitais)

	Rádio	TV	Impresso	Web	Total
Positivo	23.920	776	16.661	17.632	58.989
Negativo	1.280	33	548	395	2.256
Total	**25.200**	**809**	**17.209**	**18.027**	**61.245**



Fonte: Boxnet.

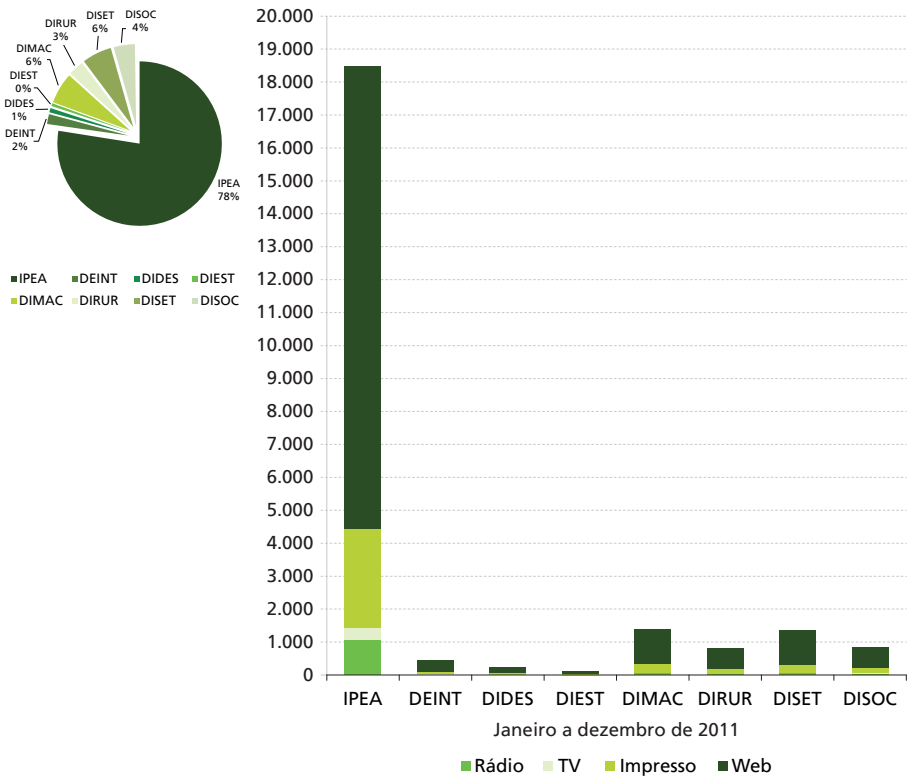
No gráfico 6 tem-se uma divisão das matérias monitoradas, considerando os registros que citam o Ipea e quando essas também registram as diretorias do órgão.

Isso é importante, pois na *Comunicação polvo* deve-se trabalhar vários temas e estender a penetração das informações, considerando que há públicos diferentes e interesses diferentes.

Um exemplo disso é destacar no material de divulgação que o estudo foi feito pelo Ipea, mas dentro da diretoria de macroeconomia. Essa informação abre espaço para se conhecer que o Ipea tem uma estrutura de diretorias temáticas, facilitando a busca por outros estudos em seu sítio – que segue essa identificação por áreas.

Por essa divisão, nota-se que 78% das matérias só citam o Ipea. Mas 22% já consideram essa estrutura de divulgação.

GRÁFICO 6
Número de matérias por diretoria e mídia



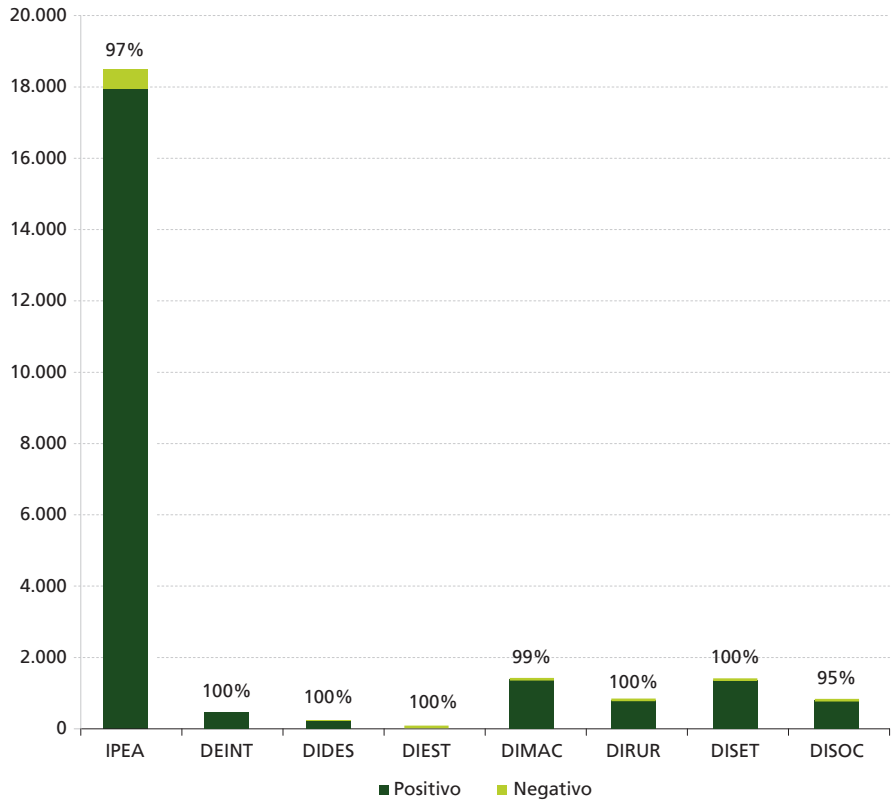
Fonte: Boxnet.

No gráfico 7 faz-se esse registro de exposição positiva ou negativa por diretoria e pelo próprio Ipea. Observa-se que há áreas de exposição mais negativa, além do Ipea. O que está localizado nas diretorias social (Disoc) e de macroeconomia (Dimac).

Essa divisão também mostra que essas áreas temáticas divulgam estudos que alcançam ampla repercussão e, portanto, são mais debatidas.

GRÁFICO 7
Número de matérias positivas e negativas (total e por diretorias)

	Positivo	Negativo	Total
jan/11	1.817	29	1.846
fev/11	2.658	55	2.713
mar/11	1.661	11	1.672
abr/11	2.836	367	3.203
mai/11	2.967	31	2.998
jun/11	2.011	10	2.021
jul/11	1.243	18	1.261
ago/11	1.448	18	1.466
set/11	2.199	5	2.204
out/11	1.571	19	1.590
nov/11	1.075	29	1.104
dez/11	1.586	10	1.596
Total	**23.072**	**602**	**23.674**



Fonte: Boxnet.

No gráfico 8 tem-se o registro do número de matérias em mídia impressa, por unidade da federação. Essa divisão é importante, pois mostra a concentração em poucos estados. São Paulo registra 1.512 matérias (dessas, 52 negativas), e o segundo lugar, neste caso o Rio de Janeiro, tem 350 registros (desses, 18 negativos). Óbvio que isso se dá pelo número de veículos existentes em cada estado, que segue essa concentração econômica presente em todos os dados no Brasil.

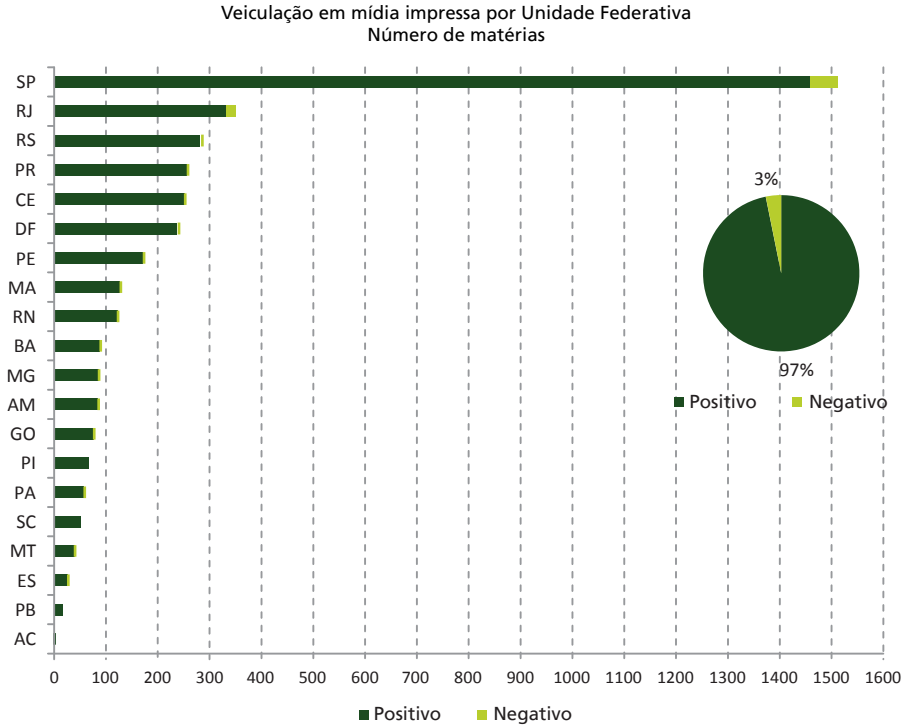
Observa-se que há uma diminuição da desigualdade socioeconômica, mas na área de veículos de comunicação a concentração é escandalosa.

GRÁFICO 8
Número de matérias em mídia impressa, por unidade da federação

UF	Positivo	Negativo	Total
AC	2	-	2
AM	85	2	87
BA	88	4	92
CE	251	4	255
DF	236	10	246
ES	26	3	29
GO	77	1	78
MA	127	4	131
MG	86	2	88
MT	40	1	41
PA	57	4	61
PB	16	-	16
PE	171	5	176
PI	67	-	67
PR	256	5	261
RJ	332	18	350
RN	123	1	124
RS	281	10	291
SC	51	-	51
SP	1.460	52	1.512
Total	**3.832**	**126**	**3.958**

(Continua)

(Continuação)



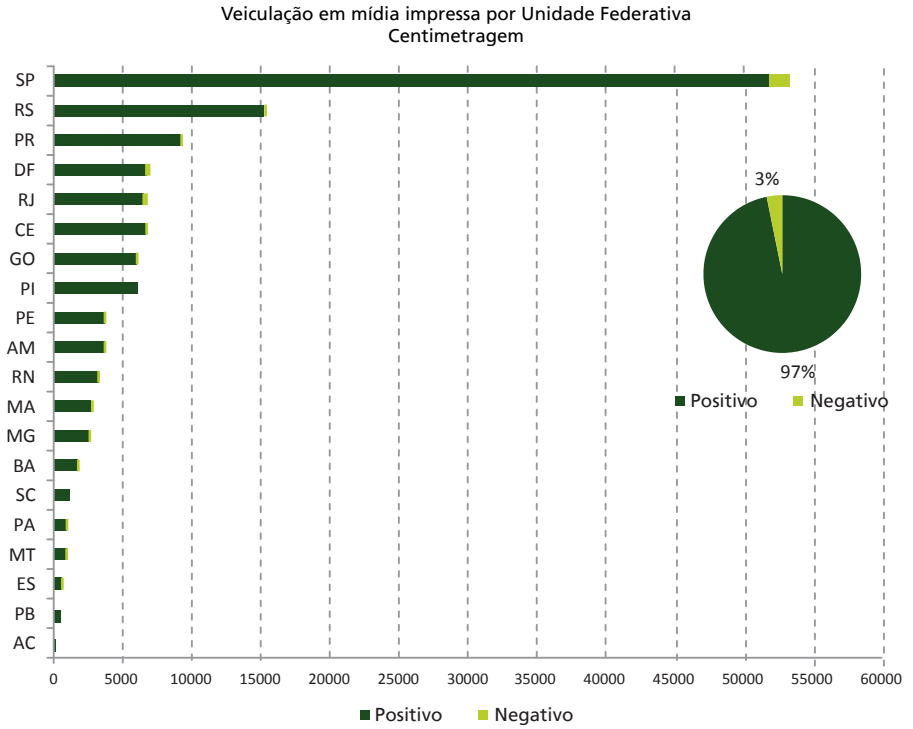
Fonte: Boxnet.

No gráfico 9 mostra-se a valoração, que vem a ser a exposição espontânea (sem pagar) nos veículos caso fosse paga. Esse cálculo chama-se centimetragem. Essa técnica de valoração é uma das principais ferramentas para se medir se a estratégia de comunicação teve resultados expressivos, em que veículos a exposição foi mais bem aceita e teve destaque etc.

Seguindo essa metodologia, o gráfico 9 mostra que em mídia impressa, dentro de uma projeção para o São Paulo – considerado-se todos os veículos monitorados ou não –, o Ipea teria de investir R$ 53 milhões em espaço pago.

GRÁFICO 9
Centimetragem em mídia impressa, por unidade da federação

UF	Positivo	Negativo	Total
AC	159	-	159
AM	3.676	70	3.747
BA	1.759	35	1.794
CE	6.693	62	6.755
DF	6.779	457	7.236
ES	606	25	631
GO	6.012	46	6.058
MA	2.678	252	2.929
MG	2.555	116	2.672
MT	919	23	942
PA	928	63	991
PB	414	-	414
PE	3.668	81	3.749
PI	6.055	-	6.055
PR	9.210	98	9.308
RJ	6.544	553	7.097
RN	3.238	17	3.255
RS	15.238	220	15.458
SC	1.155	-	1.155
SP	51.857	1.460	53.317
Total	**130.144**	**3.579**	**133.723**



Fonte: Boxnet.

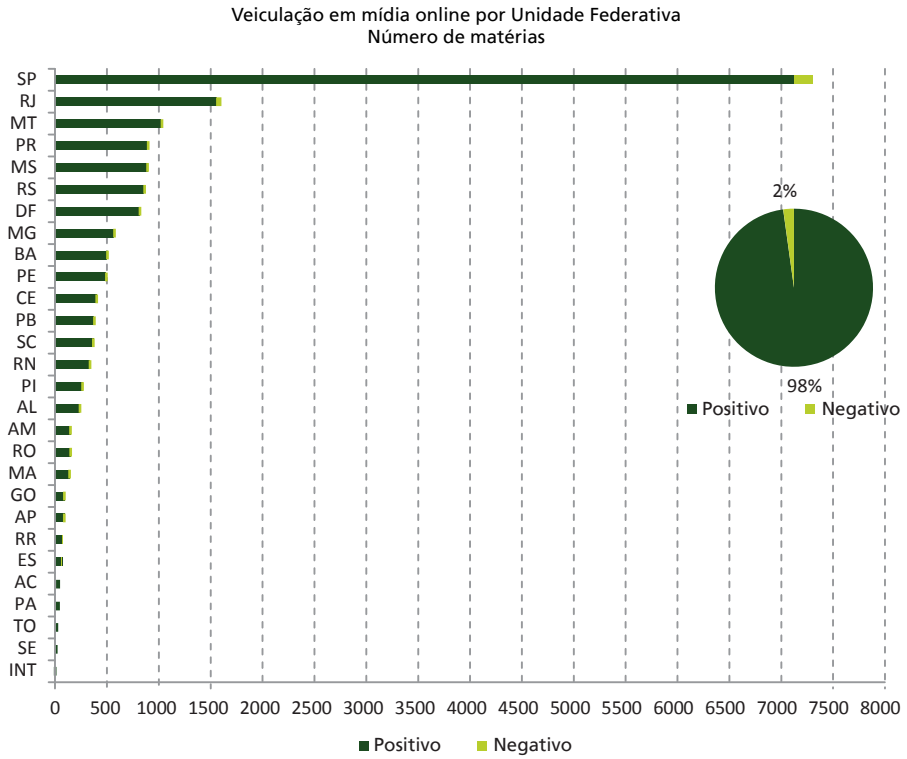
Nos gráficos 10, 11 e 12, mostra-se essa mesma mensuração (número de matérias e centimetragem), por unidade da federação, para internet (mídia *on line*), mídia televisiva e radiofônica. Há pequenos aumentos em exposição negativa, mas residuais, não passando de 2%.

GRÁFICO 10
Número de matérias em mídia on line, por unidade da federação

UF	Positivo	Negativo	Total
AC	68	-	68
AL	236	7	243
AM	146	4	150
AP	88	1	89
BA	500	11	511
CE	399	5	404
DF	810	17	827
ES	69	2	71
GO	88	4	92
MA	138	3	141
MG	568	9	577
MS	886	10	896
MT	1021	19	1040
PA	67	-	67
PB	374	10	384
PE	489	10	499
PI	264	4	268
PR	885	26	911
RJ	1558	39	1597
RN	333	8	341
RO	148	1	149
RR	70	2	72
RS	853	21	874
SC	366	5	371
SE	24	-	24
SP	7130	177	7307
TO	51	-	51
INT	3	-	3
Total	**17.632**	**395**	**18.027**

(Continua)

(Continuação)



Fonte: Boxnet.

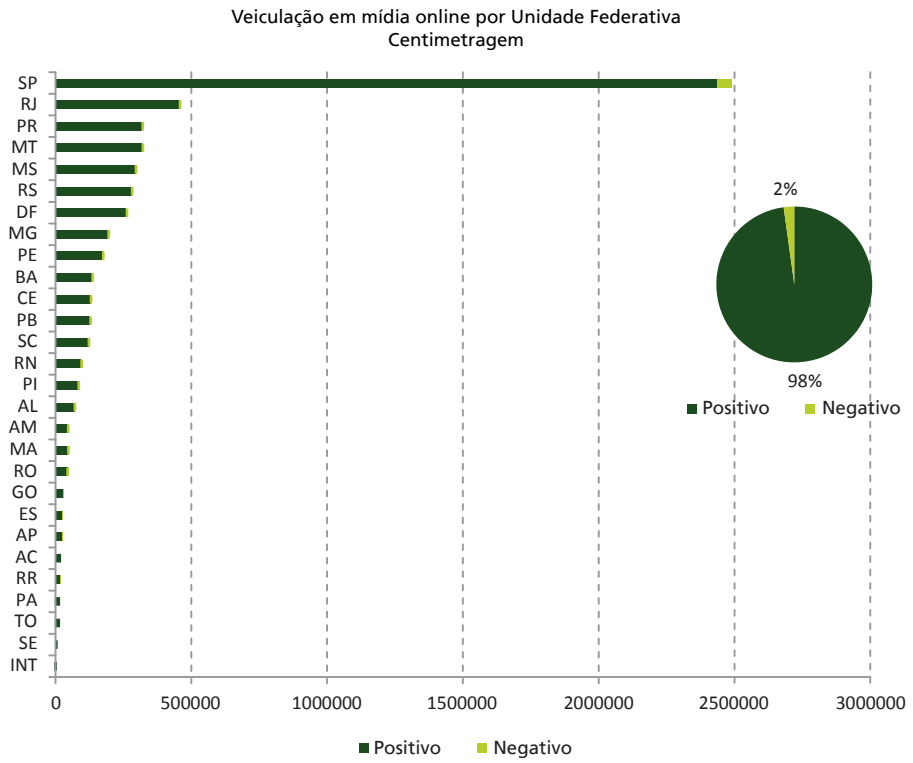
GRÁFICO 11
Centimetragem em mídia on line, por unidade da federação

UF	Positivo	Negativo	Total
AC	21.324	-	21.324
AL	70.825	1.245	72.070
AM	46.407	1.390	47.797
AP	27.424	286	27.709
BA	136.244	1.325	137.569
CE	130.352	984	131.337
DF	260.542	6.107	266.649
ES	27.734	898	28.632
GO	29.512	307	29.819
MA	46.714	424	47.137
MG	195.370	2.363	197.733
MS	294.843	2.664	297.507
MT	319.141	5.628	324.769

(Continua)

(Continuação)

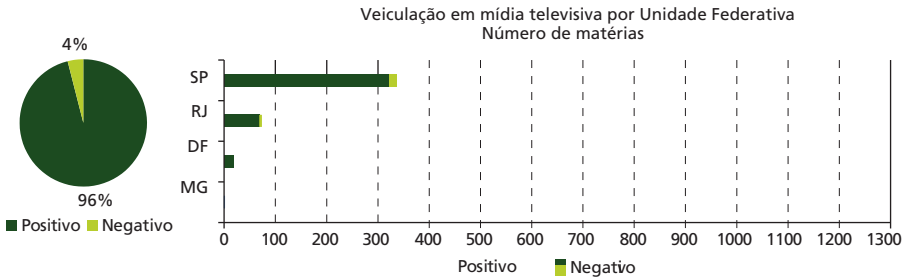
UF	Positivo	Negativo	Total
PA	14.749	-	14.749
PB	128.506	2.176	130.682
PE	174.580	2.675	177.255
PI	85.502	639	86.141
PR	317.129	8.199	325.328
RJ	453.558	10.809	464.367
RN	95.771	1.334	97.105
RO	44.580	265	44.845
RR	19.283	778	20.061
RS	279.787	5.088	284.875
SC	122.180	1.927	124.107
SE	6.819	-	6.819
SP	2.436.371	55.123	2.491.494
TO	14.458	-	14.458
INT	396	-	396
Total	**5.800.101**	**112.635**	**5.912.736**



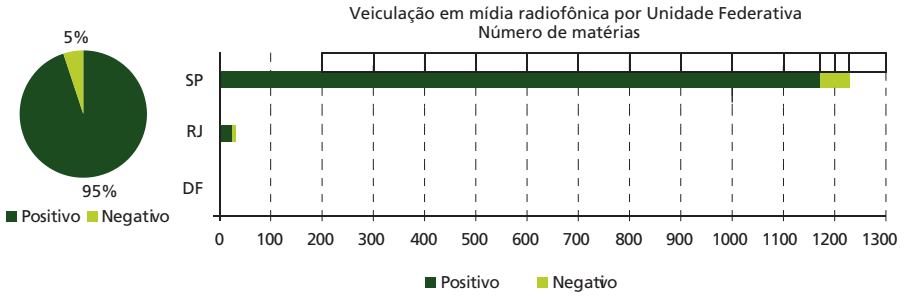
Fonte: Boxnet.

GRÁFICO 12
Número de matérias em radiojornalismo e telejornalismo (UFs selecionadas)

UF	Positivo	Negativo	Total
MG	1	-	1
DF	19	-	19
RJ	70	2	72
SP	322	15	337
Total	**412**	**17**	**429**



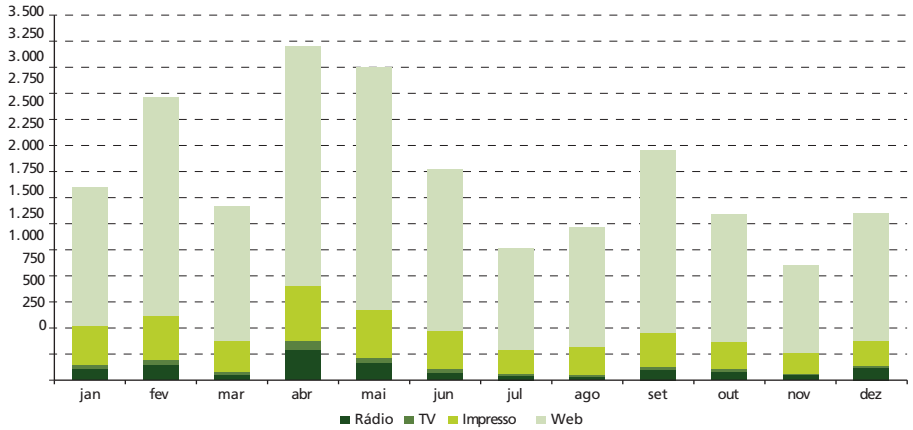
UF	Positivo	Negativo	Total
DF	1	-	1
RJ	24	7	31
SP	1.171	57	1.228
Total	**1.196**	**64**	**1.260**



Fonte: Boxnet.

No gráfico 13 mostra-se esse comparativo anual, por mês, considerando o recorte de cada veículo. A supremacia da internet é clara, reforçando que a divulgação ao mesmo tempo para vários atores é um fator de destaque na estratégia de *Comunicação polvo*. Para cada registro nos veículos tradicionais (rádio, tevê e impressos), há milhares de citações a mais na internet.

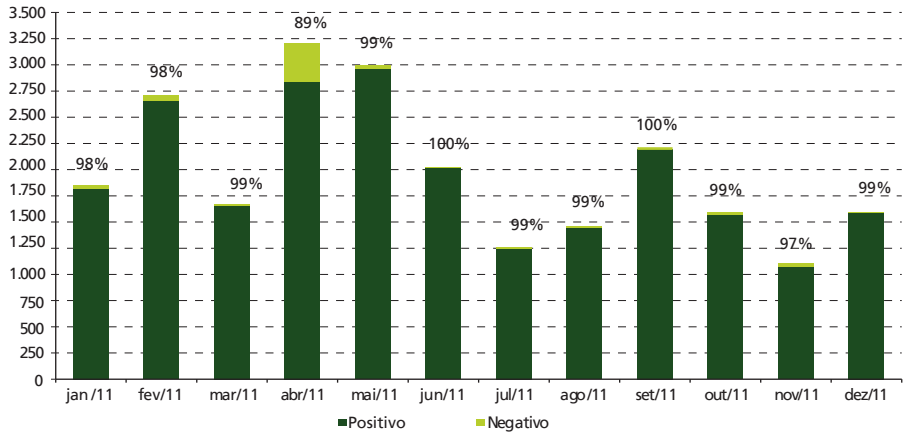
GRÁFICO 13
Número de matérias por mês e mídia



Fonte: Boxnet.

No gráfico 14, o comparativo de exposição positiva e negativa mostra que nos meses de mais repercussão há o aumento de exposição negativa, algo esperado. Se há mais divulgação, há mais exposição e mais repercussão, tanto positiva como negativa. Isso mostra que o Ipea tem conseguido estimular o debate sobre as políticas públicas, seus resultados e suas avaliações.

GRÁFICO 14
Número de matérias por exposição positiva e negativa



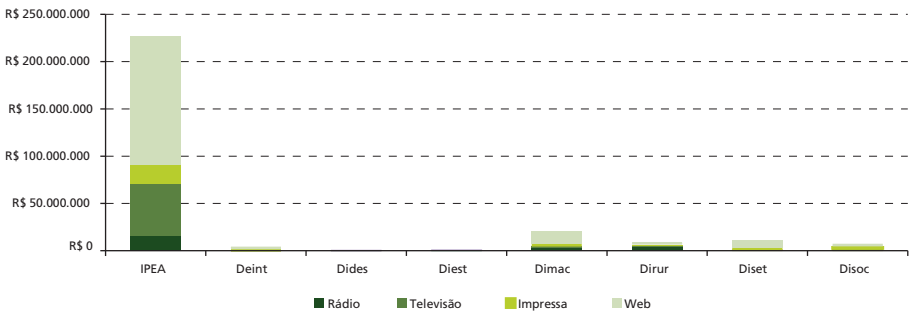
Fonte: Boxnet.

No gráfico 15 chega-se à valoração em espaço publicitário, considerando somente os veículos monitorados.

O total geral mostra que o Ipea, no ano de 2011, teve uma exposição espontânea (sem pagar) equivalente a R$ 281 milhões. Essa tabela mostra também esse valor nos casos de matérias que citam as diretorias do órgão responsáveis pelos estudos.

GRÁFICO 15
Valoração – equivalência em espaço publicitário

	Rádio	Televisão	Impressa	Web	Soma
IPEA	R$ 15.831.622	R$ 54.521.164	R$ 20.013.520	R$ 136.239.323	R$ 226.605.628
Deint	R$ 176.395	R$ 98.658	R$ 584.401	R$ 4.927.854	R$ 5.787.308
Dides	-	R$ 6.288	R$ 94.584	R$ 572.125	R$ 672.997
Diest	R$ 145.482	-	R$ 122.442	R$ 639.400	R$ 907.323
Dimac	R$ 3.456.395	R$ 1.215.686	R$ 2.057.354	R$ 13.328.910	R$ 20.058.346
Dirur	R$ 3.625.562	R$ 1.707.847	R$ 785.100	R$ 1.739.185	R$ 7.857.694
Diset	R$ 564.818	R$ 102.652	R$ 1.940.547	R$ 8.528.230	R$ 11.136.247
Disoc	R$ 676.076	R$ 1.600.390	R$ 1.320.042	R$ 4.974.705	R$ 8.571.212
Total	**R$ 24.476.348**	**R$ 59.252.685**	**R$ 26.917.989**	**R$ 170.949.732**	**R$ 281.596.754**



Fonte: Boxnet.

Na tabela 2, os dados são apresentados por mês. Registra-se que a internet tem o maior valor em exposição, com cerca de R$ 170 milhões, seguida de tevê, com R$ 59 milhões. Depois, vêm os veículos impressos (jornais e revistas), com cerca de R$ 27 milhões, e o rádio, com R$ 24 milhões.

TABELA 2
Valoração por mês e mídia

	Rádio	Televisão	Impressa	Web	Soma
jan/11	R$ 5.304.968	R$ 2.545.350	R$ 2.581.226	R$ 13.622.771	R$ 24.054.316
fev/11	R$ 1.829.900	R$ 2.189.145	R$ 2.405.435	R$ 23.876.227	R$ 30.300.708
mar/11	R$ 640.117	R$ 1.117.333	R$ 1.864.486	R$ 11.841.132	R$ 15.463.068
abr/11	R$ 4.275.639	R$ 8.116.327	R$ 3.726.008	R$ 21.144.851	R$ 37.262.825
mai/11	R$ 1.996.943	R$ 15.576.212	R$ 2.770.002	R$ 21.966.170	R$ 42.309.326

(Continua)

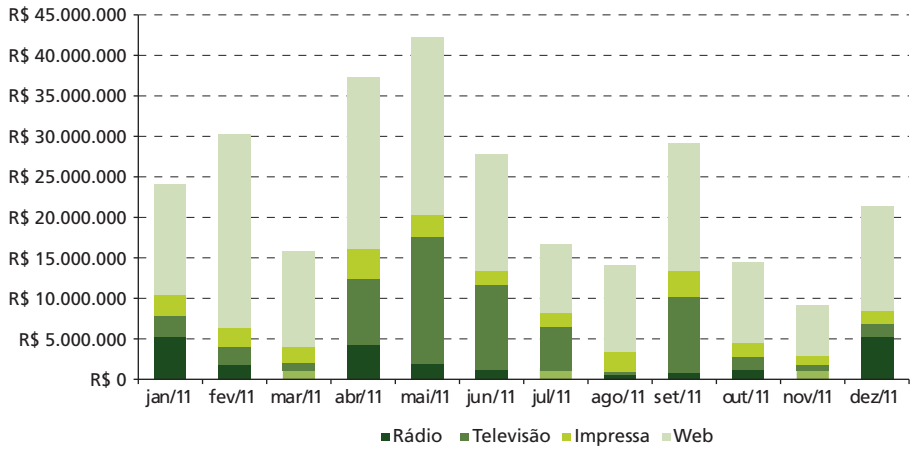
(Continuação)

	Rádio	Televisão	Impressa	Web	Soma
jun/11	R$ 1.195.479	R$ 10.473.597	R$ 1.722.391	R$ 14.433.892	R$ 27.825.360
jul/11	R$ 751.903	R$ 5.493.472	R$ 1.626.507	R$ 8.528.832	R$ 16.400.714
ago/11	R$ 511.017	R$ 442.166	R$ 2.521.180	R$ 10.680.964	R$ 14.155.328
set/11	R$ 856.673	R$ 9.341.455	R$ 3.190.124	R$ 15.724.619	R$ 29.112.870
out/11	R$ 1.161.157	R$ 1.582.229	R$ 1.734.481	R$ 9.920.488	R$ 14.398.355
nov/11	R$ 694.814	R$ 760.353	R$ 1.163.958	R$ 6.274.912	R$ 8.894.037
dez/11	R$ 5.257.738	R$ 1.615.045	R$ 1.612.189	R$ 12.934.875	R$ 21.419.847
Total	**R$ 24.476.348**	**R$ 59.252.685**	**R$ 26.917.989**	**R$ 170.949.732**	**R$ 281.596.754**

Fonte: Boxnet.

No gráfico 16, mostra-se essa valoração por mês, comparando todos os veículos, tendo o mês de maio com o recorde com mais de R$ 40 milhões e o mês de novembro com o menor valor, cerca de R$ 10 milhões.

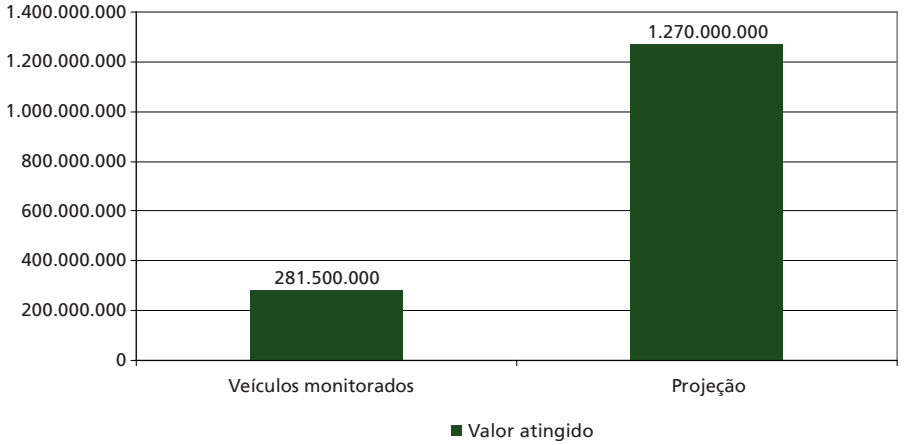
GRÁFICO 16
Valoração total por mês e mídia



Fonte: Boxnet.

O gráfico 17 traz, então, o valor considerando as veículações monitoradas e a projeção, caso fossem considerados todos os veículos, com base já relatada neste artigo.

GRÁFICO 17
Mídia espontânea do Ipea – veículos selecionados e projeção (em R$)[2]



Fonte: Boxnet
Elaboração: Ascom/Ipea

O valor final de exposição do Ipea, no ano de 2011, seria de R$ 1,270 bilhão. E esse valor não engloba replicações de matérias, o que ocorre muito nas tevês abertas e canais fechados de notícias. Não captura os veículos no interior do país, somente capitais. E a duplicação em sítios. E, por fim, não é possível, ainda, fazer esse monitoramento em veículos internacionais.

2. A valoração, ou equivalência em espaço publicitário, determina uma monetarização da exposição de determinada marca no meio jornalístico. Em outras palavras, o quanto custaria para obter com publicidade a exposição conquistada em material jornalístico. Esse conceito é conhecido como mídia espontânea.

O valor apresentado, de R$ 281,5 milhão no total, é a soma das veiculações registradas. Deve-se levar em consideração alguns pontos antes de projetarmos o real valor da exposição atingida:

a) Conforme demonstrado nos slides 2 e 3 (abrangência do monitoramento), dentre os veículos publicados nas capitais e em Brasília, são monitorados 23% dos jornais, 5% das emissoras de rádio e 12% das emissoras de televisão.

b) Os veículos publicados nas cidades do interior dos Estados não são monitorados.

c) Considerável parte das publicações impressas são duplicadas em sites restritos a assinantes. O monitoramento realizado na mídia online não considera esses casos pela impossibilidade de acesso das ferramentas de busca ao material restrito, que constitui relevante volume de material jornalístico publicado.

d) Programas jornalísticos de emissoras abertas, como TV Bandeirantes, TV Globo e TV Record, retransmitidos nos canais de notícias dos grupos, como Bandnews, Globonews e Record News, não são monitorados.

e) É registrada somente a primeira veiculação de cada matéria. Canais de notícias, como os mencionados acima, veiculam a mesma matéria diversas vezes ao longo da programação. Essas veiculações não são registradas.

Projeção: O valor de mídia espontânea atingido pelo Ipea seria de mais de R$ 1,27 bilhão se considerássemos a exposição total nas capitais. Até maior, se levada em conta a exposição nas cidades do interior e nas retransmissões dos canais de notícias.

A importância de ampliar o monitoramento a mais veículos e regiões é observar o padrão de exposição nas cidades do interior e em mais veículos das capitais.

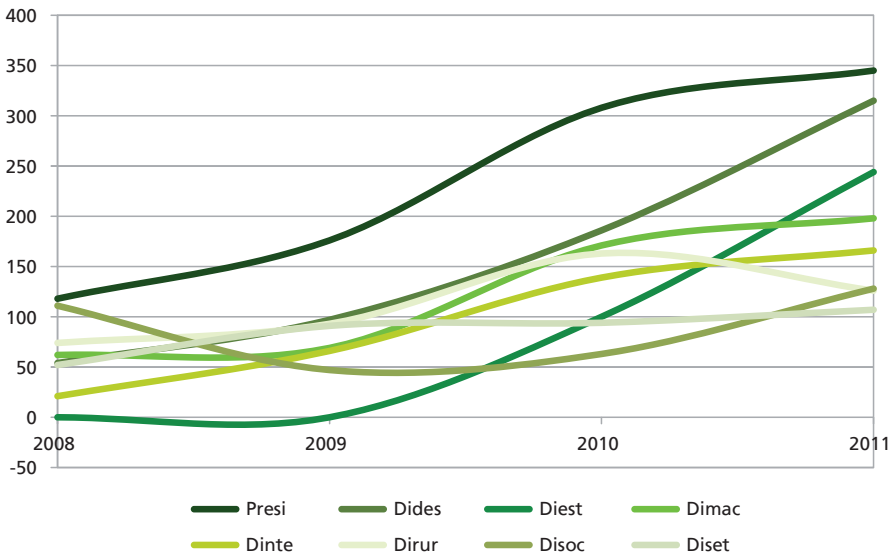
ALÉM DA MÍDIA

Agora, dentro dessa estratégia de uso da *Comunicação polvo*, é importante registrar que outras formas de mídia e de ações são importantes. Dessa forma, o Ipea lançou uma série de atividades para aproximar-se da sociedade. Entre elas, está a Conferência do Desenvolvimento (Code-Ipea).

Esse evento auxiliou o instituto a se comunicar, de forma mais próxima, com o governo, com a academia e com a sociedade, entre outros. As duas edições já realizadas reuniram cerca de 30 mil pessoas e mais de 1.700 palestrantes. A edição de 2011 contou com a apresentação de cerca de 250 trabalhos inéditos sobre desenvolvimento, selecionados a partir de mais de 700 propostas.

Além da Code, o gráfico 18 mostra a evolução do número de eventos realizados pelo instituto.

GRÁFICO 18
Evolução do número de atividades por diretoria do Ipea (2008 a 2011)



Fonte: Ascom/Ipea.

O número de eventos por diretoria cresceu exponencialmente entre 2008 e 2011.

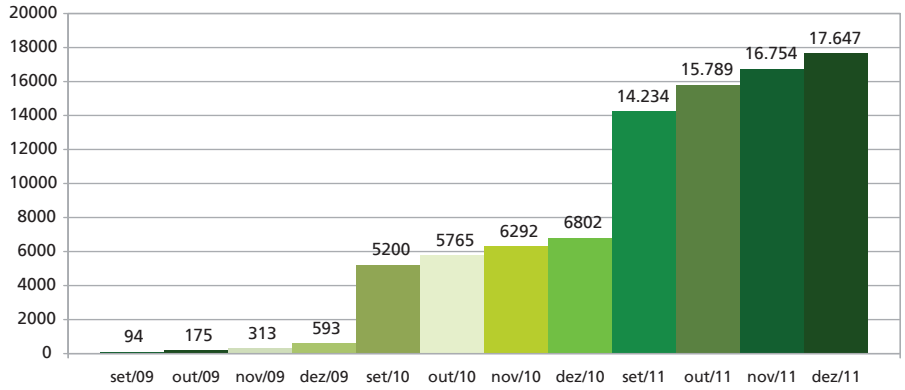
TABELA 3
Número de atividades por diretoria do Ipea (2008 a 2011)

	Evolução total de eventos por diretoria				
	2008	2009	2010	2011	**Total**
Presi	118	176	308	345	**947**
Dides	54	97	186	315	**652**
Diest	0	0	100	244	**344**
Dimac	62	69	171	198	**500**
Dinte	21	66	139	166	**392**
Dirur	74	93	163	126	**456**
Disoc	111	47	63	128	**349**
Diset	52	91	94	107	**344**
Total anual	**492**	**639**	**1224**	**1629**	**3984**

Fonte: Ascom/Ipea.

Outro ponto a destacar é o aumento de ações nas redes sociais, que é um canal importante para esse tipo de comunicação. Atualmente, o Ipea tem aumento sua exposição nas redes, como o Twitter.

GRÁFICO 19
Evolução do número de seguidores do Ipea no Twitter (@ipeaonline)



Fonte: Ascom/Ipea.

Dentro dessa estratégia, ainda temos o uso de todas as publicações e documentos tornados públicos com acesso gratuito. Pode parecer óbvio, mas as universidades federais, outros organismos públicos de pesquisa, cobram por esse acesso.

AONDE CHEGAR?

Os dados do Ipea - de valoração em mídias tradicionais e na Internet - mostram que há, sim, uma ampla repercussão, mesmo não se utilizando a Comunicação atual. Eles quebram o mito de que sem a grande imprensa e a publicidade não há vida.

Óbvio que uma coisa não exclui a outra. Não será o fim da publicidade paga. Ela tem seu espaço e objetivo. Mas deve-se repensar se ela é o único recurso e quanto ela custa ao Estado. A grande imprensa também tem seu papel, mas cabe ao Estado pensar sua responsabilidade como comunicador. Há estrutura para isso. Pode ser que outros mitos surjam, para contrapor este exemplo. E mais uma vez o Ipea pode servir de parâmetro.

Segundo o Alexa (www.alexa.com) - ferramenta que faz um ranking internacional de tráfego na rede -, o sítio do Ipea tem um acesso maior do que muitos importantes veículos de mídia. Ou seja: a própria população já sabe onde procurar informação pública.

Cabe aos gestores públicos repensarem a curva do rio. Para onde suas estratégias de comunicação os levarão, ou levarão seus órgãos. Estes indicadores mostram que há outros caminhos a percorrer. Até porque as novas mídias não pedem licença. E não precisam da chancela de países (ou de governos). Elas são usadas pelas pessoas comuns ou não.

Este artigo faz um balanço dos indicadores do Ipea, mas ele é parte de um projeto nacional de indicadores. Esse é o papel do Instituto. Que se faz o registro: tem uma parceria fundamental com a Socicom. O próprio Panorama 2011/12 é fruto dessa nova visão, que tira do gueto comunicacional a comunicação e acrescenta ao debate o político, o social, o econômico, o cultural etc..

Por outro lado, os gestores públicos eleitos deveriam mudar sua forma de debater a Comunicação. Também tirar esse debate do gueto em que se encontra. Vai debater comunicação? O Congresso, por exemplo, reúne o Ministério das Comunicações, a Secretaria de Comunicação e a Empresa Brasileira de Comunicação. E só!

Será que os ministérios da Fazenda, do Planejamento e a Casa Civil não deveriam participar? Um dos temas que estes ministérios deveriam debater é se cabe ao Estado continuar anunciando (e pagando) para divulgar suas licitações. Quanto se gasta por essa conta? Será que a criação de um portal de divulgação das licitações não economizaria dinheiro público?

Será que o Estado deveria pagar para divulgar (nas empresas que utilizam uma concessão pública de tevê) campanhas de vacinação e de esclarecimentos (eleições, censos, etc.)? E o horário político deveria ser pago? Não faz parte da

democracia se ter eleições? A própria campanha do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não deveria ser obrigatória e não onerosa ao Estado?

Será que o Estado não deveria pensar os locais públicos como fonte de informação para a população? Escolas, universidades, bancos, rodoviárias, aeroportos, agências de atendimento, entre tantos outros exemplos de prédios públicos que poderiam ter televisores com a programação da tevê pública? Os aeroportos, por exemplo, tem espaços para que veículos privados transmitam sua programação. Além do privado, poderia ter o público.

Será que os ministérios da Defesa, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, dos Transportes, entre outros, não deveriam debater o Plano Nacional de Banda Larga? Será que estas pastas não têm a ver com esse tema? Será?

Será que a Justiça tem claro que não há uma regra clara para o direito de resposta? A Procuradoria da República, a pedido do Ipea, processou vários veículos de comunicação, pois não obteve o direito de resposta em matérias com acusação sem provas. Se um órgão tradicional e com ampla credibilidade não tem direito a um simples direito de resposta, imagina o cidadão comum...

Os exemplos são muitos. Comunicação é um tema estratégico e que envolve a todas as pastas e esferas públicas. O Estado (executivo, legislativo e judiciário) deve repensar esses atores e o seu *deadline* (prazo final).

E para esse debate é preciso se saber o tamanho dessa criança. Ou seja: é necessário criar ferramentas de acompanhamento de gastos com Comunicação. E gasto de Comunicação não é só anúncio.

Também é preciso se repensar os laços entre Estado e mídia. É legal um gestor público antecipar, com exclusividade, uma informação pública? Vejamos: uma pessoa é presa e a imagem da sua prisão é "obtida" com "exclusividade" por um veículo de comunicação. Outro exemplo claro se dá nos casos onde se tem antecipado um laudo de um acidente aéreo, um plano de mudança de imposto, que ainda não foi divulgado publicamente. Pergunta-se: essa não é uma informação pública? De interesse de toda sociedade? Como se dá a escolha deste veículo? Por proximidade entre o gestor e a empresa de comunicação. Isso mesmo: empresa privada. O Estado pode ter essa relação com uma empresa privada? Alguém ganha dinheiro com essa antecipação?

A fonte governamental deve prestar esclarecimentos somente via imprensa? Não caberia a todos os órgãos públicos divulgarem suas ações e resultados para todo e qualquer cidadão? Um cidadão comum não poderia ir a uma coletiva onde o ministro da Fazenda discute o resultado do PIB?

Muitas questões estão colocadas. Falta ação e articulação. Mas sobram esperanças! Esperanças de que o Brasil não seja a quinta ou quarta economia do mundo com uma comunicação ainda colonial e sem enfrentar seus desafios, sem regras, sem democracia, sem...

CAPÍTULO 2

AVANÇOS NOS OBSERVATÓRIOS MIDIÁTICOS

Cosette Castro[1]

1 ANTES DE COMEÇAR...

Este texto relata experiências de diferentes tipos de observatórios de mídia na América Latina, mostrando exemplos em língua portuguesa e espanhola sobre a atuação desses espaços de crítica da mídia, sobre suas características, fortalezas e fragilidades, na busca por ampliar a democracia na região e por debater o papel dos meios de comunicação. Neste capítulo, a comunicação é vista como um direito humano essencial para ampliar a inclusão social, a democracia, a formação de cidadãos mais críticos, para incentivar a participação dos sujeitos sociais na produção de informação e conteúdos (analógicos e/ou digitais) e para estimular a diversidade de ideias nos debates públicos.

2 INTRODUÇÃO

Há várias teorias sobre o surgimento dos observatórios de mídia. Uma delas relaciona a preocupação em vigiar os meios de comunicação com o fim da guerra fria, nos anos 1950, conforme Wilches (2009 apud CASTELLANOS DÍAZ, 2010). Outros autores, como Zuluaga (2007 apud CASTELLANOS DÍAZ, 2010), relacionam o surgimento dos observatórios o com o relatório McBride (Unesco), no final dos anos 1970, que resultou no livro *Um mundo, muitas vozes* e tratou sobre o poder dos meios de comunicação na América Latina e sobre a importância da democratização da mídia na região.

Considero que os observatórios de mídia surgem nos anos 80 do século XX, ao lado das associações de consumidores e usuários de mídias e da instituição da figura do ombudsman ou defensor das audiências (nos anos 1990), fazendo parte da chamada *media criticism*. A proposta de fazer a revisão crítica

1. Pós-doutora pela Cátedra da Unesco/Metodista em Comunicação para o Desenvolvimento Regional (2011). Doutora em Comunicação pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), Espanha (2003). É professora do PPGCOM da Universidade Católica de Brasília (UCB). Pesquisadora IPEA. Coordena o GP Conteúdos Digitais e Convergência Tecnológica da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom) e o GT Conteúdos Digitais para Sociedade da Informação para América Latina e Caribe do Plano eLAC2015. Vice-coordenadora do GT Comunicação Digital da Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (Alaic). Tem mais de 50 artigos sobre comunicação digital publicados em português, espanhol e inglês. Recebeu o Premio Luiz Beltrão de Ciências da Comunicação, outorgado pela Intercom, na categoria Liderança Emergente, em 2008. E-mail: cosette@ucb.br.

da mídia não é nova e está ligada à importância dos meios de comunicação para a democracia e para a própria democratização da mídia.

Para Herrera (2005), existem vários outros motivos para a criação de observatórios de mídia, além dos citados anteriormente, entre eles a insatisfação da população com a situação da mídia; a reivindicação por outra forma de entender o jornalismo; a reivindicação de outro público consumidor da mídia; o exercício constante, regular e sistemático de monitoramento dos meios de comunicação, além de sua intenção revisionista e reformista. Para a autora, os observatórios de mídia são instâncias de supervisão mediática que vigiam e controlam a atividade das mídias. Mesmo que esta não seja sua função principal, como o passar do tempo e com a versatilidade que admitem, esses mecanismos de controle da mídia ampliaram seu repertório de funções até incluir tarefas características de outras instâncias, como poderá ser visto mais adiante.

O primeiro observatório da mídia de âmbito latino-americano surgiu em 1996. Mas bem antes disso, ainda no mundo analógico, o Brasil possuía observatórios para fiscalizar a atuação dos veículos de comunicação. Isso ocorreu em um período prévio à chegada das tecnologias de informação e da comunicação (TICs) e da internet. Coordenados pelo jornalista Alberto Dines, surgem, nos anos 1960, os *Cadernos de Jornalismo e Editoração*; mais tarde, nos anos 1980, é criada a revista *Crítica da Informação*, coordenada por Luis Costa Filho e Carlos Eduardo Lins da Silva; esses são exemplo das primeiras experiências de crítica da mídia, embora fossem impressos de caráter restrito, por sua baixa capacidade de circulação e impacto junto à população.

Nos Estados Unidos, eles surgem nos anos 80 do século XX e servem de modelo para outros países. Em 1986, aparece o primeiro observatório voltado para o público, conhecido como *Fairness & Accuracy in Reporting* (FAIR). Outro observatório logo se tornou bastante conhecido, o *Accuracy in Media*, que possuía um caráter mais conservador.

3 TIPOS DE OBSERVATÓRIOS

Existem diferentes tipos de observatórios, dentre os quais é possível citar alguns situados no Brasil:

- de denuncia/monitoração da mídia, como é o caso do *Observatório da Imprensa* e do *Observatório do Direito à Comunicação*;
- acadêmicos, ligados a uma (ou mais) universidade(s), como é o *Observatório Mídia & Política*, da Universidade de Brasília (UnB) ou o *Monitor de Mídia*, da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), em Santa Catarina;

- criados para desenvolver uma pesquisa – em geral, com temporalidade restrita, como é o caso de pesquisa desenvolvida na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), entre 2003 e 2006;
- temáticos: políticas de comunicação, direitos da infância, etc., como a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi);
- desenvolvidos para realizar pesquisas, oferecer indicadores ao governo e/ou para a sociedade – exemplo: *Socinfo*/CEPAL, no Chile;
- observatórios de observatórios, que agregam outros ou propõem sistematização dos existentes;
- redes de observatórios, como a Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), no Brasil, e os Observatorios en Red, com sede no Peru;
- observatórios internacionais que possuem extensões – chamadas capítulos – em diferentes países da América Latina, como *Media Global Watch*.

Susana Herrera (2005; 2006) propõe uma tipologia dos observatórios de mídia, separando-os por critério e tipos, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 1
Tipos de Observatórios

Critérios	Tipos de observatórios
Em função da temática que pesquisam	- Observatórios gerais - Observatórios específicos
Em função de sua composição social	- Vinculados a pessoas da profissão: vinculados a faculdades de Comunicação; vinculados a profissionais em atividade; mistos - Vinculados a pessoas que não estão no campo da Comunicação: - Mistos
Em função da cobertura dos meios que analisam	- Observatórios que analisam meios de comunicação locais - Observatórios que analisam meios nacionais - Observatórios que analisam meios internacionais - Observatórios com cobertura geográfica múltipla
Em função do tipo de meio que observam	- Observatórios que analisam a imprensa - Observatórios que analisam o rádio - Observatórios que analisam a televisão - Observatórios que analisam revistas ou suplementos - Observatórios que analisam a mídia online[1] - Observatórios que analisam múltiplos meios

Fonte: Herrera (2005).
Nota: [1] A autora chama de observatórios que analisam internet.

Em 2006, ao publicar o artigo "Los Observatorios de Medios en Latinoamérica", Herrera acrescentou novas categorias ao quadro anterior, entre as quais a orientação ideológica do observatório, as estruturas e os modos de funcionamento, bem como a metodologia para o seguimento, assim como a análise das informações.

Para a autora, os observatórios apresentam diferentes funções, entre elas:

1) revisar o conteúdo e a oferta das mídias;
2) elaborar estudos comparativos e gerar propostas novas sobre comunicação;
3) difundir os resultados de suas pesquisas e ações a acadêmicos, profissionais de meios e cidadãos;
4) receber queixas, críticas e comentários dos consumidores;
5) capacitar a audiência para o consumo dos meios.

3.1 Exemplos de observatórios

Existem cerca de 40 observatórios na América Latina, divididos em 12 países, entre os quais Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Uruguai, Peru, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Venezuela e México, conforme Herrera e Christofoletti (2006). Destes, estão em atuação, atualmente, observatórios em apenas seis países citados, dos quais o Brasil tem o maior número de representantes. Na sequência, são apresentados alguns dos mais importantes observatórios em funcionamento.

3.2 Observatório da imprensa

- O mais antigo observatório da mídia brasileiro na internet é o *Observatório da Imprensa*, que existe há 15 anos. Em seu site (observatoriodaimprensa.com.br), informa que é uma entidade civil, não governamental, não corporativa e não partidária, que pretende acompanhar, junto com outras organizações da sociedade civil, o desempenho da mídia brasileira. O *Observatório da Imprensa* funciona como um fórum permanente no qual os usuários da mídia – leitores, ouvintes, telespectadores e internautas –, organizados em associações desvinculadas do estabelecimento jornalístico, podem se manifestar e participar. Atualmente, o *Observatório* ultrapassou sua função como portal e se estendeu em versão para televisão – um programa de debates sobre o papel da mídia, exibido pela *TV Brasil* – e para o rádio.
- Outro tipo de observatório de denuncia da mídia está relacionado a partidos políticos de esquerda. Exemplo é o *Observatório do Direito à Comunicação*, que existe desde 2007, produz informação e estimula o debate sobre a comunicação no Brasil. O *Observatório* é coordenado pelo Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes), que defende a comunicação como um direito humano. Entre suas atividades está a de reunir, organizar e disponibilizar referências sobre comunicação. Além disso, de acordo com seu site (www.direitoacomunicacao.org.br), "acompanha a conjuntura do setor, apresentando diariamente novos fatos, versões e análises críticas para o leitor".

3.3 Observatórios acadêmicos

Estes podem ser classificados em desatualizados e atualizados.

3.3.1 Desatualizados

- Entre os desatualizados, estão aqueles cujas temáticas de crítica da mídia incluem pesquisa por tempo limitado ou que ainda existem, mas os dados não são atualizados. Um exemplo de observatório com tempo limitado são os que desenvolvem pesquisa, e depois param. Entre eles está o observatório da ECA-USP, *Observatório de Mídia*, cujo trabalho se destacou entre 2003 e 2006, ano das últimas publicações. Em sua página (www.observatoriodemidia.org.br/quem.asp), inclui parceria com o projeto Media Watch Global (MWG).

3.3.2 Atualizado

- Outro observatório brasileiro ligado a universidades é o *Mídia & Política*, fundado em 2005, no Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da UnB, que analisa, critica e divulga estudos relacionados com a mídia. Além de observatório, disponibiliza uma revista eletrônica aos leitores (www.midiaepolitica.unb.br).

3.4 Observatórios em rede

- Calandria é uma ONG do Peru que começou tratando das questões de gênero e comunicação, e depois ampliou suas atividades. Ela lidera o projeto Observatórios en Red (observatoriosenred.calandria.org.pe/index.php), do qual fazem parte 11 observatórios latino-americanos, todos com a característica de fazer a crítica da mídia, buscar a democratização da informação e o intercâmbio de informações. No entanto, o enlace não é aberto; é restrito entre eles. O observatório apresenta várias seções – Início; Quem somos; Objetivos; Sócios; Publicações; Fale conosco/Sugestões; Contato –, mas todas estavam fora do ar em dezembro de 2011.
- A Rede Nacional de Observatórios da Imprensa tem origem brasileira e surgiu em 2005, a fim de reunir iniciativas de crítica de mídia dentro e fora da academia. Seu objetivo é contribuir para o aperfeiçoamento da mídia brasileira e o desenvolvimento das relações entre sociedade e meios de comunicação. Diferente dos demais observatórios, a Renoi não possui um site, mas um blog (renoi.blogspot.com). Atualmente, conta com 14 parceiros, entre eles a Renoi Vale do Paraíba.
- A Renoi Vale do Paraíba é, de acordo com seu site (www.csonlineunitau.com.br/renoi/index.html), um fórum permanente no qual leitores, ouvintes e telespectadores podem se manifestar como observadores ativos do

desempenho da imprensa valeparaibana. Instrumento de consulta e pesquisa científica sem fins comerciais, o site da Renoi-VP é uma produção da equipe de professores e alunos do curso de Jornalismo da Universidade de Taubaté (Unitau). Os veículos de comunicação observados serão os que atuam no Vale do Paraíba Paulista, no Litoral Norte e região da Serra da Mantiqueira, que compreende as cidades de Guaratinguetá, Lorena, Taubaté, Caçapava, São José dos Campos, Jacareí, Campos do Jordão, Ubatuba e Caraguatatuba, entre outras.

3.5 Parcerias na América Latina

- Em nível regional, aparece o *Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos*, do México, que coloca à disposição diferentes tipos de observatórios da Região, mas não se manifesta sobre eles. Funciona como um repositório de observatórios de diferentes áreas e países. O Sistema (www.observatoriosciudadanos.mx/quees01.aspx) dá ênfase a observatórios que desenvolvem trabalhos relacionados à cidadania, ao direito à informação e às TICs, mas não especificamente sobre questões de comunicação. Segundo o portal, "el término observatorio hace alusión a la denominación bajo la cual un número de personas y/o organizaciones se agrupa con el objetivo de impulsar o vigilar un proceso, una política o un actor en específico".

- Outro exemplo diferente de parceria é o *Observatorio de Medios* – capítulo Venezuela (www.observatoriodemedios.org.ve/enlaces.asp) –, organização que está afiliada ao projeto Media Watch Global[2] e nasceu em 2002. De acordo com sua página web, tem como propósito exercer – por meio de uma análise rigorosa e responsável – a observação permanente da informação proporcionada pela mídia venezuelana. As informações mais recentes do site datam de 2009.

3.6 Observatórios temáticos

No Brasil e em outros países da América Latina, existem diferentes observatórios temáticos relacionados à vigilância e ao acompanhamento da mídia, como o *Observatório de Jovens, Comunicação e Mídia* (Argentina) ou o *Observatório de Meios de Comunicação e Cultura da Legalidade* (México).

- O *Observatorio de Jóvenes, Comunicación y Medios* (www.perio.unlp.edu.ar/observatoriodejovenes) está ligado à Universidad de La Plata, e apresenta, em sua página, a *Revista Argentina de Estudios de la Juventud* (www.perio.unlp.edu.ar/revistadejuventud).

2. A exemplo do *Observatório Brasileiro de Mídia.*

- No México, existe o *Observatorio de Medios de Comunicación y Cultura de la Legalidad* (www.mediosyculturalegal.com), ligado ao Tecnológico de Monterrey. Deste observatório, também participam o Grupo Líderes Cidadãos e a Secretaria de Gobiernación, do governo mexicano, em um projeto que reúne sociedade, academia e governo. A proposta do observatório é oferecer "indicadores sistemáticos y confiables sobre la presencia de los principios de la cultura de la legalidad en la cobertura noticiosa sobre inseguridad, violencia y corrupción que permita a los ciudadanos y a los periodistas evaluar la contribución de sus medios informativos a construir una sociedad más conocedora y respetuosa de las leyes y más exigente en sus demandas de combate a la impunidad y de condena a la delincuencia y la corrupción".

3.7 Observatórios de diferentes mídias

Alguns observatórios se dedicam a realizar o controle social da mídia audiovisual, seja ela TV, rádio ou a mídia audiovisual exposta na internet.

- O observatório brasileiro *Ética na TV* (www.eticanatv.org.br) funciona desde 2002 e reúne diferentes parceiros, como ONGs, universidades, organizações internacionais, empresas e órgãos governamentais, para exercer o controle social da TV aberta. Em 21 de outubro, o site comemora o Dia Contra a Baixaria na TV, cuja campanha "Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania" denuncia as empresas que patrocinam programas ofensivos aos direitos humanos. Diferente dos demais projetos, para ter acesso as informações, é preciso inscrever-se e participar.
- *Observatorio de Medios Fucatel* é um projeto independente, com sede no Chile, que acompanha as notícias que aparecem em jornais e nas mídias digitais ou que circulam na internet, na televisão e no rádio. Na seção "Quem somos", de seu site (http://www.observatoriofucatel.cl), cada coordenador apresenta seu currículo à sociedade.
- *Observa Medios.com* é o nome do *Observatorio de Medios y Audiências*, do México (www.observamedios.com). Ele inclui a monitoração de diferentes mídias, como videojogos, TV aberta, TV por assinatura, cinema, cinema em casa, rádio e internet, a partir de uma rede de monitores capacitados. É o único observatório da região que dedica espaço oficial para o estudo e para a monitoração dos videojogos. Segundo os organizadores, é o primeiro observatório social sobre a qualidade dos conteúdos da mídia. O observatório está ligado à campanha "A Favor de lo Mejor" (www.afavordelomejor.org), que reúne diferentes atores sociais, de ONGs, famílias, empresas, escolas e governos. O site aponta o que

considera variáveis de qualidade para os meios, que estão relacionados à criatividade construtiva capaz de captar a atenção e gerar interesse, a afirmação de valores universais, a pertinência e adequação dos conteúdos, de acordo com o horário de transmissão e a harmonia comunicativa, que reúne todos os elementos anteriores.

3.8 Observatórios que servem de referência para pesquisas e estudos

- O SocInfo (Programa Sociedade da Informação) é mantido pela Comissão Econômica da América Latina (Cepal) e apresenta relatórios e estudos na área da inclusão social e digital na região (www.eclac.org). Dentro do programa Socinfo, existe também o *Observatório para Sociedade da Informação na América Latina e Caribe* (Osilac), que oferece indicadores para analisar o desenvolvimento da região.
- Outro projeto que ainda não está disponível ao público é o *Observatório Latino-Americano das Indústrias de Conteúdos* (Olicon), que vem sendo desenhado pelo grupo de trabalho sobre Conteúdos Digitais do Plano eLAC2015.

3.9 Observatórios que não parecem observatórios

Considerados instâncias de participação e de exercício democrático, os observatórios podem ser encontrados na internet, mas nem sempre aparecem diretamente como observatórios.

- É o caso da página web da Agencia de Notícias dos Direitos da Criança (www.andi.org.br), no Brasil, que acompanha todas as notícias que saem no país sobre o público infanto-juvenil, desde os anos 1990. Desde 2003, passou a funcionar como uma rede latino-americana. Além disso, mais recentemente, incluiu em sua missão os temas sobre sustentabilidade e políticas de comunicação, em cooperação com a Unesco, como pode ser observado na reprodução do site, feita abaixo:

ANDI e as Políticas Públicas de Comunicação[1]
A construção de um ecossistema de mídia diverso e plural é essencial à vitalidade das democracias, ao crescimento econômico, à plena inclusão dos cidadãos e ao desenvolvimento sustentável. Estão em jogo o direito fundamental de acesso à informação e a liberdade para gerar e difundir conhecimentos.
A ANDI dedica-se a gerar conhecimento e a exercer advocacy para o aprimoramento dos marcos regulatórios em comunicação. Considera igualmente essenciais a existência tanto de uma cultura de auto-regulação como de mecanismos democráticos de regulação nas áreas de infraestrutura e de conteúdo – que só podem ser efetivos com a participação ativa dos mais diversos setores da sociedade civil.

(Continua)

(Continuação)

Lei sancionada por Dilma regulamenta acesso à informação pública Dilma Rousseff sancionou a lei nº 12.527, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nota: [1] Site da Andi que inclui políticas de comunicação. Acesso em: 12 dez. 2011.

- Nesta mesma categoria, pode ser incluído o site *Transparência Brasil* (www.transparencia.org.br/), que, entre outros dados, oferece notícias sobre corrupção (www.deunojornal.org.br/). Segundo seus organizadores, trata-se de um banco de dados de reportagens relacionadas à corrupção e a seu combate, publicadas nos principais jornais e nas principais revistas do país. O conteúdo editorial das matérias é de responsabilidade dos veículos originais. O material divulgado na página não pode ser usado comercialmente nem redistribuído, e seu uso é restrito a finalidades informativas e de pesquisa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nem todos os observatórios são voltados para denúncias e para crítica da mídia, embora este rápido estudo tenha dado ênfase aos trabalhos voltados para ao *media criticism* e ao papel dos públicos, sejam eles especialistas em Comunicação ou não. Isso ocorre porque, na América Latina, há concentração dos meios de comunicação e um debate ainda restrito sobre o papel social da mídia, assim como pouca legislação atualizada que inclua a defesa dos cidadãos e o direito a mostrarem sua voz e pensamento, seja sobre temas relacionados às mídias analógicas, seja sobre as já nem tão novas mídias digitais[3].

Instituições interessadas em desenvolver observatórios devem levar em consideração alguns fatores, que poderão ser decisivos para o êxito do projeto:

1) deixar claro ao público os objetivos do observatório, informando o diferencial do projeto;
2) selecionar o que será informado (informações diárias, dossiês, estudos, artigos, revistas), ou seja, divulgar a nomenclatura da página, assim como quem são as pessoas físicas e jurídicas que participam do projeto (transparência);
3) diferenciar observatório de portal e também de blogs;
4) levar em consideração que o uso de uma ou mais línguas determinam a abrangência do observatório;

3. Televisão digital aberta (com interatividade ou sem interatividade), cinema e rádio digital, celulares, videojogos em rede e convergência de mídias.

5) levar em consideração que possuir parcerias nacionais e internacionais, assim como trabalhar em rede, também ajudam a determinar a abrangência do projeto (e sua divulgação);

6) a escolha dos conteúdos depende dos objetivos do projeto. O observatório poderá dar ênfase à comunicação analógica, sem esquecer as tendências digitais; poderá se dedicar ao controle social da mídia audiovisual (gratuita ou paga) ou, ainda, apresentar estudos, análises e indicadores, tornando-se referência na academia, entre profissionais do setor e entre outros observatórios, por exemplo, sem que isso represente que deixou de debater o papel da mídia;

7) oferecer a possibilidade de participação e produção de conteúdos por diferentes públicos, inclusive não especializados (comunidade, estudantes, representantes de entidades de trabalhadores, etc.);

8) oferecer dados com acessibilidade, respeitando as dificuldades dos diferentes grupos sociais, assim como debater temas relativos a acessibilidade audiovisual digital;

9) o projeto precisa de uma equipe e ter sustentabilidade (interna ou externa);

10) manter o observatório atualizado, o que garante a credibilidade do projeto;

11) além da participação popular, por meio de artigos, opiniões, envio de informações, fotos, áudio e vídeos, o público poderá ser incentivado a participar de chamadas de projetos de pesquisa e de oferta de prêmios por estudos realizados.

Mas nem todos os autores acreditam no potencial dos observatórios depois da chegada das mídias sociais, como *Facebook*, *Orkut*, *Twitter*, *chats* e fóruns virtuais oferecidos pelas diferentes mídias que circulam na internet. Para o colombiano Jaime Wilches (2009 apud CASTELLANOS DÍAZ, 2010b), por exemplo, os observatórios estão perdendo terreno, pois a partir do uso da internet já não há mais limites para que os incluídos digitais possam expressar o que pensam nem é preciso estar restrito a um observatório ou a uma instituição reconhecida para ser visto, escutado ou lido com seriedade.

Segundo o autor, os observatórios se encontram frente a um grande dilema, uma vez que, antes das mídias digitais, eles se proclamavam espaços para expressão da cidadania. Hoje, segundo Wilches, as mídias sociais conseguiriam convocar um maior número de cidadãos, com projetos desenvolvidos em espaços públicos, sem a necessidade da liderança de um ou de vários observatórios.

Considero essa avaliação parcial e equivocada, e pode ser comparada aos estudos que tratam da "morte" de uma mídia a partir da chegada de uma nova mí-

dia, como diversos autores trataram anteriormente, entre eles Fuenzalida (1997) e Castro (2003; 2006). No mundo analógico, pensou-se que os livros impressos iriam terminar com o pensamento e a reflexão; que o cinema terminaria com a foto; que o rádio e a TV terminariam com o cinema; que o videocassete terminaria com o cinema; que a TV por assinatura terminaria com a TV aberta, assim como os computadores terminariam com a televisão. Até o momento, todas essas plataformas tecnológicas convivem ao mesmo tempo.

Os observatórios de mídia/de comunicação têm se adaptado às novas formas de participação popular, seja com a utilização das diferentes plataformas tecnológicas, com o uso da convergência de mídias ou com a apropriação das mídias sociais. Não é por acaso que os principais observatórios já estão presentes no *Facebook*, *Orkut*, *Twitter* e, há algum tempo, oferecem *chats* e fóruns virtuais aos seus seguidores, como é o caso do *Observatório da Imprensa* (Brasil), do *Observatório Fucatel* (Chile) ou do *Observatório do Direito à Comunicação* (Brasil). Mas apenas estar presente nas mídias sociais não é suficiente; é preciso qualificar essa presença, oferecer informações diferenciadas e multiplicar o debate sobre o papel social da mídia, seja ela analógica ou digital.

REFERÊNCIAS

CASTELLANOS DÍAZ, Juliana. Los Observatorios de Medios: bastiones de la investigación mediática. *Razón y Palabra*, Ciudad de México, n. 73, ago./out. 2010. Disponível em: <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N73/Varia73/23Castellanos_V73.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

CASTRO, Cosette. *Por que os reality shows conquistam as audiências?* São Paulo: Paulus, 2006.

_____. *Marcas multiculturales en Gran Hermano*: los casos español y portugués. 2003. 458 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.

FUENZALIDA, Valerio. *Televisión y Cultura Cotidiana*. Santiago de Chile: CPU, 1997.

HERERAS, Susana. Los Observatorios de Medios en Latinoamérica. *Civilizar*, Bogotá, ed. 10. 2006. Disponível em: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista10/observatorio_medios.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Tipología de los Observatorios de Medios en Latinoamérica. *Palabra-Clave*, Bogotá, n. 13, dez. 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=64901308>. Acesso em: Acesso em: 20 nov. 2011.

HERRERAS, Susana; CHRISTOFFOLETI, Rogério. Una guía de los Observatorios de Medios en Latinoamérica. *Revista Anagramas*, Medellín, v. 5, n. 9, p. 47-65, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.udem.edu.co/NR/rdonlyres/1FAE6CDB-B076-458E-935B-54A9BA62B7EF/11389/ARTICULO3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2011.

Outras fontes consultadas

ALBUQUERQUE, Afonso; LADEIRA, João Damasceno; SILVA, Marco Antonio Roxo da. *Media Criticism* à brasileira: o *Observatório da Imprensa*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 10., 2001, Brasília. *Anais eletrônicos*... Brasília: Compós, 2001. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/gtjornalismocompos/doc2001/albuquerque2001.rtf>. Acesso em: 20 nov. 2010.

CASTELLANOS DÍAZ, Juliana. Cultura digital y vida cotidiana en Íberoamérica: una revisión crítica más allá de la comunicación. *Razón y Palabra*, Ciudad de México, n. 73, ago./out. 2010. Disponível em: <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N73/MonotematicoN73/M73_Editorial.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

RIZZOTTO, Carla. Observatórios de meios e a democratização da comunicação: o caso Venezuela. *Estudos em Comunicação*, Covilhã, n. 9, p. 269-287, maio 2011. Disponível em: <http://www.ec.ubi.pt/ec/09/pdf/EC09-2011Mai-14.pdf>. Acesso em 20 nov. 2011.

CAPÍTULO 3

AVANÇOS NAS REVISTAS ACADÊMICAS

Cicilia M. Krohling Peruzzo[1]

1 INTRODUÇÃO

A ideia deste estudo surge com o I Fórum da Rede Confibercom de Revistas de Comunicação, realizado durante o I Congresso Mundial de Comunicação Ibero-Americana, promovido pela Confederação Ibero-Americana das Associações Científicas e Acadêmicas de Comunicação (Confibercom), na Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), Brasil, de 31 de julho a 4 de agosto de 2011. O I Fórum teve como objetivo discutir aspectos gerais e de avaliação das revistas científicas da Comunicação na Ibero-América, a partir da situação em países da América Latina, da Espanha e de Portugal, bem como debater a formação de uma rede de revistas. Com a presença de representantes de 40 revistas de Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela, Espanha e Portugal, a rede foi criada, no dia 4 de agosto de 2011, e denomina-se Rede Confibercom de Revistas de Comunicação (Reviscom). São objetivos da Reviscom: atuar em rede, como forma de estabelecer mecanismos de articulação e de difusão do conhecimento; fomentar o intercâmbio de conteúdos publicados pelas revistas científicas de Comunicação; promover o debate sobre políticas públicas de apoio e avaliação de periódicos científicos; criar mecanismos de cooperação em prol da indexação e de outros aspectos relativos ao aperfeiçoamento das publicações.

No Brasil, observa-se uma dança de revistas científicas de Comunicação em número expressivo e crescente, o que nos levou a perguntar sobre seus vínculos institucionais, sua presença nas regiões e sobre o sistema de avaliação de qualidade a que estão sujeitas. Assim sendo, este estudo objetiva mapear as revistas científicas de Comunicação no Brasil, em suas configurações básicas, bem como tecer considerações sobre a questão da avaliação e da qualidade de um periódico científico.

As informações sobre as revistas foram extraídas das seguintes bases de dados: do *Catálogo de Revistas Acadêmicas em Comunicação 2008*, elaborado pelo Núcleo de Pesquisa em Informação, Tecnologias e Práticas Sociais, do PPGCOM

1. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo (Umesp), Brasil. Editora da *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, desde 2006. Autora do livro *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania* (3. ed., Editora Vozes, 2004), entre outros, e de artigos publicados em revistas científicas nacionais e internacionais. E-mail: kperuzzo@uol.com.br.

da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)[2], e do blog *Comunicação & Política* (ensaios, entrevistas, chamadas e publicações), mantido e atualizado por um grupo de pesquisadores[3]; a elas, acrescentamos outras três revistas[4], por não constarem da listagem mais atualizada. Para confrontar informações controversas, foram feitas também consultas diretas a exemplares impressos e nos sítios digitais das revistas, em setembro de 2011 e em janeiro de 2012[5].

2 CONFIGURAÇÕES GERAIS

Considerando os periódicos catalogados em bases de dados até 30 de setembro de 2011 e consulta direta a outras revistas, há, no Brasil, 71 periódicos científicos de Comunicação. A maioria pertence a instituições de ensino superior, ou seja, 57 deles, e o restante (14) a associações científicas ou a grupos de pesquisa. Do universo das 71 periódicos, 40 se apresentam como tendo foco na Comunicação, 25 abrem o leque temático para cultura, tecnologia, educação, política e artes, 4 (quatro) se dizem especificamente de jornalismo, e há 1 (um) de turismo, 1 (um) de marketing e outro de cinema.

Há diversidade na qualidade do conteúdo e alcance, além de os formatos serem variados mesmo quando impressos. Quanto ao conteúdo, há aquelas que privilegiam a publicação de artigos científicos baseados em resultados de pesquisas, cuja seleção passa por conselhos editoriais, enquanto a maioria parece priorizar textos de menor densidade, discussões temáticas e abordagens "especulativas" sobre assuntos do universo da Comunicação e de áreas afins.

Do nosso ponto de vista, cabe a cada periódico, ao definir sua política editorial, assumir com liberdade o compromisso de cumprir sua missão e os objetivos pelos quais passou a existir. A maioria surge visando contribuir para a comunicação pública da ciência, a preservação da memória e a socialização do conhecimento científico, mas há as que nascem com a finalidade de privilegiar a arregimentação de temas e histórias regionais ou uma subárea do saber, como também para alimentar o debate sobre assuntos de interesse social ou mesmo para incentivar a produção docente e a iniciação científica no âmbito de instituições ou em nível regional.

---

2. Disponível em: <www6.ufrgs.br/infotec/inicial.htm/>.

3. Disponível em: <www.comunicacaoepolitica.com.br/blog/revistas/>.

4. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional* (Cátedra Unesco/Metodista), *Comunicarte* (PUCCamp) e *Anagrama* (Midiato/ECA-USP). A lista atualizada por *Comunicação & Política* não desconsiderou as revistas "que não tinham mais Qualis" e nem as que não têm website próprio. Portanto, o número de revistas pode ser maior do que 70. De nossa parte, eliminamos do *corpus* duas revistas que constam em uma das duas referidas bases: a *São Bernardo. Com*, por termos a certeza de que sua edição foi cessada, e a *Intermídias*, da Serra (ES), uma publicação "acadêmico-cultural" por se caracterizar mais como material de divulgação e debates do que como revista científica.

5. Para o levantamento das revistas, contamos com a colaboração de Suelen Aguiar, a quem agradecemos pelo trabalho dedicado e responsável.

O potencial de circulação também tem sido variável, sendo para mais da metade delas até recentemente – antes da popularização da internet – restrito às instituições ou a determinadas regiões geográficas do país. Porém, se, por um lado, essa situação vem se alterando, em face da incorporação do formato digital, por outro, não chega a representar paridade na visibilidade pública, pois outros fatores entram em cena nessa configuração, tais como a respeitabilidade e a classificação avaliativa de organismos externos. Esse assunto voltará a ser discutido mais adiante.

3 QUADRO ILUSTRATIVO DA SITUAÇÃO DOS PERIÓDICOS BRASILEIROS DE COMUNICAÇÃO

Antes de apresentar o quadro geral dos periódicos, salientamos que o estudo toma, como base de observação, o conceito de periódico definido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), que o define como:

> um tipo de publicação seriada que se apresenta sob forma de revista boletim, jornais etc. editadas em fascículos com designação numérica e/ou cronológica, em intervalos pré-fixados (periodicidade), por tempo indeterminado, com a colaboração de diversas pessoas, tratando de assuntos diversos, dentro de uma política editorial definida (PERGUNTAS...., s/d, online).

TABELA 1
Quantidade de revistas por ano de fundação

Ano	Quant.	Ano	Quant.	Ano	Quant.	Ano	Quant.	Ano	Quant.
1970		1980		1990	2	2000	4	2010	
1971		1981		1991	1	2001	4	2011	1
1972		1982	1	1992		2002	7		
1973		1983	1	1993	1	2003	6		
1974		1984		1994	2	2004	4		
1975		1985	1	1995		2005	5		
1076		1986	1	1996	1	2006	3		
1977		1987		1997	6	2007	6		
1978	1	1988		1998	5	2008	3		
1979	1	1989		1999	3	2009	1		
Total	**2**		**4**		**21**		**43**		**1**

Dos 71 periódicos catalogados nas bases indicadas, os primeiros sugiram nos anos 1970 e a maioria foi criada na primeira década deste século, como pode ser visto no quadro acima. No entanto, frisamos que consideramos, neste texto, as revistas em circulação, o que não quer dizer que não existiram outras publicações na área da Comunicação antes dos anos 1970. Os seguintes periódicos,

por exemplo, foram pioneiros na década de 1960[6]: a) *Comunicações & Problemas* (1965), sob a liderança de Luiz Beltrão, em Recife (PE); b) *Cadernos de Jornalismo* (1965), lançada por Alberto Dines, no Rio de Janeiro (RJ); c) *Revista da Escola de Comunicações Culturais* (1965), da ECA-USP; d) *Revista Brasileira de Comunicações* (1968), da Universidade de Brasília; e) além da *Revista Abepec*, criada em 1975, pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Comunicação (Abepec), também em Brasília (VAZ, 2007, p. 232).

Entre aqueles que continuam sendo editados, os periódicos mais antigos foram criados nas décadas de 1970 e 1980. O primeiro a surgir, em 1978, foi o *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, na denominação e formato atuais, pertencente à Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom). Ele nasce como *Boletim Intercom* e, em 1984, recebe o nome de *Revista Brasileira de Comunicação*. Em 1998, assume o nome atual, acima mencionado. Enquanto periódico, circula ininterruptamente desde 1978, com numeração e periodicidade regulares. O segundo foi *Comunicação & Sociedade* (1979), ligado ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo, mas que sofreu descontinuidade de publicação nos anos 1980. Ambos, portanto, são na década de 1970[7]. A década de 1980 inaugurou somente 4 (quatro) revistas, dentre as ainda existentes, quais sejam: *Comunicarte* (1982), da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Estado de São Paulo; *Comunicação & Política* (1983), sob a direção de pesquisadores do Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (Cebela, antigo Cbela), do Rio de Janeiro, mas que também teve uma passagem pela ECA-USP[8]; *Comunicação e Espaço Público* (1985), da Universidade de Brasília, Distrito Federal; *Verso e Reverso* (1986), da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, de São Leopoldo (RS).

6. Para informações mais acuradas sobre os periódicos deste período recomendamos o índice remissivo denominado *Periódicos Brasileiros de Comunicação nas Décadas de 60 e 70*, organizado por José Marques de Melo (1992) e publicado pela Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. Como lembra Marques de Melo, em e-mail à autora, no dia 9 de janeiro de 2012, há muitas informações catalogadas pelo Portcom, de mais de 20 anos atrás, por meio de, Margarida Kunsch, Ada Dencker, dele próprio e equipe, que resultou em inventário de "todos os periódicos das décadas de 60/70, publicado pela Alaic, com o apoio do CNPq/Fapesp e da própria ECA-USP. A equipe pesquisou todos os títulos catalogados pela Biblioteca da ECA e de outras instituições. Encontrou 36 títulos e indexou todos os números. Ficaram fora os periódicos da própria Intercom. No caso, da *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, o inventário foi publicado em separata da própria revista, publicado em 1992, com o apoio da Finep".

7. Quanto à *Significação – Revista de Cultura Audiovisual*, apesar de sua página virtual apontá-la como tendo sido criada em 1974, consideramos que ela se inscreve como da área da Comunicação apenas em 2007 (número 27), quando se assume, em seu subtítulo, como "Revista de Cultura Audiovisual". De 1974 até então, denominava-se "Revista Brasileira de Semiótica", ligada à área de Linguística. Segundo consta dos seus exemplares impressos, na sua origem pertencia ao Centro de Estudos Semióticos A. J. Greimas, com sede em Ribeirão Preto (SP), apoiada pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Barão de Mauá. Mais tarde, foi assumida pelo Núcleo de Pesquisa em Poética Audiovisual (NUPPI) e, depois, ao Centro de Pesquisa em Poética da Imagem (CEPPI). Em 2007, continuou sendo uma publicação deste último centro e do Departamento de Cinema, Rádio e Televisão da ECA-USP. Em 2009, é incorporada pelo Programa de Pós-Graduação em Meios e Processos Audiovisuais da ECA-USP.

8. O volume 9, número 2, de *Comunicação & Política*, referente a abril-junho de 1990, por exemplo, foi editado por Ciro Marcondes Filho e apresenta, como sede, o endereço da ECA-USP. Nessa época, o então Cbela tem como presidente Maria Nazareth Ferreira, docente da ECA-USP.

Como se pode observar na tabela acima[9], um crescimento extraordinário no número de revistas ocorre na segunda metade da década de 1990 e, principalmente, nos anos 2000. Enquanto de 1970 a 1979 são criadas 2 (dois) periódicos, e de 1980 a 1989 surgem 4 (quatro), na década de 1990 surgem 21, sendo 15 deles entre 1996 e 1999. Já nos anos 2000 são fundados 43 periódicos, a maioria (42) entre 2000 e 2008. Esse período de crescimento no número de revistas científicas coincide com a criação de muitos dos novos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Comunicação no Brasil. Se, no início da década de 1980, eram 4 (quatro), atualmente são quarenta, grande parte criada na última década. Saltamos de 14 PPGs, em 2000, para 36, em 2009[10]. Porém, há que se registrar que algumas (13) dessas revistas são vinculadas a associações científicas e a grupos de pesquisa, e não a programas de pós-graduação propriamente ditos, além do fato de que programas tradicionais, como o da ECA-USP e o da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), terem criado suas revistas mais famosas atuais[11] só em 2007 e em 2001, respectivamente.

TABELA 2
Procedência: Estado sede das publicações

Estados e DF	Quant.
São Paulo (capital, Grande São Paulo e cidades do interior)	28
Rio de Janeiro	10
Rio Grande do Sul	9
Brasília (DF)	5
Minas Gerais	4
Bahia	4
Paraná	4
Paraíba	2
Pernambuco	2
Santa Catarina	1
Sergipe	1
Goiás	1
Total	**71**

9. Há que se atentar para o fato de que esses números são factíveis de imperfeição, visto que constam revistas que podem ter fechado e, possivelmente, revistas existentes que não constam das bases de dados, apesar de termos acrescentado três revistas às listas catalogadas para formar o *corpus* deste estudo. Podem constar, ainda, revistas cuja caracterização como científicas não coaduna muito bem, mas não foi objetivo deste estudo fazer esse tipo de averiguação.

10. Informação extraída do relatório *Área de Ciências Sociais Aplicadas I- Triênio 2007-2010*, elaborado por Marcius Freire, então representante da área de Comunicação na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

11. No caso da ECA-USP, como já demonstramos, claro que existiram e/ou existem outros periódicos de Comunicação, como o *Anuário de Inovações em Comunicações e Artes*, a *Comunicações e Artes* e a *Comunicação e Educação*, entre outros.

A concentração maior de revistas está na região Sudeste, principalmente em São Paulo, com 28 periódicos científicos de Comunicação, sendo 16 da capital, 5 (cinco) da Grande São Paulo e 8 (oito) de cidades do interior. Em seguida, aparece o Rio de Janeiro, com 10 (dez), e Minas Gerais, com 4 (quatro). Na região Sul, o maior número é do Rio Grande do Sul, também com 9 (nove), seguido do Paraná, com 4 (quatro), e Santa Catarina, com 1 (uma). No Nordeste, aparecem Bahia, com 4 (quatro), Paraíba e Pernambuco, com 2 (duas) cada, e Sergipe, com 1 (uma) revista em circulação. No Centro-Oeste, há uma revista em Goiás e 5 (cinco) no Distrito Federal (Brasília).

4 PERIODICIDADE E FORMATO

Quanto à periodicidade, a maioria é semestral (52). Em seguida, aparecem as quadrimestrais (9), as trimestrais (4), as anuais (4), a mensal (1) e a bianual (1).

Outra característica observada é a adesão crescente ao formato digital. Do total, 23 publicam versões impressa e digital, 37 só digital e 11 só versão impressa, pelo menos até a data da pesquisa.

Segundo consta dos sítios digitais das revistas, elas, em média, estão bastante atualizadas em termos de periodicidade, pois mais da metade (41) havia divulgado seus números de 2011. Outras 16, na data da pesquisa (setembro 2011), estavam com os números de 2010 disponíveis. No entanto, algumas só informaram sobre números mais antigos, indicando desatualização, pelo menos no sistema de digital, e possível descontinuidade cronológica ou desaparecimento.

Nota-se, no país, certa fugacidade nas revistas, ou seja, periódicos surgem e desaparecem com relativa facilidade, além de alguns bastante expressivos em determinadas épocas terem desaparecido, dando lugar a novas revistas. Com exceções, pois há aquelas até com mais de trinta anos em circulação, como a *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação* e a *Comunicação & Sociedade* (Umesp).

5 CLASSIFICAÇÃO DOS PERIÓDICOS POR CRITÉRIOS DE QUALIDADE

Os periódicos científicos de Comunicação, como das demais áreas do conhecimento, no Brasil, passam pelo Sistema Nacional de Avaliação, denominado Qualis Periódicos, sob a direção da Capes, órgão do governo federal. Para a Capes, o Qualis Periódicos é um conjunto de procedimentos utilizado para "estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. Tal processo foi concebido para atender as necessidades específicas do sistema de avaliação e é baseado nas informações fornecidas por meio do aplicativo Coleta de Dados" (QUALIS PERIÓDICOS..., s/d, online).

Essa coordenação, ao pretender realizar a estratificação da qualidade da produção dos docentes dos programas de pós-graduação, o faz aferindo, por meio do Qualis, a "qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos" (QUALIS PERIÓDICOS..., s/d, online). Os estratos atuais indicativos de qualidade são A1, o mais elevado; A2; B1; B2; B3; B4; B5; e C, com peso zero.

A classificação é realizada anualmente, por comitês constituídos pelas áreas de avaliação, podendo um mesmo periódico ser classificado distintamente em diferentes áreas: ter B1 na Comunicação e A2 na Saúde, por exemplo.

Embora a Capes diga não pretender uma classificação absoluta e só avaliar os periódicos nos quais os docentes de programas de pós-graduação publicam, em última instância a referida avaliação gera uma classificação indicativa dos "melhores e piores" periódicos que afeta a reputação e a visibilidade de todas as revistas. Aparecer como "sem classificação" ou em estratos mais baixos não é nada agradável às publicações e aos autores, além de os PPGs perderem pontos na avaliação trienal, o que vem gerando uma corrida às revistas mais bem classificadas e, ao mesmo tempo, dificuldades para aquelas com vocação regional conseguirem publicar artigos de autores renomados.

Os critérios de avaliação incluem aqueles reconhecidos como válidos pela academia e nomeados pelas diferentes áreas do conhecimento, com o aval do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES), os quais levam em conta percentuais sobre a procedência de autoria (nacional versus internacional e por instituição/região do país), qualidade do conteúdo, participação de corpo editorial, sistema de avaliação por pares, rigor na normatização, indexação, difusão, visibilidade, regularidade, entre outros. Mais adiante, voltaremos a discutir esta questão.

As revistas brasileiras da área de Comunicação mais bem classificadas são as seguintes[12]:

- com *B1*: *Comunicação, Mídia e Consumo* (ESPM), *Contracampo* (UFF), *Devires* (UFMG), *E-Compós* (Compós), *Galáxia* (PUC-SP), *Ghrebh* (CISCM-PUC-SP), *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*[13] (Intercom), *Interface – Comunicação, Saúde, Educação* (Unesp Botucatu), *Matrizes* (ECA-USP), *Revista Famecos* (PUCRS) e *Significação* (ECA-USP);

12. Classificação realizada em fevereiro de 2010.

13. Única revista específica da área da Comunicação indexada pela SciELO, a partir de 2011. A revista *Interface – Comunicação, Saúde e Educação* também é indexada por essa base, mas, como seu próprio nome indica, ela publica artigos das três áreas do conhecimento.

- com *B2*: *Alceu* (UCRJ), *BJR* (SBPJor), *Comunicação & Educação* (CCA-ECA-USP), *Comunicação & Sociedade* (Umesp), *Contemporânea* (UFBA), *Eco-Pós* (UFRJ), *Em Questão* (UFRGS), *Intexto* (UFRGS), *Líbero* (Cásper Líbero), *Organicom* (Abrapcorp) e *Revista Fronteiras* (Unisinos);
- com *B3*: *Animus* (UFSM), *Ciberlegenda* (UFF), *Comunicação & Informação* (UFGO), *Comunicação & Política* (Cebela), *Discursos Fotográficos* (UEL), *Ecos Revista* (UCPEL), *Estudos de Jornalismo e Mídia* (UFSC), *Logos* (Uerj) e *Lumina* (UFJF).

Há outras 10 (dez) revistas classificadas em B3, 11 em B4 e 10 em B5. O restante está com C ou ainda sem classificação.

As revistas internacionais de Comunicação que aparecem no Qualis Periódicos mais bem classificadas são: *Media, Culture & Society* (A1), *Diálogos de la Comunicación* (A2), *Journalism* (A2), *Chasqui* (B1), *Comunicación y Sociedad*, de Guadalajara (B1), *Comunicar*, de Huelva (B1), *Études de Communication* (B1), *Redes.Com*, de Barcelona (B1), *Redes.Com*, de Sevilla (B1), *Televisión & Media* (B1) e *Telos*, de Madrid (B1). Este quadro não reflete a situação geral, ou seja, é possível que haja periódicos até mais qualificados, mas se não houve publicação neles por parte de docentes de programas de pós-graduação em Comunicação ou o autor não enviou exemplar para a comissão, o periódico não é avaliado e o artigo do autor vai aparecer como "sem classificação", o que do nosso ponto de vista indica um limite do sistema de avaliação indicado.

Esclarecemos que as revistas somente são classificadas pelo Qualis Periódicos se recebidas pela Comissão de Avaliação da Área, mediante o envio pelo próprio autor de exemplar ou link de acesso (no caso de revistas eletrônicas). Situação que pode gerar distorções, pois nem sempre os autores enviam exemplares por diferentes motivos.

A seguir, situamos os parâmetros usados em processos de avaliação da produção de revistas científicas.

6 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE PERIÓDICOS CIENTÍFICOS

Os principais critérios adotados para admissão de revistas científicas na Coleção SciELO – Scientific Eletronic Library Online[14] –, à semelhança de outros sistemas de indexação, como a Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc)[15] e o Sistema Regional de Información em Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, Espanha y Portugal (Latindex)[16], entre outros, em síntese são os seguintes:

14. Informações detalhadas em: <www.scielo.org/php/index.ph>.
15. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/>.
16. Disponível em: <www.latindex.unam.mx/#>.

a) caráter científico (publicar predominantemente artigos originais resultantes de pesquisa científica e distribuídos equitativamente entre instituições e regiões);

b) arbitragem por pares (conter o sistema adotado de avaliação por pares com especificação do processo de arbitragem);

c) conselho editorial (a composição do conselho editorial do periódico deve ser pública; seus integrantes devem ser especialistas reconhecidos, de origem nacional e internacional, devidamente identificados na publicação);

d) periodicidade (fluxo regular conforme estabelecido obedecendo a critérios de quantidade de artigos);

e) duração (o periódico deve ter pelo menos 4 números publicados para ser considerado para avaliação);

f) pontualidade (aparecer pontualmente de acordo com a sua periodicidade);

g) título, resumo e palavras-chave (os artigos devem conter título, resumo e palavras-chave no idioma do texto do artigo e no idioma inglês);

h) normalização (especificar as normas seguidas para a apresentação e estruturação dos textos, e para a apresentação de referências bibliográficas e descritores);

i) afiliação de autores (os artigos devem conter informação completa sobre a afiliação dos autores);

j) citações recebidas (o periódico deverá apresentar um índice de citações compatível com periódicos da mesma área, verificado a partir das citações recebidas de artigos publicados na coleção SciELO Brasil) (CRITÉRIOS SCIELO, 2004).

Em outros termos, a avaliação de periódicos científicos observa:

a) conteúdo e autoria (qualidade dos textos, obediência a normas técnicas de apresentação de artigos, exigências quanto a resumo, título e palavras-chave, identificação de autoria e sua diversidade autoral e de procedência, etc.);

b) características básicas da revista (registro no ISSN[17], regras claras e operacionais de submissão e seleção de originais, qualidade de conselho editorial, identificação e visibilidade, regularidade da publicação, periodicidade, missão, sistema de autorização, etc.);

17. International Standard Serials Number.

c) apresentação formal (título, numeração adequada quanto a volume e número, ficha técnica e expediente detalhados, sumário, legenda bibliográfica em todas as páginas, entre outros);

d) aspectos de gestão e política editorial (formatos, design, distribuição, visibilidade, apresentação de acordo com normas técnicas, ter instruções aos autores, etc.).

Os pesquisadores da área das Ciências da Informação tem sido ciosos no tratamento do assunto. Para Ferreira (2005, p. 271, grifo da autora), é a "*qualidade* do conteúdo que efetivamente determina a *qualidade* de uma revista científica, e somente especialistas das diversas áreas podem analisar de maneira completa e adequada este conteúdo".

Para Maria Cecilia Ferreira (apud GONÇALVES; RAMOS; CASTRO, 2006, p. 174), as principais características da "boa revista científica são a qualidade do conteúdo e a forma, regularidade de publicação, ampla divulgação e facilidade de acesso aos leitores".

Maria das Graças Targino (2005, p. 44-45) vai além e agrega outra questão, a da ética. Vejamos: a cientificidade é garantida por critérios que incluem "cumprimento de normas rígidas de conduta ética, padrões de excelência, adoção de métodos científicos rígidos, utilização de mecanismos de controle e aferição das informações, mediante a aprovação da comunidade científica", por meio de processo de avaliação por pares.

Os sistemas de avaliação – de textos científicos e de periódicos –, apesar de contribuírem para o aperfeiçoamento da pesquisa científica e das publicações, têm sido alvo de debate e de críticas de diferentes campos do conhecimento. Por mais rigorosos e transparentes que sejam, não são infalíveis e nem inermes a distorções de vários matizes, sejam elas do âmbito da subjetividade e/ou da sujeição a mecanismos de mercantilização antiéticos (truques bibliométricos, por exemplo) para pontuar índices de impacto.

Em relação ao sistema Qualis, outros riscos parecem avizinhar como as possíveis distorções decorrentes dos estratos previamente fixados em percentuais: a padronização a partir de modelos anglo-saxônicos para realidades ibero-americanas; a imposições de percentuais elevados de autores estrangeiros, o que interfere na linha editorial e estabelece uma "pré-qualificação"; a uniformização que induz à desvalorização das especificidades de países, das revistas regionais ou da vocação de cada periódico; a competição que provoca e assim por diante.

De um modo geral, quanto à avaliação de conteúdos em si, há também ponderações sobre os perigos que os consultores podem representar como

> sensores de novas ideias. [...] Na prática a situação é complexa, pois se sabe que, por sua própria condição humana, os avaliadores comentem erros, permitindo que trabalhos não tão valiosos sejam publicados, enquanto outros que poderiam representar inovação são rejeitados. O processo e, portanto, passível de subjetividade, pois conceitos como originalidade, relevância e outros têm diferentes significados para os avaliadores (STUMPF, 2005, p. 114).

Para Gonçalves, Ramos e Castro (2006, p. 177-178), como toda avaliação é sempre baseada em julgamento pessoal, o resultado pode ser mais ou menos subjetivo, dependendo da forma como o processo é conduzido.

Enfim, avaliação dos conteúdos e de periódicos é um tema sempre permeado de controvérsia e de fragilidades. Situação que gera posições díspares: há quem defenda o uso rigoroso dos mecanismos vigentes, há outros que advogam a necessidade de se criar critérios menos problemáticos e viciados, e até aqueles que partilham da ideia de que o importante é difundir a produção – sem maiores avaliações –, deixando ao leitor a decisão sobre o seu valor. Não chegamos a esse último extremo; no entanto, parece-nos que nenhum conhecimento científico é acabado, nenhuma pesquisa é conclusiva e inquestionável, o que é próprio do fazer científico. O novo pode não ser percebido sob olhares excessivamente "miopados" por tecnicismos. Portanto, só a socialização do que é produzido, uma vez submetido à revisão por pares, permite sua visibilidade e possíveis críticas e revisões, ou mesmo sua legitimação pelo universo a acadêmico e social.

Por fim, a possibilidade que a internet traz para a difusão da produção científica aumenta o potencial de visibilidade pública e reduz o problema da circulação das revistas entre os países ibero-americanos e da própria disseminação universal da informação científica. Resta o desafio de universalizar cada vez mais o acesso; sairmos da condição de acesso restrito (assinatura) para o acesso aberto (*open acess*) ou acesso livre e gratuito aos conteúdos das revistas. Para tanto, já há sistemas como o Open Archives Iniciative (OAI), software de fonte aberta (*open source*), que permite desde a submissão de textos, o armazenamento, o gerenciamento e a publicação online de revistas até o acesso livre a seus conteúdos. No Brasil, está em operação o Sistema de Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER), que foi traduzido e customizado pelo Instituto de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)[18], a partir do Open Journal Systems (OJS)[19], desenvolvido no projeto "Public Knowledge Project", da University of Britsh Columbia.

Verificou-se que 59 revistas brasileiras de Comunicação já disponibilizam seus conteúdos na internet, sendo crescente o uso do SEER, que significa sua disponibilização para acesso livre e gratuito.

18. Disponível em: <seer.ibict.br/index.php>.
19. Disponível em: <pkp.sfu.ca/ojs-journals>.

7 CONCLUINDO AS CONSIDERAÇÕES

O ambiente dos periódicos científicos é atravessado por críticas, tanto no que se refere aos critérios e aos processos de avaliação quanto aos aspectos operacionais, tais como a lentidão na seleção e, consequentemente, na edição e na publicação. O processo é falível, mesmo sob todos os cuidados dos editores. É possível que não se detectem erros metodológicos e plágios autorais, cujo risco é crescente. Daí a necessidade da responsabilização não só de editores e avaliadores, mas também dos próprios autores.

Os melhores, os mais originais e sólidos resultados de pesquisas merecem ganhar destaque nos periódicos científicos. Dos pesquisadores seniores se espera contribuição na comunicação pública do conhecimento, mas não há que se fechar portas aos novos investigadores. Deles também podem vir contribuições inestimáveis. A análise principal, do nosso ponto de vista, é a do mérito. Os sistemas cegos de *peer review* ainda são os mais isentos e eficientes nesse processo. Às vezes, o mérito nem chega a ser reconhecido num determinado momento, mas o é em outro. Daí a premência de se reduzir a arrogância acadêmico-avaliativa generalizadora e, ao mesmo tempo, colaborar para o aumento da cientificidade dos periódicos que têm esse tipo de vocação. Quiçá outras revistas possam seguir livres para difundir textos menos formais, incentivar o debate e dar vazão ao tratamento de temas específicos ou regionais, sem serem "desclassificadas" ou, melhor, poderem ser classificadas dentro de seu raio de missão e atuação, e não a partir de padronizações uniformizadoras.

REFERÊNCIAS

CRITÉRIOS SCIELO. SciELO. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.org/php/level.php?lang=pt&component=56&item=2>. Acesso em: 27 out. 2011.

FERREIRA, Sueli M. S. P. Critérios de qualidade para revistas científicas em comunicação. In: FERREIRA, Sueli M. S. P.; TARGINO, Maria das Graças (orgs.). *Preparação de revistas científicas*: teoria e prática. São Paulo: Reichmann & Autores, 2005. p. 269-293.

GONÇALVES, Andréa; RAMOS, Lucia M. S. V. C.; CASTRO, Regina C. F. Revistas científicas, funções e critérios de qualidade. In: POBLACIÓN, D. A.; WITEER, G. P.; SILVA, J. F. M. (orgs.). *Comunicação & produção científica*: contexto, indexadores e avaliação. São Paulo: Angellara, 2006. p. 163-190.

MARQUES DE MELO, José (org.). *Periódicos brasileiros de Comunicação nas décadas de 60 e 70*: índice remissivo. n. 3. São Paulo: Intercom, 1992.

PERGUNTAS mais freqüentes (FAQ). O que é um periódico? Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). Brasília, s/d. Disponível em: <http://www.ibict.br/secao.php?cat=ISSN/FAQ-ISSN#9>. Acesso em: 11 jan. 2011.

QUALIS PERIÓDICOS. Capes. Brasília, s/d. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/avaliacao/qualis>. Acesso em: 03 ago. 2011.

STUMPF, Ida R. C. Revendo critérios referentes à editoria científica. In: FERREIRA, Sueli M. S. P.; TARGINO, Maria das Graças (orgs.). *Preparação de revistas científicas*: teoria e prática. São Paulo: Reichmann & Autores, 2005. p.103-121.

TARGINO, Maria das Graças. Artigos científicos: a saga da autoria e co-autoria. In: FERREIRA, Sueli M. S. P.; TARGINO, Maria das Graças (orgs.). *Preparação de revistas científicas*: teoria e prática. São Paulo: Reichmann & Autores, 2005. p. 35-54.

VAZ, Tyciane Viana. Revista Intercom: quem edita, quem publica. In: BABOSA, Marialva (org.). *Vanguarda do pensamento comunicacional brasileiro*: as contribuições da Intercom (1977-2007). São Paulo: Intercom, 2007. p. 231-247.

OUTRAS FONTES CONSULTADAS

DENCKER, Ada de F. M. A configuração da produção científica brasileira em Comunicação, a partir das fontes documentais. In: KUNSCH, Margarida M.K.; DENCKER, Ada de F. M. (orgs.). *Produção científica brasileira em Comunicação – década de 80*: análises, tendências e perspectivas. São Paulo: Portocom, Intercom, 1980. p. 21-40.

FARO, J. S. *A universidade fora de si*: a Intercom e a organização dos estudos de Comunicação no Brasil. São Paulo: Intercom, 1992.

CAPTULO 4

AVANÇOS NA DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA

Mariluce Moura[1]

1 INTRODUÇÃO

Na quinta feira 17 de novembro de 2011, antes de mostrar surpreendentes imagens de adultos saltando vigorosamente entre as árvores e de um minúsculo bebê com menos de um mês, a mamar todo satisfeito, grudado no colo da mãe acomodada entre os galhos mais altos de uma copa frondosa, o "Globo Repórter" contou aos telespectadores, entre muitas outras informações, que os muriquis dispersam grandes sementes pela mata e, assim, ajudam a manter a floresta viva. Essas imagens dos espertos animais brasileiros, que são os maiores primatas das Américas (salvo o *Homo sapiens*, claro), resultaram da excursão de uma equipe da televisão, Mata Atlântica adentro, junto com um grupo de pesquisadores – biólogos[2], principalmente –, que há duas décadas se dedicam a estudar as características biológicas e sociais dessa espécie ameaçada.

Os muriquis, na verdade, eram apenas parte do programa dedicado à Mata Atlântica, concretizado graças ao que o apresentador, Sérgio Chapelin, denominou como "uma grande expedição científica e jornalística"[3]. A própria floresta era alvo da reportagem. E sobre alguns de seus aspectos centrais, discorreu na tela da *Globo* o professor Carlos Joly, mentor e coordenador do "Biota Fapesp", um importante programa de pesquisas sobre a biodiversidade, lançado em 1999, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), e hoje considerado referência internacional em seu campo.

O "Globo Repórter" ainda mostrou aos telespectadores um sapinho minúsculo, do tamanho de uma unha humana, cuja toxina talvez possa dar alguma contribuição futura para o controle de doenças neurológicas, como os males de Alzheimer e Parkinson; pássaros diversos, reconhecidos de longe pelo canto, por ouvidos altamente treinados de competentes ornitólogos; novos morcegos bastante agressivos; uma mariposa com uma língua três vezes maior que seu corpo; e uma espécie de

1. Jornalista, doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é diretora de redação da *Revista Pesquisa FAPESP* e presidente da Associação Brasileira de Jornalismo Científico (ABJC).

2. Maurício Talibe, professor da Universidade Federal Paulista (Unifesp), estuda os muriquis há 22 anos e é coordenador de um dos principais grupos de pesquisa sobre essa espécie no país.

3. A reportagem foi conduzida pelo jornalista André Luiz Azevedo.

cogumelo luminoso – ou bioluminescente, na língua da ciência. Em todas essas reportagens, além dos guias, mateiros, do pessoal de apoio, enfim, para deslocamentos na floresta, lá estavam pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), entre outras, gente, enfim, de respeitadas instituições de pesquisa presentes para explicar com rigor, mas da forma mais simples e acessível possível, os resultados dos estudos de que eram autores ou coordenadores.

Enquanto acompanhava o programa, com suas reportagens muito bem apuradas, imagens maravilhosas, edição competente, valendo-se, claro, de variados elementos para atrair e manter a atenção do telespectador, sem entretanto perder a sobriedade, pensava numa reportagem sobre o buraco na camada de ozônio da atmosfera da Terra, levada ao ar pelo "Fantástico", da mesma *TV Globo*, nos idos de 1987 e à qual fiz referência em outros escritos. O tom daquela cobertura era tão extraordinariamente alarmista que disseminou o terror entre meus filhos, então na faixa de 5 a 12 anos de idade, e levou a filha do meio, com 10 anos, a decidir que sequer iria para a escola no dia seguinte, já que estava mesmo condenada a morrer em breve, em consequência do efeito estufa. Deu-me enorme trabalho convencê-la de que a televisão não era um arauto de verdades absolutas. Em seguida, proibi todos eles de assistirem ao "Fantástico" pelas semanas, pelos meses e pelos anos seguintes.

O breve relato sobre o "Globo Repórter" vem a propósito de reiterar uma constatação que fiz, em trabalho de 2006[4], a que a mídia do país, desde 2000, traz sistematicamente ao espaço social em que está inserida as produções relevantes da ciência brasileira. Para além disso, a referência ao alto nível do programa, entrelaçada à lembrança de uma reportagem do "Fantástico", serve para ilustrar uma forte percepção de que é crescente a qualidade da informação jornalística disseminada pela mídia nacional a respeito da ciência produzida dentro e fora do país. Isso vale para as produções televisivas tanto quanto para o jornalismo impresso.

Ainda assim, sobram dúvidas a respeito da real influência do jornalismo científico para a expansão e o fortalecimento da cultura científica no Brasil.

2 MÚLTIPLOS COROS

Já sabemos há bastante tempo que a comunicação científica é parte fundamental, intrínseca, do fazer científico e âmbito de ação dos próprios cientistas. Thomas Kuhn, Hans-Georg Gadamer e seu discípulo, Gianni Vattimo, entre outros, exploraram o assunto por vias extremamente fecundas[5].

4. Trata-se de minha tese de doutorado, defendida na UFRJ, em fevereiro de 2006: *O encontro anunciado: a mídia na construção das imagens da tecnociência brasileira.*

5. Em, respectivamente, *A estrutura das revoluções científicas* (1962), *Verdade e Método* (1960) e *O fim da modernidade* (1996).

Já a divulgação científica, ainda que seja parte constitutiva do empreendimento da tecnociência contemporânea, só parcialmente está a cargo dos cientistas. E se a entendemos como um processo complexo de disseminação das indagações e, principalmente, dos resultados do fazer científico no tecido social, podemos perceber de imediato que seus atores são múltiplos e extremamente variados. Em outros termos: se há um sistema institucional, transnacional, extremamente sofisticado para a comunicação da ciência, que articula grupos e instituições de pesquisa, revistas científicas, grandes bases de dados e agências governamentais e privadas de fomento à produção científica, há um outro grande sistema, complexo e multicêntrico, dinâmico, que se estrutura dia após dia, para pôr em ação formidáveis fluxos de informação destinados a efetivar o encontro entre ciência e sociedade. Há contiguidade e trocas estreitas e intensas, claro, entre esses dois sistemas, mas eles não podem nem devem ser confundidos. Contínuo e funcionando em via reta de mão dupla ou, como preferem outros analistas do fenômeno da divulgação, em caprichosa espiral (VOGT, 2005), o sistema de difusão social do conhecimento científico – e dentro dele, mais especificamente, o da divulgação científica – envolve a articulação dos serviços de comunicação de universidades e de outras instituições de pesquisa, de agências nacionais e internacionais de fomento, de agências reguladoras, de órgãos governamentais e legislativos e da mídia.

É a mídia, justamente, um dos espaços mais poderosos na intermediação dinâmica entre ciência e sociedade, o lugar privilegiado do encontro da divulgação científica com o público. É nela que, enfim, ganha perspectiva social o jornalismo científico, resultado de um diálogo – nem sempre ameno – entre as práticas narrativas consagradas do jornalismo e a atividade de reportar os feitos da tecnociência numa linguagem do senso comum, que integra a própria práxis dos cientistas.

A mídia brasileira, segundo levantamento recente do Instituto Datafolha (COMO SE INFORMAM..., 2011, p. B6), propicia informação por meio da TV aberta a 90% da população brasileira e a 94% das classes A, B e C. Quanto à mídia impressa, nada menos que 73 milhões de brasileiros leem jornais, e, desses, 21 milhões os leem todos os dias. Em percentagem, esses leitores representam 52% da população do país e 66% de suas classes A, B e C. As revistas atingem 32% da população total e 59% das classes A, B e C, enquanto o rádio é o meio de informação regular de 35% da população total e de 44% das classes A, B e C. Já a internet é via de informação de 35% da população total e de 44% das classes A, B e C.

O jornalismo científico, como dito acima, está inserido nesse respeitável complexo midiático brasileiro, e isso resulta de uma história que começa a se constituir efetivamente nos anos 40 do século passado, ainda que haja elementos anteriores, do século XIX, conforme José Marques de Melo (2001), entre outros

autores capazes de conformar uma tênue pré-história nacional desse tipo de jornalismo. Nada a ver, evidentemente, com experiências robustas da Europa e dos Estados Unidos, que incluem, por exemplo, a criação de um jornal semanal, em 1845, de 4 páginas denominado *Scientific American*, embrião da famosa revista editada, hoje, em 18 línguas, com mais de 1 milhão de exemplares impressos mensalmente. Mas o nome que se inscreve como pioneiro efetivo de nosso jornalismo científico é o do respeitado cientista e divulgador de ciência José Reis (1907-2002), um dos fundadores da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que iniciou seu trabalho como jornalista num dos veículos do grupo Folha, em 1947 (depois, na *Folha de S. Paulo*), e o manteve ininterruptamente até a morte.

Com seus fundamentos assim implantados, o jornalismo científico brasileiro não se desenvolveu, no entanto, de forma linear e consistente, nas quatro décadas seguintes, e foi fortemente marcado por altos e baixos. Vale lembrar que o país, constrangido por uma ditadura militar, de 1964 a 1985, cerceado em todas as suas formas de expressão política e cultural, não poderia desenvolver um jornalismo científico vigoroso, infenso ao clima de supressão de liberdade e perseguições que atingiu também a imprensa, as universidades e outras instituições de pesquisa. Mas, nos anos 1980, sinais claros de uma retomada dessa forma de jornalismo científico foram se multiplicando, em paralelo às mudanças institucionais no sistema nacional de ciência e tecnologia, incluindo a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (1985).

Sem nenhuma pretensão de esgotar a lista de iniciativas que dão indicações desse ressurgimento, vale a pena assinalar, aqui, as duas reformas editoriais da *Revista Brasileira de Tecnologia* (*RBT*)[6], em 1985 e em 1988, para dotá-la de caráter jornalístico; a criação da revista *Superinteressante*, pela Editora Abril, em 1987, e o lançamento, em 1990, da revista *Globo Ciência* (depois *Galileu*), mesma marca do programa semanal que a *Rede Globo de Televisão* criara em 1984. No final dos anos 1980, notícias de ciência haviam se tornado um item regular para a *Folha de S. Paulo*, que, aliás, manteve um suplemento exclusivo sobre ciência, de 1989 a 1992. Outros importantes jornais, como *O Estado de S. Paulo e Jornal do Brasil*, seguiram o exemplo. Em 1995, a Fapesp começou a montar sua estrutura de comunicação e dela surgiu, em 1999, a revista *Pesquisa FAPESP* – hoje referência de divulgação de ciência no país – e, em 2003, a Agência Fapesp de notícias.

No já citado trabalho, *O encontro anunciado*, tomei o ano de 2000 como um marco na percepção da mídia nacional – em parte, sustentada pela atenção da

6. A *RBT* foi criada em 1981, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para difundir estudos de política científica e tecnológica.

mídia internacional à bem sucedida conclusão do projeto pioneiro da genômica no Brasil – sobre a competência da produção científica brasileira. E são fortes as evidências de que o projeto de sequenciamento da Xylella fastidiosa foi mesmo uma espécie de *turning point* nessa história do jornalismo científico brasileiro. Hoje, a ciência produzida no Brasil está na mídia nacional, lado a lado com as reportagens sobre os achados de respeitados grupos de pesquisa dos países mais desenvolvidos, informados antecipadamente aos jornalistas pelos *press releases* das mais importantes revistas científicas impressas – *Nature* e *Scienc*e entre elas – e eletrônicas. Os bons infográficos detalham visualmente esses achados nos maiores jornais e nas maiores revistas do país, e tentam capturar o esquivo leitor de notícias de ciência.

3 PANORAMA DESCONEXO

Sim, um leitor esquivo. Esse é um nó a ser deslindado na equação jornalismo científico *versus* expansão da cultura científica brasileira. A reportagem da edição 188 de *Pesquisa FAPESP*, que se vale exatamente do título "Leitores esquivos", aborda dois estudos brasileiros[7] sobre divulgação científica que, cruzados, revelam um panorama um tanto estranho. Veja-se: os jornalistas de ciência, que são o alvo da primeira pesquisa, têm um alto grau de satisfação com seu trabalho profissional, mas uma elevada proporção de uma amostra representativa da população paulistana (76%) informa nunca ler notícias científicas nos jornais, nas revistas ou mesmo na internet. A pergunta que surge daí é: na conta da satisfação dos jornalistas, não entra o dado do quanto são lidos ou não? O paradoxal é que os entrevistados que nunca leem notícias de ciência gostam bastante dos jornalistas de ciência. Na amostra relativa ao Estado de São Paulo inteiro (foram ouvidas 1.825 pessoas, das quais 1.077 na capital e mais 749 no interior e no litoral), 52,5% declararam ter "muita admiração" pelos jornalistas. Um pouco mais do que o escore dos cientistas, que mereceram a admiração declarada de 49,2% dos entrevistados.

É importante atentar também para o fato de que, respectivamente, 16,3% e 47,1% dos entrevistados paulistas se declararam interessados e muito interessados em ciência e tecnologia, o que situa esse campo em quinto lugar entre 10 assuntos cobertos usualmente pela mídia, logo depois do esporte e antes de cinema, arte e cultura.

Há muitos outros dados desse estudo para produzir reflexões. E perguntas intrigadas. Por exemplo: como o assunto desperta interesse e, ao mesmo tempo, não leva à leitura de notícias de ciência? Carlos Vogt observa, em entrevista inserida na referida reportagem, que a população está de alguma forma exposta

7. Os estudos são coordenados por Luisa Massarani e por Carlos Vogt. A reportagem está disponível em: <www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=4524&bd=1&pg=1&lg/>.

à informação que circula sobre ciência. "Cada vez que o *'Jornal Nacional'* ou o '*Globo Repórter'* fala, por exemplo, sobre um alimento funcional, praticamente a sociedade como um todo passa a tratar disso nos dias seguintes", diz ele.

Estamos longe ainda, na verdade, de um entendimento profundo sobre as múltiplas vias de circulação da informação sobre ciência na sociedade, que tornam a divulgação científica um campo fascinante para investigações. A propósito, no começo dos anos 1990, eu podia observar como uma notícia de ciência ou tecnologia publicada originalmente pela *Gazeta Mercantil*, então o mais importante jornal de economia do país, voltava alguns dias depois à redação da própria *Gazeta*, escrita em espanhol, enviada pela agência de notícias *Efe*, e também podia aparecer em algum noticiário de rádio, televisão ou mesmo nos jornais. Essa dinâmica prossegue, o que faz supor que na espiral da cultura científica proposta por Vogt há muitas volutas que se desenvolvem no âmbito da mídia, vão a outros espaços sociais mais amplos, retornam a novas esferas da mídia e, possivelmente, atingem, já com novo conteúdo e em nova linguagem, os grupos produtores de conhecimento científico. Por isso soa tão rica a indagação que ele retoma na reportagem citada de *Pesquisa FAPESP* sobre quem são, afinal, os atores que dizem o que a ciência é e o que faz: "Os cientistas achavam que eram eles esses. Os governos acreditavam que eram eles. Mas hoje dizemos que é a sociedade. Mas de que forma?". Ainda não sabemos.

REFERÊNCIAS

COMO SE INFORMAM os brasileiros. *Folha de S. Paulo*, p. B6, 23 out. 2011. Mercado.

MARQUES DE MELO, José. Hipólito da Costa, precursor do jornalismo científico no Brasil. *Anuário de Jornalismo*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 150-171, 2001.

VOGT, Carlos. The spiral of scientific culture and cultural well-being: Brazil and Ibero-America. *Public Understanding os Science*, out. 2011. Disponível em: <http://pus.sagepub.com/content/early/2011/10/21/0963662511420410>. Acesso em: 20 nov. 2011.

_____. A espiral da cultura científica. *Boletim de Idéias*, Fapesp, n. 3, dez. 2005.

PARTE III

INDICADORES DAS TELECOMUNICAÇÕES*

* Os sete artigos que compõem esta parte foram publicados originalmente pelo Ipea no periódico Radar, n. 15, ago.2011.

APRESENTAÇÃO

Os capítulos desse volume são resultado da 15° edição do boletim Radar, uma publicação bimestral da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura. Esta edição traz sete artigos sobre as políticas públicas de comunicação, incluindo estudos fruto de uma parceria entre o Ipea e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

No primeiro texto, Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa aponta os desafios do PNBL, como promover a disseminação de dispositivos para acesso à internet, criar conteúdos adequados e capacitar os usuários. O segundo capítulo, de João Maria de Oliveira e Carolina Ribeiro, discute a regulação da TV por assinatura e os possíveis impactos do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n°.116.

Carlos Baigorri, Thiago Botelho e Alexandre Henriksen, da Anatel, identificam, no capitulo 3, os efeitos da liberação de outorgas de TV a cabo sobre o mercado de acesso à internet em banda larga. No texto seguinte, Abdalla e Carlos Silva analisam a conveniência e relevância da inclusão de satélites como parte integrante da rede de telecomunicações nacional e do próprio PNBL.

No capítulo 5, Abdalla e Paulo Nascimento procuram responder se o setor de telecomunicações é relativamente mais intensivo em pessoal técnico-científico que a média da economia nacional, e se há uma escassez pronunciada de mão de obra técnico-científica no setor.

O sexto trabalho de Samuel da Cruz Júnior e Igor Cortez trata da segurança da informação e busca investigar se usuários individuais e empresas brasileiras estão atentos para os fundamentos básicos de uma navegação segura. O último artigo, assinado por Nathalia Souza, da Anatel, avalia os efeitos cruzados entre os mercados de telefonia móvel e fixa no Brasil.

Com essa publicação, o Ipea traz novos elementos para as discussões sobre as políticas públicas de telecomunicações em um contexto de convergência tecnológica, contribuindo para o debate entre o setor público, a academia e a iniciativa privada.

Fernanda Carneiro
Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea

CAPÍTULO 1

FUTUROS DESAFIOS PARA O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA*

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa**

1 INTRODUÇÃO

As discussões anteriores ao lançamento do Programa Nacional de Banda Larga[1] (PNBL) no Brasil revelaram cenário em que a banda larga aparece atrasada não só em relação às economias mais avançadas, mas também em relação a seus vizinhos latino-americanos. O diagnóstico revelou que o acesso à internet em banda larga no Brasil custava caro, as velocidades eram bastante inferiores às de países desenvolvidos e a concentração da oferta do serviço em grandes centros urbanos reproduzia a má distribuição de renda e infraestrutura do país. Além disso, face aos grandes investimentos para o setor anunciados pelos países desenvolvidos em 2009, como parte de seus pacotes anticrise,[2] o Brasil tendia a permanecer cada vez mais distante destas nações nos indicadores relacionados ao desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Entre as principais razões que explicavam esse quadro, destacam-se duas: a falta de investimentos públicos e a ausência de políticas para a coordenação do setor, desde a privatização do sistema de telecomunicações, em 1998. Diante das lacunas deixadas pelo Estado, o setor privado organizou-se de forma a atender sele-

* Agradecimentos a Caio Bonilha e Márcio Wohlers pelas discussões que levaram à elaboração deste artigo, e também a Luis Kubota, João Maria de Oliveira e Luiz Ricardo Cavalcante, pelos relevantes comentários à versão anterior deste trabalho. Eventuais erros e omissões remanescentes são de responsabilidade do autor.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrura (Diset) do Ipea.

1. Inicialmente designado por Plano Nacional de Banda Larga.

2. Qiang (2010) informa que Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Alemanha, Portugal e Finlândia incluíram planos de expansão da banda larga em seus pacotes de estímulo econômico. Austrália, França, Irlanda, Japão, Singapura e Coreia anunciaram planos específicos.

3 Segundo Ipea (2010), pode-se considerar que haja algum grau de competição no serviço de banda larga em apenas 361 municípios brasileiros.

4. Considera-se *dual-play* a prestação conjunta de telefonia fixa e banda larga. Inclui-se no *triple-play* a prestação de TV por assinatura.

5. Dados de 2009 (CGI, 2006-2010) indicam que 72% dos domicílios de Classe A possuem TV por assinatura e 74% dispõem de acesso à internet por meio de banda larga. Já nas Classes D e E, os índices de contratação de TV por assinatura e acesso à internet por meio de banda larga são de 1% e 2%, respectivamente.

tivamente os clientes de alta rentabilidade: em geral famílias de alta renda residentes em grandes centros urbanos. Além disto, buscou explorar a complementaridade entre telefonia fixa e acesso à internet em banda larga, de modo a reduzir a erosão das receitas dos serviços de voz tradicionais, decorrente do processo de substituição iniciado pela telefonia móvel e acelerado pela oferta de serviços de comunicação de voz sobre internet protocol (IP) – conhecidos como VoIPs. A competição, portanto, ficou limitada a poucas cidades brasileiras[3] e à oferta de pacotes combinados de dois ou três serviços (*dual-play* ou *triple-play*),[4] o que foi amplamente aceito nas camadas sociais de maior renda, mas não atendia à demanda das famílias mais pobres.[5]

Este artigo tem a finalidade de trazer ao debate as análises e as conclusões de estudo ainda em estágio inicial de elaboração. Este trabalho tem caráter, ao mesmo tempo, prospectivo e propositivo: a partir de projeções elaboradas pelo autor, com base em dados de pesquisas anteriores, são apresentadas propostas para acelerar o processo de inclusão digital no Brasil. O estudo pretende alcançar ainda três objetivos específicos: avaliar a implementação do PNBL à luz de modelo analítico de proposição de políticas de fomento à inclusão digital; investigar os efeitos de fatores econômicos e sociais sobre a demanda pelo serviço de banda larga; e apresentar caminhos alternativos para superar estes grandes desafios. Após esta introdução, o texto está organizado em cinco seções. A seção 2 realiza resumo dos principais aspectos do modelo analítico para avaliação das políticas de inclusão digital. A seção 3, a seguir, traz breve histórico da implementação do PNBL. As seções 4 e 5 tratam dos desafios de atender às metas estabelecidas neste programa e de universalizar o acesso à internet em banda larga para toda a população brasileira. Por fim, o texto apresenta suas considerações finais.

2 MODELO ANALÍTICO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO À INCLUSÃO DIGITAL

Conforme apresentado por Sousa *et al.* (2009), a partir do modelo proposto inicialmente por Ávila e Holanda (2006), os aspectos a serem considerados na elaboração de políticas para promover a inclusão digital podem ser resumidos em três: a disponibilidade de acesso; a existência de conteúdo adequado; e a capacitação dos usuários. O primeiro é caracterizado pela necessidade de garantir ao usuário condições mínimas de acesso à infraestrutura de telecomunicações. Neste quesito, incluem-se tanto a aquisição de computadores, telefones celulares, *smartphones*, *tablets* e outros dispositivos para acesso à internet, quanto a disponibilização do próprio sinal de internet[6] a preços acessíveis aos usuários.

6. Existem diversas tecnologias desenvolvidas para levar o sinal de internet ao usuário. Entre as mais difundidas, citam-se: xDSL, FTTx, Cable, WiFi, WiMax e 3G (*universal mobile telecommunication system* – UMTS, *high speed packet access* – HSPA e *long term evolution* – LTE).

O segundo aspecto refere-se primeiramente à existência de conteúdo. Além disso, este precisa ser adaptado às necessidades especiais dos usuários (acessibilidade), estar adequado à plataforma de acesso (usabilidade) e ter linguagem acessível e apropriada (inteligibilidade), sendo fácil para interagir, usar e compreender.

Finalmente, o terceiro aspecto diz respeito à capacitação de usuários (letramento digital), bem como de profissionais de apoio, e está relacionado às competências cognitivas exigidas para a boa utilização de equipamentos e aplicativos. A capacitação deve ocorrer não só na dimensão de conhecimento das ferramentas digitais – seja para fins de utilização pessoal, seja para produção de conteúdo –, mas também na dimensão comportamental, gerando interesse e despertando confiança no usuário.[7]

3 HISTÓRICO DO PNBL

A primeira versão do PNBL (BRASIL, 2010a) foi anunciada pela Casa Civil da Presidência da República, no dia 5 de maio de 2010, no último ano do governo que se encerrava. Nas suas projeções iniciais, o plano almejava levar o serviço de banda larga ao preço de R$ 29,00 para cerca de 35 milhões de domicílios em 2014, o que equivalia a uma densidade aproximada de 60% das residências.

Essa primeira versão procurou tratar de série de questões para solucionar o problema da exclusão digital (BRASIL, 2010b). Entre estas, estão a reformulação de normas para infraestrutura, a revisão da regulamentação dos serviços, a concessão de incentivos fiscais e financeiros, a elaboração de uma política produtiva e tecnológica, a construção de uma rede nacional e, finalmente, a promoção de conteúdos e aplicações. Apesar do grande avanço das discussões, o debate permaneceu centrado em soluções voltadas para ampliar a oferta da banda larga fixa e o aumento da concorrência para o mercado de atacado. Os demais aspectos da inclusão digital entraram marginalmente nas discussões: o aumento da disponibilização de equipamentos para acesso à internet restringiu-se à desoneração tributária de modems para a banda larga móvel; a produção de conteúdo permaneceu em fase inicial de formulação; e a capacitação dos usuários sequer foi tratada naquele momento.[8]

Com a mudança de governo ocorrida em 2011, também a agenda política se modificou. Após intensas e demoradas negociações com as concessionárias de telecomunicações, que envolveram discussões sobre as condições de renovação

7. Pesquisa de 2009 (CGI, 2010) revela que, entre os motivos alegados para a falta de computador no domicílio, 28% dos entrevistados da classe C informaram que "não há necessidade/interesse", e 20% informaram que "falta habilidade/não sabe usar o computador". Nas classes D e E, para os mesmos motivos, estes percentuais aumentam 33% e 31%, respectivamente.

8. Fonte: portal do Fórum Brasil Conectado <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/pnbl/acoes>.

dos contratos de concessão e as regras para o III Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU 3), o Ministério das Comunicações anunciou, no final de junho de 2011, nova versão para o PNBL.

Essa segunda versão obteve alguns avanços em relação ao PNBL original.[9] No entanto, as recentes melhorias não incorporaram os já mencionados aspectos para aceleração da inclusão digital, nem se estenderam ao preço, que permanece igual ao estabelecido na sua primeira versão. Assim, o novo plano ainda mantém o objetivo de oferecer o serviço de banda larga por valor mensal, que varia entre R$ 29,00 – nos estados que aprovarem a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)[10] – e R$ 35,00 – nos demais. Este fato traz, pelo menos, duas revelações. Primeiro, demonstra o enorme desafio técnico, econômico e político que é viabilizar a oferta de um serviço de banda larga com nível satisfatório de qualidade[11] a preço abaixo de R$ 30,00.[12] Segundo, indica que o alcance do PNBL também depende do ânimo e do caixa dos governos estaduais.

A projeção demonstrada na tabela 1, elaborada com base em pesquisas mais recentes,[13] indica que a estimativa colocada na primeira versão do plano continua válida: embora a disposição dos consumidores a pagar pelo serviço e a quantidade de domicílios particulares permanentes tenham diminuído um pouco, a estimativa para a taxa de crescimento de domicílios teve aumento.

TABELA 1
Estimativa de domicílios com banda larga em 2014: estimativa do PNBL e projeção do autor

	Domicílios particulares permanentes (milhões)	Taxa de crescimento de domicílios (%)	Domicílios particulares permanentes em 2014 (milhões)	Penetração da banda larga ao preço de R$ 30,00 (%)	Estimativa de domicílios com banda larga em 2014 (milhões)
Estimativa do PNBL[1]	58,6	1,7	58,7	60	35,2
Projeção do autor[2]	56,5	11,7	63,2	56	35,4

Elaboração do autor.
Notas: [1] Consideram-se a base de domicílios na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009 (IBGE, 2009) e a penetração da Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2009 (CGI, 2010).
[2] Consideram-se a base de domicílios do Censo 2010 (IBGE, 2011) e a penetração da Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2010 (CGI, 2011).

9. Destaca-se, por exemplo, o aumento na taxa de transmissão de 512 Kbps para 1 Mbps.

10. A desoneração do serviço de banda larga para o Programa Internet Popular foi aprovada pelo Convênio ICMS nº 38/2009 do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz (BRASIL, 2009). Os estados que já aderiram ao convênio são: São Paulo, Pará, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Acre, Paraná, Pernambuco, Sergipe, Amapá, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

11. A Finlândia (2009), por exemplo, estabeleceu, por meio do Decreto nº 732/2009, a taxa de transmissão de 1 Mbps como valor mínimo para o serviço universal de internet, com garantia de banda equivalente a 75% na média diária e 50% nos horários de maior movimento.

12. Na França, o serviço universal de banda larga tem taxa de transmissão de 512 Kbps, a um custo de € 35,00.

13. Ver, por exemplo, a pesquisa do CGI (2011) e a sinopse do Censo 2010 (IBGE, 2011).

Esses números, no entanto, escondem dois grandes desafios. Como, até a fase atual, não foram planejadas ações para promover a disseminação de dispositivos para acesso à internet, nem para a criação de conteúdos adequados ou a capacitação de usuários, existem limites ao crescimento da demanda por banda larga. Assim, o primeiro desafio refere-se às próprias hipóteses que fundamentam as projeções. O segundo está relacionado com a população que ficou fora do PNBL, seja na primeira, seja na segunda versão. Para que estas pessoas possam suplantar barreiras à inclusão digital, será necessário criar ações complementares ao programa. As seções 4 e 5, a seguir, detalham cada um destes problemas e apresentam proposições para superá-los.

4 O PRIMEIRO DESAFIO: ALCANÇANDO AS METAS – COMO ESTIMULAR A DEMANDA POR BANDA LARGA?

Entre suas premissas, o plano supõe que os gargalos para o acesso à internet estão localizados quase exclusivamente nas condições de mercado: infraestrutura deficiente, alto preço cobrado pelas empresas e regulação ineficaz. Assim, o PNBL assume implicitamente em sua meta para 2014 que, resolvendo-se os problemas ligados à oferta, haverá, nos 35 milhões de domicílios, equipamentos para acesso à internet e pessoas capacitadas para isto.

A realidade, no entanto, é outra. Em 2010, apenas 20 milhões de domicílios tinham computador. A densidade de computadores em domicílios tem aumentado ao redor de 4 pontos percentuais (p.p.) ao ano (a.a.) desde 2006, conforme ilustrado pela tabela 2.

TABELA 2
Densidade de domicílios com computador e taxa de crescimento anual (Em%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Porcentagem de domicílios com computador	15,2	16,3	18,5	22,0	26,5	31,2	34,7
Taxa de crescimento anual	–	1,0	2,2	3,5	4,5	4,7	3,5

Fonte: PNAD (IBGE, 2003-2009).

Contudo, essa taxa de crescimento deve diminuir. Em primeiro lugar, porque a política de inclusão digital tem se pautado pela redução dos preços dos computadores utilizando instrumentos fiscais.[14] Esta política foi bastante beneficiada pela apreciação da taxa de câmbio e pela valorização do salário mínimo

14. Ver Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991), que estabelece condições para reduzir a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e Lei do Bem (Lei nº 11.195/2005), que reduz as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

(SM) dos últimos anos, condições que não devem se repetir nos próximos períodos por razões macroeconômicas.[15]

Em segundo lugar, o crescimento ocorre de forma diferente entre as classes sociais. Isto está retratado na tabela 3. As classes A e B já estão quase plenamente atendidas, o que é confirmado pela relativa estabilidade de seus indicadores nos últimos anos. Assim, o crescimento precisa ocorrer nas faixas de renda mais baixa. Acontece que a densidade nas classes D e E está estagnada por volta dos 5%. O crescimento, portanto, deve se concentrar na classe C.

TABELA 3
Densidade de domicílios com computador, por classe social
(Em%)

Classe social	2008	2009	2010
A	95	94	93
B	70	77	76
C	25	32	34
DE	3	5	5

Fonte: Pesquisa TIC Domicílios e Usuários (CGI, 2006-2011).

Por essas razões, a taxa de crescimento deve cair para 2 ou 3 p.p. (a. a.), o que elevará a densidade média de computador para algo entre 45% e 50% dos domicílios em 2014. Estas projeções são apresentadas na tabela 4, a seguir. Isto significa lacuna de 4 a 7 milhões de domicílios em relação às projeções para a banda larga.

TABELA 4
Projeções para densidade de domicílios com computador
(Em%)

	2010	2011	2012	2013	2014
Cenário 1 - otimista (3 p.p. ao ano)	38	41	44	47	50
Cenário 2 - pessimista (2 p.p. ao ano)	37	39	41	43	45

Elaboração do autor.

Com relação à capacitação das pessoas, a evolução também tem se dado de forma lenta. O nível de capacitação pode ser inferido a partir da fração da população com uso frequente do computador. Nas áreas urbanas, o percen-

15. As evidências de que essas condições não se repetirão são: *i)* câmbio – contínuo aumento das reservas cambiais e recentes medidas para evitar a maior apreciação da taxa de câmbio (elevação da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF); *ii)* equilíbrio fiscal – corte de despesas de R$ 50 bilhões em 2011 (o maior da história); *iii)* salário mínimo – o crescimento real do SM, entre 2003 e 2010, foi de 45%, contra 36% de crescimento do PIB nesse período, e a atual regra do salário mínimo prevê aumento baseado na média de crescimento do PIB dos dois anos anteriores; e *iv)* juros – entre 2003 e 2010, a taxa de juros caiu de 25,5% para 10,75%, tendo alcançado a mínima de 8,75%, – no atual governo, a trajetória da taxa de juros tem sido crescente, para conter a inflação – em 2011, aumentou de 10,75% para 12,5%.

tual de pessoas com uso frequente – no mínimo, uma vez por semana – subiu 11 p.p. em quatro anos: de 28%, em 2006, para 39%, em 2010. Nas áreas rurais, os dados disponíveis indicam que o aumento foi menor: apenas 1,2 p.p. em dois anos, passando de 14,4%, em 2008, para 15,6%, em 2010. O perfil da população que nunca usou o computador é caracterizado por pessoas com idade acima de 60 anos, com educação incompleta, moradoras das áreas rurais e integrantes das classes D e E.[16]

É bastante difícil supor qual será o efeito dessa baixa capacitação nos resultados do PNBL, pois convivem em um mesmo domicílio pessoas com e sem contato com o computador. Porém, caso não haja nenhuma política pública consistente para acelerar a capacitação da população em TICs, é bastante provável que, em 2014, apenas 45% da população do país tenha contato frequente com o computador, o que, certamente, trará impacto negativo para as metas do plano. Esta projeção está detalhada na tabela 5.

TABELA 5
Projeções para proporção da população com uso freqüente do computador (Em%)

	2011	2012	2013	2014
Área urbana – 2,75 p.p. (a.a.)	41,8	44,5	47,3	50,0
Área rural – 0,6 p.p. (a. a.)	16,2	16,8	17,4	18,0
Média – Brasil	38,0	40,3	42,8	45,2

Elaboração do autor.

Além das duas questões anteriores, cabe destacar que o PNBL ainda não prevê qualquer solução para os atendimentos rurais. Estes, no entanto, representavam demanda potencial de 3 milhões de domicílios, que fazem parte da projeção inicial. Tampouco foi encontrado desfecho para as pequenas cidades fora do planejamento de redes da Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras),[17] ou para a população fora do compromisso de abrangência exigido pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para o serviço de banda larga móvel (3G).[18]

16. Segundo pesquisa do CGI (2011), 91% das pessoas com mais de 60 anos de idade nunca usaram um computador, assim como 78% das pessoas com educação infantil ou sem alfabetização, 75% da população das classes D e E e 68% dos moradores de áreas rurais.

17. Segundo o documento base do PNBL, a rede da Telebras deve chegar a 4.278 municípios até 2014.

18. O compromisso de abrangência exige cobertura de: *i)* todos os municípios com mais de 100 mil habitantes e 50% dos municípios com mais de 30 mil habitantes, em cinco anos; e *ii)* 60% dos municípios com menos de 30 mil habitantes em oito anos. Além disso, um município será considerado atendido se os serviços estiverem disponíveis para mais de 80% da sua área urbana. De acordo com estas condições, apenas dois terços da população terão acesso à banda larga móvel em 2016.

Portanto, sem enfrentar essas pendências e até mesmo considerando que haja aumento gradual da procura pelo serviço devido a efeitos de rede e inovação,[19] dificilmente o PNBL ultrapassará a barreira de 30 milhões de domicílios atendidos em 2014.

Das observações anteriores, decorrem algumas propostas de políticas públicas complementares ao PNBL. Primeiro, é necessário estimular a aquisição de computadores pelas classes C, D e E. Como não existem mais desonerações fiscais possíveis na esfera federal, os governos estaduais precisam participar do esforço para a inclusão digital com redução nas alíquotas de ICMS. Outra possibilidade é a ampliação do financiamento à aquisição de computadores com juros subsidiados ou, até mesmo, a criação de subsídio direto ao cidadão. Segundo, é preciso investir na formação dos usuários. Isto pode ser feito por estímulos à criação de cursos para capacitação e ampliação de vagas em cursos já existentes. Por fim, o atendimento às áreas rurais e pequenas cidades depende apenas de planejamento e coordenação do investimento para ampliação da infraestrutura.

5 O SEGUNDO DESAFIO: PARA ALÉM DO PNBL – COMO ATENDER A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA?

O segundo desafio está relacionado com a população que não foi considerada no PNBL, em nenhuma das suas duas versões. Este grupo corresponde a 24 milhões de domicílios, ou mais de um terço da população. Ainda que haja percentual da população que, voluntariamente, dispense a fruição do serviço de banda larga[20] e que exista um potencial aumento da demanda pelos efeitos mencionados anteriormente, ainda restariam, pelo menos, 16,5 milhões de domicílios sem atendimento – ou seja, mais de um quarto da população brasileira. Esta demanda potencial desatendida seria formada por basicamente famílias com renda inferior a cinco SMs, nos valores atuais, sendo que quase 11,5 milhões de domicílios estariam concentrados na faixa de até dois SMs. A tabela 6 reflete estas considerações.

19. Os efeitos de rede devem-se à implementação de novos serviços – com tecnologias já conhecidas –, e os de inovação correspondem ao lançamento de novos aplicativos (introdução de novas tecnologias). Ambos os efeitos deslocam para cima o nível da demanda por serviços de banda larga, aumentando a densidade dos usuários que tenham condições de pagar pelo serviço e pela infraestrutura disponível.

20. Fontes internacionais e dados do CGI (2006-2011) revelam que, ainda que com condições favoráveis e em classes de renda mais alta, a penetração de internet dificilmente supera a barreira de 90%.

TABELA 6
Densidade de domicílios com computador, por classe social

	Domicílios particulares permanentes em 2014 (milhões)	Densidade de acesso em banda larga (%)	Domicílios particulares permanentes sem banda larga em 2014 (milhões)	Demanda potencial desatendida em 2014 (milhões)
Até 1 SM	9,1	29	6,5	5,6
De 1 a 2 SMs	14,4	49	7,3	5,9
De 2 a 3 SMs	11,1	64	4,0	2,9
De 3 a 5 SMs	13,2	74	3,4	2,1
De 5 a 10 SMs	9,9	86	1,4	–
Acima de 10 SMs	5,5	79	1,2	–
Total	**63,2**		**23,8**	**16,5**

Elaboração do autor a partir de dados da PNAD (IBGE, 2003-2009) e TIC Domicílios e Usuários (CGI, 2006-2011).

Assim, antes de propor soluções para a inclusão dessa enorme fração da população brasileira, é preciso conhecer a situação das famílias de baixa renda. O primeiro aspecto refere-se à sua renda. Além do limitado orçamento para bens e serviços de telecomunicações, por causa da maior participação de itens básicos na sua cesta de consumo,[21] o rendimento das famílias na base da pirâmide é caracterizado por falta de regularidade. Isto é devido à natureza dos seus rendimentos, proveniente de trabalhos realizados como profissionais autônomos[22] ou do mercado de trabalho informal.

O segundo aspecto está relacionado ao tipo e ao grau de interação que essas famílias têm com as TICs. Pesquisas indicam que os aparelhos de televisão e os telefones celulares são os equipamentos de TICs mais presentes nos domicílios das famílias de classes C, D e E.[23] Por sua vez, contrastando com a situação anterior, o acesso a computadores e à internet em banda larga ainda estão bastante distantes da realidade destas famílias, cujos índices de presença nos domicílios são significativamente inferiores aos vistos para os televisores e os telefones celulares.[24]

21. A última edição da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (IBGE, 2010) revela que, para famílias com renda de até dois SMs, os gastos em bens e serviços de comunicação (telefone, TV, internet e celular) comprometem 1,9% da renda mensal. Para famílias com renda entre dois e três SMs, a fração é de 2,7% da renda. Finalmente, para famílias com renda de três a cinco SMs, 3,2% da renda é destinada aos bens e serviços de comunicação. A média geral das famílias pesquisadas corresponde a 2,9% da renda.

22. A POF mais recente (IBGE, 2010) indica que quase um terço do rendimento do trabalho das famílias com renda de até dois SMs provém de trabalhos por conta própria.

23. De acordo com CGI (2011), a densidade de domicílios com televisores na classe C é de 99%, enquanto nas classes D e E este percentual é de 95%. Já no caso dos terminais móveis, o grau de penetração em domicílios da classe C é de 89%; nas classes D e E, este índice permanece ao redor de 63%.

24. A mais recente pesquisa do CGI (2011) indica que, na classe C, apenas 34% dos domicílios tem computador; nas classes D e E, este valor tem queda de 5%. Com relação ao acesso à internet em banda larga, a situação de exclusão é ainda mais intensa: 24% para a classe C e 3% para as classes D e E.

O terceiro aspecto atém-se ao hábito de consumo dos serviços de telecomunicações. Como regra geral, a utilização do celular é bastante ampla, o plano de telefonia móvel é pré-pago e seus usuários utilizam o celular mais para receber que para efetuar chamadas. Este modelo só se tornou possível por causa da existência de incentivos criados para estimular a construção das redes de telefonia móvel. Estes incentivos foram implementados por meio das tarifas de interconexão de redes, que transferiam parte significativa das receitas das operadoras de telefonia fixa para as de telefonia móvel.

Diante desse quadro, três proposições de políticas públicas para beneficiar essas famílias são delineadas a seguir:

1. *Estimular a criação de planos voltados para a classe baixa: planos pré-pagos e preços fracionados*

Dadas as condições de renda irregular e grande restrição orçamentária, as famílias de baixa renda precisam de outras opções de pagamento para dispor do acesso individual. Estas questões, no entanto, podem ser resolvidas com duas medidas já conhecidas: a disponibilização de planos pré-pagos e a oferta de preços fracionados. Os referidos planos ajudam a enfrentar a dificuldade de renda irregular, pois não comprometem a renda da família em valores fixos, nem periódicos – tais como os planos com mensalidades. Já os preços fracionados podem substituir os planos mensais de uso ilimitado e ser oferecidos tanto em termos de tempo – tais como pagamento por hora ou dia de utilização – como de tráfego – quantidade de informação transmitida, por exemplo. Assim, a segunda medida soluciona a questão da restrição orçamentária, pois permite a fruição do serviço nas quantidades adequadas à renda disponível da família. Por sua vez, do ponto de vista das empresas, estas medidas também proporcionam benefícios: os planos pré-pagos eliminam os custos com inadimplência e a demanda das famílias de baixa renda pode ser alocada em momentos de ociosidade na rede das operadoras.

Uma variação dessa proposição pode ser encontrada no estudo de Samarajiva (2009) sobre os países da Ásia Meridional. A pesquisa revela que as operadoras de telefonia móvel nesta região têm os menores preços no mundo e, ainda assim, mantêm elevadas margens de lucro. Isto ocorreu pela introdução de modelos de negócios inovadores e de baixo custo. Condições "hostis" de mercado, representadas pelo baixo poder aquisitivo da população, foram suplantadas pela exploração de mercados com "cauda longa", altos rendimentos nas tarifas por minuto de uso e grande volume de utilização da rede, e não pelo modelo tradicional de alta

margem de lucro por usuário. As novas tecnologias foram traduzidas em serviços simples e convenientes, e estas inovações disruptivas conseguiram criar um mercado totalmente novo, por meio de novos canais de distribuição e usos para os serviços.

2. *Incentivar "novos" dispositivos para acesso à internet: TV, celular e outros*

O processo de convergência tecnológica vem colocando à disposição dos usuários novas formas de acesso à internet. O microcomputador não mais será a principal forma de acesso à internet e será substituído pelo aparelho celular. Projeções da Huawei (2011) para a banda larga assumem que, na próxima década, haverá quase quatro acessos móveis para cada acesso fixo no mundo.[25] O conceito de *smart* TV[26] torna possível o acesso à internet por meio do televisor. Além das já disponíveis atualmente, outras maneiras de acessar a internet podem ser criadas no futuro.

No entanto, nenhuma dessas novas formas de acesso à internet está considerada no programa de inclusão digital. Os benefícios fiscais hoje existentes limitam-se aos computadores pessoais.[27] Sequer o planejamento de migração para a TV digital prevê a inclusão da função de acesso à internet nos seus conversores.

Porém, não basta ampliar o escopo dos equipamentos incluídos na Lei do Bem e na Lei de Informática; é necessário modificar a própria concepção do arcabouço institucional. Propõe-se, portanto, que o incentivo fiscal seja regulado pela funcionalidade do equipamento, e não por sua tecnologia. Sugere-se, pois, que qualquer aparelho criado para permitir o acesso à internet seja beneficiado com redução nas alíquotas de impostos, especialmente se for voltado para as classes de baixa renda. Isto propiciará o surgimento de dispositivos inovadores, de forma a auxiliar o equacionamento do problema de exclusão digital no Brasil. Além disso, para usufruir dos benefícios fiscais, deve-se exigir que os equipamentos comercializados no país tenham acesso livre à internet – e não somente a conteúdos selecionados por seus fabricantes.

O governo também precisa se preparar. É importante que essas políticas sejam acompanhadas por estímulos à geração de conteúdos e ao desenvolvimento de plataformas computacionais voltadas para acelerar o processo de inclusão digital desses novos usuários. É necessário,

25. As estimativas são de 5,5 milhões de acessos móveis e 1,5 milhão de acessos fixos em dez anos.

26. O conceito de *smart* TV, também denominado *connected* TV e *hybrid* TV, inclui televisores, conversores digitais (*set-top boxes*), consoles de jogos eletrônicos (*videogames*), reprodutores de DVD e Blu-ray e quaisquer outros dispositivos que permitam o acesso à internet pelo televisor.

27. Para o presente artigo, consideram-se computadores pessoais os *desktops*, os *notebooks*, os *netbooks* e os *tablets*.

por exemplo, que os sistemas de governo para atendimento ao público sejam adaptados para oferecer seus serviços via plataforma para televisão e celular, utilizando o mínimo dos recursos de transmissão. Isto é oportunidade também para promover o desenvolvimento do setor de serviços de tecnologia da informação (TI), com ênfase especial para o segmento de software.

Apesar disso, sabe-se que, por enquanto, o acesso à internet por meio desses novos dispositivos não é tão completo como o acesso por intermédio de microcomputador. Dessa forma, vale destacar que é imprescindível contar com mais telecentros públicos para complementar o acesso pela TV, pelo celular e por outros dispositivos. Para a demanda potencial de 54 milhões de pessoas desatendidas,[28] a quantidade necessária de telecentros públicos é estimada entre 155 mil e 415 mil, dependendo do nível de utilização por parte da população. A tabela 7 exibe os resultados encontrados e as premissas utilizadas para o cálculo.

TABELA 7
Projeções para proporção da população com uso frequente do computador

	Demanda de acesso (milhões de horas por semana)	Tempo de acesso oferecido por telecentro (horas de utilização por semana)	Quantidade de telecentros necessários (milhares)
Cenário 1 – baixa utilização (uma hora por semana por usuário)	54	3501	154,3
Cenário 2 – alta utilização (sete horas por semana por usuário)	378	9102	415,4

Elaboração do autor.
Notas: [1] Telecentro com dez computadores, funcionando oito horas por dia, cinco dias por semana, com taxa média de utilização de 87,5%.
[2] Telecentro com dez computadores, funcionando 14 horas por dia, sete dias por semana, com taxa média de utilização de 92,3%.

3. *Criar subsídio cruzado entre planos e serviços*

A grande penetração dos serviços de telefonia móvel no Brasil dependeu dos incentivos estabelecidos para a construção de redes. Em especial, a definição de tarifa de interconexão para as redes móveis, em um patamar substancialmente mais alto que o para as redes fixas, merece destaque.[29] Esta estratégia permitiu não só financiar a construção das redes móveis, por meio da transferência de receitas das operadoras fixas para as prestadoras de serviços móveis, como também criou incentivo para o aumento da base de clientes dos serviços de telefonia móvel. Além disso,

28. Segundo a PNAD 2009 (IBGE, 2009), havia, em média, 3,26 pessoas por domicílio no Brasil.
29. A tarifa de interconexão de redes móveis no Brasil, denominada TU-M ou VU-M, era cerca de dez vezes mais alta que a das redes fixas, chamada de TU-RL.

gerou grande rivalidade entre as empresas para manter seus usuários de alto tráfego (*heavy users*), pois a perda deles para seus concorrentes significaria não só a redução da receita da empresa, como também elevação de seus custos de interconexão.

Esse poderoso mecanismo, que foi importante para popularizar o serviço de telefonia móvel no Brasil, ainda não foi utilizado para difundir o serviço de banda larga. Uma forma de colocá-lo em prática seria definir tarifas de interconexão entre as redes fixas e móveis e a rede de comunicação de dados,[30] bem como um plano de numeração para os acessos na internet. Assim, os usuários passariam a utilizar com maior facilidade os serviços de comunicação VoIPs, e as empresas ofertantes deste serviço receberiam incentivos para construir novas redes e ampliar a quantidade de seus usuários por meio das tarifas de interconexão.

É importante ressaltar, contudo, que, no instante em que as tarifas de interconexão das redes móveis foram estabelecidas no Brasil, ainda não havia a consolidação do setor em grandes grupos econômicos. Naquele momento, o mercado ainda estava bastante fragmentado: as outorgas eram concedidas para prestação de apenas um serviço, em região delimitada. O modelo que se seguiu à privatização do sistema de telecomunicações brasileiro colocou 28 empresas em operação. Existiam ainda regras que reduziam a possibilidade de fusão entre as prestadoras. No caso atual, o setor está estruturado em cinco grupos com atuação nacional e prestação de múltiplos serviços. Assim, é necessário criar mecanismos para reduzir as barreiras de entrada a novos competidores e aumentar a rivalidade entre as prestadoras de serviço.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou algumas análises sobre aspectos sociais, regionais e econômicos que podem impactar as metas definidas para o PNBL. Além disso, pretendeu debater o planejamento de longo prazo para a infraestrutura de telecomunicações, de forma a atender a população que atualmente está fora do escopo deste programa. Destas análises, resultaram algumas proposições para ajuste das políticas de inclusão digital. As mais importantes são destacadas a seguir:

1. A atual política de desoneração de tributos para computadores pessoais parece ser insuficiente para elevar a densidade do uso de computadores em domicílios aos patamares almejados pelo PNBL. Novas formas de

30. Esse tipo de interconexão de redes já está definido nos regulamentos da Anatel e é denominado de *classe III*.

acesso – em especial o telefone móvel e o televisor – devem ser consideradas como opções de acesso à internet pela população de baixa renda e, consequentemente, na política de desoneração fiscal. Além disso, mais telecentros públicos devem ser colocados à disposição da população como forma complementar de acesso à internet.

2. A capacitação da população também parece avançar em ritmo mais lento que o desejado pelo PNBL. Para isto, é necessário estimular a criação de novos cursos e a ampliação de vagas nos já existentes. O Sistema S, por exemplo, pode ser parceiro valioso para alcançar este objetivo.

3. A inclusão digital das famílias na base da pirâmide também depende da criação de modelos de negócios inovadores, condizentes com sua disponibilidade de renda. Isto exige, por exemplo, a ampliação da oferta de planos pré-pagos e de preços fracionados para acesso à internet: em vez de planos mensais, é necessário oferecer acessos por faixas de horário ou capacidade de tráfego.

4. Finalmente, é possível adotar modelo semelhante ao da introdução das redes de telefonia móvel no Brasil: a criação[31] de tarifa de interconexão de valor diferenciado, de forma a financiar a expansão da infraestrutura de banda larga por meio da transferência de recursos das redes já amortizadas.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, I.; HOLANDA, G. Inclusão social no Brasil: uma perspectiva sociotécnica. *In*: SOUTO, A.; DALL'ANTONIA, J.; HOLANDA, G. **As cidades digitais no mapa do Brasi**l: uma rota para a inclusão social. Brasília: Ministério das Comunicações, 2006. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/58029118/As-cidades-digitais-no-mapa-do-Brasil>. Acesso em: 15 jul. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). **Convênio ICMS nº 38/2009, de 3 de abril de 2009**. 2009. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Casa Civil. **Plano Nacional de Banda Larga**. 5 mai. 2010a. Disponível em: <http://www.casacivil.planalto.gov.br/wp-content/uploads/pnblimprensa1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

31. Na verdade, basta a regulamentação dessa tarifa, visto que já existe previsão desse tipo de interconexão no arcabouço regulatório do setor de telecomunicações no Brasil.

_____. Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). **Brasil conectado**: Programa Nacional de Banda Larga. 30 nov. 2010b. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>. Acesso em: 15 jul. 2011.

CGI – COMITÊ GESTOR DA INTERNET. **TIC Domicílios e Usuários**: pesquisa sobre o uso das tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil. São Paulo: CGI, 2006-2011. Disponível em: <http://cetic.br/usuarios/tic/index.htm>. Acesso em: 15 jul. 2011.

FINLÂNDIA. Ministério de Transporte e Comunicações. **Decreto nº 732, de 15 de outubro de 2009**. Acesso em: 15 jul. 2011. Disponível em: <http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=913424&name=DLFE-10507.pdf>.

HUAWEI. **Painel 3**: políticas públicas para estímulo a PD&I. *In*: SEMINÁRIO ANATEL, Brasília, 17 mai. 2011. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/20-5-2011--10h55min58s-MarceloMotta.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003-2009, v. 24-30. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/default.asp>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/POFpublicacao.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. **Sinopse do Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga**. Brasília: Ipea, 26 abr. 2010. (Comunicado do Ipea, n. 46). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100426_comunicadoipea46.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

QIANG, C. **Broadband infrastructure investment in stimulus packages**: relevance for developing countries. 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/282822-1208273252769/Broadband_Investment_in_Stimulus_Packages.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

SAMARAJIVA, R. **Mobile to broadband in emerging Asia**: anything to be learned for Europe? *In*: EUROCPR, Seville, 30-31 mar. 2009. Disponível em: <http://www.eurocpr.org/data/2009/papers/05%20Samarajiva%20-%20Asia%20Global%20collaboration%20and%20competition.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

SOUSA, R. A. F. *et al*. Banda larga no Brasil: por que ainda não decolamos? **Radar**, Brasília, n. 5, dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/091221_radar.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

CAPÍTULO 2

TV POR ASSINATURA E REGULAÇÃO: DESAFIO À COMPETITIVIDADE E AO ESTÍMULO À PRODUÇÃO LOCAL

João Maria de Oliveira*
Carolina Teixeira Ribeiro**

1 INTRODUÇÃO

A evolução das tecnologias de produção, empacotamento, programação e distribuição de conteúdos, especialmente no segmento de TV por assinatura (TVA), tem produzido mudanças mercadológicas e requerido modificações na legislação. O processo de convergência, já em curso em diversos países, também pressiona por revisões regulatórias que liberalizem o mercado e aumentem o nível de competição do setor. Tecnológica e economicamente, a liberalização, associada ao maior estímulo à produção e à distribuição de conteúdo local, aproveitando a diversidade e a riqueza cultural do Brasil, pode dar nova dinâmica ao setor.

Este artigo mostra os possíveis impactos relevantes da nova proposta de regulação inserida no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 116, recentemente aprovado pelo Senado. A partir do histórico de evolução da legislação para o setor e de uma visão descritiva deste mercado, avaliam-se as implicações dos principais dispositivos contidos no projeto de lei complementar. A análise se inicia por uma breve descrição da cadeia produtiva da TV por assinatura, com apresentação de dados que mostram características do mercado nacional. A partir daí, são elencados os principais impactos do projeto nos elos de produção, programação e distribuição do conteúdo audiovisual por assinatura.

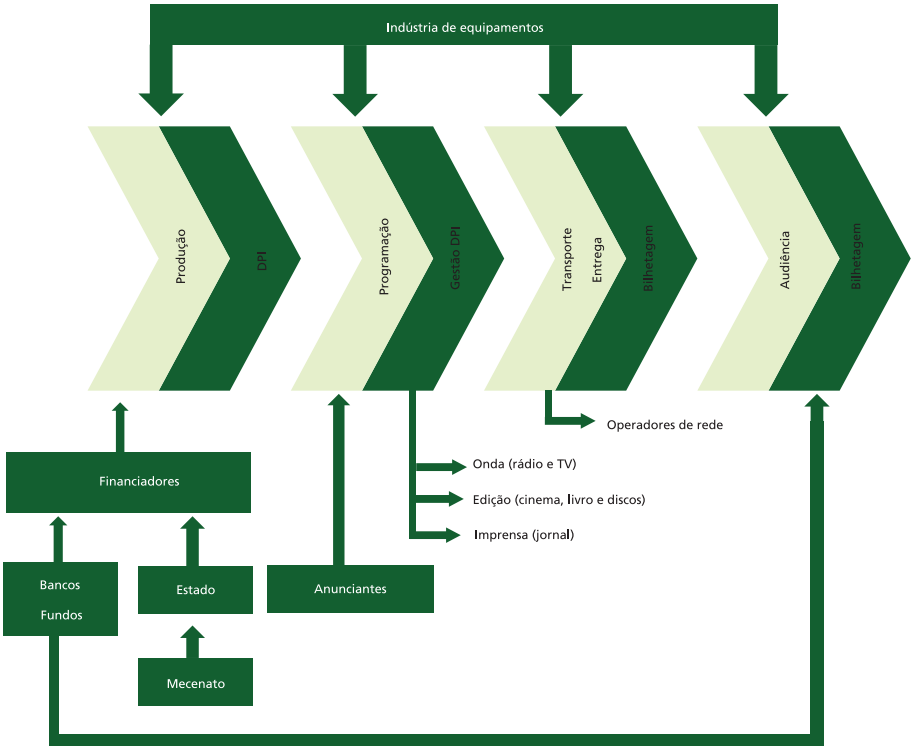
2 CADEIA PRODUTIVA

A cadeia produtiva da TV por assinatura insere-se na perspectiva apresentada por Dantas (2011), em sua descrição das cadeias produtivas do espetáculo (figura 1). Ela se inicia com a produção da obra audiovisual, na qual o talento de autores e artistas – ou seja, seu capital simbólico – é fundamental para a divisão das rendas

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.
** Bolsista de Pesquisa da Diset do Ipea.

informacionais. Este produto é replicado industrialmente, incidindo sobre ele o direito à propriedade intelectual, geralmente cedido pelo artista a empresas que gerenciam sua comercialização.

FIGURA 1
Cadeia produtiva do espetáculo



Fonte: Dantas (2011).

Para ser "consumida" na cadeia produtiva da TV por assinatura, a obra audiovisual precisa entrar em uma grade de programação (canal). Esta programação pode ser linear ou não linear. Ainda para Dantas (2011), a programação linear é predefinida pelo ofertante, que organiza as obras audiovisuais em uma grade com horários fixos e linha editorial, com perfil e públicos específicos. A programação não linear é aquela em que o usuário, a partir de um catálogo, escolhe a que assistir e quando. Esta modalidade também é conhecida por *video on demand* (VOD), ou vídeo por demanda.

O terceiro elo da cadeia produtiva na TV por assinatura denomina-se "transporte e entrega". Nesta etapa da cadeia, estão as atividades de empacotamento[3] e

1. De acordo com a Agência Nacional do Cinema (Ancine) (2010), empacotamento é a "atividade de organização, em última instância, de canais de programação".

distribuição do conteúdo aos assinantes. Para Dantas (2011, p. 56), é neste elo que ocorre "a mais determinante transformação da indústria cultural identificada como convergência tecnológica ou convergência de mídias".

3 O MERCADO DE TV POR ASSINATURA NO BRASIL

Atualmente no Brasil, os serviços de TV por assinatura, destinados à distribuição de conteúdos audiovisuais, são prestados e regulados por meio de quatro tecnologias distintas (quadro 1).

QUADRO 1
Panorama da TV por assinatura

Nome	Tecnologia (distribuição do sinal)	Outorga	Número de outorgas	Número de prestadoras do serviço	Municípios atendidos
TV a cabo (TVC)	Cabos metálicos ou óticos	Municipal	262	95	258
*Multichannel multipoint distribution service (*MMDS)	Radiofrequência na faixa de micro-ondas (2.500 a 2.680 MHz)	Municipal	81	27	316
Direct to home (DTH)	Satélite	Nacional	14	14	N/A
TV por assinatura (TVA)	Radiofrequência utilizando um canal de UHF[1]	Municipal	25	22	

Fonte: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (2011).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] *Ultra high frequency*.

A regulamentação atual é baseada em diversos dispositivos associados à tecnologia. A Lei do Cabo,[4] que regula a TVC; o Decreto nº 2.196/97, que regula o MMDS e o DTH; e os Decretos nºs 95.744/88 e 95.815/88, que regulam a TVA. Recentemente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) suspendeu a eficácia da Portaria nº 399/97[5], do Ministério das Comunicações, que estabelecia o limite do número de outorgas na TV a cabo e, durante 14 anos, limitou o serviço a 292 municípios.[6]

O número de prestadoras desse tipo de serviço, conforme o quadro 1, é de 164, dos quais 76% são operadoras de TV a cabo e/ou MMDS. Considerando-se a TVC e o MMDS, no período de 2001 até os dias atuais, o número de operadoras do serviço tem diminuído. Ainda segundo a Anatel (2011), 465 municípios são atendidos pelas duas tecnologias; alguns com uma delas, outros com as duas. Pelos dados da agência, este número em 2001 era de 510. A limitação do número

2. Lei nº 8.977, de janeiro de 1995.

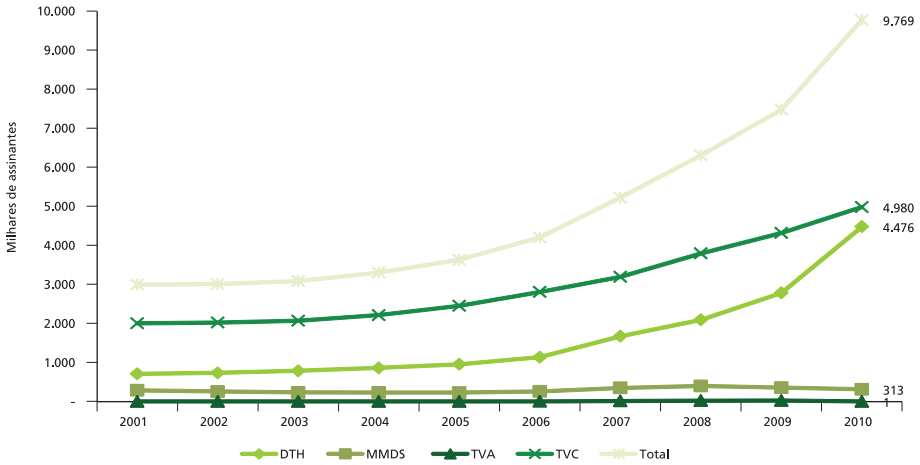
3. Por meio do Despacho nº 3.911/2010, a Anatel suspendeu a eficácia desse decreto e estabeleceu o novo planejamento do serviço de TV a cabo e MMDS mediante a Resolução nº 551/2010, não havendo mais o limite do número de outorgas. No entanto, a emissão de novas outorgas ainda depende do novo regulamento de TVC.

4. Essa limitação não atingia o DTH, uma vez que, para esta tecnologia, a outorga é nacional.

de outorgas, que atingia o MMDS e a TVC, determinou a estagnação do mercado nestas duas tecnologias, possibilitando o aumento da concentração dos ofertantes e a substituição, em alguns municípios, do MMDS e do TVC pela DTH.

O gráfico 1 mostra a evolução do número de assinantes por tecnologia. O crescimento acentuado do DTH nos últimos dois anos e o crescimento linear da TVC determinam a tendência do mercado de TV paga no Brasil nos últimos anos. O forte crescimento do DTH pode ser explicado pelo fato de a regulação nesta tecnologia ser menos restritiva que a de TVC, determinando a entrada de mais ofertantes do serviço, principalmente em 2008. Dados da Anatel (2011) mostram que o número de 10 milhões de assinantes foi ultrapassado em maio de 2011 e o DTH alcançou 50% do número de assinantes.

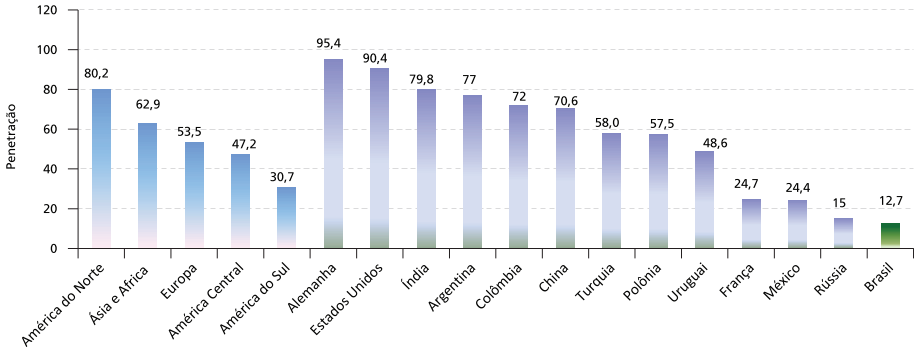
GRÁFICO 1
Evolução do número de assinantes da TV paga, por tecnologia



Fonte: Anatel (2011).

Quando se compara a penetração do serviço de TV paga no Brasil (12,7%) com a de outros países, conforme o gráfico 2, constata-se que o país se encontra em situação inferior à maioria dos países selecionados. Na América Latina, por exemplo, a Argentina (77%), a Colômbia (72%) e o Uruguai (48,6%) estão em patamares bastante superiores ao brasileiro.

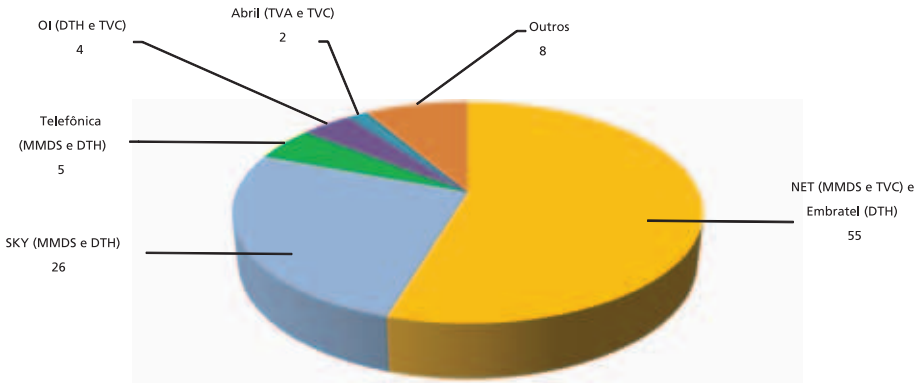
GRÁFICO 2
Penetração da TV paga sobre o total de domicílios com TV (2009)



Fonte: Zenith Optimedia 2009. Disponível em: <www.midiafatos.com.br>.

Analisando-se a participação das empresas ofertantes desse serviço, o gráfico 3 mostra que o grupo Telmex (controlador das operadoras NET Serviços e Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A – Embratel) detém 55% do mercado.

GRÁFICO 3
***Share* no mercado de TV paga (2010)**
(Em %)



Fonte: Anatel (2011).

4 UM NOVO MODELO PARA O SERVIÇO

Recentemente aprovado pelo Senado Federal, o PLC nº 116 abre mercado de cabo às empresas de capital estrangeiro e às empresas de telecomunicações, o que atualmente é vedado pela Lei nº 8.977/95 (Lei do Cabo) e pela Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações).

Para encarar os desafios da convergência tecnológica, o texto do projeto assume que toda e qualquer comercialização de conteúdo audiovisual, organizado na forma de um canal – com grade de programação definida –, adquirido por meio de assinatura, independentemente se por TV, por celular ou pela internet, está sujeita a suas normas.

É uma mudança radical de paradigma, visto que a regulação atual é diferenciada para cada tipo de aparelho receptor ou tecnologia de transmissão. A regulação da televisão por assinatura é uma, a do conteúdo audiovisual adquirido por celular é outra, e, para a internet, não há regulação para a comercialização de canais ou obras audiovisuais. Entre as atividades reguladas, também é claro o esforço de trabalhar de forma que não importem a tecnologia utilizada ou o terminal de recepção, mas sim os elos da cadeia produtiva do audiovisual: produção, programação, empacotamento e distribuição.

O PLC nº 116 também aponta princípios diferentes para as camadas de infraestrutura e conteúdo. Na distribuição, que lida basicamente com o transporte de sinais pela rede de cabos (TVC), via satélite (DTH) ou por microondas (MMDS), o importante é "liberdade de iniciativa". Por sua vez, na produção, na programação e no empacotamento incidem os princípios da "liberdade de expressão e de acesso a informação"; "promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação"; "promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira"; "estímulo à produção independente e regional".

Apesar da intenção de regular por camadas, há algumas zonas de sombra entre as atribuições das agências reguladoras. Em alguns momentos, é a Anatel, mais focada na infraestrutura, quem fiscaliza algumas regras que incidem sobre o conteúdo (publicidade nacional e classificação indicativa). Também a Agência Nacional do Cinema (Ancine) assume, por exemplo, o registro e a fiscalização de empresas que empacotam conteúdo, que em última instância são as distribuidoras.

Ao mesmo tempo que o PLC nº 116 busca regular um mercado cada vez mais convergente, deixa de lado passivos regulatórios importantes e também não lida com novas tendências do consumo de mídia.

Dessa forma, a televisão aberta continua sob a égide de um regulamento datado de 1962, sem qualquer norma que a submeta a uma lógica convergente, à separação entre infraestrutura e conteúdo e ao estabelecimento de porcentagens de programação regional ou independente. Ao contrário do que existe no mundo inteiro, ela sequer é pensada como uma modalidade do serviço de telecomunicações. Não há regulamentação para a proibição do oligopólio e do monopólio e para o estímulo à produção regional e independente, ambas previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).[7]

5. Artigo 220, § 5º, e Artigo 221, incisos II e III.

O segundo aspecto que fica de fora do escopo do projeto é o serviço de VOD. É certo que a lógica de cotas de conteúdo e programação nacional e independente pensada para canais faz pouco sentido em um serviço no qual o assinante escolhe o conteúdo a que vai assistir. Entendendo esta modalidade de consumo de mídia como uma tendência crescente, as cotas de conteúdos incentivados pelo projeto tendem a ser irrelevantes no decorrer dos anos.

4.1 Incentivo ao conteúdo independente, regional e nacional

As maiores produtoras brasileiras são as empresas de radiodifusão de sons e imagens, fundamentalmente as geradoras de programação nacional, como Rede Globo, Rede Record, Rede Bandeirantes, Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) e Rede TV!. A maioria dos conteúdos veiculados diariamente pelas emissoras é produzida internamente, com pouca ou nenhuma janela para a produção independente.

As produtoras consideradas independentes sobrevivem principalmente de prestação de serviços (publicidade ou terceirização de serviços para TV) e remuneração via recursos públicos para produção de obras audiovisuais independentes.

Dois importantes aspectos tratados pelo PLC nº 116 são os recursos destinados à produção audiovisual independente e regional e às cotas de exibição de conteúdo nacional e independente na TV por assinatura. O primeiro aspecto do PLC nº 116 na produção – em especial, na produção independente – é o volume de recursos destinado à realização de obras com estas características.

Em 2010, de acordo com dados apresentados por Ancine (2011a), o volume de recursos captados por produtores independentes nacionais via mecanismos de incentivos fiscais[8] foi de aproximadamente R$ 169 milhões. Outra fonte de financiamento das obras audiovisuais é o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA),[9] que para 2011 disponibilizou R$ 84 milhões em recursos para investimento em projetos audiovisuais.

Com o PLC nº 116, estima-se que a esse valor serão acrescidos ao FSA pelo menos R$ 660 milhões.[10] Isto porque o projeto inclui as prestadoras de telecomunicações como devedoras da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).[11]

8. Nesse cálculo foram considerados os recursos captados por meio dos Artigos 1º, 1º A, 3º e 3º A, da Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual), e dos Artigos 39 e 41 da Medida Provisória (MP) nº 2228-1/01. Também foi considerada a Lei nº 8.313/91 (Lei Rouanet).

9. O FSA foi criado pela Lei nº 11.437/06, como uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Seus recursos são oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Condecine, e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

10. O acréscimo desse valor não significa sua total utilização, uma vez que o FSA, como outros fundos, está sujeito a contingenciamentos.

11. Atualmente, a Condecine incide sobre "a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas" (Artigo 32 da MP nº 2228-1/01).

Ainda em relação à produção, o projeto também prevê que 30% da receita da Condecine seja direcionada a produtoras do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Dados de 2010 da Ancine revelam que quase 90% dos recursos captados nesse ano foram para produtoras do Rio de Janeiro e de São Paulo. Também reserva um mínimo de 10% da receita a obras audiovisuais veiculadas primeiramente em canais comunitários.

O conteúdo nacional e independente tem não só incremento de recursos, como também espaço garantido na programação de canais brasileiros e estrangeiros. Relatório da Ancine (2011b) sobre a nacionalidade das obras audiovisuais na TV paga revela que, em 2010, nos canais de filmes, séries e animação, considerados de maior valor artístico-cultural, cerca de 1,23% dos conteúdos eram brasileiros.

É sobre esses canais, conceituados pelo projeto como "canais de espaço qualificado",[12] que são impostas cotas de programação nacional e independente. A primeira delas é a obrigação de veicular, no mínimo, três horas e trinta minutos de conteúdo nacional em horário nobre, sendo a metade destas horas de produção nacional e independente. Ou seja, canais nacionais ou estrangeiros, que veiculam majoritariamente filmes, séries, desenhos animados ou outros conteúdos de valor artístico relevante, deverão obedecer a esta cota.

A participação nacional aumenta não só nos conteúdos de cada canal, mas também no conjunto de canais oferecidos em cada pacote. De acordo com Ancine (2010), 85 canais oferecidos no Brasil são estrangeiros, contra 16 canais brasileiros e 15 canais com capital misto – Telecine, por exemplo. Para estimular a comercialização dos canais brasileiros atuais e o surgimento de novos canais brasileiros, o projeto cria cotas para os pacotes oferecidos pelas operadoras.

Uma das cotas que incidem sobre os pacotes é a obrigação de que a cada três canais de espaço qualificado, pelo menos um deverá ser brasileiro de espaço qualificado. Para materializar esta cota, vale fazer um exercício com pacotes já existentes. Tome-se como exemplo o pacote Diversão da NET Serviços (figura 2).

12. "Artigo 2º II - Canal de Espaço qualificado – canal de programação que, no horário nobre, veicule majoritariamente conteúdos audiovisuais que constituam espaço qualificado; (...) XII - Espaço qualificado – espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador".

FIGURA 2
Incidência das cotas

Fonte: *Site* da Net Serviços.
Elaboração dos autores.

Destacam-se na figura 15 canais de conteúdo qualificado[13] do referido pacote. Como não há dados sistematizados sobre a produção independente nos canais Multishow e GNT, destacados nos círculos, não é possível aferir se eles são canais brasileiros de espaço qualificado, mas, para fins de ilustração, ambos serão considerados como tal. Neste pacote, portanto, seria necessário incluir outros três canais brasileiros de espaço qualificado para o cumprimento da cota.

Além disso, pelo menos um terço da cota de canais brasileiros de conteúdo qualificado deve ser montado por programadora brasileira independente. Ou seja, empresas que não tenham vínculos de exclusividade, coligação ou controle com distribuidoras. Voltando ao exemplo do pacote Diversão, um dos cinco canais da cota deveria ser "independente" das distribuidoras.

Ainda em relação à cota de canais brasileiros de conteúdo qualificado, existe a obrigação de que pelo menos dois deles veiculem, "no mínimo, 12 (doze) horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, 3 (três) das quais em horário nobre". E de que pelo menos um destes canais não seja programado por empresa "controlada, controladora ou coligada a concessionária de serviço de radiodifusão de sons e imagens".

13. Como não existem dados oficiais sobre a classificação do conteúdo desses canais, optou-se, para fins de ilustração, considerar aqueles que possuem majoritariamente conteúdos como desenhos animados, séries, filmes, documentários e programas de comportamento, todos aparentemente considerados como "espaço qualificado" no PLC nº 116.

Também há a obrigação de que em um pacote no qual é ofertado canal jornalístico seja também oferecido ao assinante um segundo canal com o mesmo tipo de conteúdo, sem que haja entre os dois canais qualquer relação de coligação e controle.

Em resumo, se aplicadas as cotas do PLC nº 116 no pacote Diversão, da NET Serviços, teria-se:

- três canais brasileiros de conteúdo qualificado a mais, sendo que dois destes canais com 12 horas de conteúdo realizado por produtora independente; e destes dois, um pelo menos que não tenha relação com emissoras de televisão; e
- um canal brasileiro de jornalismo a mais.

Alguns artigos do projeto, porém, flexibilizam a obrigatoriedade das cotas. Há a possibilidade de o agente econômico solicitar à Ancine seu descumprimento se comprovada a incapacidade de cumpri-las e ainda a revogação de todas as cotas de conteúdo no prazo de 12 anos da promulgação da lei.

4.2 Incentivo à competição e limites à atuação verticalizada

Outro elo da cadeia produtiva da TV por assinatura que ganha novos contornos com o PLC nº 116 é a distribuição de conteúdos. As legislações e as regulamentações atuais são feitas por tecnologia. Dessa forma, a norma que rege o serviço de TV a cabo é diferente da que regulamenta os serviços oferecidos via satélite, que também é distinta da que regulamenta aqueles oferecidos via microondas. E para o assinante o serviço é exatamente o mesmo, independentemente da tecnologia.

A proposta contida no PLC nº 116 é criar o Serviço Audiovisual de Acesso Condicionado, válido para toda e qualquer empresa, como já foi dito, sem restrição de capital estrangeiro, com obrigação de carregamento de canais, sem menção de prazo da outorga.

Apesar da liberalização, são impostos limites à atuação vertical e à propriedade cruzada das empresas. Quem distribui conteúdo pode ter até no máximo 30% de capital das emissoras de TV e de empresas que programam e produzem. É vedada a atuação de tais empresas nos elos de produção e programação. Também as empresas produtoras, programadoras e radiodifusoras não podem ter mais de 50% do capital das empresas que distribuem conteúdo, sendo vedada a elas a atuação neste elo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto recém-aprovado pelo Senado Federal evidencia diversos aspectos que seguem sem qualquer regulação no setor de TV por assinatura. É a primeira proposta de legislação a abordar um serviço de telecomunicações em perspectiva convergente, superando a fragmentação regulatória atual, em que o serviço é normatizado de forma diferente, a depender da tecnologia. É relevante, ainda, a visão inovadora com a qual o projeto define o consumo de conteúdo audiovisual pago, contemplando inclusive canais comercializados pela internet (IPTV) e pela telefonia móvel. Por sua vez, deixa de fora o VOD.

O projeto tem nos seus princípios a separação em camadas e dá tratamento diferenciado à infraestrutura e ao conteúdo, com o estabelecimento de limites para a atuação vertical e a propriedade cruzada dos agentes econômicos que operam em cada uma delas.

Finalmente, o projeto também privilegia a produção nacional e independente ao estabelecer cotas de conteúdo nacional e aumentar o volume de recursos, inclusive descentralizando sua destinação. A perspectiva do aumento de produção nacional permite pensar no crescimento econômico das atividades associadas à cadeia de valor do espetáculo.

REFERÊNCIAS

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Panorama dos serviços de TV por assinaturas**. 44. ed. 2011. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=259367&assuntoPublicacao=Dados%20Estat%EDsticos%20dos%20Servi%E7os%20de%20TV%20por%20Assinatura%20-%20Cap.%2001%20-%2044.%AA-%20Edi%E7%E3o&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=259367.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **TV Paga**: mapeamento. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Recursos incentivados**: relatórios financeiros 2010. Rio de Janeiro, 2011a.

_____. **TV paga**: relatório programação 2010. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2010/RecursosIncentivados/810.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2011b.

DANTAS, M. O espetáculo do crescimento: a indústria cultural como novo motor de desenvolvimento na atual fase do capitalismo mundial. *In*: **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília: SAE, 2011. p. 216. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/oca/rel_programacao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2011.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS IMPACTOS DA OFERTA DE TV A CABO SOBRE A PENETRAÇÃO DE BANDA LARGA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS*

Carlos Manuel Baigorri**
Thiago Cardoso H. Botelho***
Alexandre L. Henriksen****

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, pouco mais de 270 dos mais de 5.500 municípios brasileiros contam com ofertas de serviços de TV a cabo (TVC). Esta baixa oferta do serviço está diretamente relacionada com as condições legais e regulatórias para a entrada neste mercado.

Os direitos e as obrigações dos prestadores de serviços de TV a cabo estão previstos na Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, conhecida como Lei do Cabo. Contudo, o dispositivo que impõe as maiores barreiras à entrada neste mercado é o Planejamento de Outorgas de TV a Cabo e o Serviço de Distribuição de Sinal Multiponto Multicanais (em inglês, *Multichannel Multipoint Distribution Service* – MMDS). Este dispositivo tem o escopo de definir as condições para a oferta de outorgas de TV a cabo, prevendo um limite para o número de prestadoras em cada município, bem como estabelecendo o processo licitatório como forma de adjudicação destas outorgas.

Do ponto de vista econômico, o previsto no referido planejamento estabelece uma barreira à entrada ao mercado, associada não somente ao limite de ofertantes, mas também à elevação do custo fixo (licença). Este mecanismo afeta inevitavelmente a escala mínima de produção e, consequentemente, a decisão de entrada de novas empresas no mercado.

---

* As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) ou do Ministério da Justiça (MJ).

** Especialista em Regulação da Anatel.
*** Especialista em Regulação da Anatel.
**** Coordenador-Geral de Análise Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) do MJ.

Por outro lado, a venda de outorgas em leilões (licitações) tem efeitos positivos do ponto de vista de arrecadação tributária. Assim, a questão básica que se apresenta é se os ganhos decorrentes do fim do limite de outorgas, o que se chamará de "abertura" do mercado, compensam a perda de arrecadação obtida por meio da licitação destas outorgas.

Nos últimos anos, o Brasil tem observado um crescimento da participação do acesso à internet em banda larga na vida dos seus cidadãos. Atualmente, por meio da rede mundial de computadores, as famílias brasileiras têm acesso a notícias, entretenimento, serviços de telecomunicações, entre outras facilidades.

Apesar do vigoroso crescimento do acesso à internet por meio de banda larga nos últimos anos, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que, em 2008, apenas 23,8% dos domicílios brasileiros possuíam acesso à internet.

Estudos recentes (CRANDALL, LITAN e LEHR, 2007; KATZ *et al*. 2008, 2009; KATZ e SUTER, 2009; QIANG, ROSSOTTO e KIMURA, 2009; KOUTROUMPIS, 2009; LIEBENAU e ATKINSON, 2009; KATZ, 2010; MACEDO e CARVALHO, 2010b) buscam mensurar os efeitos econômicos e sociais decorrentes do aumento da utilização dos serviços de acesso à internet em diversos países. Além disso, destaca-se o trabalho de Macedo e Carvalho (2010a), em que são avaliados os possíveis determinantes da penetração do serviço de acesso à internet em banda larga nos municípios brasileiros.

Diante das evidências empíricas de benefícios associados ao aumento de produtividade das economias em decorrência do maior acesso à internet, governos de diversos países têm promovido políticas públicas de massificação do acesso à internet.

Seguindo a tendência mundial, o governo federal brasileiro instituiu, por meio do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) identificou a limitação da oferta de serviços de TV a cabo como um fator que restringia os investimentos em redes de cabo, que podem ser utilizadas para ofertar serviços de acesso à internet em banda larga. Assim, iniciou-se no âmbito da Anatel uma série de medidas com o objetivo de acabar com as limitações impostas pelo Planejamento de Outorgas de TV a Cabo e pelo MMDS, tendo em vista que uma expansão do serviço de TV a cabo facilita o acesso à internet, aumentando a penetração da banda larga nos domicílios brasileiros.

As medidas tomadas pela Anatel inevitavelmente trouxeram à tona a discussão relativa à conveniência de abrir o mercado de TV a cabo, ou seja, se os ganhos decorrentes desta abertura compensam as perdas associadas à redução de arrecadação nos processos licitatórios.

É no contexto dessa discussão que este artigo vem contribuir. A proposta apresentada neste artigo é a de avaliar os impactos da liberação de outorgas de TVC sobre o mercado de banda larga no Brasil.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2, faz-se um breve histórico da ação regulatória da Anatel sobre o tema. Por sua vez, a seção 3 tece um panorama dos setores de televisão por assinatura e banda larga no Brasil, bem como trata de sua inter-relação. A seção 4 traz os modelos econométricos utilizados e apresenta as estimativas dos impactos da abertura do mercado de TV a cabo em termos de aumento dos domicílios atendidos. Finalmente, a seção 5 apresenta as principais conclusões do artigo.

2 HISTÓRICO DA AÇÃO REGULATÓRIA RECENTE DA ANATEL

Nesta seção, serão ressaltadas as condições que limitaram o crescimento do mercado de TV a cabo, destacando os principais dados do mercado de TV por assinatura e, por fim, as medidas adotadas pela Anatel no sentido de estimular o crescimento do mercado de TV por assinatura.

O modelo regulatório do mercado de TVC e MMDS foi estabelecido pelo Ministério das Comunicações (MC) por meio da Portaria nº 399/1997 (BRASIL, 1997), que vigorou até 2010. Em tal modelo, definiu-se um número limitado de empresas atuantes no mercado, sendo que a quantidade de ofertantes do serviço variava em função das características dos municípios contemplados na referida portaria. Aproximadamente 900 cidades brasileiras foram abrangidas no modelo, sendo impedida a prestação do serviço nos demais municípios. Hoje, em decorrência desta limitação do modelo, tem-se que o serviço de TV a cabo está presente em pouco mais de 250 municípios.

E ainda: tal modelo previa que as outorgas de TVC e MMDS seriam ofertadas aos interessados em prestar o serviço por meio de licitações. Estas licitações foram realizadas entre 1998 e 2000, sendo que, em alguns casos, verificou-se a obtenção de substanciais ágios, não obstante em boa parte dos municípios e das áreas de prestação as licitações terem restado desertas.

Cumpre destacar que o modelo estabelecido pela Portaria nº 399/1997 não encontra fundamento econômico, uma vez que tal forma de outorga de prestação do serviço se baseia em instituir a competição pelo mercado em substituição à competição no mercado. Outra alegação para justificar o modelo baseado na limitação de empresas se baseia na ideia de que a firma vencedora da licitação se apropriaria de economias de escala, o que se entendia necessário para promover a implantação do serviço.

Com o desenvolvimento do mercado, observou-se a viabilidade de infraestruturas de TVC sobrepostas mesmo em municípios de menor contingente populacional. Portanto, embora economias de escala sejam importantes no mercado em questão, a limitação do número de competidores possui um caráter preponderante.

No entanto, a existência de um quantitativo limitado de entradas impõe ao poder concedente a realização de um procedimento transparente de outorga do direito de entrada, sendo que o modelo escolhido foi o de maior valor pago pela concessão ou autorização ao ente licitante. Tal modelo impõe uma barreira adicional consubstanciada na necessidade de um dispêndio inicial, por vezes elevado, a título de recebimento do direito de entrada. Não raro, este modelo pode implicar uma entrada fragilizada, pois o valor pago pode comprometer a capacidade financeira da nova operadora, em vez de converter-se em investimentos para implantação do serviço. Tal efeito pode levar, inclusive, ao fracasso da entrada, a exemplo da "maldição do vencedor".[1]

Além de deslocar recursos de investimento para o pagamento da outorga, o modelo de leilão pelo maior preço gera uma ineficiência na prestação do serviço, uma vez que aumenta os custos afundados da prestadora entrante. Este custo pode impedir o desenvolvimento do serviço ao impor uma barreira à entrada e desequilibrar os planos de negócios, fazendo com que o preço do serviço seja majorado a fim de remunerar o valor pago pela outorga.

Nesse sentido, a Anatel iniciou uma revisão do marco regulatório infralegal do serviço de TV a cabo que passa pela extinção do limite ao número de outorgas do Serviço de TV a Cabo e do MMDS. Passa também pelo estabelecimento do valor de R$ 9 mil pela renovação ou emissão das outorgas do Serviço de TVC. Destaque-se que este processo ainda não se encerrou.

Contudo, devido à decisão sobre o processo de novas outorgas, o Ministério Público (MP), junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) (MAZZA, 2011), começou a questionar possível dano ao erário, uma vez que a Anatel promoveria a cobrança apenas do valor de R$ 9 mil referente ao custo administrativo pela expedição do serviço, ao contrário do que teria ocorrido anos atrás, nas licitações para outorga das concessões de TV a cabo, quando o Estado arrecadou o valor de R$ 391 milhões.

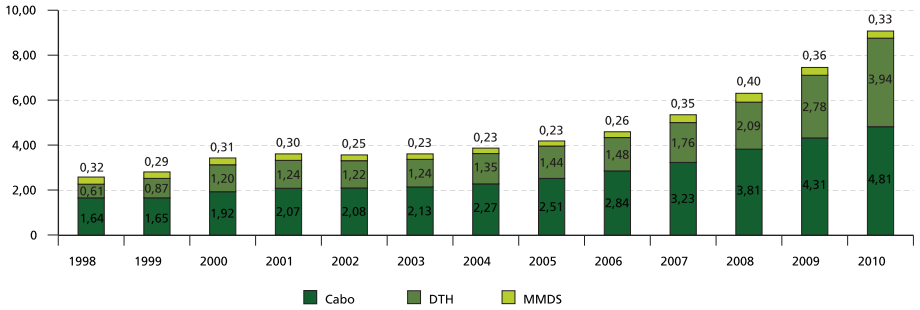
1. Há um número considerável de concessões e autorizações que receberam lances com vultosos ágios, superiores a 1.000%, e que acabaram extintas. Neste sentido, ver o capítulo 7 de *Panorama dos serviços de TV por assinatura* (Anatel, 2009). Este dado sugere que a maldição do vencedor possa de fato ter ocorrido com alguma frequência.

3 PANORAMA DOS SETORES DE TV POR ASSINATURA E BANDA LARGA

Nos últimos anos, o mercado brasileiro de TV por assinatura tem experimentado taxas de crescimento médias da ordem de 11%. Conforme se pode observar no gráfico 1, o crescimento neste mercado foi basicamente impulsionado pelo crescimento dos serviços de TV a cabo e de tecnologia *direct to home* (DTH), que apresentaram um crescimento de 9% e 16%, respectivamente.

Assim, verifica-se que o serviço de DTH é o que apresenta maior crescimento, apesar da restrição de capacidade satelital e da falta de competitividade frente ao serviço de TV a cabo, já que não permite a fruição do serviço de banda larga.

GRÁFICO 1
Evolução dos assinantes de TV por assinatura
(Em milhões)



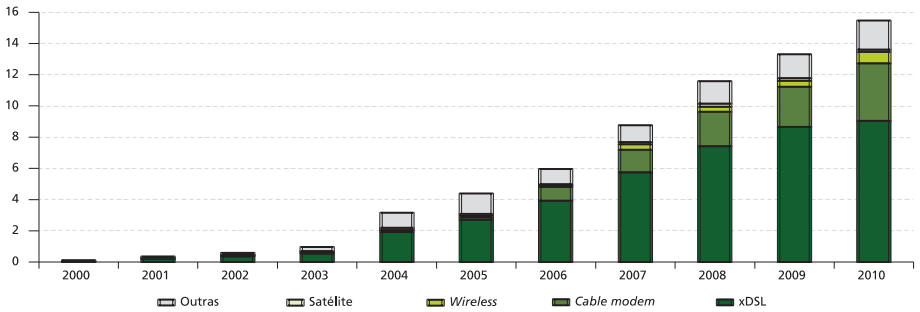
Fonte: Anatel.

Conforme se observa no gráfico 1, houve um aceleramento do crescimento da base de clientes de TVC a partir de 2005, quando a taxa de crescimento média aumentou para 14% ao ano.

Conforme é possível verificar no gráfico 2, nesse período, observamos um crescimento acentuado da base de assinantes de banda larga por meio da tecnologia de *cable modem*, que cresce à taxa média anual de 44%. Além disso, pode-se observar que a tecnologia de *cable modem* é a segunda em termos de quantidade de assinantes de banda larga.[2]

2. Para cômputo da evolução dos assinantes de banda larga, consideram-se tanto os usuários de Serviços de Comunicação Multimídia (SCM) quanto os assinantes de Serviços de Valor Adicionado (SVA) associados ao Serviço de TV a Cabo.

GRÁFICO 2
Evolução dos assinantes da banda larga
(Em milhões)

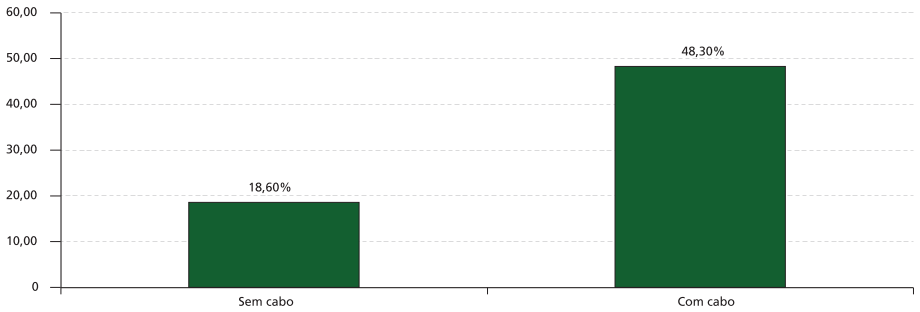


Fonte: Anatel.

Apesar de os gráficos 1 e 2 já evidenciarem a relação entre o crescimento do serviço de TV a cabo e o uso de internet em banda larga, o gráfico 3 apresenta a penetração domiciliar da banda larga nos municípios com e sem outorga de TV a cabo. Destaque-se que a penetração alcança mais que o dobro nas cidades com TVC.

Conforme se observa no gráfico 3, a penetração domiciliar de banda larga é de 48% nos municípios em que há outorga de TV a cabo. Já nos municípios em que há oferta de banda larga, mas não há outorga de TV a cabo, a penetração domiciliar é de apenas 19%. Além disso, analisando-se as tecnologias que concorrem na oferta de banda larga, conforme apresentado no gráfico 4, percebe-se que, nos municípios em que há outorga de TVC, a tecnologia de acesso do *cable modem* representa mais de 26% dos acessos em banda larga, o que significa que é o segundo meio mais utilizado.

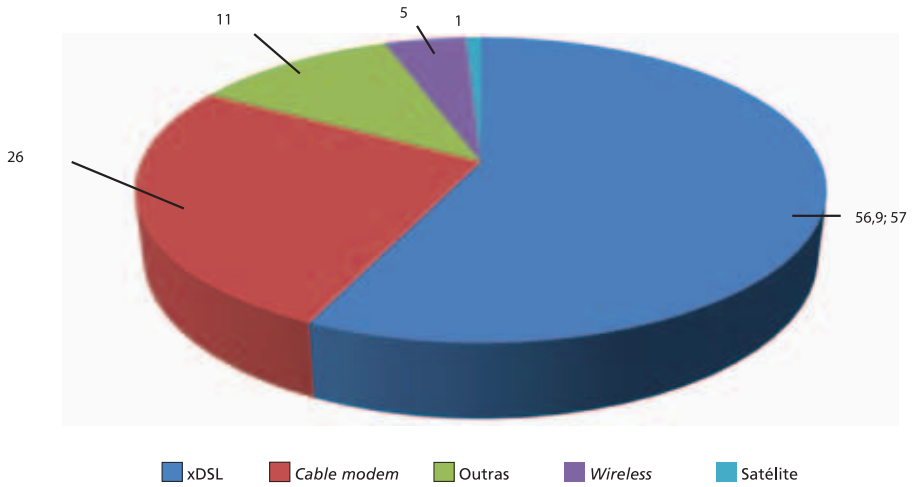
GRÁFICO 3
Penetração domiciliar da banda larga nos municípios com e sem outorga de cabo



Fonte: Anatel.

A tecnologia xDSL é a líder em acesso à banda larga, o que é natural quando se considera a evolução histórica dos serviços de telecomunicações, uma vez que utiliza basicamente as redes de acesso das concessionárias e autorizadas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC). Porém, o fato a destacar é que o *cable modem,* prestado pelas TVCs, caracteriza-se como a principal tecnologia concorrente na oferta do serviço de banda larga.

GRÁFICO 4
Tecnologias de acesso utilizadas nos municípios com outorga de cabo
(Em %)



Fonte: Anatel.

Assim, os gráficos de 1 a 4 indicam que a presença de outorga de TVC em um município está intimamente relacionada ao número de acessos em banda larga, uma vez que a tecnologia do *cable modem* representa um eficaz concorrente da tecnologia xDSL. Apesar destes resultados intuitivos, nas próximas seções, será apresentada uma análise dos impactos qualitativos e quantitativos da abertura do mercado de TVC sobre o acesso domiciliar à banda larga.

Pelo exposto, existem poucos argumentos favoráveis a uma limitação da competição nesses mercados e, por sua vez, são muito claras as evidências de que a introdução de maior competição na prestação de serviços de TV por assinatura traria benefícios líquidos positivos ao consumidor.

4 AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA ABERTURA DO MERCADO DE TV A CABO

Objetivando avaliar os impactos da "abertura" do mercado de TV a cabo sobre o mercado de acesso à internet em banda larga, aplicou-se um modelo econométrico que utiliza dados socioeconômicos e de infraestrutura de telecomunicações referentes a 411 municípios brasileiros.

Assim, inicialmente, serão analisados os fatores que afetam a quantidade de domicílios que utilizam o serviço de acesso à internet em banda larga. Evidentemente, a quantidade de clientes de banda larga em um município é basicamente o resultado da interação entre a oferta e a demanda por este serviço.

Do lado das empresas, tem-se que a curva de oferta é afetada por variáveis relacionadas ao custo de produção, ao preço de venda e ao tamanho do mercado (consumo autônomo). Já do lado dos consumidores, a decisão de consumo é feita essencialmente com base no preço do serviço e da renda do consumidor.

Assumindo-se que não se observa concorrência perfeita nesse mercado, pode-se afirmar que o preço de equilíbrio resultante das decisões individuais de empresas e consumidores está associado ao número de empresas atuantes no mercado.

Diante do exposto, utilizou-se um modelo para estimar os impactos de cada uma dessas variáveis sobre a quantidade de clientes de banda larga em um município. Especificamente, foram considerados os custos de produção, o tamanho do mercado, a renda do consumidor e a existência de oferta de TV a cabo.

Vale destacar que não se está fazendo qualquer hipótese quanto à estrutura competitiva do mercado, mas, sim, avaliando os efeitos da entrada de um novo competidor no mercado, especificamente quando este novo entrante utiliza um processo produtivo diferente do processo utilizado pelo *incumbent*.

Como *proxy* dos custos de produção da empresa, utilizaram-se informações relativas ao mercado de insumos empregados, que aqui será o preço da Exploração Industrial de Linhas Dedicadas (EILD). Além disso, vamos considera-se-ão também os custos de construção da rede de acesso, utilizando para tal uma variável binária associada ao fato de o município estar localizado na região da Amazônia Legal.

Outra variável fundamental do ponto de vista da decisão da firma está relacionada com a estrutura competitiva do mercado. Assim, incluiu-se uma variável binária associada à existência de prestadora de serviço de TV a cabo.

Já para lidar com o tamanho do mercado, empregaram-se dados relativos ao número de domicílios urbanos em cada município. Para representar a renda dos

consumidores, utilizaram-se dados relativos ao produto interno bruto (PIB) *per capita* do município.

A fim de obter os impactos percentuais, utilizou-se o modelo em termos logarítmicos. Evidentemente, não é possível utilizar valores logarítmicos no caso das variáveis binárias.

Assim, o modelo a ser estimado será:

$$\ln BL = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{PreçoMedEILD}) + \beta_2 Amazonia + \beta_3 \text{Cabo} + \beta_4 \ln DomiciliosUrb + \beta_5 \ln PIBpc + \omega$$

A tabela 1 apresenta os resultados das estimativas.

TABELA 1
Resultados do modelo econométrico

Constante	-5,67103[1]	ln (Domicílios urbanos)	1,11028[1]
	(<0,00001)		(<0,00001)
Amazônia	-0,918541[1]	ln (PIB *per capita*)	0,50145[31]
	(0,0007)		(<0,00001)
Cabo	0,302908[1]	ln (Preço EILD)	-0,248591[1]
	(0,00067)		(0,00131)
Teste F	582,3113[1]	R^2 ajustado	0,89256[1]
	(2,10E-182)	Número de observações	411

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Estimativas significantes ao nível de 1%.

Para entender-se o que representa tais estimativas, suponha-se que, *ceteris paribus*, um município passe a ter a presença de cabo, então:

$$\Delta \ln BL = \beta_3 \Rightarrow \ln \frac{BL_{depois}}{BL_{antes}} = \beta_3 \Rightarrow \frac{BL_{depois}}{BL_{antes}} = e^{\beta_3}$$

Logo, utilizando a interpretação exposta anteriormente, tem-se que os resultados do modelo indicam que a presença de um ofertante de TV a cabo aumenta em 35% a base de clientes de banda larga.

Com base no resultado do modelo, e considerando-se que haveria prestação de TV a cabo nos municípios em que houve solicitação de outorga desta modalidade de serviço, haveria, em dezembro de 2009, aproximadamente 16,5 milhões de acessos em banda larga. Isto representa um aumento de 3% (500 mil domicílios) sobre a quantidade de acessos efetivamente observados.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto ao longo deste artigo, fica evidente que o movimento de abertura do mercado de TV a cabo está diretamente relacionado com os objetivos estipulados no PNBL. A evidência da aderência da atuação regulatória da Anatel aos objetivos do governo federal pode ser observada claramente do ponto de vista da penetração domiciliar do acesso à internet em banda larga nos municípios em que há um prestador de TV a cabo, quando comparados com os municípios em que não há outorga para prestação de tal serviço.

Entretanto, tal constatação não é suficiente para avaliar os efeitos econômicos e sociais decorrentes da abertura desse mercado, principalmente quando se considera a perda de arrecadação decorrente do fim do processo licitatório de adjudicação de outorgas.

Diante desse impasse, este artigo apresentou resultados econométricos baseados nos modelos de concorrência imperfeita de forma a identificar os efeitos da abertura do mercado de TV a cabo sobre o mercado de acesso à internet em banda larga. Assim, os resultados indicam que a presença de um prestador de serviços de outorga de TV a cabo aumenta, *ceteris paribus*, em 35% a base de clientes em banda larga. Diante dos resultados expostos ao longo do artigo e aqui brevemente resumidos, crê-se que haja evidências suficientes quanto à razoabilidade e à conveniência das medidas regulatórias tomadas pela Anatel para permitir uma maior abertura do mercado de TV a cabo.

REFERÊNCIAS

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Panorama dos serviços de TV por assinatura**. 39. ed. Brasília: Anatel, dez. 2009.

BRASIL. Ministério das Comunicações (MC). **Portaria MC nº 399/1997**. Republica o planejamento da implantação dos Serviços de TV a cabo e de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS). Brasília: MC, 1997.

_____. Decreto nº 7.175, de 12 maio de 2010. Institui o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o anexo II ao Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 maio 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm>. Acesso em: ago. 2011

CRANDALL, R. W.; LITAN, R. E.; LEHR, W. **The effects of broadband deployment on output and employment**: a cross-sectional analysis of U.S. data. Washington: The Brookings Institution, 2007.

KATZ, R. **El impacto económico de la banda ancha**: oportunidades y desafios. *In*: FORO IBEROAMERICANO PARA EL IMPULSO DE LA BANDA ANCHA 2010. São Paulo: AHCIET, 21 jun. 2010.

KATZ, R. *et al.* **Economic modeling of the investment in FTTH in Switzerland**. 2008. Unpublished report.

_____. **The impact of broadband on jobs and the German economy**. Columbia Institute for Tele-Information, 2009. (Working Paper).

KATZ, R.; SUTER, S. Estimating the economic impact of the US broadband stimulus plan. Columbia Institute for Tele-Information, 2009. (Working Paper).

KOUTROUMPIS, A. The economic impact of broadband on growth: a simultaneous approach. **Telecommunications Policy**, p. 471-485, 2009.

LIBENAU, J.; ATKINSON, R. **The UK's digital road to recovery**. London: LSE; ITIF, 2009.

MACEDO, H. R.; CARVALHO, A. X. Y. **Análise de possíveis determinantes da penetração do serviço de acesso à internet em banda larga nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, ago. 2010a. (Texto para Discussão, n. 1.503).

_____. **Aumento da penetração do serviço de acesso à internet em banda larga e seu possível impacto econômico**: análise através de sistema de equações simultâneas de oferta e demanda. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2010b. (Textos para Discussão, n. 1.495).

MAZZA, M. Ministério Público acusa Anatel de violar legislação do setor de TV a cabo. **Teletime**, São Paulo, 24 mar. 2011. Disponível em: <http://www.teletime.com.br/24/03/2011/ministerio-publico-acusa-anatel-de-violar-legislacao-do-setor-de-tv-a-cabo/tt/218657/news.aspx>. Acesso em: ago. 2011.

QIANG, C. Z.; ROSSOTTO, C. M.; KIMURA, K. Economic impacts of broadband. *In*: ICAD – INFORMATION AND COMMUNICATIONS FOR DEVELOPMENT. **Extending reach and increasing impact**. Washington: World Bank, 2009. cap 3.

CAPÍTULO 4

REFLEXÕES SOBRE O USO DE SATÉLITES COMO INFRAESTRUTURA COMPLEMENTAR AO PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa*
Carlos Roberto Paiva da Silva**

1 INTRODUÇÃO

Estudos como o de Qiang e Rosotto (2009) e o da União Internacional de Telecomunicações – UIT (ITU, 2010) – já concluíram que a constituição de uma infraestrutura ampla e eficiente de comunicação é condição necessária para acelerar o desenvolvimento econômico e social no país. Esta infraestrutura é a base da oferta de serviços de comunicação para pessoas e empresas, que incluem telefonia fixa e móvel, acesso à internet, difusão de rádio e televisão, transmissão de dados etc. Os serviços de comunicação, por sua vez, trazem uma série de benefícios para o funcionamento mais eficiente da economia e mais justo da sociedade: eles permitem reduzir custos de transação, aumentar a produtividade das empresas, fomentar a criação de novos modelos de negócios, alavancar a geração de empregos, servir como meio de acesso a serviços públicos e privados, facilitar a mobilidade social e garantir o direito de acesso à informação e à comunicação. A depender da velocidade e da intensidade da disseminação destes serviços pela sociedade, os seus efeitos econômicos e sociais serão maiores ou menores.

O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), em seu documento base (BRASIL, 2010), reconhece a importância do investimento na infraestrutura de telecomunicações do país e os seus impactos sobre a economia e a sociedade. Entre os quatro grupos de ação estabelecidos no programa, a criação de uma rede de telecomunicações nacional é a dimensão mais clara da relevância desta infraestrutura. Segundo o documento base do programa, esta rede nacional será constituída por um núcleo de fibras óticas (*backbone*), cuja distribuição e integração às redes existentes serão realizadas também por meio de fibras óticas e radiotransmissão. Não se menciona, no entanto, a utilização de sistemas de comunicação via satélite na formação desta rede nacional.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.
** Assessor especializado da Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea.

Não obstante, os sistemas de comunicação via satélite podem trazer uma série de benefícios aos objetivos de inclusão digital do PNBL. Em especial, o atendimento às áreas rurais e aos municípios não abrangidos pela rede de fibra ótica que está sendo construída pode ser obtido por meio de um satélite de comunicação. Exemplo desta forma de utilização é a Austrália, que introduziu um satélite de comunicação como complementação à sua rede terrestre justamente para oferecer serviço de banda larga às comunidades rurais. Além disso, o uso de comunicações via satélite pode encurtar o prazo para atendimento às localidades que receberão infraestrutura de fibra ótica. Finalmente, um satélite de comunicação tem caráter estratégico para a defesa do país.

Assim, a finalidade deste artigo é trazer ao debate os primeiros resultados de uma pesquisa ainda em andamento. Ele apresenta reflexões analíticas acerca da conveniência e relevância da inclusão de satélites como parte integrante da rede de telecomunicações nacional e, em última instância, do próprio PNBL. Para alcançar seus objetivos, o artigo está organizado como se segue. Após esta introdução, a seção 2 traz breves considerações sobre aspectos técnicos e funcionais dos satélites de comunicação. As duas seções seguintes tratam do mercado internacional de serviços de comunicação via satélite e da estrutura do mercado brasileiro. Finalmente, a seção 5 apresenta recomendações para políticas públicas e traz considerações finais sobre o tema.

2 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DOS SATÉLITES DE COMUNICAÇÃO

O uso da comunicação via satélite é adequado a uma série de aplicações e, dependendo do contexto, possui diversas vantagens em relação às tecnologias terrestres. Seus maiores atrativos são:

- universalidade, representada pela cobertura abrangente;
- versatilidade, pois suporta qualquer tipo de aplicação (comunicação de voz e dados, transmissão de vídeo etc.);
- confiabilidade, uma vez que os satélites de comunicação são concebidos para funcionar ininterruptamente durante toda a sua vida útil, de cerca de 15 anos;
- uniformidade, tendo em vista que permite atendimento com a mesma qualidade independentemente da localização;
- rapidez, pois, uma vez colocado em órbita, possibilita a implementação de redes de comunicação em prazo reduzido;
- expansibilidade, visto que aceita diferentes configurações de capacidade de transmissão e de bandas de frequências; e
- flexibilidade, pois possui facilidade de integração com outras redes.

Por suas características técnicas e funcionais, os satélites de comunicação também possibilitam a distribuição de sinais para múltiplos pontos (*broadcast*) com grande facilidade, sendo ideais para aplicações envolvendo difusão de televisão e vídeo.

Seguindo a acepção da UIT, os serviços de comunicação via satélite podem ser classificados em dois: serviços fixos de satélite (FSS)[3] e serviços móveis de satélite (MSS).[4] No Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) adotou a nomenclatura de satélites geoestacionários e sistemas não geoestacionários para estes serviços. Cada tipo de serviço serve a determinada aplicação. Os serviços fixos de satélites são mais adequados à transmissão de áudio e vídeo e comunicações comerciais, civis e militares. Os serviços móveis de satélites são voltados à utilização por sistemas globais de transmissão de dados e telefonia móveis.

O recurso básico para os sistemas de comunicação via satélite é a radiofrequência. Dessa forma, vale a pena mencionar alguns aspectos relacionados ao espectro de frequências utilizado pelos sistemas de satélite. A padronização recomendada pela UIT (ITU, 2000) estabelece regrais gerais para coordenação do espectro. No entanto, o uso efetivo das bandas de frequência varia de um país para outro, seguindo a alocação determinada pela sua própria autoridade nacional. A tabela 1 apresenta informações sobre a denominação, a capacidade e as aplicações das bandas de frequência mais comuns empregadas nos sistemas de satélite.

TABELA 1
Bandas de frequência e aplicações mais comuns em sistemas de comunicação via satélite

Banda	Espectro de frequências (GHz)	Capacidade (GHz)	Aplicações mais comuns
L	1 a 2	1	Comunicações militares, telecomunicações móveis, posicionamento, difusão de áudio e vídeo
S	2 a 4	2	Telecomunicações móveis, radar
C	4 a 8	4	Comunicações comerciais, difusão de áudio e vídeo
X	8 a 12	4	Comunicações militares, radar, comunicações espaciais
Ku	12 a 18	6	Comunicações comerciais, difusão de vídeo
Ka	27 a 40	13	Comunicações comerciais e militares, difusão de vídeo

Elaboração dos autores, a partir de informações de ITU (2000).

3. Em inglês, *fixed-satellite services*.
2. Em inglês, *mobile-satellite services*.

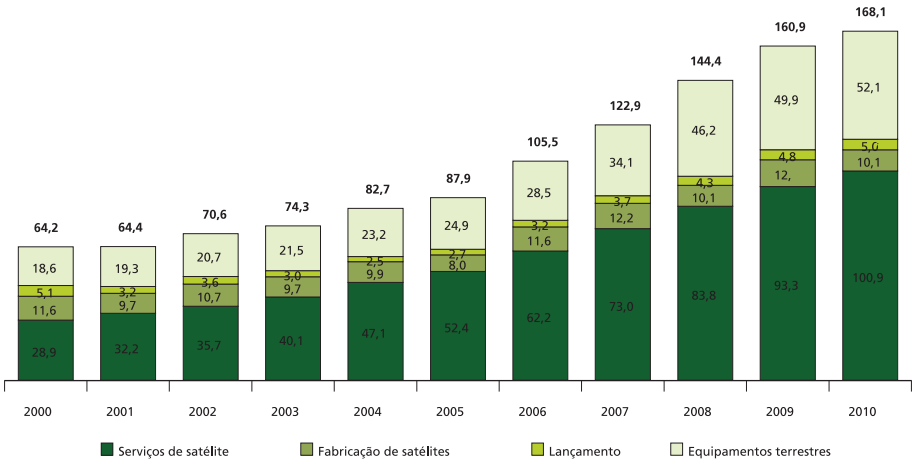
Conforme se observa na tabela 1, quanto mais alta for a banda de frequências, maior a sua capacidade para transmissão. Por isso, as bandas Ku e Ka são as mais apropriadas para aplicações de vídeo e banda larga, que demandam altas taxas de transmissão de dados.

3 MERCADO INTERNACIONAL

Conforme relatório da Satellite Industry Association – SIA (2011) – havia 986 satélites em órbita em junho – de 2011, dos quais 365 eram usados para comunicação comercial, 108 para comunicação civil e 84 para comunicação militar, totalizando 557 satélites de comunicação em órbita, ou 56,5% do total da frota em serviço. Dados da Boieng (2011) para a mesma data indicam que existem 292 satélites comerciais de comunicação em órbita geoestacionária. Apesar das diferenças metodológicas entre os levantamentos, em especial relacionadas à classificação dos serviços, pode-se inferir que cerca de um quarto dos satélites usados para comunicação comercial sejam destinados a sistemas não geoestacionários, e os demais três quartos sejam empregados em satélites geoestacionários.

A indústria de satélite pode ser considerada uma interseção entre o setor espacial e o setor de telecomunicações, formada por quatro segmentos: serviços de satélite; fabricação de satélites; lançamento de satélites; e equipamentos terrestres. O segmento de serviços de satélite é composto por serviços ao consumidor, FSS, MSS, sensoriamento remoto e serviços de gerenciamento de voo espacial. A fabricação de satélite inclui a produção de plataformas e subsistemas. O segmento de lançamentos compreende veículos lançadores e centros de lançamento. Finalmente, o segmento de equipamentos terrestres abrange equipamentos de rede e aparelhos para o consumidor. Em 2010, a receita global do setor atingiu o valor de US$ 168 bilhões. O gráfico 1 apresenta a evolução do faturamento do setor entre 2000 e 2010, para cada um dos segmentos considerados.

GRÁFICO 1
Receita global da indústria de satélite (2000 a 2010)
(Em US$ bilhões)



Elaboração dos autores, a partir de dados da SIA (2011).

Dentro do segmento de serviços de satélite, as atividades econômicas relacionadas à prestação de serviços de comunicação detêm a maior parte do faturamento: quase US$ 100 bilhões em 2010, ou 99% da receita do segmento. No segmento de equipamentos terrestres, a venda de equipamentos de rede gerou um faturamento de US$ 7,7 bilhões em 2010, enquanto a comercialização de aparelhos para consumo final alcançou a receita de US$ 44,4 bilhões.

O mercado de prestação de serviços fixos de comunicação parece bastante heterogêneo. As 25 maiores operadoras controlam 226 dos quase 300 satélites geoestacionários de comunicação atualmente em operação, o que corresponde a quase 80% de participação no mercado. Apesar disso, apenas três empresas detêm 120 satélites (40% do total) e as demais 22 dividem 37% do mercado, operando 106 satélites. Cerca de 60 satélites são operados por empresas menores, com receita anual inferior a US$ 12 milhões. A tabela 2 mostra informações mais detalhadas sobre este conjunto de empresas.

TABELA 2
Principais operadoras de serviços fixos de satélite, país de registro, receita em 2009 e quantidade de satélites geoestacionários em órbita

Posição	Empresa	País de registro	Receita em 2009 (em US$ milhões)	Satélites em órbita
1	Intelsat	Luxemburgo	2.500	50
2	SES	Luxemburgo	2.440	44
3	Eutelsat	França	1.410	26
4	Telesat	Canadá	750	12
5	Sky Perfect JSAT	Japão	363	13
6	SingTel Optus	Singapura/Austrália	237	5
7	Hispasat	Espanha	216	4
8	Russian Satellite Communications Company	Rússia	200	11
9	Star One	Brasil	193	7
10	Arabsat	Arábia Saudita	189	6
11	Telenor Satellite Broadcasting	Noruega	177	3
12	AsiaSat	Hong Kong	150	4
13	Indian Space Research Organisation/Antrix	Índia	141	10
14	Nilesat	Egito	119	4
15	Thaicom	Tailândia	105	3
16	Satmex	México	102	3
17	KT	Coreia do Sul	92	1
18	APT Satellite Holdings	Hong Kong	75	3
19	Gazprom Space Systems	Rússia	72	2
20	AMOS-Spacecom	Israel	70	3
21	Broadcasting Satellite System	Japão	68	4
22	MEASAT Satellite Systems	Malásia	68	4
23	EchoStar	Estados Unidos	53	1
24	TELKOM	Indonésia	51	2
25	Indosat	Indonésia	12	1

Fonte: Space Foundation (2011).

Em relação aos satélites de comunicação para uso militar, os dados coletados pelo Union of Concerned Scientists (UCS)[5] mostram que existem 73 destes equipamentos em operação no mundo,[6] controlados por apenas nove países. A maioria está em órbita geoestacionária, mas uma parte relevante também se situa em órbitas baixas. A tabela 3 indica o número de satélites de comunicação militares operados por país e por tipo de órbita.

5. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html>.

6. Foram considerados apenas os de uso exclusivamente militar.

TABELA 3
Número de satélites de comunicação para uso exclusivo militar, por país e tipo de órbita

País de operação	Elíptica	GEO[1]	LEO[2]	**Total**
Estados Unidos	4	30		**34**
Rússia		4	18	**22**
Reino Unido[3]		7		**7**
China		3		**3**
Alemanha		2		**2**
França		2		**2**
Itália		1		**1**
Estados Unidos-Austrália		1		**1**
Espanha		1		**1**
Total	**4**	**51**	**18**	**73**

Elaboração dos autores, a partir de dados do UCS Satellite Database, June 2011.
Notas: [1] Foram considerados apenas os de uso exclusivamente militar.
[2] Em inglês, *geostationary earth orbit*, órbita geoestacionária (35.786 km de altitude).
[3] Em inglês, *low earth orbit*, órbita baixa (altitude entre 200 km e 2.000 km).

4 MERCADO NACIONAL

A oferta de serviços de comunicação via satélite pode ser feita tanto por satélites nacionais, quanto estrangeiros.[7] Segundo dados da Anatel (2011), existem 35 operadoras no Brasil aptas a oferecer serviços de comunicação via satélite, tanto em órbita geoestacionária, quanto em sistemas não geoestacionários. Destas, apenas três empresas possuem autorização para ocupar posições orbitais com satélites nacionais; outras 29 detêm autorização para oferecer serviços a partir de satélites estrangeiros; finalmente, são três as firmas que operam com sistemas não geoestacionários, todos estrangeiros. A tabela 4 revela como a frota de satélites brasileiros está distribuída pelas empresas.

TABELA 4
Empresas autorizadas a operar satélites brasileiros

Empresa	Satélites brasileiros	Acionistas	País da empresa controladora
Star One S.A.	1 em órbita inclinada[1] 4 operacionais 1 em construção (previsto para 2012) 2 autorizados	80% Embratel S.A.[2] 20% GE Satellite Holdings LLC	México
Hispamar Satélites S.A.	2 operacionais	81% Hispasat S.A. 19% Telemar Norte Leste S.A.	Espanha

(Continua)

7. Este estudo segue a definição de satélite nacional presente na Resolução Anatel no 220/2000 – Regulamento sobre o Direito de Exploração de Satélite para Transporte de Sinais de Telecomunicações. Assim, considera-se satélite nacional aquele que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico notificados pelo país, ou a ele distribuídos ou consignados, cuja estação de controle e monitoração esteja instalada no território brasileiro, independentemente da estrutura de capital da empresa proprietária, do país de lançamento ou da empresa fabricante do equipamento. Considera-se satélite estrangeiro aquele que utiliza recursos de órbita e espectro radioelétrico coordenados ou notificados por outros países, mas que depende da autorização da Anatel para operar no Brasil.

(Continuação)

Empresa	Satélites brasileiros	Acionistas	País da empresa controladora
Telesat Brasil Capacidade de Satélites Ltda.	1 operacional 1 em construção (previsto para 2011)	100% Telesat Holdings Inc.	Canadá
Total	**1 em órbita inclinada** **7 operacionais** **2 em construção** **2 autorizados**		

Elaboração dos autores, a partir de informações da Anatel (2011) e *websites* das empresas.

Notas: [1] Os satélites em órbita inclinada estão no fim de sua vida útil e têm menos estabilidade na sua posição orbital. Isto significa menor qualidade do sinal.

[2] Notícia veiculada em 30 de julho de 2011 informa que a Embratel adquiriu o restante das ações da Star One. Disponível em <http://noticias.br.msn.com/economia/artigo.aspx?cp-documentid=29741028>.

Os nove satélites brasileiros correspondem a 3,1% do total de satélites de comunicação comercial geoestacionários. Excetuando-se a participação das três grandes corporações do segmento, Intelsat, SES e Eutelsat, o mercado de serviços fixos de satélite é bastante fragmentado, o que coloca o Brasil em posição relevante neste segmento. Apesar disso, o país ainda não conta com nenhum satélite operacional em banda Ka,[8] que representa a nova geração de serviços fixos de satélite. Além de permitir maior capacidade de transmissão, a disponibilização de infraestrutura para sinais em banda Ka poderia ser utilizada para promover o desenvolvimento de uma relevante cadeia produtiva de equipamentos terrestres.

O conjunto das 29 empresas estrangeiras que exploram seus serviços no Brasil utiliza uma frota de 32 satélites autorizados pela Anatel. Apesar de haver um número muito maior de empresas e satélites estrangeiros operando no país, é válido assumir que o mercado brasileiro é atendido sobretudo pelos satélites brasileiros. Isto porque apenas uma parte da capacidade disponível dos satélites estrangeiros é direcionada para cobertura do território nacional; ademais, as posições estrangeiras têm, em geral, características técnicas menos favoráveis do que as nacionais. Assim, os satélites estrangeiros são mais apropriados para comunicações internacionais ou intercontinentais, enquanto os satélites nacionais têm sido usados para aplicações dentro do território brasileiro. Portanto, pode-se dizer que estes dois nichos de mercado são complementares e a concorrência entre eles não é tão intensa.

As três empresas que operam satélites brasileiros informam alta taxa de ocupação de seus sistemas de comunicação, por meio de seus relatórios anuais.[9] A margem do lucro operacional antes de juros, impostos, depreciação e amortização (LAJIDA)[10] também é elevada, oscilando entre 60% e 80%, a depender do ano e da empresa. Entre 2008 e 2010, a margem deste grupo de empresas ficou em média ao

8. A primeira autorização para utilização da banda Ka foi concedida à Hispamar Satélites S.A. em 8 de abril de 2011, por meio do Ato Anatel nº 2066/2011.

9. A Telesat informa taxa de ocupação média de 78% para a região da América Latina, enquanto a Hispasat chega à média de 95%, com picos de 99%, especificamente para a posição orbital brasileira.

10. Em inglês, EBITDA: *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*.

redor de 75%. O valor do investimento informado pelas empresas para o aumento e reposição da frota varia entre US$ 250 milhões e US$ 300 milhões por satélite.

As altas taxas de ocupação e as elevadas margens das empresas sugerem um mercado em situação de escassez na oferta e crescente demanda. A oferta limitada pode ser explicada pelas posições orbitais vagas e pela perspectiva de redução da oferta em breve, com o encerramento das operações do satélite em órbita inclinada da Star One. A demanda, por sua vez, vem passando por um período de rápida expansão, devido a fatores como: novas aplicações em banda larga, que requerem muita capacidade de espectro; migração da TV analógica para a digital, que exige transmissão simultânea dos dois tipos de sinal até 2016; crescimento da concorrência no serviço de TV por assinatura via satélite (DTH),[11] com um número cada vez maior de empresas oferecendo este tipo de serviço; aumento da quantidade de canais oferecidos no Brasil, principalmente nos serviços de TV por assinatura; oferta de canais em alta resolução e 3D.

As demandas do governo brasileiro por serviços de comunicação via satélite podem ser agrupadas em quatro dimensões: *i*) defesa; *ii*) rede de governo; *iii*) inclusão digital; e *iv*) comunicação. As comunicações militares no Brasil são realizadas unicamente pela Star One, que conta com três satélites da sua frota equipados com transmissores em banda X, sendo um em órbita inclinada. As outras três dimensões podem ser atendidas por qualquer satélite comercial com autorização para operar no Brasil. As demandas referentes à rede de governo e a inclusão digital estão inseridas no programa Gesac, do Ministério das Comunicações. A demanda de comunicação, por seu turno, é gerada pela necessidade de articular e implantar a Rede Nacional de Comunicação Pública,[12] gerida pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), entidade subordinada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

5 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um país de tamanho continental, como é o caso do Brasil, não pode prescindir do uso do satélite na formação de sua infraestrutura de comunicação. São três os motivos para isto. Primeiro, não é economicamente viável atender a todas as localidades do país com tecnologias terrestres. O uso da comunicação via satélite pode se provar adequado a regiões nas quais a opção por tecnologias terrestres seja de alto custo, tais como áreas rurais.

Segundo, o prazo para instalação de redes terrestres pode ser demasiadamente longo, dependendo da distância da área desatendida aos grandes centros urbanos. A utilização de um satélite de comunicação proporciona atendimento simultâneo a todas as regiões localizadas dentro de sua área de cobertura.

11. Em inglês, *direct to home*.
12 Prevista pela Lei nº 11.658/2008.

Finalmente, um país de grande extensão territorial tem condições para explorar os ganhos de escala advindos dessas dimensões. Um único satélite de comunicação em órbita geoestacionária tem a capacidade de cobrir uma região equivalente a cerca de um terço da superfície do planeta. Diferentemente dos pequenos países, que precisam se consorciar para viabilizar o lançamento de um satélite, o Brasil pode prescindir de parcerias para contar com um serviço próprio de comunicação via satélite.

O ritmo de expansão da oferta de infraestrutura de satélites no Brasil foi deixado a critério do setor privado desde a desestatização do sistema brasileiro de telecomunicações, em 1998. Desde aquele momento, cessaram os investimentos públicos no setor e faltaram políticas de coordenação. Dessa forma, a sua velocidade de crescimento tem se mostrado insuficiente. O aumento da oferta de forma mais acelerada teria efeitos positivos em diversas outras atividades. Primeiro, poderia acirrar ainda mais a concorrência no mercado de TV por assinatura, que enfrenta hoje escassez de banda de frequências. Segundo, poderia reduzir as despesas do governo na formação da sua rede, nos pontos de acesso do programa de inclusão digital e nas transmissões do Sistema Público de Comunicação. Terceiro, poderia viabilizar a cobertura de áreas desatendidas por serviços de banda larga.

Além disso, é importante lembrar o seu uso estratégico para a defesa do país. Não obstante os atrativos já mencionados, duas características das transmissões via satélite colocam-nas como opção ideal para os sistemas militares de comunicação. Primeiro, a sua ampla cobertura inclui fronteiras, regiões de florestas, áreas remotas e águas nacionais e internacionais. Segundo, os satélites de comunicação propiciam mobilidade às forças militares, permitindo o transporte e o rearranjo dos equipamentos da rede. Estas e outras questões estão presentes na Estratégia Nacional de Defesa, lançada em 2008 (BRASIL, 2008).

Apesar desses fatores, entre os seis países com maior extensão territorial, apenas o Canadá e o Brasil não têm satélites de comunicação para uso exclusivamente militar. O Sistema de Comunicações Militares por Satélite (Siscomis), por exemplo, depende dos serviços de uma única empresa, cujo controle é estrangeiro, o que revela certa fragilidade tanto sob a ótica econômico-financeira, quanto estratégica.

Entendidas as externalidades positivas geradas por uma infraestrutura de telecomunicações robusta para o país, e reconhecida a necessidade de utilização de satélites como forma de complementar a rede de telecomunicações nacional, cabe ao Estado criar maneiras de incentivar a ampliação e a modernização desta plataforma de comunicação no Brasil. Há, por exemplo, uma demanda reprimida pelos serviços de banda larga em cerca de 80 mil escolas públicas localizadas em áreas rurais.[13]

13. A título de comparação, o segundo Plano Geral de Metas de Unversalização (PGMU 2) previa o atendimento de cerca de 60 mil escolas públicas em área urbana.

Diversos países já adotaram sistemas de comunicação utilizando a banda Ka, que oferece maior capacidade de transmissão de sinais. Vale a pena mencionar especificamente o exemplo da Austrália. De acordo com o plano de banda larga australiano (NBNCO, 2010), o país lançará, até 2015, dois satélites em banda Ka, que terão capacidade de transmissão de 80 Gbps[14] cada um e oferecerão serviços de banda larga para um contingente de 200 mil domicílios situados em áreas rurais (cerca de 3% da população total). O serviço terá taxa de transmissão de 12 Mbps[15] por acesso, sendo 300 kbps[16] o mínimo garantido em horários de pico. Os preços serão compatíveis com os oferecidos em áreas urbanas.[17] Outro modelo (KACOMM, 2009) permite a utilização de satélites com capacidade de até 100 Gbps, com atendimento a 3 milhões de domicílios a uma taxa de transmissão de 2 Mbps.

O documento base do PNBL (BRASIL, 2010) reconhece a importância da constituição de uma rede nacional de telecomunicações para atender pontos de governo e de interesse público, bem como para ofertar capacidade em áreas de baixa atratividade econômica, caracterizadas por alto custo da infraestrutura ou baixa renda da população. Contudo, ao optar por apenas uma tecnologia (a fibra ótica) para implementar esta ação, o plano perde a sua característica "nacional" ao selecionar tão somente o atendimento a áreas urbanas de 4.278 municípios brasileiros, deixando de lado outros 1.286 municípios e toda a área rural do território brasileiro. Até a publicação do PNBL, a avaliação acerca da necessidade e viabilidade de um satélite nacional continuava em fase inicial de formulação. Assim, este trabalho pretendeu resgatar a discussão e demonstrar a importância do satélite para complementar a infraestrutura de telecomunicações e, de fato, universalizar o PNBL.

Diversos modelos de exploração podem ser discutidos para a exploração do segmento de serviços de comunicação via satélite. Entre estas opções estão a operação de um sistema inteiramente público, a utilização de parcerias público-privadas (PPPs) ou a concessão ao setor privado, seguindo políticas públicas para coordenação do setor. Além destas possibilidades, também cabe citar a criação de instrumentos públicos para incentivo a investimentos na infraestrutura de satélites e ao desenvolvimento da indústria local de equipamentos de rede e aparelhos para o consumidor.

14. *Gigabits* por segundo.
15. Megabits por segundo.
16. Kilobits por segundo.
17. O plano de banda larga australiano prevê que o preço do serviço de banda larga via satélite seja a partir de A$ 24,00, ou US$ 26,40 cotação de 22/07/2011.

REFERÊNCIAS

ANATEL – AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Relação de satélites autorizados a operar no Brasil**. 15 jul. 2011. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documentoVersionado.asp?numeroPublicacao=262684&documentoPath=262684.pdf&Pub=&URL=/Portal/verificaDocumentos/documento.asp>. Acesso em: 22 jul. 2011.

BRASIL. Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). **Brasil conectado**: Programa Nacional de Banda Larga. 30 nov. 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/3o-fbc/documento-base-do-programa-nacional-de-banda-larga>. Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 15 jul. 2011.

BOIENG. **Commercial communications satellites**: geosynchronous orbit. 30 June 2011. Disponível em: <http://www.boeing.com/defense-space/space/bss/launch/980031_001.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

ITU – INTERNATIONAL TELECOMMUNICATIONS UNION. **Recommendation ITU-R V.431-7**. 2000. Disponível em: <http://www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/v/R-REC-V.431-7-200005-I!!PDF-E.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Measuring the information society 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/Material/MIS_2010_without_annex_4-e.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

KACOMM COMMUNICATIONS PTY LTD. **A brief overview of civilian satellite communciations in Australia**. May 2009. Disponível em: <http://www.kacomm.com/documents/ABriefOverviewofCivilianSatelliteCommunicationsinAustralia.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

NBNCO LIMITED. **Corporate Plan 2011-2013**. 17 Dec. 2010. Disponível em: <http://www.nbnco.com.au/assets/documents/nbn-co-3-year-gbe-corporate-plan-final-17-dec-10.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

QIANG, C.; ROSOTTO, C. Economic impacts of broadband. *In*: WORLD BANK. **Information and communications for development 2009**: extending reach and increasing impact. 2009. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=_5DL8RXJUbgC&oi=fnd&pg=PA35&dq=Qiang,+C.+Z.+W.,+2009.+Telecommunications+and+Economic+Growth&ots=KB_c3sUU2L&sig=ucYTK4tYMBoS2byacq9aGIF_imk#v=onepage&q&f=false>.

Acesso em: 20 jul. 2011.

SIA – SATELLITE INDUSTRY ASSOCIATION. **State of the satellite industry report**. June 2011. Disponível em: <http://www.sia.org/PDF/2011%20State%20of%20Satellite%20Industry%20Report%20(June%202011).pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

SPACE FOUNDATION. **The space report 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.thespacereport.org/resources/business/service_operators.php>. Acesso em: 20 jul. 2011.

CAPÍTULO 5

OCUPAÇÕES TÉCNICO-CIENTÍFICAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA INTENSIDADE E SOBRE A OFERTA DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA*

Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa**
Paulo A. Meyer M. Nascimento**

1 INTRODUÇÃO

A compreensão acerca da importância em se estimular o aprimoramento e a difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs) parece ter alcançado um patamar de "consenso difuso",[1] tendo em vista que seu potencial de contribuição para o desenvolvimento econômico e social do país já é bastante aceito, mas ainda não foi possível encontrar soluções de fato aplicáveis para o cenário brasileiro. O setor é reconhecido como uma atividade sujeita a rápidas, frequentes e vigorosas modificações tecnológicas e por este motivo, demanda grandes investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Além disso, por se tratar de uma área da chamada "Economia da Informação", seu progresso técnico depende mais intensamente da geração de novos conhecimentos, grande parte do qual reside na experiência dos profissionais do setor.

Existe uma clara ligação entre o esforço empreendido nas atividades de inovação e a mão de obra empregada em áreas técnico-científicas. Para entender a dinâmica de inovação nas TICs, é necessário, portanto, aprofundar o entendimento a respeito do perfil dos trabalhadores do setor.

A literatura existente tem se debruçado, em boa medida, sobre a evolução das relações de trabalho envolvendo firmas de telecomunicações após a privatização do sistema.[2] Esse empenho, contudo, ainda não tem sido estendido ao esforço em

* Agradecimentos a Thiago Costa Araújo, Danielle Milani e Fernanda Nonato pelo suporte no levantamento dos dados da Rais e do Caged que balizam as análises desenvolvidas no presente trabalho. Agradecimentos também aos colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que teceram relevantes comentários à versão anterior deste trabalho durante seminário interno de discussão. Eventuais erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

1. Conceito introduzido por Cavalcante (2011).

2. A esse respeito ver, por exemplo, Dieese (2009) e Mocelin (2010).

inovação realizado pelo setor, sob a perspectiva da capacitação técnico-científica da mão de obra empregada. Galina e Plonski (2005) chegam a tocar no tema ao analisar a dinâmica inovadora do setor, mas apenas no que concerne à percepção de que o país enfrenta uma escassez desse tipo de mão de obra especializada. Essa percepção de escassez ganha contornos mais concretos nos estudos conduzidos pela Softex para uma área bastante relevante para telecomunicações, a de tecnologia da informação (TI). Em especial, Vilella (2009) e Observatório Softex (2010) trabalham com simulações que apontam, já em 2013, carência de mão de obra especializada em TI na ordem de 80 a 200 mil profissionais, a depender do cenário.

O estudo de Sousa e Nascimento (no prelo) visa contribuir na dimensão tanto da intensidade em pessoal técnico-científico quanto da eventual dificuldade de preencher tais postos de trabalho no setor de telecomunicações. Utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos registros do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a análise é feita considerando o setor em sentido amplo, combinando as prestadoras de serviços de telecomunicações com o conjunto de atividades econômicas do complexo eletrônico, uma vez que ambos os segmentos acabam por estar diretamente ligados ao desenvolvimento das telecomunicações num contexto de convergência tecnológica. O presente trabalho antecipa alguns dos resultados deste estudo, particularmente buscando investigar: *i)* se o setor é relativamente mais intensivo em pessoal técnico-científico do que a média da economia nacional; *ii)* se há dados que forneçam alguma indicação objetiva de que o setor esteja encontrando dificuldades em recrutar e em manter profissionais de carreiras técnico-científicas.

Na sequência do presente artigo, a seção 2 concentra-se no primeiro dos dois objetos de pesquisa propostos, enquanto a seção 3 desenvolve o segundo. A seção 4 traz as considerações finais e algumas possíveis recomendações de política, além de levantar potenciais questões para investigação futura.

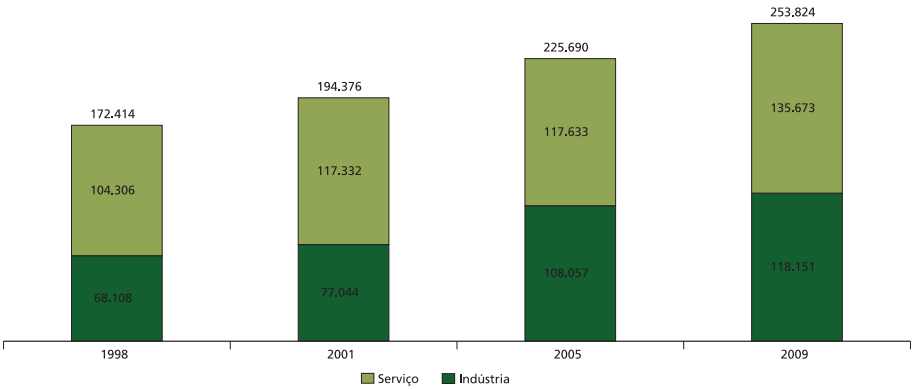
2 O GRAU DE INTENSIDADE DA INDÚSTRIA E DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES EM PESSOAL TÉCNICO-CIENTÍFICO

Para fins da presente análise, o setor de telecomunicações é entendido como a rede de firmas integrada tanto pelas empresas prestadoras de serviços de telecomunicações (excluindo-se as centrais de teleatendimento) como pelas fabricantes de componentes eletrônicos, de equipamentos de informática e comunicação e aparelhos de áudio e vídeo.[3]

3. Trata-se, na codificação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), dos setores de atividade econômica 61 e 261 a 264 (segundo a chamada CNAE 2.0, válida a partir de 2006) ou 302, 642 e 321 a 323 (na versão anterior da CNAE, vigente até 2005).

O gráfico 1 mostra a evolução do pessoal ocupado no setor, separando o emprego em serviços do emprego na indústria. Os dados são apresentados para quatro momentos no tempo: os anos de 1998, 2001, 2005 e 2009. Estes quatro anos foram escolhidos para as análises aqui reportadas por incorporarem: o ano de privatização do sistema – 1998, o ano que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) fixou para antecipação do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) – 2001; o ano de renovação dos contratos de concessão – 2005; e o primeiro ano de eficácia das alterações aprovadas em dezembro de 2008 para o Plano Geral de Outorgas (PGO) – 2009. São, portanto, momentos em que foram observadas diversas mudanças na estrutura do setor.[4] São, pois, momentos que definem marcos relevantes para o setor.

GRÁFICO 1
Pessoal ocupado (PO), por segmento do setor de telecomunicações – Brasil (1998, 2001, 2005 e 2009)



Fonte: Rais (MTE).

Como visto no gráfico 1, o setor tem apresentado, em ambos os segmentos considerados, crescimento continuado nos níveis de emprego formal. Resta detalhar a forma como o crescimento ocorreu em relação aos diferentes tipos de postos de trabalho. Para isso, propõe-se uma metodologia de avaliação do setor baseada no conceito de funções empresariais.

São seis as funções empresariais típicas (REZENDE e ABREU, 2010): produção, comercial, materiais, finanças, recursos humanos e jurídico-legal. A ideia original é simplificada para apenas três categorias – produção, comercial e administração –, às quais é adicionada uma quarta categoria que funciona como *proxy* para o esforço em inovação.

4. Entre essas mudanças ocorridas em 2009, destacam-se: a consolidação do Grupo Oi (resultado da fusão da Oi e Brasil Telecom), a venda da Intelig para a TIM e a venda da GVT para o grupo Vivendi.

Essa quarta categoria ocupacional é a de *pessoal ocupado técnico-científico* (PoTec), terminologia utilizada pela primeira vez por Araújo, Cavalcante e Alves (2009). Os autores chegam a um conjunto de ocupações relacionado à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D) de novos produtos e processos e correlacionado com os gastos empresariais em P&D informados na Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC). O conjunto de ocupações definidas por Araújo, Cavalcante e Alves (2009) encontra-se na tabela 1, na qual estão os códigos ocupacionais originalmente propostos, que remetem apenas à versão de 2002 da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), e são adicionadas algumas ocupações de nível técnico, bem como as equivalências mais próximas daquelas que foram encontradas na versão de 1994 da CBO.

TABELA 1
Grupos ocupacionais do PoTec

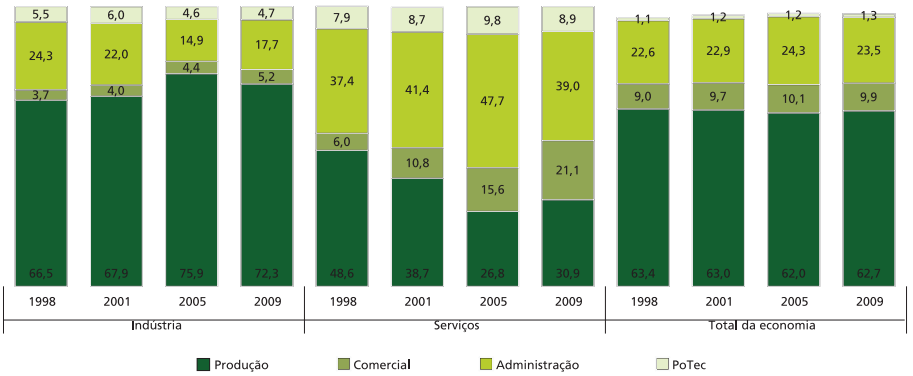
Grupo ocupacional	Códigos (CBO 2002)	Códigos (CBO 1994)
Pesquisadores	203 – pesquisadores.	19260 – historiadores.
Engenheiros e tecnólogos	202 – engenheiros mecatrônicos; 214 – engenheiros civis etc.; 222 – engenheiros agrônomos e de pesca.	02 – engenheiros, arquitetos e trabalhadores assemelhados; 03.225 – tecnólogos em processo de produção e usinagem.
Diretores e gerentes de P&D	1.237 – diretores de P&D; 1.426 – gerentes de P&D.	24230 – gerentes de pesquisa e desenvolvimento.
Profissionais "científicos"	201 – biotecnologistas, geneticistas, pesquisadores em metrologia e especialistas em calibrações meteorológicas; 211 – matemáticos, estatísticos e afins; 212 – profissionais de informática; 213 – físicos, químicos e afins; 221 – biólogos e afins.	01 – químicos, físicos e trabalhadores assemelhados; 051 – biologistas e trabalhadores assemelhados; 05250 – bacteriologistas; 08 – estatísticos, matemáticos, analistas de sistemas e trabalhadores assemelhados; 19145 – administradores de banco de dados (CPD).
Técnicos	395 – técnicos de apoio à pesquisa e desenvolvimento; 301 – técnicos de laboratório.	03615 – técnicos de laboratório de análises físico-químicas (petróleo); 03630 – técnicos de laboratório de análises físico-químicas (materiais de construção); 03640 – laboratoristas industrial.

Fonte: Araújo, Cavalcante e Alves (2009), modificado (foram acrescentadas as CBO 395 – Técnicos de apoio à pesquisa e desenvolvimento e 301 – Técnicos de laboratório). A conversão à CBO 1994 também não constava da obra citada.

Constata-se, no gráfico 2, que o perfil da força de trabalho no segmento de indústria não tem se alterado significativamente desde 1998. Já em serviços, os postos de trabalho de natureza comercial têm aumentado sua importância relativa. Isto é reflexo da nova dinâmica do segmento desde a sua privatização, tendo em

vista que grande parte do crescimento do setor provém das vendas no varejo. Este novo foco de atuação do mercado demandou mudanças organizacionais para intensificar o relacionamento com o cliente (vendas diretas, promoções, comunicação e *marketing*), algo que pode ser interpretado como um desdobramento natural do aumento de competição, sobretudo entre as operadoras de telefonia móvel.

GRÁFICO 2
Percentual de PO, por categoria ocupacional, segmentos de indústria e de serviços de telecomunicações e total da economia – Brasil (1998, 2001, 2005 e 2009)



Fonte: Rais (MTE).
Elaboração dos autores.

Nota-se, adicionalmente, que o setor de telecomunicações é relativamente mais intensivo em PoTec que o conjunto da economia brasileira. Este dado contribui para justificar a inclusão deste setor entre os mais estratégicos para futuras políticas de desenvolvimento produtivo. Não obstante, vale destacar que, dentro dele, o segmento de serviços vem sendo sistematicamente mais intensivo em PoTec do que o segmento de indústria. A comparação entre os anos inicial e final da série sugere que a intensidade da utilização desse tipo de trabalhador está sendo, ademais, reduzida na indústria e elevada nos serviços. Este fato merece atenção, principalmente, diante das variadas políticas que têm sido implementadas desde 1984 para alavancar o complexo eletrônico brasileiro.[5]

Em termos de tendências globais no setor, é o segmento industrial que lidera o esforço em P&D em TIC, concentrando a maior quantidade de patentes e o maior volume de investimentos (DENEGRI e RIBEIRO, 2010; KUBOTA, DO-

5. Ver neste sentido, a Política Nacional de Informática (Lei nº 7.232/1984, que estabeleceu a reserva de mercado para produtos nacionais), a Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991, renovada pela lei nº 10.176/2001 e alterada pelas Leis nº 11.077/2004 e nº 12.431/2011), a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005, em vigor desde 2005) e o Plano Nacional de Banda Larga (introduzido em 2010, pelo Decreto nº 7.175/2010).

MINGUES e MILANI, 2010). A título de exemplo, vale destacar que, enquanto o total de PoTec empregado por todas as firmas industriais brasileiras de telecomunicações foi de 5,3 mil em 2009, somente na Cisco, uma das empresas líderes mundiais do setor, há mais de 24 mil pessoas trabalhando no desenvolvimento de novos produtos, espalhados por diversos países em 30 laboratórios de pesquisa (CISCO SYSTEMS, 2010). Na Huawei, outra líder mundial que, segundo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD (2010), ocupa a sexta posição entre as líderes globais de equipamentos de telecomunicações, existem cerca de 44 mil funcionários em atividades ligadas à P&D, distribuídos em 17 institutos ao redor do mundo (HUAWEI, 2010). O desenvolvimento de um único produto por uma destas empresas pode ocupar cerca de 600 pesquisadores por um período superior a três anos – fato que é impensável hoje para uma firma brasileira. Em ambos os casos, a estrutura de P&D é essencialmente diferente da encontrada no Brasil: na Cisco, a fração dos empregados vinculados a P&D chega a um terço do total; já na Huawei, esta participação é ainda maior e alcança 46%. Isto representa cerca de dez vezes a média de PoTec no complexo eletrônico brasileiro em 2009, sendo que nem todos os postos de trabalho de PoTec estão necessariamente empregados em atividades de P&D.

Diante do exposto, percebe-se como necessária uma cautelosa avaliação da conveniência em manter, renovar ou ampliar os incentivos para o setor. Afinal, as firmas brasileiras têm se mostrado distantes da fronteira tecnológica, a despeito dos diversos e sucessivos instrumentos de apoio tornados disponíveis ao complexo eletrônico ao longo das últimas três décadas.

De todo modo, a disponibilidade de pessoal técnico-científico coloca-se como um pré-requisito para a própria existência de firmas em qualquer setor de atividade econômica. Por ser mais intensivo em PoTec, setores como os de TICs são mais sensíveis a variações na disponibilidade desse tipo de mão de obra. Assim sendo, a próxima seção analisa se há no Brasil uma perspectiva de dificuldade de contratação e de manutenção de profissionais técnico-científicos no setor de telecomunicações.

3 HÁ INDÍCIOS DE ESCASSEZ DE PROFISSIONAIS TÉCNICO-CIENTÍFICOS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL?

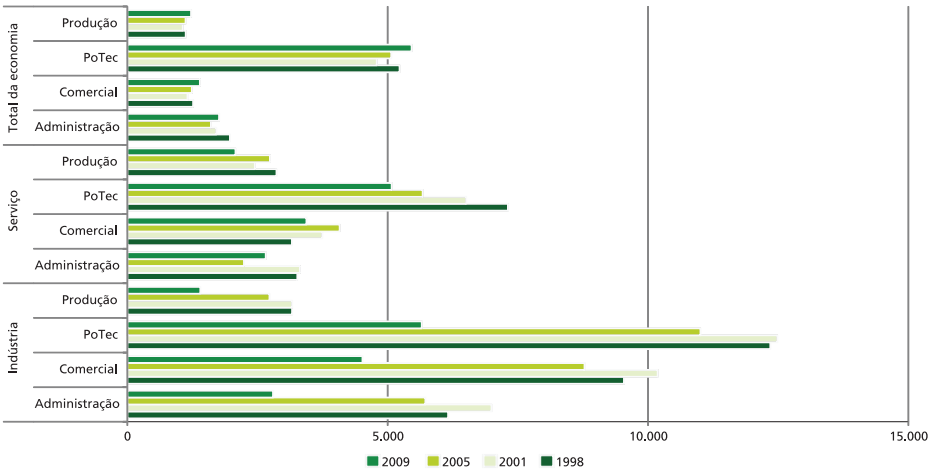
De forma geral, a literatura econômica costuma trabalhar com dois indicadores para mensurar eventual escassez de mão de obra qualificada (TEITELBAUM, 2004, *apud* POMPERMAYER *et al.*, 2011):

1. forte pressão para cima nos salários reais;
2. baixas taxas de desemprego.

O presente trabalho parte da mesma lógica para analisar indícios de escassez de pessoal técnico-científico em telecomunicações. Dados referentes a variações no salário real podem ser facilmente obtidos dos registros administrativos disponíveis (como a Rais) e em outras bases estatísticas mais gerais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Já o segundo indicador proposto não é calculado para ocupações ou setores de atividade econômica específicos. Maciente e Araújo (2011) superaram essa limitação em uma análise sobre disponibilidade de engenheiros ao utilizar a proporção desses profissionais que efetivamente atuam em ocupações típicas de sua formação inicial. Exercício semelhante não é possível aqui, porque existe fluxo contínuo dos trabalhadores com as qualificações desejadas entre os diversos setores de atividade econômica, dos quais apenas um é objeto da presente análise.

Observando-se apenas o primeiro indicador sugerido, não se percebe uma escassez generalizada em longo prazo. Afinal, se este fosse o caso, os salários reais teriam que apresentar uma trajetória ascendente ao longo do tempo. O gráfico 3 mostra que, comparando os anos inicial e final da série, ocorreu exatamente o contrário em telecomunicações: com exceção da categoria comercial no segmento de serviços, as outras sete categorias ocupacionais analisadas apresentaram queda do salário médio. Já no contexto geral da economia, só se observa redução do salário médio para a categoria administração, enquanto as demais estão em elevação contínua desde 2001.

GRÁFICO 3
Salários médios, por categoria ocupacional, segmentos de indústria e de serviços de telecomunicações e total da economia – atualizado para valores de dezembro de 2009 – Brasil (1998, 2001, 2005 e 2009)
(Em R$)



Fonte: Rais (MTE).
Elaboração dos autores.

O segundo indicador busca captar, em última instância, a disponibilidade adicional de mão de obra, à qual as firmas podem recorrer para tentar conter o avanço dos salários. Como tal avanço não é observado nos anos plotados no gráfico 3 para o setor em questão, torna-se dispensável sua utilização para concluir que, em longo prazo, esse não parece ter sido um problema significativo no setor de telecomunicações.

O cenário pode ser diferente, contudo, em curto prazo. Por isso, é válida uma análise complementar, utilizando dados mensais, os quais podem ser obtidos no CAGED. Esta base de dados dispõe de informações sobre número de admissões e desligamentos e valor médio do salário de admitidos e desligados. A partir destes dados, é possível construir indicadores que funcionem como *proxies* das duas variáveis indicativas de escassez de mão de obra.[6] Dos indicadores possíveis, verifica-se que a taxa de rotatividade no emprego e a diferença salarial entre admitidos e desligados servem melhor a esse propósito. Embora não sejam independentes entre si,[7] elas podem ser usadas conjuntamente para observar o comportamento do fluxo da mão de obra no setor. Adicionalmente, elas têm a propriedade de permitir a análise das variações marginais que ocorrem no mercado de trabalho.

Em geral, o salário médio dos admitidos tende a ser inferior ao dos desligados, por duas razões: *i)* renovação da mão de obra (demissões e aposentadorias de profissionais mais experientes e com salários maiores); e *ii)* busca das empresas por redução de custos, substituindo seus profissionais por outros sem ocupação, mas com competências equivalentes e dispostos a aceitar o mesmo posto de trabalho por salários inicialmente menores. A partir daí, trabalha-se aqui com três premissas:

1. Se a diferença salarial entre desligados e admitidos estiver diminuindo, em um contexto de aumento da taxa de rotatividade, isto seria um forte indicador de escassez de mão de obra;
2. Se verificado aumento na diferença salarial, no mesmo contexto de crescimento da rotatividade, a interpretação a ser feita é de excesso de mão de obra;
3. Nas situações em que a rotatividade estiver em seu nível "normal", pode-se inferir que o mercado esteja em "equilíbrio", desde que a diferença salarial entre admitidos e desligados tampouco se mostre distante de sua média histórica.

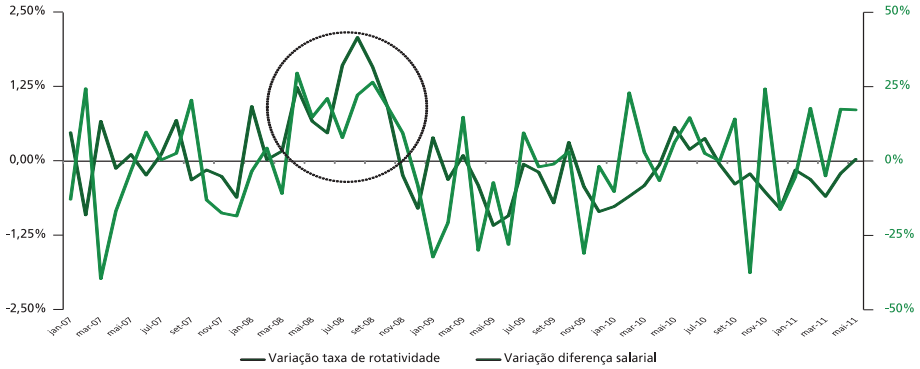
6. Para fins do presente estudo, a rotatividade é definida como a soma entre admitidos e desligados em determinado período; o saldo de novos empregos é calculado pela diferença entre admitidos e desligados no período; a taxa de rotatividade é encontrada pela razão entre a rotatividade e o estoque de trabalhadores no início do período; de forma equivalente, a taxa de crescimento de empregos é determinada pelo quociente entre o saldo de novos empregos e o estoque de trabalhadores. Estes conceitos estão detalhados em Ribeiro (2001).

7. Verifica-se que, para os dados utilizados, a correlação entre as duas variáveis é de 0,30 para a indústria e 0,27 para o segmento de serviços.

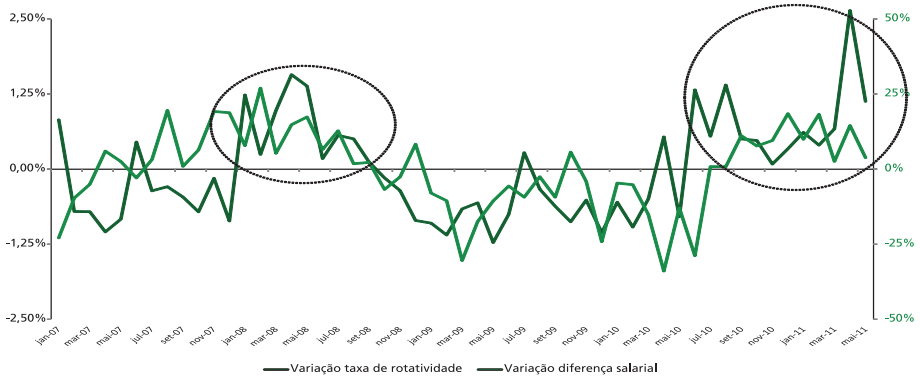
Assim, as variáveis utilizadas aqui como *proxies* de curto prazo para os indicadores sugeridos pela literatura para análises de escassez de força de trabalho são a taxa de rotatividade e a diferença salarial entre admitidos e demitidos. É importante ressaltar que, em especial, a diferença salarial é muito volátil. De forma geral, não se percebe qualquer tendência clara de aumento da rotatividade ou no aumento do salário dos admitidos, seja no segmento de indústria, seja no de serviços. Neste caso, a conclusão que se deduz, a partir do gráfico 4, é que não houve escassez de mão de obra no período, embora seja pertinente fazer algumas ressalvas.

GRÁFICO 4
Variação da taxa de rotatividade e variação da diferença salarial entre admitidos e desligados, segmentos de indústria e de serviços de telecomunicações – Brasil (jan. 2007 - mai. 2011)
(%)

4A Indústria



4B Serviços



Fonte: Caged (MTE).
Elaboração dos autores.

Em determinados períodos, que aparecem em destaque no gráfico 4, é possível notar um aquecimento do mercado de trabalho, refletindo as condições econômicas do mercado de bens e serviços. A indústria, por exemplo, exibe um forte crescimento entre janeiro de 2008 e setembro de 2008, que parece ter sido interrompido pela crise financeira mundial eclodida em setembro de 2008. Nos demais períodos, não é possível afirmar que tenha havido escassez de mão de obra especializada.

Para o segmento de serviços, essa condição de crescimento mais vigoroso revela-se em dois momentos. O primeiro é coincidente com o crescimento da indústria, sendo também interrompido pela crise iniciada no último trimestre de 2008. O segundo começa em junho de 2010 e se mantém até o final de série, sugerindo que esta condição ainda persiste no presente.

Outras duas constatações merecem comentário adicional. Primeiro, a taxa de rotatividade verificada no presente estudo parece ser demasiadamente elevada para um perfil de mão de obra considerado estratégico para a própria sobrevivência das empresas. A média da indústria ficou próxima de 4,1% ao mês, enquanto, no segmento de serviços, ela foi de 3,4%. Isto seria o mesmo que dizer, em grandes números, que todo o PoTec seria renovado num prazo médio de quatro anos para a indústria e de cinco anos para o segmento de serviços. Não obstante, uma observação dos microdados da Rais identificada revela que aproximadamente um terço do PoTec do setor de telecomunicações se manteve entre 2005 e 2009 – ou seja, a rotatividade é grande, atingindo, em um ritmo ainda mais veloz, a maior parte do PoTec, mas há um reduzido núcleo de trabalhadores que parecem permanecer nas mesmas firmas por mais tempo. De todo modo, o período de maturação de um projeto de inovação no setor leva, em casos mais simples, de três a cinco anos. Para casos mais complexos, o prazo é ainda maior. É difícil compreender como é possível gerar produtos de fato inovadores com a troca quase total da equipe antes do término dos projetos. E, assim, vê-se mais um motivo pelo qual o setor no Brasil inova menos que seus pares internacionais.

Segundo, a geração de novos empregos tem sido bastante restrita. Considerando tanto o segmento de indústria como o de serviços, a geração de novos empregos em PoTec caiu de um patamar da ordem de 1 mil novos empregos por ano, entre 1998 e 2001, para cerca de 500, entre 2001 e 2005, e, finalmente, atingiu o nível de 300 novas contratações por ano, entre 2005 e 2009. Neste último período, tanto a indústria quanto os serviços tiveram

o mesmo nível de novas contratações, embora o segmento de serviços concentrasse historicamente a maior parte dos novos empregos em PoTec.[8]

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente trabalho buscou investigar duas questões específicas atinentes ao setor de telecomunicações brasileiro: *i)* se este apresenta relativamente maior intensidade em pessoal técnico-científico do que a média da economia nacional; e *ii)* se há dados que forneçam alguma indicação objetiva de que o setor esteja encontrando dificuldades em recrutar e em manter profissionais de carreiras técnico-científicas – o que configuraria, consequentemente, um quadro de escassez deste tipo de profissional.

Em relação ao primeiro objeto de pesquisa, constatou-se que o setor, aqui entendido tanto como os fabricantes de componentes eletrônicos, de equipamentos de informática e comunicação e aparelhos de áudio e vídeo (segmento de indústria) quanto como as prestadoras de serviços de telecomunicações[9] (segmento de serviços), mostrou-se mais intensivo em PoTec do que a média da economia nacional. Contudo, diferentemente da tendência global, no país, é o segmento de serviços que, dentro do setor de telecomunicações, exibe maior grau de intensidade em ocupações associadas a atividades de P&D e ao esforço em inovação. O segmento industrial, além de apresentar uma tendência de redução de sua intensidade em PoTec desde 1998, emprega uma proporção de pessoal técnico-científico até dez vezes inferior à proporção de PO diretamente envolvido com atividades de P&D em firmas líderes mundiais.[10] Nesse sentido, é pertinente recomendar cautela na formulação e implementação de instrumentos de incentivos a esse segmento em políticas futuras, até porque os diversos e sucessivos incentivos aplicados nas últimas três décadas à indústria brasileira de telecomunicações não foram capazes de alçar firmas do complexo eletrônico nacional a posições sequer próximas da fronteira tecnológica mundial do setor.[11] Em outras palavras, ao se definir este setor como estratégico para o desenvolvimento produtivo nacional, faz-se necessário rever completamente a estrutura institucional de incentivos, a fim de se evitar o desperdício de recursos públicos.

No que se refere ao segundo objeto de pesquisa, percebe-se que, de um modo geral, não há que se falar em uma escassez pronunciada de mão de obra técnico-científica no setor. Os salários pagos têm apresentado um viés de queda em

8. Entre 1998 e 2001, o segmento de serviços gerou, em média, 646 novos empregos em PoTec por ano, contra 286 da indústria. Entre 2005 e 2009, foram gerados 134, em média, no segmento de serviços e 150 na indústria.

9. Excluindo-se, como já mencionado, as centrais de teleatendimento.

10. Isto sem levar em conta que o dado de PoTec levantado para o segmento no Brasil inclui todos os empregados em ocupações típicas de carreiras técnico-científicas, o que não significa estarem todos diretamente vinculados a atividades de P&D. Além disso, deve-se ressaltar que as especializações presentes nas firmas brasileiras não são necessariamente equivalentes às verificadas nas firmas líderes mundiais.

11. Exceção a casos isolados em nichos específicos de mercado. A título de exemplo, vale mencionar o segmento de equipamentos de rede ótica, no qual existe tecnologia desenvolvida no Brasil competitiva em nível global.

termos reais desde 1998, tanto no segmento de serviços quanto no de indústria. Em um cenário de escassez, a tendência esperada seria oposta, isto é, salários reais crescentes. Ajustes adicionais passariam, por exemplo, por contratos de trabalho mais longos, porém foi verificado que, ao menos entre o PoTec do setor, a rotatividade do emprego tem sido elevada. Circunstancialmente, porém, é possível perceber dificuldades de recrutar e manter profissionais técnico-científicos no setor. No segmento industrial, por exemplo, a maior parte do ano de 2008 apresentou um cenário de alta rotatividade, em que os novos profissionais técnico-científicos contratados já entravam ganhando mais do que os que haviam sido demitidos. A reversão dessa tendência talvez tenha sido decorrência dos desdobramentos da crise financeira internacional eclodida em setembro de 2008. Embora um cenário de emprego semelhante ao pré-crise só tenha sido verificado de forma espasmódica desde então, é possível que uma eventual retomada do crescimento por parte da indústria brasileira de telecomunicações acarrete futuros problemas prolongados de falta de mão de obra especializada para suprir a demanda deste segmento. As prestadoras de serviços de telecomunicações, por sua vez, parecem ainda estar passando por um curto período de certa escassez de mão de obra especializada, após terem sofrido com o mesmo problema durante a maior parte de 2008. Isto pode indicar um ponto de inflexão no prolongado período de convergência dos salários reais do setor, historicamente mais elevados que os oferecidos em outras atividades econômicas em relação à média do mercado de trabalho formal brasileiro.

De todo modo, a conclusão de que a falta de força de trabalho técnico-científica circunscreve-se, no setor de telecomunicações, a restritos períodos de tempo nos últimos anos não opõe necessariamente o presente trabalho a estudos que apontam cenários de escassez de mão de obra qualificada, particularmente os de Vilella (2009) e de Observatório Softex (2010), que abordam a questão para profissionais de TI, uma categoria bastante relacionada tanto ao que aqui se chama de PoTec quanto ao setor de telecomunicações em si. Veja-se que, afora as diferenças metodológicas e de fontes de dados, a demanda adicional por pessoal técnico-científico no setor de telecomunicações nos últimos anos limita-se a um contingente de 5.686 novas vagas em 11 anos, uma parcela equivalente a 1,1% do saldo de 268.662 novas vagas de PoTec criadas em todo o mercado de trabalho formal no mesmo período no Brasil. Além disso, é sempre conveniente frisar[12] que escassez de mão de obra pode ir além da mera observação de dados quantitativos agregados sobre o número de pessoas com as credenciais mínimas exigidas para ocupar os postos de trabalho gerados: ela pode decorrer, também, de questões relacionadas à qualidade da formação profissional e à velocidade com

12. Vide Pompermayer *et al.*(2011) e Saboia *et al.*(2009).

a qual os novos empregos são gerados, bem como a desequilíbrios localizados espacialmente (este último não é o caso específico do setor de telecomunicações, cujas atividades, sobretudo as de caráter técnico-científico, concentram-se, majoritariamente, em grandes polos).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, B. C.; CAVALCANTE, L. R.; ALVES, P. Variáveis *proxy* para os gastos empresariais em inovação com base no pessoal ocupado técnico-científico disponível na Relação Anual de Informações Sociais (Rais). **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 5, p. 16-21, dez. 2009.

CAVALCANTE, L. R. Consenso difuso, dissenso confuso: paradoxos das políticas de inovação no Brasil. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 13, p. 23-32, abr. 2011.

CISCO SYSTEMS. **Annual Report**: together we are the human network. San Jose, California: Cisco Systems, 2010. Disponível em: <http://www.cisco.com/assets/cdc_content_elements/docs/annualreports/media/2010-ar.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

DENEGRI, F.; RIBEIRO, L. C. Tendências tecnológicas mundiais em telecomunicações. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 10, p. 7-12, out. 2010.

DIEESE. **O emprego no setor de telecomunicações 10 anos após a privatização**: Estudos & Pesquisas. São Paulo: Dieese, jul. 2009.

GALINA, S. V. R.; PLONSKI, G. A. Inovação no setor de telecomunicações no Brasil: uma análise do comportamento empresarial. **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, v. 4, n. 1, p. 129-155, jun. 2005.

HUAWEI. **2010 Huawei Annual Report**. Richardson, Texas: Huawei Technologies Co., 2010. Disponível em: <www.huawei.com>. Acesso em: 10 mar. 2011.

KUBOTA, L. C.; DOMINGUES, E.; MILANI, D. A importância da escala no mercado de equipamentos de telecomunicações. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 10, p. 25-30, out. 2010.

MACIENTE, A. N.; ARAÚJO, T. C. Requerimento técnico por engenheiros no Brasil até 2020. **Radar:** tecnologia, produção e comércio exterior, v. 12, p. 43-54, fev. 2011.

MOCELIN, D. G. Mudança tecnológica e qualidade do emprego nas telecomunicações. **Sociologias**, v. 12, n. 23, 2010.

OBSERVATÓRIO SOFTEX. **Formação e capacitação para a indústria brasileira de software e serviços de TI**. Campinas: Softex, dez. 2010. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://publicacao.observatorio.softex.br/_publicacoes/arquivos/workshop/Texto_para_discussao1_WorkshopBSB_FORMACAO_E_CAPACITACAO_IBSS.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Information Technology Outlook 2010**. Paris: OCDE, 2010. DisponÍvel em: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9310021E.PDF>. Acesso em: 10 mar. 2011.

POMPERMAYER, F. M. *et al.* Potenciais gargalos e prováveis caminhos de ajustes no mundo do trabalho no Brasil nos próximos anos. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 12, p. 7-14, fev. 2011.

REZENDE, D.; ABREU, A. **Tecnologia da Informação aplicada a sistemas de informações empresariais**: o papel estratégico da informação e dos Sistemas de Informação nas empresas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, E. P. **Rotatividade de trabalhadores e criação e destruição de postos de trabalho**: aspectos conceituais. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2001. (Texto para Discussão n. 820). DisponÍvel em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/Td0820.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2011.

SABOIA, J. *et al.* **Tendências da qualificação da força de trabalho**: perspectivas do investimento no Brasil. Rio de Janeiro: IE/UFRJ e IE/Unicamp, jun. 2009. Disponível em: <http://www.projetopib.org/arquivos/ie_ufrj_et04_qualificacao.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2011.

SOUSA, R. A. F.; NASCIMENTO, P. A. M. M. **Dinâmica do emprego em telecomunicações**: considerações acerca do perfil do trabalhador, do seu potencial para inovação e da disponibilidade de mão de obra especializada. Brasília: Ipea,[s.d.]. (Texto para Discussão, no polo).

VILLELA, P. R. C. Escassez de mão-de-obra. *In*: **Software e serviços de TI**: a indústria brasileira em perspectiva. Campinas: Observatório Softex, 2009. v. 1, cap. 10, p. 186-198.

CAPÍTULO 6

INTERNET E SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO: EVIDÊNCIAS DE FIRMAS E DOMICÍLIOS BRASILEIROS[1*]

Samuel César da Cruz Júnior[**]
Igor Siqueira Cortez[***]

1 INTRODUÇÃO

O economista Fritz Machlupnos (1962) denominou, ainda no século passado, a sociedade atual como a sociedade do conhecimento ou da informação, e, de fato, ele tinha toda a razão. Hoje, a informação é arma estratégica e o ativo mais valioso para qualquer organização ou indivíduo.

A sociedade da informação destaca-se pela rápida massificação das tecnologias de informação e comunicação (TIC), fomentando a convergência tecnológica, o acesso contínuo à internet e às redes sociais. Com isso, verifica-se interatividade constante entre indivíduos e dispositivos, resultando na interconexão e interdependência de sistemas.

Contudo, a explosão de produção, armazenamento e transferência de dados entre diferentes dispositivos e entre diversas redes resulta, ao mesmo tempo, em um aumento significativo das ameaças e vulnerabilidades da segurança cibernética. Se, por um lado, o aumento da tecnologia significa melhora nos sistemas, por outro, resulta em aumento de pontos de fragilidade. Redes colaborativas têm ganhado força como fonte de disseminação de ferramentas de invasão, conhecimentos necessários e troca de experiências, reduzindo cada vez mais o nível de experiência técnica necessária para se operacionalizarem ciberataques. A cada ataque bem-sucedido, os mecanismos e ferramentas são divulgados pela rede, tornando o ambiente cibernético ainda mais tenso.

* A elaboração deste artigo só foi possível devido à cooperação entre o Ipea e o Comitê Gestor de Internet (CGI).
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.
*** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Esse aumento descontrolado de atores no espaço cibernético (vale lembrar que vai além das fronteiras do Estado) tornou-se um ambiente ideal para a proliferação de *crackers*, *hackers* mal-intencionados e criminosos virtuais. Muitas vezes, os mecanismos de proteção não conseguem evoluir na mesma medida que as ferramentas de ataque.

Visto que o ciberespaço é um ambiente de disputas, é prudente dedicar especial atenção aos mecanismos de segurança da informação,[1] bem como ao comportamento dos usuários de rede. Estes mecanismos buscam garantir os requisitos mínimos para a proteção e preservação dessa grande quantidade de informação armazenada e compartilhada.

Um ciberespaço seguro favorece o desenvolvimento de mecanismos importantes para a economia do país, como o comércio eletrônico (*e-commerce*), que consegue conectar redes de clientes e fornecedores, mesmo que isolados geograficamente ou quando situados em lugares distantes. Além disso, contribui para reduzir a sobrecarga de produtos e serviços oferecidos por sistemas bancários, governamentais, entre outros.

Ameaças virtuais podem resultar em consequências reais de grande impacto se não forem tratadas adequadamente. A primeira medida para conseguir proteção contra uma ameaça cibernética é ter consciência de que ela existe e ser capaz de identificá-la quando de sua ocorrência. Um usuário que não consegue, antes de tudo, identificar um *spam*, um *phishing*, uma tentativa de intrusão ou *DoS*, certamente, está bem mais suscetível a cair nestas armadilhas e sofrer as consequências.

A decisão de investir em segurança da informação é tão importante quanto saber o quanto e como investir. Na sociedade da informação, assim como na real, todos compartilham o mesmo espaço virtual, mas o Estado é o principal ator responsável por garantir seu ordenamento, sua regulamentação, e também a segurança dos usuários.

Este texto propõe-se a analisar o comportamento dos internautas e empresas brasileiras acerca de algumas características fundamentais para uma navegação segura: experiência, preferências de navegação e mecanismos de defesa de rede. Este estudo foi realizado com base nos dados fornecidos pelo Comitê Gestor de Internet (CGI) do Centro de Estudos em Tecnologia de Informação e Comunicação (CETIC).

1. Em termos técnicos, a segurança da informação (SI) pode ser definida como a preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação (ver ABNT NBR ISO/IEC 27001).

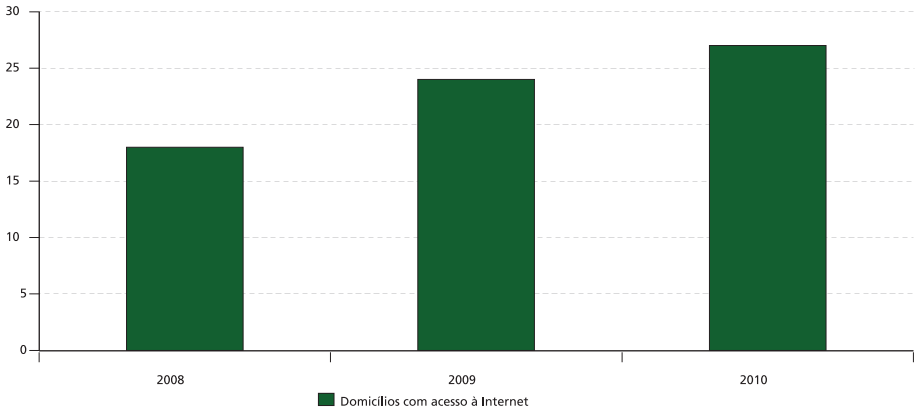
2 DADOS E ANÁLISE

2.1 TIC Domicílios

A principal base de dados utilizada nesta análise provém da Pesquisa Sobre Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil – TIC Domicílios e Usuários 2010, realizada pelo CGI (CETIC, 2010), cujo objetivo é relatar os desdobramentos contextuais do acesso às TICs. É importante salientar que os dados aqui apresentados são relativos à *identificação* de eventos de segurança e não à efetividade dos problemas relacionados à segurança. A identificação de uma tentativa de invasão difere da constatação de uma invasão, bem como de uma invasão não identificada.

Por meio dos dados da pesquisa, observa-se que os brasileiros estão, gradativamente, ocupando seu lugar no espaço cibernético. Isto pode ser comprovado pelo gráfico 1, que mostra o aumento ano a ano de acesso à internet nos domicílios brasileiros. Quanto maior a quantidade de internautas – o que sugere muita gente novata e inexperiente –, maiores os riscos com a segurança na rede. O governo deve ficar atento a este movimento para conseguir capacitar estas pessoas em termos de segurança na rede.

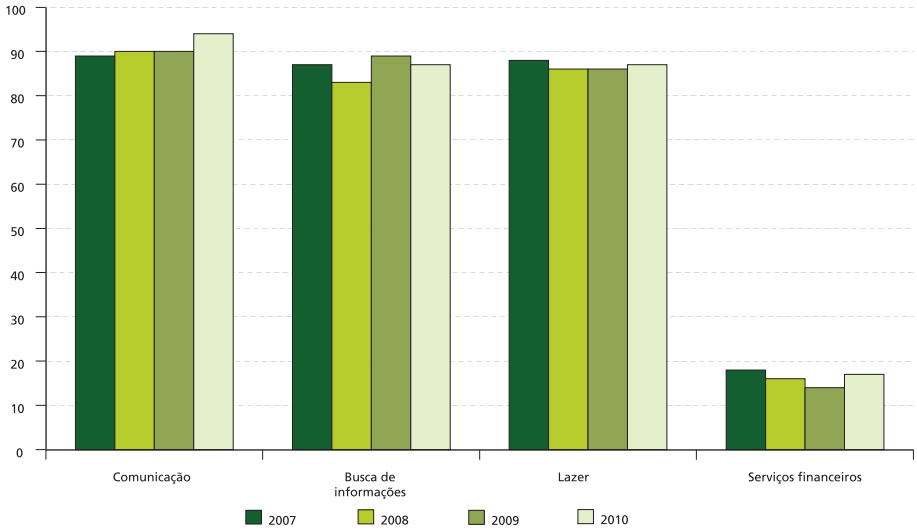
GRÁFICO 1
Porcentagem de domicílios brasileiros com conexão à internet



Fonte: Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2010 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

O gráfico 2 destaca uma característica muito peculiar do uso da internet. Nos quatro últimos anos, não houve uma variação muito significativa nos critérios de utilização da rede. Entre as categorias destacadas, a de serviços financeiros é a que menos atrai os internautas durante todo o período em análise.

GRÁFICO 2
Principais atividades realizadas na internet por usuários acima de 18 anos



Fonte: Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2010 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

Como as categorias não são excludentes entre si, e considerando-se que o universo amostral é composto por usuários de internet, é possível inferir que o usuário tem a possibilidade e capacidade de usufruir de todas as facilidades e comodidades que a internet pode lhe proporcionar. Entretanto, é observável que parte dos internautas brasileiros não utilizam serviços bancários, mesmo diante da baixa qualidade no atendimento nas agências bancárias e das centenas de campanhas publicitárias empresariais incentivando o uso do *internet banking*.[5]

Se não é pela falta de habilidade no manuseio do computador ou pela falta do instrumento de acesso, é possível que o internauta brasileiro não confie que a infraestrutura de rede lhe garanta total segurança e privacidade ou não está seguro de si mesmo para realizar tais atividades. Incluem-se nessa categoria consultas (conta corrente, poupança, cartão de crédito), transações (pagamentos, investimentos, transferências, DOC, TED, recarga de celular) e outros serviços financeiros.

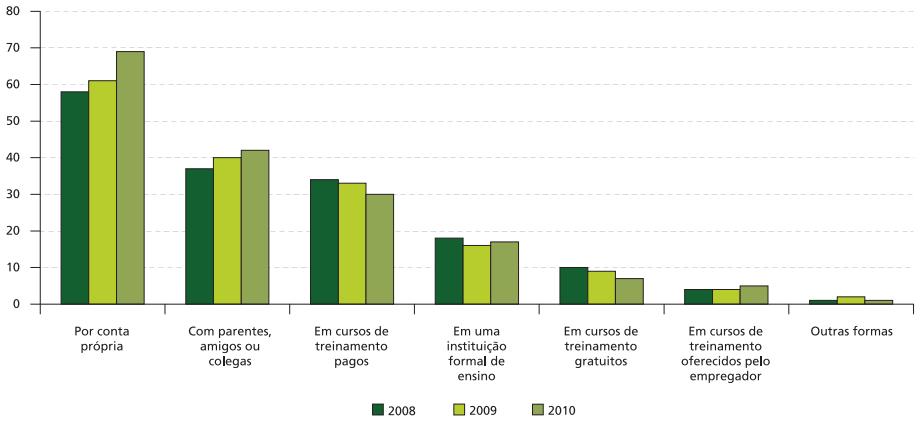
A pesquisa indicou que 51% dos internautas já realizaram pesquisa de preço na internet antes de adquirir um produto. Apenas 20% deles chegaram a realizar pelo menos uma compra e, destes, apenas 11% relataram ter tido problemas com compras *on-line* (atraso na entrega, produto com defeito, estelionato etc.).

5. É válido ressaltar que esta disparidade na proporção entre o uso de serviços financeiros e atividades como comunicação, lazer e pesquisa é mantida mesmo quando se restringe a amostra para indivíduos com 16 anos ou mais de idade.

Observou-se, ainda, que 29% dos internautas não realizam compras pela internet por preocupação com sua privacidade e segurança. Ou seja, existem vários fatores que impedem a dinamização do comércio eletrônico nacional, tais como falta de segurança na rede e incerteza de punição justa para os usuários de má-fé.

Conforme relatório da Symantec Corporation (2010), o Brasil tornou-se mais proeminente em todas as categorias relacionadas a atividades maliciosas analisadas por ela em 2009, exceto para *spam zombies*, em que já era o país mais bem classificado. Ainda conforme o relatório, o Brasil subiu para a terceira colocação, comparado ao resto do mundo, em atividades maliciosas. Ou seja, o temor dos usuários têm fundamento real. Existem ainda fatores endógenos, por exemplo, no caso em que o usuário não está maduro o suficiente para tomar os cuidados necessários para uma navegação segura. O gráfico 3 mostra uma tendência crescente de usuários que buscam capacitação por conta própria ou com a ajuda de pessoas próximas. Cursos de treinamento e formação estão perdendo espaço entre os novos internautas. Dessa forma, é natural que o processo de aprendizagem se dê de uma maneira não metódica, por meio de tentativas, erros e acertos. Durante este processo, é comum que um internauta novato não tenha acesso facilitado a informações claras, objetivas e seguras sobre segurança cibernética. Elaborar e divulgar documentos explicativos para formação de internautas conscientes pode ser uma boa estratégia governamental, de curto prazo e baixo custo.

GRÁFICO 3
Forma de obtenção de habilidades para uso do computador: percentagem sobre o total usuários de computador

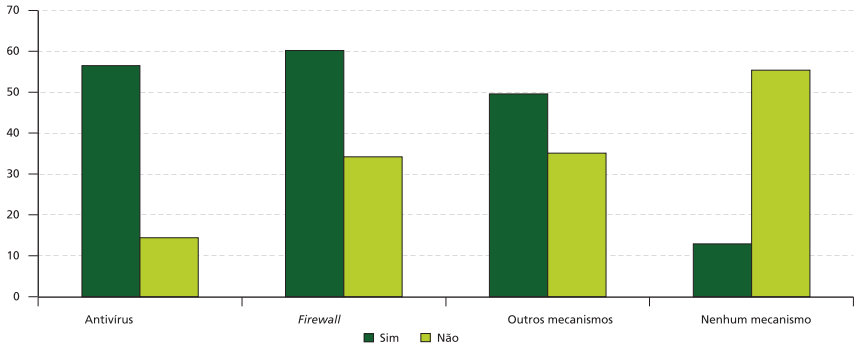


Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2010 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

Outra evidência que reforça esse argumento é o estudo de Takemura *et al.* (2008), que, por meio de um modelo econométrico, estimado com base numa amostra de firmas provedoras de acesso à internet (PSI) do Japão, aponta que as medidas e ações ligadas à educação e conscientização dos funcionários e usuários apresentam vantagens comparativas na relação custo-efetividade frente aos investimentos ligados à proteção tecnológica.

Por sua vez, os dados do CGI para domicílios apontam a importância de mecanismos tecnológicos no trato com incidentes cibernéticos.

GRÁFICO 4
Proporção de indivíduos que reportaram problemas de segurança – por mecanismo de defesa utilizado



Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2009 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

O gráfico 4 revela que há uma maior incidência relativa de problemas de segurança da informação entre indivíduos que reportaram adotar o uso de tecnologias como antivírus, *firewall* ou outros mecanismos como *antispam* e *antispyware*. Isto não significa que os mecanismos de defesa aumentam a probabilidade de ocorrência dos problemas, mas, sim, que há uma maior probabilidade de identificação do problema quando estes mecanismos são empregados.

Em resumo, é importante investir em conjunto tanto em capacitação quanto em tecnologias de segurança, pois ambos contribuem para a segurança do ciberespaço. A seguir, é mostrado que esta também é uma tendência quando se analisam os dados empresariais.

2.2 TIC Empresas

Na abordagem das empresas, a principal base de dados utilizada foi a Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Brasil – TIC Empresas 2009, também realizada pelo CGI (CETIC, 2009). Foram elaboradas

algumas tabelas, as quais relacionam a incidência de problemas de segurança da informação, a composição de funcionários que acessam a internet na empresa e as medidas de segurança da informação adotadas.

TABELA 1
Estatísticas sumárias – porcentagem sobre o total de firmas com acesso à internet (2009)

	Total	Proporção de funcionários com acesso à internet			
		Até 20%	De 21% a 50%	De 51% a 70%	Acima de 70%
Problema de segurança	**71,6**	65,1	75,7	81,6	81
Vírus	**63**	53,6	65,7	75,9	71
Cavalos de Troia	**53**	44,3	56,3	58,2	60,8
Worms ou *Bots*	**21**	14,9	19,7	29,7	29,4
Acesso interno não autorizado	**9**	7,4	7,9	11,9	11
Acesso externo não autorizado	**9**	5,8	9,7	14,8	13,2
Fraude facilitada por TIC	**6**	5,7	4,4	7,4	9,1
Negação de serviço (DoS)	**5**	3,6	4,9	7,9	8,5
Ataque ao servidor	**5**	3	5,6	5,8	7,6
Departamento de TI - DP.TI	**25**	16,2	25,1	38,4	49,7
Treinamento em TIC	**31**	22,5	32,3	49,4	43
Treinamento em segurança de TI	**38**	27,1	35,3	54,2	59,7

Fonte: Pesquisa TIC Empresas 2009 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

O primeiro dado que se pode destacar da tabela 1 é que 71,6%[6] das firmas reportaram ter encontrado algum tipo de problema de segurança. A adoção de contramedidas, tais como uma política de segurança da informação, o treinamento no uso das TICs e a presença de um departamento de tecnologia da informação (TI), é observada em proporções modestas, inferiores a 40% das firmas.

Ao relacionar problemas de segurança com número de funcionários com acesso à internet, percebe-se uma relação positiva entre ambos. De fato, quanto maior a quantidade de funcionários com acesso à rede, mais essa empresa é dependente de tecnologias da informação e maiores também são as possibilidades de falhas. Em outras palavras, utilizando a teoria do elo mais frágil, também conhecida pela expressão em inglês *weakest-link* (VARIAN, 2004), quanto mais elos existirem na cadeia, maior a probabilidade de se ter um elo mais frágil e suscetível à falha.

6. De certa forma essa é uma estimativa otimista, dado que firmas podem omitir a ocorrência de um incidente como forma de preservar a integridade do nome da empresa e o valor da firma perante o mercado.

TABELA 2
Problemas de segurança e existência ou não de departamento de TI e política de segurança

	Contramedidas em segurança da informação			
	Com departamento de TI	Sem departamento de TI	Com política de segurança	Sem política de segurança
Problema de segurança	78,1	69,3	77,8	66,4
Vírus	69,9	58,1	68,5	57
Cavalos de Troia	58,1	48,9	57	48
Worms ou *Bots*	32,3	15,1	29,9	13,7
Acesso interno não autorizado	11,2	7,4	11,1	6,9
Acesso externo não autorizado	14,5	6,5	12,8	6,2
Fraude facilitada por TIC	7,5	5,6	8	5
Negação de serviço (DoS)	8,6	3,8	7,3	3,8
Ataque ao servidor	6,6	4	6,5	3,7
Departamento de TI - DP.TI	-	-	46,9	14,5
Treinamento em TIC	50,4	23,1	49	19,4
Treinamento em segurança de TI	39,5	13,8	44,8	6,5
Política de segurança	65,2	26,5	-	-
Mecanismos de defesa	98,5	95,7	99,4	94,3
Antivírus	98,1	94,6	98,9	93,6
Antispam	84,2	64,8	84,8	61,3
Antispyware	80,8	56,8	79,4	53,7
Firewall	78,4	49,9	77,2	46
Sitema IDS[1]	55	25,2	53,2	21,3
Nenhum	1,5	4,5	0,5	5,7

Fonte: Pesquisa TIC Empresas 2009 (CGI/CETIC).
Elaboração dos autores.

Não obstante, na tabela 2, observa-se que, entre as firmas que possuem um departamento de TI e/ou adotam uma política de segurança da informação, a frequência dos problemas reportados é maior que no estrato de firmas que não possuem política ou departamento de TI. O fato de uma firma reportar um problema de segurança também está ligado à identificação do problema. Empresas que não possuem uma estrutura de TI para controlar e monitorar sua rede podem não conseguir identificar os problemas e vulnerabilidades que possam ocorrer. Portanto, acredita-se que os dados relacionados a empresas com departamento de TI ou com política de segurança sejam mais fidedignos e traduzam melhor a realidade.

Analisando os mecanismos de defesa, ainda na tabela 2, é possível encontrar mais evidências que comprovam a afirmação anterior. Firmas que possuem departamento de TI e/ou política de segurança apresentam melhores mecanismos

de defesa em todos seus critérios se comparadas àquelas que não possuem. Por exemplo, a existência de departamento de TI e/ou política de segurança mais do que dobra a chance de a firma contar com um sistema de detecção de intrusão (em inglês, *intrusion detection system* – IDS), que auxilia a identificação de invasões e acessos não autorizados – internos e externos.

Essa análise é condizente com um levantamento feito em 2010 pela Federação Nacional de Varejo dos EUA e pela First Data Corp, que aponta que 64% dos varejistas de pequeno porte acreditam que suas empresas não são vulneráveis a roubos cibernéticos. Embora também não estejam imunes, as empresas de maior porte têm maior capacidade de evitar prejuízos, uma vez que dispõem de maior aporte tecnológico.

Assim como na perspectiva dos domicílios, o investimento em capacitação de pessoas é fundamental para manter toda a estrutura segura. Em todo caso, um dos grandes desafios é convencer a alta administração de que parte dos investimentos deve ser dedicado também a evitar perdas em vez de apenas aumentar os lucros futuros, assegurando, assim, a importância estratégica da segurança cibernética.

3 CONCLUSÃO

Existem duas formas de aumentar a segurança no ambiente cibernético; uma é investir em infraestrutura e tecnologia, e a outra é investir em educação e conscientização do usuário sobre a segurança das informações na rede. O ideal é que ambas sejam desenvolvidas em conjunto, pois, se alguma delas for deixada para trás, fatalmente esta será o elo mais frágil para eventuais problemas de segurança.

Os dados evidenciaram que investimentos em segurança, quer no âmbito tecnológico ou em capacitação, são fundamentais para a identificação de eventos relacionados à segurança. A partir daí, o usuário ou a firma terá condições de escolher a melhor alternativa para eliminar ou minimizar potenciais prejuízos.

Os dados também mostraram que a situação dos indivíduos e firmas no Brasil, em relação a eventos de segurança, não é confortável. Há muito espaço para investimentos e melhorias tanto em sistemas tecnológicos quanto em capacitação de usuários. Elaborar e divulgar documentos para informação e formação de internautas conscientes pode ser uma boa estratégia governamental, de curto prazo e baixo custo, para reduzir a efetividade dos ataques tanto ao cidadão comum como às firmas brasileiras.

Este artigo é o primeiro de uma linha de pesquisa que o Ipea está iniciando para abordar o tema da segurança da informação tanto do ponto de vista privado quanto do setor público.

REFERÊNCIAS

CETIC – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO. Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC Empresas 2009: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil. [S.l.]: CETIC, 2009.

CETIC – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO. Comitê Gestor da Internet no Brasil. TIC domicílios e usuários 2010: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil. [S.l.]: CETIC, 2010.

MACHLUP, F. **The production and distribution of knowledge in the United States**. Princeton University Press, 1962.

SYMANTEC CORPORATION. **Symantec global internet security threat report**. Apr. 2010. Disponível em: <http://eval.symantec.com/mktginfo/enterprise/white_papers/b-whitepaper_internet_security_threat_report_xv_04-2010.en-us.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2011.

TAKEMURA, T.; OSAJIMA, M.; KAWANO, M. **Empirical analysis on information security countermeasures of Japanese internet service providers**. 2008. p. 18. (Discussion Paper).

VARIAN, H. System reliability and free-riding. *In*: CAMP, L. J.; LEWIS, S. (Eds.). **Economics of information security**: advances in information security. Norwell: Kluwer Academic Publisher, 2004. v. 12, p. 1-15.

CAPÍTULO 7

FIXO E MÓVEL: SUBSTITUIÇÃO OU COMPLEMENTARIDADE? EVIDÊNCIAS PARA O BRASIL*

Nathalia Almeida de Souza Lobo**

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos cinquenta anos, o setor de telecomunicações brasileiro evoluiu de um sistema mal estruturado de operadores em nível municipal, caro e de pouca penetração, a um sistema de âmbito nacional e de grande porte. O número de linhas fixas expandiu da ordem de um milhão para cerca de 40 milhões de assinantes desde a privatização em 1998.

Não obstante os grandes avanços na penetração e diminuição de preços, tanto em serviços fixos quanto móveis, observou-se, na grande maioria das economias do mundo, uma enorme evolução na demanda por serviços de telefonia móvel. No Brasil, a tendência não foi diferente. Partindo de um mercado quase inexistente nos anos 1990, para mais de 217 milhões de assinantes móveis, em junho de 2011,[1] o mercado de telefonia móvel ultrapassou o de linhas fixas, tornando-se 4,5 vezes maior em número de linhas.

Apesar da grande discrepância entre o número de linhas fixas e móveis, o serviço fixo ainda não foi significativamente suprimido. Embora o número total de linhas fixas esteja estável ou descendente, uma contração líquida em segmentos de consumidores específicos vem ocorrendo, enquanto outros usuários entram na planta de assinantes em razão de serviços suplementares, como internet e outras demandas de acesso de dados. Assim, linhas fixas de pouca receita vêm sendo substituídas por usuários de alta renda com contas significativamente mais altas. Desta forma, embora o número total de assinantes possa não variar ou mesmo declinar, a receita total com o serviço pode ter aumentado ou se mentido constante.

---

* As opiniões emitidas nesta publicação são exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República ou da Agência Nacional de Telecomunicações.

** Especialista em Regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).1. Dado da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

1. Dado da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Outro fato interessante é que, embora o número de linhas móveis seja exorbitantemente mais alto do que o de telefonia fixa, 82% das linhas móveis são compostas por usuários pré-pagos. Estes usuários representam um segmento que, em média, gasta menos por terminal, gerando menores níveis de receita.

Assim, nos últimos anos, observaram-se mudanças significativas na composição das carteiras das famílias quanto ao uso dos serviços de telecomunicações. Estas mudanças sugerem a necessidade de uma análise de efeito cruzado entre o serviço de telefonia fixa e móvel, tanto em nível de acesso quanto de uso de minutos.

Apesar de ambos os serviços proverem o mesmo tipo de serviço de voz básico, eles se distinguem em funções como mobilidade e *status* apresentado por terminais móveis, enquanto terminais fixos possuem melhor qualidade de transmissão e bandas mais largas para o provimento de acesso à internet. Desta maneira, o telefone móvel pode apresentar-se como um substituto ou um bem complementar ao telefone fixo. No entanto, o telefone fixo apresenta-se como um substituto ruim ao serviço móvel.

Muitas pesquisas têm sido realizadas com a intenção de encontrar a relação entre serviços fixos e móveis. Rodini, Ward e Woroch (2003), utilizando dados em nível doméstico dos Estados Unidos, estimaram um logit para calcular a elasticidade-preço cruzada entre os serviços e encontraram evidências de substituibilidade entre eles. A autoridade reguladora austríaca encontrou evidências de efeitos de substituição forte para os preços das chamadas e efeitos menores de substituição entre os preços de acesso dos serviços telefônicos móveis e fixos.[2] Reforçando estes estudos, Vagliasindi, Guney e Taubman (2006), ao avaliarem a competição entre a linha fixa tradicional e serviços móveis para a Europa Oriental e antiga União Soviética,[3] encontraram evidências de efeitos de substituição de terminais fixos por móveis em nível nacional.

Por sua vez, Miravete (2008), ao descrever as táticas de preços das empresas concorrentes, a fim de determinar se o serviço móvel e o fixo podem ser considerados bens complementares ou substitutos, encontrou evidências para a existência de complementaridade entre as opções tarifárias. Similarmente, Garbacz e Thompson (2007) verificaram indícios de complementaridade dos serviços móveis no mercado de linhas fixas ao avaliar um conjunto de dados em painel para 53 países em desenvolvimento. No entanto, na equação de demanda pelo serviço móvel, averiguou-se a presença de substituibilidade.

2. Ver Briglauer, Schwarz e Zulehner (2009).
3. Os autores utilizaram dados de países para o ano de 2002.

Portanto, os resultados das análises dos efeitos cruzados entre serviços móveis e fixos não são óbvios, mas podem fornecer informações importantes para ações normativas. No caso da existência de efeitos fortes de substituição do serviço fixo pelo serviço móvel, pode-se demonstrar uma intercalação entre os mercados e, portanto, evidenciar a existência de concorrência entre o mercado de telefonia fixa e móvel. Este fato permite ao órgão regulador adotar medidas mais frouxas de tetos tarifários ou mesmo autorizar a prática de preços concorrenciais no mercado de telefonia fixa.

A avaliação das elasticidades preço da demanda cruzada da telefonia fixa e móvel para o Brasil torna-se ainda mais relevante, neste momento, devido às várias mudanças ocorridas, nos últimos anos, no mercado de telecomunicações. Em 2007, os vencedores do leilão de faixas de frequências 3G para serviços de linhas móveis foram obrigados a ampliar o acesso aos serviços móveis para os municípios em que este serviço ainda não estava disponível. Estas obrigações devem ser cumpridas até abril de 2013, o que pode resultar em mudanças profundas na estrutura de mercado entre os serviços de linha fixa existentes e o serviço móvel recém-implantado.

Além disso, houve a revisão dos contratos de concessão em 2010, que teve o propósito de manter a boa qualidade de serviço a preços razoáveis nos próximos cinco anos. Como revisões tarifárias estão previstas no contrato, reconhecer os efeitos cruzados entre o serviço fixo e móvel é fundamental para determinar melhores arranjos para o setor de telecomunicações visando o interesse público, bem como a manutenção de mercados de telecomunicações saudáveis. Como discutido anteriormente, evidências de efeitos de substituição forte entre serviços móveis e fixos pode impulsionar a diminuição da regulação sobre as tarifas de telefonia fixa.

A análise proposta neste estudo também é relevante para a formulação de novas políticas públicas que acomodem os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo.

Outra discussão atual entre os mercados móvel e fixo são os custos de interconexão. A tarifa base para a interligação da telefonia fixa com a infraestrutura móvel é considerada excessivamente alta por muitos, embora existam argumentos de que este é um preço justo, que garante a expansão da penetração de serviços de telefonia. Para a tomada de decisão no que tange às políticas públicas sobre esta questão, é fundamental a estimação do efeito cruzado entre estes mercados. Por isso, a variável VC1, tarifa de interconexão, também foi incluída nesta análise.

Vale ressaltar ainda que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) colocou em consulta pública, no ano de 2010, o regulamento sobre os critérios de reajuste das tarifas das chamadas do serviço telefônico fixo comutado envolvendo

acessos do serviço móvel pessoal. Existem, portanto, movimentos dentro da agência para reavaliar as tarifas de interconexão fixo-móvel. Desta forma, aferir o impacto do VC1 sobre a demanda de telefonia fixa e móvel é de suma importância para melhor entender os impactos da alteração desta tarifa.

Por fim, este estudo visa encontrar os efeitos cruzados entre os serviços de telefonia móvel e fixa para dados brasileiros de telecomunicações. O objetivo é determinar se existe efeito de substituição ou de complementaridade entre os dois serviços, bem como avaliar o efeito dos custos de interconexão entre redes fixas e móveis sobre a demanda. Portanto, a pesquisa concentra-se na estimativa dos determinantes monetários e não monetários da demanda por telefonia e no teste dos efeitos substituição e complementaridade entre as linhas de telefonia móvel e fixa.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa segue a mesma estrutura desenvolvida por Narayana (2008), tendo-se utilizado um modelo logit binário a fim de encontrar efeitos cruzados para os mercados brasileiros de telefonia móvel e fixa.[4] Primeiro, as estimativas para a probabilidade de assinantes de telefonia fixa adquirirem serviços móveis de voz são calculados. Um segundo modelo logit é estimado para encontrar a demanda de telefone fixo entre os assinantes e os não assinantes desta modalidade de serviço. Esta metodologia permite calcular os efeitos de substituição e de complementaridade de forma não simétrica entre os dois mercados. A primeira estimativa é dada por:

$$\ln\left[\frac{\rho_i^{M}}{(1-\rho_i^{M})}\right] = \alpha Pafix_i + \beta Pmfix_i + \gamma Pmm_i + \theta VC1 + \Sigma(\gamma_j X_{ij})$$

Onde $Pafix_i$ é o preço do acesso/assinatura básica do serviço fixo para o i-ésimo consumidor, $Pmfix_i$ é o preço do minuto do telefone fixo e Pmm_i é o preço do minuto da telefonia móvel. $VC1_i$ é uma tarifa regulada que compõe os custos de interconexão de redes fixas para redes móveis, X é uma matriz composta por variáveis de domicílio e ρ_i^{M} é a probabilidade de subscrição do i-ésimo domicílio ao serviço de telefonia móvel. A segunda estimativa calcula a demanda por telefones fixos e informa a probabilidade de um domicílio ter telefone fixa.

4. Esta abordagem do uso de modelo logit para calcular elasticidades entre segmentação de mercado é bastante utilizada na literatura. Por exemplo, Kamakura e Russel (1989) discutem o uso destes modelos probabilísticos para este tipo de mensuração.

Os dados usados foram os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano de 2008, e os da Anatel, nos casos da tarifa homologada para os serviços de telefonia fixa. Os preços para o serviço móvel foram coletados a partir de *sites* durante o ano de 2008, considerando preços promocionais e não promocionais ponderados pela quantidade de assinantes de serviço pré e pós-pago. A tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis usadas no modelo.

TABELA 1
Estatística descritiva

Variável	Média	Desv. pad.	Min.	Máx.
Crianças	0,52	0,84	0	9
Moradores com mais de10 anos	2,79	1,36	1	17
Renda *per capita* (Em R$)	709,22	1.334,35	0,00	150.000,00
VC1 (custo de interconexão)	0,46	0,01	0,45	0,48
Pmm (preço minuto móvel)	0,80	0,02	0,71	0,82
Pmfixo (preço minuto fixo)	0,07	0,00	0,07	0,08
Pafixo (preço assinatura fixo)	28,55	0,38	26,20	28,84

Elaboração da autora.

3 RESULTADOS

As tabelas 2 e 3 apresentam os coeficientes ou efeitos marginais, bem como as elasticidades para as equações de logit, respectivamente. As duas primeiras colunas representam os resultados para usuários de telefonia fixa adquirirem serviços móveis. As duas últimas colunas são os resultados para a demanda por telefonia fixa entre consumidores ou não de produtos de telefonia.

TABELA 2
Coeficientes estimados

Variável	**Coeficientes**			
	y = Pr(móvel) (predict)		y = Pr(fixo) (predict)	
	= ,89316429		= ,4146958	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Crianças	0,0403575	0,0276653	-0,0471417	-0,0559219
	0,00197	0,00166	0,00213	0,00228
Moradores com mais de10 anos	0,0630487	0,0409746	0,0625114	0,039686
	0,0011	0,00104	0,00121	0,00129
Renda *per capita*	0,0000621	0,0000279	0,000317	0,0001804
	0	0	0	0

(Continua)

(Continuação)

VC1	0,6990319	0,8098462	-7,874141	-7,296555
	0,14685	0,12448	0,23356	0,24889
Pmm	-0,282227	-0,2710093	1,109338	1,05291
	0,05308	0,04429	0,07426	0,07893
Pmfixo	2,000165	1,17228	12,67531	10,89376
	0,43418	0,36	0,57837	0,61268
Pafixo	0,0128887	0,010878	0,0350246	0,0355308
	0,00415	0,00343	0,0049	0,00522
Internet	-	0,1309975	-	0,4607103
		0,00299	-	0,00358
LR chi2	5134,49	7685,9	21727,5	33542,12
Prob > chi2	0	0,000	0,000	0,000
Pseudo R2	0,1361	0,2037	0,1394	0,2153

Elaboração da autora.

TABELA 3
Elasticidades estimadas

Variável	Elasticidades			
	y = Pr(móvel) (predict)		y = Pr(fixo) (predict)	
	= ,89316429		= ,4146958	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Crianças	0,0166245	0,0111858	-0,0564813	-0,0679009
	0,00082	0,00067	0,00259	0,00281
Moradores com mais de10 anos	0,1997048	0,1273903	0,395107	0,2542065
	0,00362	0,00334	0,00776	0,0083
Renda *per capita*	0,0758018	0,0333969	0,510517	0,2943248
	0,0019	0,00165	0,00542	0,00552
VC1	0,3539248	0,4024629	-8,295524	-7,790277
	0,07437	0,06192	0,24882	0,26797
Pmm	-0,2480628	-0,2338064	2,017854	1,940938
	0,04667	0,03825	0,13533	0,14574
Pmfixo	0,1563769	0,0899596	2	1,783622
	0,03396	0,02763	0,0941	0,10078
Pafixo	0,4027345	0,3336321	2,270116	2,333855
	0,12965	0,10518	0,31814	0,34319
Internet		0,0624243		0,2558963
		0,00139		0,00259

Elaboração da autora.

Todas as estimativas são significantes a 1%, e o segundo modelo apresentou melhor especificação. Portanto, controlar a presença de internet nas residências mostrou-se importante. Isto pode ser devido ao fato da aquisição de linhas fixas estar associada ao uso do acesso de dados.

As elasticidades foram obtidas calculando-se os coeficientes estimados do modelo logit multiplicado pela médias dos valores das variáveis independentes sobre as probabilidades estimadas, logo $\overline{P} / \hat{\rho}_i * \hat{\beta}$. Este método de estimação foi aplicado para ambas as equações estimadas, de demanda por telefonia fixa e por telefonia móvel.

Os resultados da elasticidade para a equação do serviço móvel para o segundo modelo revelam que todas as elasticidades calculadas estão entre -1 e 1, o que indica que o serviço móvel é relativamente inelástico às variáveis no modelo. A estimativa mais inelástica é obtida pela presença de crianças no domicílio. Embora com valor positivo, as crianças têm muito pouca influência sobre o consumo de linhas móveis.

A aquisição do serviço móvel também é muito pouco sensível às variações de renda. A elasticidade da demanda para esta variável é de 0,03. Isto não significa, no entanto, que as pessoas consomem mais minutos deste tipo de serviço quando aumenta a sua renda. O que o modelo sugere é que, independentemente da renda, as pessoas tendem a adquirir serviços móveis.

Todas as variáveis de preço têm os sinais esperados na equação de demanda por serviço móvel. Um aumento de 10% no preço dos serviços móveis reduz o consumo de telefonia móvel em 2,3%. Preços para os acessos fixos e uso de minutos de serviços fixos de telecomunicações apresentam sinais positivos de 0,34 e 0,09, respectivamente. Assim, entre os assinantes de telefonia fixa, o serviço móvel e fixo são considerados substitutos, uma vez que um aumento no preço da telefonia fixa aumenta a demanda por telefonia móvel. É importante notar que as pessoas são mais sensíveis ao preço da assinatura básica do que ao preço do minuto da telefonia fixa.

No entanto, a variável de preço mais sensível nesse modelo é o VC1, que é o custo de interconexão fixo-móvel. Um aumento de 10% nesta tarifa leva a um aumento do consumo de serviços móveis em 4%. Assim, altos valores de VC1 favorecem aquisições de serviços móveis.

Na equação de demanda por telefonia fixa, um aumento de 10% em valores VC1 reduz aquisições de telefonia fixa em 78%. Desta forma, a demanda por telefonia fixa é extremamente sensível a valores VC1. Portanto, aumentos desta tarifa levam à intensificação da demanda por telefonia móvel e à diminuição do uso de telefonia fixa.

Um aumento de 10% no preço do minuto móvel leva a um aumento de 19,4% na aquisição de linhas fixas, o que sugere que existe um efeito substituição fixo-móvel.

A presença de acesso à internet nos domicílios leva a um aumento de 0,26 na subscrição de serviços de telefonia fixa. A demanda por telefonia fixa é um pouco mais sensível à renda. Um aumento de 10% da renda gera aumento de 2,9% na demanda de linhas fixas, enquanto, para o serviço móvel, a mesma alteração na renda leva a um aumento de uso de 0,3%.

Sinais inesperados de elasticidade aparecem no preço do acesso e preços de minuto fixo na equação de demanda por telefone fixo. O que se espera é que aumentos neste preço diminuam a demanda por este serviço. Ao contrário do esperado, estes sinais são positivos e acima da unidade: para o preço de acesso é 2,33, e para o preço de utilização é 1,78. Apesar de ser estranho, isto pode acontecer por causa da falta de concorrência, já que o serviço móvel não é um substituto perfeito ao se falar de qualidade e disponibilidade de banda. Ainda, os serviços fixos são monopolizados por região no Brasil. Dessa forma, apesar dos aumentos de preços, a necessidade leva os assinantes a pagarem o preço, seja qual for. Este pode ser o caso, mas mais estudos devem ser realizados.

4 CONCLUSÃO

Desde a privatização das redes de telecomunicações no Brasil, em 1998, tanto o serviço de linha fixa quanto o de linha móvel se expandiram em grandes proporções. No entanto, o número de assinantes de telefonia móvel ultrapassou o número de telefones fixos em 4,5 vezes. Apesar da grande discrepância entre o número de linhas fixas e móveis, o serviço fixo ainda não foi significativamente suprimido. Este estudo centrou-se, portanto, em determinar se o serviço móvel está substituindo o serviço de linha fixa convencional. Usando um modelo logit binário, conforme Narayana (2008), com dados de domicílios da PNAD para 2008, o estudo avalia os efeitos cruzados entre os mercados de telefonia móvel e fixa no Brasil.

Primeiramente, as estimativas para a probabilidade de assinantes de telefonia fixa adquirirem serviços móveis de voz foram calculados. Em seguida, um segundo modelo logit foi estimado para encontrar a demanda de telefone fixo entre os assinantes e os não assinantes de telefone fixo.

As evidências sugerem que os serviços móveis e fixos são substitutos, embora de forma assimétrica. Probabilidades de telefonia fixa são muito mais sensíveis a alterações de preço do serviço móvel, sendo acima da unidade. Assim, a telefonia móvel é um razoável substituto para a telefonia fixa, mas o serviço fixo é um substituto fraco do serviço móvel.

Além disso, a demanda pelo serviço móvel é menos elástica a variações de renda, apresentando uma elasticidade de 0,03 em comparação com 0,29 da telefonia fixa. Todas as elasticidades para o serviço de telefonia móvel estão abaixo da unidade. Assim, a demanda por este serviço é relativamente inelástica.

Uma das principais conclusões da pesquisa é que um dos fatores preponderantes que levam à expansão da demanda pela telefonia móvel e à retração de linhas fixas é o preço de interconexão de fixo-móvel, representado pela variável VC1. Pequenas alterações nesta tarifa podem levar a um grande impacto sobre os serviços de telefonia fixa. Um aumento de 10% no VC1 provoca uma redução de 78% na procura por linhas fixas. Isto pode ser visto como um indício de que a tarifa de interconexão favoreceu a expansão das redes móveis, aumentado sua penetração e densidade. No entanto, ao se reavaliar os valores da VC1, outros aspectos como continuidade de investimentos nas redes e questões comportamentais devem ser levados em consideração. Uma redução drástica da VC1 pode trazer consequências indesejadas, como a retirada dos investimentos do setor, sem que traga, na outra ponta, o aumento esperado da base de assinantes da telefonia fixa. Isto pode ocorrer em função de hábitos de consumo adquiridos ao longo dos anos devido aos altos preços de interconexão fixo-móvel praticados.

REFERÊNCIAS

BRIGLAUER, W.; SCHWARZ, A.; ZULEHNER, C. **Is fixed-mobile substitution strong enough to de-regulate fixed voice telephony?** Evidence from the Austrian Markets. Vienna: Forschungsinstitut für Regulierungsökonomie/ WU Vienna University of Economics and Business, 2009. (Research Institute for Regulatory Economics Working Papers). Disponível em: <http://epub.wu.ac.at/1216/>.

GARBACZ, C.; THOMPSON JUNIOR, H. G. Demand for telecommunication services in developing countries. **Telecommunications policy**, v. 31, p. 276-289, 2007.

KAMAKURA, W. A.; RUSSELL, G. J. A probabilistic choice model for market segmentation and elasticity structure. **Journal of Marketing Research**, v. 26, n. 4, p. 379-390, 1989.

MIRAVETE, E. **Competing with menus of tariff options**. 2008. Mimeografado.

NARAYANA, M. R. **Substitutability between mobile and fixed telephones**: evidence and implications for India. Tokyo: CIRJE/University of Tokyo, 2008. (Discussion Paper).

RODINI, M.; WARD, M. R.; WOROCH, G. A. Going mobile: substitutability between fixed and mobile access. **Telecommunications Policy**, v. 27, p. 457-476, 2003.

VAGLIASINDI, M.; GUNEY, I.; TAUBMAN, C. Fixed and mobile competition in transition economies. **Telecommunications Policy**, v. 30, p. 349-367, 2006.

PARTE IV

REFLEXÕES SOBRE COMUNICAÇÃO

CAPÍTULO 1

A FACE ÚNICA DA MOEDA: A COBERTURA MIDIÁTICA DAS REUNIÕES DO COPOM

Pedro Cavalcanti[1]

1 INTRODUÇÃO: A FINANCEIRIZAÇÃO DO NOTICIÁRIO

Desde o final do século passado, a cobertura econômica dos principais jornais brasileiros vivencia um processo de financeirização. Em outras palavras, nas páginas das editorias de economia, predomina, desde então, a presença de fontes e temas ligados ao mercado financeiro: analistas de corretoras, consultorias de mercado e bancos são constantemente e desproporcionalmente ouvidos sobre assuntos como juros, inflação, ações, etc. Esse processo foi minuciosamente descrito e mensurado na tese de doutoramento da jornalista Paula Puliti[2].

A autora analisou "580 matérias de alto de página dos jornais o *Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*, retiradas de uma amostra de 14 semestres entre 1989 e 2002" e constatou que "a partir de uma lista de temas associados ao neoliberalismo-financeiro, os assuntos relacionados à financeirização apareceram na liderança da lista dos cinco de maior prevalência em 13 anos".

É inegável que a agenda do mercado financeiro ganhou importância e espaço no noticiário econômico no mundo inteiro e não só no Brasil, acompanhando o crescimento e desregulamentação das finanças internacionais. O destino dos países esteve, nas últimas décadas, cada vez mais atrelado aos humores dos investidores. Além disso, para uma camada da população mundial, que compõe o público leitor de jornais, questões relacionadas ao investimento e ao endividamento se tornaram parte do dia-a-dia: as finanças se "popularizaram".

Aqui, no entanto, a financeirização da cobertura econômica foi mais rápida e intensa. O economista ligado a instituições financeiras surgiu como fonte "segura", "isenta" e quase exclusiva na análise do cenário e da política econômica do país. No mesmo trabalho, PULITI mostra que "[...] as fontes do setor financeiro predominaram em 11 dos 14 semestres analisados [...] e

1. Técnico de Desenvolvimento e Administração e Assessor de Imprensa e Comunicação do Ipea.

2.PULITI, Paula. *A financeirização do noticiário econômico (1989-2002).* 2009. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

que os financistas não apenas eram ouvidos para comentar os movimentos do mercado de capitais, mas também estenderam sua influência sobre o noticiário macroeconômico".

A principal razão, mas não única, foi o descrédito das autoridades econômicas estatais, provocado pela crise da dívida externa. O descontrole fiscal e monetário do início dos anos noventa levou o país à hiperinflação e disseminou entre os brasileiros um elevado grau de desconfiança em relação aos governos.

Particularidades do funcionamento interno das redações reforçaram este movimento. Além de supostamente críveis, por não pertencerem à máquina de um Estado tido como gastador e corrompido, os especialistas obtiveram espaço desproporcional por estarem disponíveis e alimentarem os jornalistas com estudos e dados sempre de acordo com a agenda do momento. Dificilmente outra instituição da sociedade civil tem a capacidade e produtividade para suprir de forma constante as necessidades da pauta diária.

Como critério de noticiabilidade, estar acessível dentro do espaço de tempo entre duas edições diárias, com dados prontos e rapidamente assimiláveis é, na maior parte dos casos, tão importante quanto ser relevante. As assessorias econômicas de bancos e outras instituições financeiras têm, em seus quadros, economistas treinados para tratar com a imprensa e estrutura capaz de processar uma infinidade de dados macroeconômicos. Some-se a isso o fato de que, por sua suposta isenção, as informações repassadas por esses especialistas dificilmente necessitam de verificação, o que acelera a produção das notícias. Não são raros textos apoiados por uma única fonte.

Medir quantitativamente a presença de temas e fontes do mercado financeiro na cobertura econômica não é, porém, a única maneira de avaliar a financeirização do noticiário. Notícias e reportagens publicadas diariamente constituem, mesmo que de forma fragmentada, uma narrativa. Como bem sintetizou MOTTA[3]:

"Reunir as notícias isoladas em sequências ou histórias contínuas não é mero capricho nem justificativa metodológica. É assim que se move a mente do receptor. Ao ler/ver/ouvir as notícias de hoje as pessoas associam os fatos, causas, consequências, põe os episódios de hoje nas histórias de ontem, relacionam pontos, associam antecedentes e consequentes, demarcam começos e finais de histórias temáticas".

Como toda narrativa, a sequência diária de fatos econômicos representa intrigas e acontecimentos e constrói personagens, com suas respectivas funções na

3. MOTTA, Luiz Gonzaga. *Análise pragmática da narrativa jornalística* In: LAGO, C.; BENETTI, M. (orgs.) *Metodologia de pesquisa em Jornalismo*. Vozes, Petrópolis – Rio de Janeiro, 2010.

história, sob significados de fundo moral, em que pouco se distanciam da fábula: "toda narrativa jornalística, por mais que se pretenda isenta e imparcial, é também fortemente influenciada por um fundo ético ou moral"[4].

A análise da narrativa jornalística permite, portanto, revelar como se constrói mitos que validam a fala de determinados "tipos" de personagem ao mesmo tempo em que geram desconfiança em relação a alguns e ridicularizam outros, como, por exemplo, muitos movimentos sociais. No jornalismo, apesar das estratégias fáticas, de simulação de uma verdade objetiva, a linguagem, o enfoque e o contexto em que determinadas fontes são apresentadas criam polos de protagonismo e antagonismo.

Sob esta perspectiva da pragmática do discurso jornalístico, o artigo pretende, de forma ainda preliminar, avaliar a cobertura das reuniões do Comitê de Política Monetária do Banco Central (BC). Por ser uma sondagem inicial, o texto se focará no período em que o assunto ganhou contornos mais polêmicos: a última semana de agosto de 2011 (28/08 a 04/09), quando o BC contrariou as expectativas do mercado e iniciou uma sequência de cortes na taxa de juros básica da economia (Selic).

Uma análise deste tipo parece, a princípio, pouco relevante por tratar de apenas um dos vários assuntos do jornalismo econômico. Um olhar mais atento permite, no entanto, perceber que as implicações das reuniões do Copom vão além do fato em si. Primeiro porque o comportamento da imprensa nesses momentos apresenta de forma mais clara as características do fenômeno de financeirização do noticiário. Além do mais, a política monetária é a síntese de uma forma de pensar a economia que culmina em conseqüências para toda a sociedade.

A próxima seção trará uma descrição de textos publicados no período pelos jornais o *Estado de S. Paulo* e *O Globo*. Eles servirão de base para as análises seguintes. Antes, porém, é preciso ressalvar que o artigo não entra na discussão econômica sobre a validade da política de controle monetário da inflação. Não é esse o objetivo do texto, até porque o autor não tem formação e competência técnica para aprofundar nestes assuntos.

2 DESCRIÇÃO: A COBERTURA MIDIÁTICA DA REUNIÃO DO COPOM

No período analisado (28/08 a 04/09/2011), foram encontrados 24 artigos em *O Globo* sobre os assuntos "taxa Selic" e "reunião do Comitê de Política Monetária", entre textos noticiosos e de opinião. Em o *Estado de S. Paulo*, o número foi menor, 23, mas também significativo para sete edições do diário. Em ambos, a média diária de presença destes assuntos superou três artigos[5].

4. Idem.

5. Os artigos analisados podem ser consultados no Banco de Notícias da Biblioteca do Senado Federal <www.senado.gov.br/bdsf>.

O assunto foi mais abordado, obviamente, na edição seguinte ao anúncio da decisão do BC, mas em nenhum dia daquela semana juros e Copom deixaram de estar na pauta e a repercussão continuou até as edições dominicais (04/09). Se considerarmos, na amostra, as matérias sobre o ajuste fiscal anunciado pela presidenta Dilma Rousseff às vésperas do encontro do Copom e sobre a desaceleração do PIB, textos que citam os juros Selic, mais cinco artigos de *O Globo* e outros oito de *O Estado de S. Paulo* poderiam ser incluídos.

O Globo trouxe, em sua edição de domingo (28), um editorial sobre o assunto com o título "Momento ainda é de rigor monetário". O argumento do texto é de que "altas doses de juros têm sido necessárias, infelizmente, para evitar desequilíbrios de preços, situação provocada por um longo período de distorções acumuladas". Para concluir, o editorialista aponta que, "por causa do peso do setor público na economia, o esforço de controle está concentrado na mão do Banco Central".

Estado de S. Paulo optou por um texto noticioso[6] que descreve a previsão do mercado de uma queda forte na Selic no mês de outubro. As opiniões dos agentes financeiros estariam sendo contaminadas pelos desdobramentos da crise internacional. As projeções, segundo o *Estadão*, garantiam, no entanto, que na reunião daquela semana o Copom manteria a taxa Selic no patamar do momento.

O mesmo texto reconhece que há sinais "concretos" de desaceleração da economia, medida principalmente pelo índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br), que busca antecipar os movimentos do Produto Interno Bruto (PIB).

As previsões sobre o comportamento dos juros básicos da economia continuaram sendo abordadas nas páginas de *O Estado de S. Paulo* nos três dias seguintes, mas agora acompanhadas pela repercussão da contenção orçamentária de R$ 10 bilhões, anunciada no dia 29 pela presidenta Dilma Rousseff.

O diário, no texto de opinião "Bons modos no orçamento", avaliou que as medidas anunciadas "não são um arrocho fiscal [...]" por que "nenhum sacrifício será necessário para a elevação do resultado primário [...]". Na conclusão, o jornal ressalta "[...] que esse lance não sirva de pretexto para a redução dos juros básicos antes da hora [...]", pois "a credibilidade do Banco Central irá pelo ralo[...]".

A edição trouxe ainda quatro textos em que analistas descartavam cortes imediatos nos juros, avaliavam o superávit fiscal obtido até aquele momento – tido como não estrutural, por se basear em receitas extraordinárias – e criticavam o descumprimento freqüente do centro da meta de inflação (4,5% no Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Além disso, os economistas consultados indica-

6. DANTAS, Fernando. *Mercado antecipa queda forte da Selic*. O Estado de S. Paulo, 28/08/2011.

ram uma piora na crise econômica mundial, apesar de imediatamente descartarem que isso levaria a um corte nos juros.

Além dos analistas, o governo aparece como fonte nas matérias, principalmente para explicar o corte proposto nos gastos, e há um comentário de dirigente de central sindical. No grupo de analistas consultados pelo jornal, destacam-se economistas de bancos, corretoras e consultorias do mercado financeiro.

Apenas duas das fontes são exceções: também foram ouvidos o presidente do Conselho Regional de Economia de São Paulo e um especialista em contas públicas apresentado sem credenciais de instituições. Em uma das matérias, sobre projeções do mercado, as análises baseiam-se na fala de apenas uma fonte do mercado financeiro[7].

A cobertura de *O Globo* nos dias 30 e 31/08 é mais crítica às medidas do governo e enfática na constatação de que ainda não havia espaço para a queda dos juros. Alguns títulos são bastante expressivos: "Economistas são unânimes em prever que juros serão mantidos em 12,5%", sobre a reunião do Copom; "Boa promessa", "Não Piora o cenário, o que já é bom", "Superávit maior não é ajuste fiscal, diz analista", sobre o corte de gastos.

A certeza passada por títulos fortes vem, da mesma maneira que em *O Estado de S. Paulo*, da consulta a analistas. E, no caso de *O Globo*, eles estão mais presentes, inclusive os mesmo aparecem repetidas vezes no noticiário. São, em sua maioria, economistas também de consultorias e corretoras, com exceção a alguns professores de universidades, um economista de federação patronal e, novamente, o mesmo especialista em finanças pública sem nenhuma ligação clara com instituições.

O enredo dos artigos segue semelhante ao constatado em *O Estado de S. Paulo*: os cortes de gastos são possíveis por causa de um excesso de arrecadação que não se repetirá e que isso não deveria afetar a decisão do Banco Central. Assim como o diário paulista, *O Globo* trouxe para a cobertura a figura do sindicalista, mas revelando detalhes jocosos.

Com o título, "Fome de tubarão: Sardinha contra juro alto", uma pequena nota descreve a manifestação de uma central sindical. O destaque é a distribuição de sardinha, que simboliza "o prato predileto dos tubarões", referência aos banqueiros. O texto é finalizado com a frase de um policial: "tem mais sardinha que gente".

Depois de dois dias de reunião, o Banco Central anunciou, no início da noite do dia 31, a decisão de cortar em 0,5 pontos percentuais os juros básicos da economia. As críticas ao governo e ao BC foram numerosas no dia seguinte.

7. OTTA, Lu Aiko. *Mercado prevê crise longa e refaz projeções*. O Estado de S. Paulo, 30/08/2011.

O Globo publicou quatro artigos com títulos como: "BC cedeu", "Por essa ninguém esperava", "Presidente fez pressão por cortes". Articulistas do diário afirmaram "não fazer sentido reduzir os juros naquele momento" e que a atitude do Copom "provava que o BC se rendeu a pressões e estaria disposto a aceitar um pouco mais de inflação".

Economistas de corretoras e bancos foram novamente ouvidos pelo jornal e se disseram "chocados" com a medida. Avaliaram ainda que o corte foi prematuro porque havia "sinais contraditórios na economia". *O Globo* registrou, nos rodapés das matérias, a posição de federações patronais e sindicalistas, que elogiaram o corte.

O Estado de S. Paulo repercutiu mais o assunto, em seis matérias, porém optou por títulos neutros como: "BC alega crise externa para cortar juros", "Banco Central aposta em recessão mundial", "Sombras da crise global e pressões políticas". A opção por amenizar os títulos não significou que o jornal se eximiu de criticar a medida do Banco Central. Com pouquíssimas fontes ouvidas, a maioria não identificada, os artigos publicados, mesmo os noticiosos, apresentaram conteúdos com elevado grau de editorialização.

A linha de argumentação variou pouco em relação a *O Globo*. Seguem alguns trechos: "[...]nada, portanto, que exigisse do Banco Central ações expansionistas imediatas [...]", "pressionado diretamente pelo Palácio do Planalto", "O BC recorreu a sinais débeis do governo a respeito da política fiscal para justificar a redução dos juros".

Contraditoriamente, na mesma edição, *O Estado de São Paulo* noticiou, no texto "Queda da confiança e desaquecimento industrial", que as expectativas dos consumidores haviam declinado em relação ao ano anterior e que a Pesquisa Industrial Mensal da Produção Física (Pimes) do IBGE apontava para um enfraquecimento do setor.

As edições seguintes (2 a 4/09) persistiram em repercutir o assunto, de maneira exaustiva e com poucas mudanças na abordagem. Para especialistas ouvidos por *O Globo* "a credibilidade e autonomia do BC estariam em jogo" e o "sistema de inflação estaria em cheque com a guinada da política econômica". Alguns dos economistas são os mesmos que, no início daquela semana, deram declarações nas páginas do diário apostando na redução dos juros.

Em um dos artigos, "Analistas não sabem mais o que esperar do Copom", depreende-se que a principal crítica do mercado ao corte era sua imprevisibilidade. Alguns trechos são importantes: "Acabou a previsibilidade e daqui para frente não se sabe mais o que esperar do BC", "voltaram os ruídos de interferência política", o "BC deveria ser guardião da moeda e combater a inflação, não mostrar que agora toma decisões voltadas à manutenção do crescimento".

Em meio ao turbilhão de condenações, o texto "Desaceleração brasileira e mundial foi principal razão para a queda na Selic" elenca, no dia 02/09, as razões do governo para o corte, baseado em informações de fonte anônima. De acordo com essa fonte: "só o mercado brasileiro não está enxergando o que está acontecendo. Lá fora, tem gente que fala em recessão de quatro anos".

O equilíbrio que se viu nas manchetes de *O Estado de S. Paulo* no dia seguinte à decisão do BC não durou mais de uma edição. Um editorial foi intitulado "O BC cedeu à pressão", coincidentemente muito parecido com o artigo de opinião publicado em *O Globo*. Matérias internas receberam manchetes como: "Mercado teme ingerência política no BC", "Ninguém no mercado previu o corte de 0,5 ponto percentual", "A decisão do Banco Central foi precipitada", "Política monetária muda e desorienta investidores".

No domingo (04/09), quatro dias após a decisão do Banco Central, *O Estado de S. Paulo* publicou artigo em que fontes anônimas do governo justificavam o corte nos juros. De acordo com o estas fontes, "o governo tinha indicações de que as variações do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no terceiro e no quarto trimestres poderiam vir negativas, evidenciando um mergulho da atividade econômica.".

3 ANÁLISE: PRÍNCIPES, OGROS E PRINCESAS

Uma medida econômica, assim como em qualquer outra área de atuação governamental, é uma decisão política. Por mais que seja considerado técnico e baseado em cenários e projeções macroeconômicos, o caminho escolhido determina vencedores, privilegia atores e interesses. Negar esta ideia é simplificar a complexidade do real e das relações socioeconômicas.

Esses interesses contraditórios aparecem na narrativa jornalística em forma de conflito, que rompe uma relação de equilíbrio e estabilidade anterior e gera o acontecimento noticioso. Sua forma discursiva, porém, raramente assume a diversidade de posições envolvidas. Alguns atores e suas necessidades ganham mais relevância, enquanto outros ficam sob as sombras da cobertura midiática, reduzidos a polos de protagonismos e antagonismos. Como afirma MOTTA[8]:

> "A identificação e análise dos conflitos sugeridos acima é particularmente útil para atribuição dos papéis dos personagens. Por força de sua intervenção na história, as personagens podem ser identificadas como protagonistas, antagonistas, heróis, antiheróis, doadores, ajudantes, etc."

Apesar das estratégias de validação factual da narrativa dos jornais *O Globo* e *Estado de S. Paulo* sobre a reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), é possível constatar neste caso, assim como em outros temas da agenda econômica,

8. Idem.

uma construção que claramente reduz a "verdade" a apenas uma de suas versões, dando vazão a processos de mistificação.

O enredo do episódio é evidente: um Banco Central enfraquecido e pressionado por autoridades governamentais tomou uma decisão sem fundamentos técnicos e comprometeu sua credibilidade, podendo provocar efeitos perversos no comportamento futuro da inflação brasileira.

Este enredo não adimite, nas páginas dos jornais, áreas cinzentas, pontos que não sejam pacíficos e estejam sujeitos a interpretações dúbias. Mesmo quando as razões para o corte de juros foram apresentadas, elas acabaram anuladas pela profusão de opiniões contrárias, que ganharam as manchetes e encobriram todo o resto. Além disso, os argumentos favoráveis à medida não apareceram durante o clímax do episódio, ganhando a pauta dois ou três dias depois.

Parte dessa validação de apenas uma versão dos fatos se dá na composição dos personagens e suas funções. Por mais que haja um mínimo de polifonia na cobertura (estão presentes governo, associações patronais, sindicalistas, professores, etc.), o peso relativo de cada um e a posição assumida por eles comprometem a isenção aparente.

As avaliações de especialistas (economistas de consultorias, corretoras e bancos) ganham as manchetes, enquanto entidades sindicais e patronais surgem no rodapé dos artigos. O efeito de hierarquia não pode ser desconsiderado. No texto jornalístico, as informações mais relevantes são apresentadas primeiro.

A função de cada personagem na história é outro aspecto a ser considerado. Governo, sindicatos e associações patronais são claramente identificados como defensores de determinados interesses, muito deles enquadrados, dentro do fundo ético e moral da narrativa, como pouco nobres, quando não escusos. Essas abordagens os incluem no espectro de antagonistas e anti-heróis.

Por outro lado, agentes do mercado financeiro são tidos como analistas independentes, sem interesses aparentes, capazes de uma avaliação puramente técnica da política econômica. Isto justfica, por exemplo, que algumas matérias tenham apenas uma fonte de análises. Permite também que o jornalista coloque, sem peso na consciência, as avaliações dele em manchetes enfáticas, como verdades factuais.

Especificamente nas narrativas analisadas neste artigo, o grande conflito gerador de interesse foi a queda do guardião do bom senso dentro de um governo gastador e preocupado apenas com os efeitos eleitorais do crescimento econômico. O Banco Central, bastião da moral e dos bons costumes, foi tomado pelos "bárbaros e ogros" do Estado.

O efeito emocional do episódio foi amplamente explorado. Os sensatos, os sábios do reino, economistas e analistas, se chocaram com a violência aplicada e previram o fim do mundo. Não faltaram expressões de choque, horror, surpresa e catastrofismo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A FACE ÚNICA DA MOEDA

A financeirização do noticiário econômico aparece como um fato empiricamente comprovado no estudo de PULITI[9]. O que este artigo propôs foi iniciar uma análise que vá além da constatação apenas quantitativa deste processo. Isso porque, mesmo quando existe uma polifonia interna na narrativa jornalística, é possível que estratégias de enquadramento de personagens validem determinados interesses, apresentados como avaliações técnicas, e marginalizem outros, taxados de eleitoreiros ou escusos.

Evidentemente, este texto não foi capaz de esgotar esta linha de avaliação do noticiário econômico. Longe disso, trouxe apenas indícios de como se articulam os processos. A primeira e mais impressionante constatação, no entanto, é a força que a narrativa de pensamento único ainda tem na cobertura econômica.

Mesmo depois da crise econômica mundial, gerada por erros de avaliação dos principais agentes financeiros, continuam dominantes nas páginas dos grandes jornais brasileiros a noção de que as fontes do mercado são isentas, técnicas, capazes de avaliar, sem comprometimentos, todas as medidas do governo.

Essa realidade representa um risco não só para o funcionamento da economia do país e do mundo, como se viu durante o estouro da crise do *subprime* americano (no qual as agências de avaliação de risco foram o centro de um escândalo), como também compromete a democracia política. A frieza do pensamento macroeconômico e financista não consegue dar conta das contradições de uma sociedade como a brasileira, desigual e com imensas carências sociais.

É sintomático que, logo após o corte dos juros, um dos economistas ouvidos por *O Estado de São Paulo*, tenha declarado que era preferível o "Banco Central esperar a casa realmente pegar fogo para que começasse a encharcá-la" [10]. Para a racionalidade econômica, as primeiras vítimas desse incêndio seriam apenas números em uma planilha.

---

9. Idem.

10. DANTAS, Iuri; OTTA, Lu Aiko. *O BC está apostando firmemente em um cenário de colapso.* O Estado de S. Paulo, 04/09/2011.

REFERÊNCIAS

LAGO, Cláudia; BENETTI, Márcia. **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Vozes, Petrópolis, 2010.

PULITI, Paula. **A financeirização do noticiário econômico (1989-2002)**. 2009. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CHAPARRO, Manuel C. **Pragmática do Jornalismo: buscas práticas para uma teoria da ação jornalística**. Summus, São Paulo, 1994.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação.** Presença, Lisboa, 2001.

Biblioteca Digital do Senado Federal <www.senado.gov.br/bdsf>.

CAPÍTULO 2

O ASSESSOR COMO *BRICOLEUR* E AS URGÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Allex Rodrigo Medrado Araújo*
Fernanda Cristine Carneiro**

1 INTRODUÇÃO

A imagem padrão do assessor de imprensa como mero emissor de *releases* já não se sustenta. As atividades desse profissional não se limitam mais à produção de avisos de pauta, ao atendimento à imprensa e ao serviço de *clipping*. Frente à hibridização dos meios, à evolução das mídias sociais e ao surgimento de novas demandas multimidiáticas, a tendência é a atuação do assessor em uma comunicação integrada. Neste processo, as áreas da comunicação não devem mais ser vistas de forma setorizada, pois o jornalista divide-se em outras tantas demandas que se tornaram tão importantes quanto às costumeiras já legitimadas.

Diante disso, pode-se comparar o assessor de imprensa a um *bricoleur*. O termo é uma referência à distinção feita pelo sociólogo Lévi-Strauss, que define o *bricoleur* como o sujeito apto a executar grande número de tarefas diferentes e que consegue "arranjar-se" com os meios-limite. Partindo desse pressuposto - o termo aqui é apresentado pela maneira de agir -, identificamos o assessor-*bricoleur* como o autor de ações diversas, de demandas urgentes e imprevistas, forjando maneiras de ser profissionalmente e formas de execução.

No caso das assessorias do poder público, as atividades do profissional também se desdobram na convergência da comunicação. Essa prática é vivenciada pela Assessoria de Comunicação do Ipea, que há quatro anos vem modificando suas atuações com a integração de áreas antes segmentadas e isoladas.

Hoje a estrutura organizacional da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea (Ascom) engloba o Editorial, a Livraria, a Biblioteca, a Assessoria de Imprensa e a área de Eventos e Multimídia. Esses cinco setores, coordenados pela Ascom, estabelecem diálogos entre suas atividades e se integram em várias funções.

* Produtor audiovisual, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Cultura Visual pela Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás (FAV/UFG) e cinegrafista da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea.
** Técnica de Desenvolvimento e Administração e Assessora de Imprensa e Comunicação do Ipea, editora executiva do programa *Panorama Ipea*

A partir da experiência da Ascom, buscou-se verificar se essa mesma postura de assessor-*bricoleur* ocorre também na comunicação do poder governamental, definida por Duarte como aquela que "diz respeito aos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo os gestores e a ação do Estado e a sociedade" (2012, p. 2).

Para tanto, foi realizado levantamento junto às assessorias dos 38 ministérios, para os quais foi enviado um questionário. O objetivo da pesquisa foi averiguar o funcionamento e a estrutura das assessorias com foco maior nas demandas audiovisuais. O espaço amostral delimitado coube às assessorias do Poder Executivo para iniciar este trabalho de avaliação da comunicação na esfera pública. A escolha dos ministérios ocorreu de forma estratégica, a fim de contemplar suas particularidades e ao mesmo tempo apropriar-se de considerações para outras assessorias do poder governamental. Este texto tem caráter embrionário e fomenta outros desdobramentos sobre as demais esferas públicas.

A motivação do questionário foi, a princípio, conhecer como é a produção audiovisual nas assessorias e depois se expandiu para avaliação abrangente de quantidade de profissionais, áreas de formação e atuação, participação em redes sociais, atribuições, entre outras questões. No caso do Ipea, a Ascom recebeu uma demanda de produção de um documentário sobre os impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão, Rio de Janeiro.

Após conhecer de forma sucinta as vozes das assessorias de comunicação dos ministérios, ao fim deste artigo, há a descrição da experiência da Ascom/Ipea na realização do videodocumentário intitulado *Complexo do Alemão: cidade em construção*. Nessa seção, mostra-se a prática da bricolagem na produção do filme, bem como a demanda de pluralidade de atribuições com que as assessorias de comunicação podem se deparar.

O artigo, ao mesmo tempo que esboça uma realidade das assessorias dos ministérios, pretende fomentar os debates sobre os questionamentos e as urgências da comunicação do poder público.

Na lista de funções desse novo modelo de assessoria, estão a geração de conteúdo multimídia e as possibilidades de criação de diferentes produtos e serviços com a inserção em redes sociais. Esse panorama demonstra que uma assessoria de comunicação do poder público deve estar atenta às mudanças da sociedade, além de gerir as informações que entremeiam as ações do governo, uma vez que o fluxo desse conhecimento está voltado ao interesse público. Por isso, a responsabilidade com transparência, acessibilidade e interação com a sociedade se faz ainda mais necessária.

Sob a perspectiva de comunicação pública, Duarte (2011, p. 2) a define como aquela que "ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação, envolvendo temas de interesse coletivo".

Chaparro (2011) defende que os grandes produtores de notícia não são as redações, mas os governos. "As redações não são o berço da notícia, porque lá não nascem nem fatos nem falas noticiáveis. A notícia nasce na fonte, e a sociedade precisa que bons jornalistas cuidem dela desde a origem."

2 O ASSESSOR COMO *BRICOLEUR*

O termo *bricolagem* tem sido utilizado comumente nos espaços metodológicos, com sua prática própria e sua postura emblemática "faça você mesmo", além de se configurar como processo voltado para a multiplicidade, que engloba e não exclui as formas de observar e dar sentido. O assessor como *bricoleur* ocupa-se de imaginar formas diferentes para lidar com a demanda e sua imprevisibilidade. Para tanto, desenvolve alternativas às condições existentes, consegue estabelecer conhecimento do que está faltando e promove a vontade de ação.

De acordo com Lévi-Strauss, o *bricoleur* adapta-se a um conjunto, continuamente restrito, de utensílios e materiais heterogêneos:

> [...] o *bricoleur* não tem necessidade do equipamento e do conhecimento de todos os corpos de administração; mas não o suficiente para que cada elemento seja sujeito a um emprego preciso e determinado. Cada elemento representa um conjunto de relações, ao mesmo tempo concretas e virtuais; são operadores, porém utilizáveis em função de qualquer operação dentro de um tipo. (1970, p. 33).

Os *bricoleurs* podem ser capazes de (re)arranjar pedaços e funções diversas que inicialmente teriam um sentido e, em seguida, conferem-lhes outros, conforme a necessidade. Podemos traçar aqui uma comparação do *bricoleur* com o assessor de comunicação do poder público e suas diferentes realidades.

Para complementar essa visão heterogênea, Duarte (2011) ressalta que, devido às funções da comunicação disponíveis no mercado, o jornalista passou a realizar ampla gama de atribuições, fato este que surge de sua capacidade de deslocar-se perante as novas exigências das organizações. As assessorias, neste caso as do poder púbico, estão se diversificando em funções, exigindo que o assessor deixe de ser "apenas um emissor de *releases*, despontando, hoje, como um produtor ou mesmo um executivo de informações e um intérprete do macroambiente" (DUARTE, 2011, p. 70).

3 RECORTES DAS ASSESSORIAS

A técnica de pesquisa dessa breve investigação foi a do questionário, a fim de esboçarmos as opiniões, os interesses e as expectativas dos assessores e suas realidades nos ministérios.

Ele é composto por questões que demandam a estrutura da assessoria, tais como profissionais, especializações e áreas de atuação; atividades exercidas com espaços abertos para elencar atividades imprevistas e funções/ações que consideram "extras" das tradicionais colocações de uma assessoria; e, por último, o relatório é voltado para questões de multimídia, a saber, realização de vídeos, desde *podcasts* a documentários. É válido ressaltar que no mesmo documento há espaços de múltiplas marcações, bem como de respostas qualitativas.

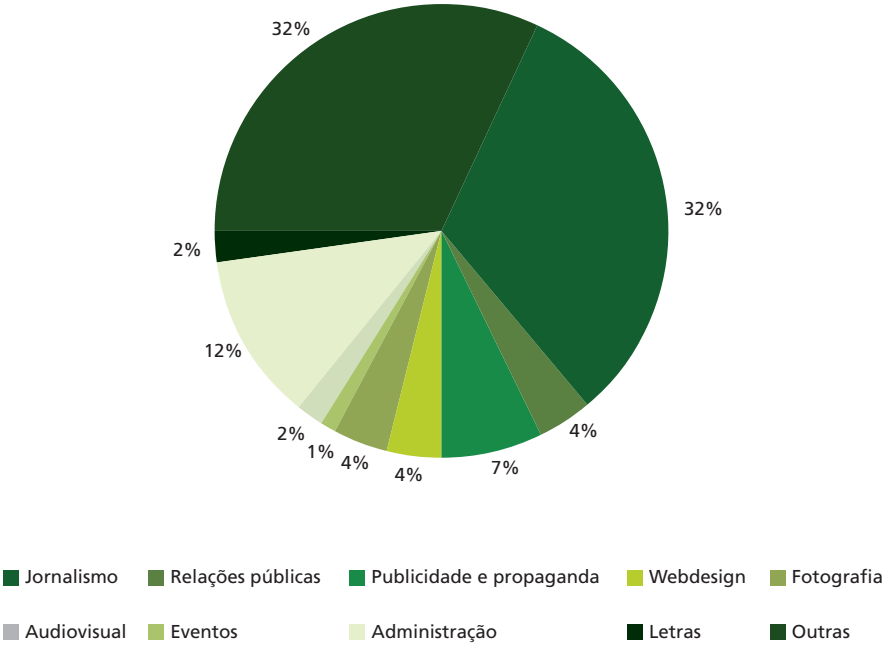
O documento foi enviado para os correios eletrônicos das assessorias e dos responsáveis dos 38 ministérios,[1] e em seguida foi feito contato telefônico. Como obtivemos retorno de 20 delas, o que corresponde a 52%, consideramos a amostra significante para validar os dados e a análise a seguir.

Percebemos que as assessorias têm como principal profissional o jornalista. Dos 454 profissionais, que se dividem entre *webdesigners*, administradores, revisores, cinegrafistas, fotógrafos e outros,[2] 32% têm a formação em jornalismo no quadro que compõe os ambientes de assessoria.

1. Os contatos dos ministérios e das secretarias estão disponíveis em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/contatos/contatos>. A pesquisa foi enviada para as seguintes estruturas do governo: ministérios, Advocacia-Geral da União, Banco Central, Casa Civil da Presidência da República, Controladoria Geral da União, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e demais secretarias. Conforme: <http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>.

2. Relacionamos uma lista de áreas de atuação de acordo com a realidade da Ascom do Ipea, mas deixamos um campo em aberto – a saber, "outras" – para que fosse preenchida e especificada a quantidade e qual outra formação compunha o quadro.

GRÁFICO 1
Quantidade de profissionais e áreas de formação

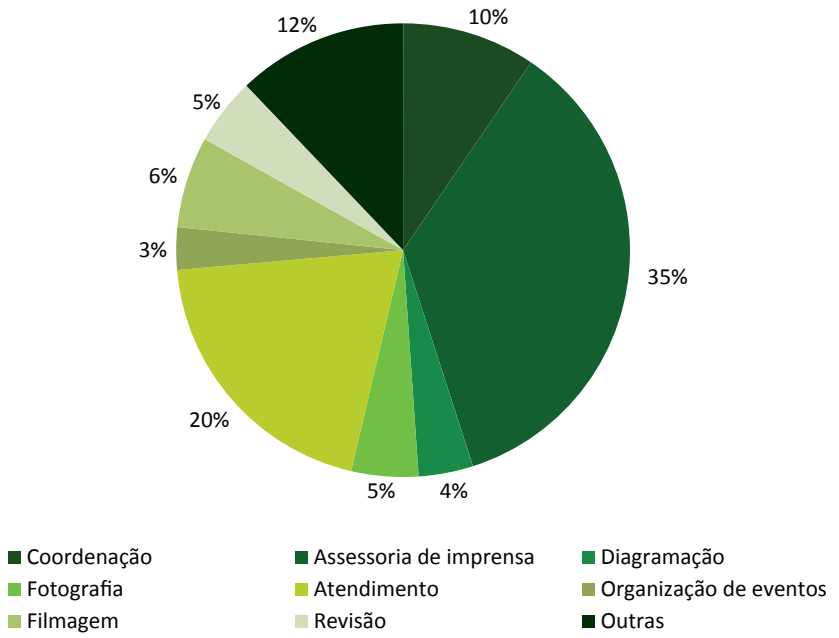


Fonte: Ascom/Ipea.
* A área de formação Biblioteconomia não foi citada em nenhuma resposta.

O profissional jornalista se divide em várias frentes de trabalho na assessoria, conforme mostra o gráfico 2, sendo que, das dez áreas de atuação levantadas pelo questionário,[3] a assessoria de imprensa representa 35%. Além disso, acumula outras funções – filmagem (6%) e atendimento (20%). O campo "outras" corresponde a 12% e visibilizou diferentes áreas, como Economia, Direito, Design e Contabilidade.

3. A saber: coordenação, assessoria de imprensa, diagramação, fotografia, atendimento, organização de eventos, filmagem, livraria, revisão e outras – campo reservado para preenchimento de outra especificidade.

GRÁFICO 2
Áreas de atuação na assessoria de comunicação



Fonte: Ascom/Ipea.
Obs.: A área de atuação "Livraria" não foi citada em nenhuma resposta.

Por aproximação, podemos inferir a quantidade de profissionais existentes nas assessorias de comunicação – considerando o assessor que realiza diversas funções. Em sete dos 20 ministérios analisados, o que representa 35%, o quadro é composto por menos de dez funcionários. Estes se desdobram nas diferentes atividades demandadas.

No questionário, indagou-se sobre as atividades extras que os assessores exercem. As respostas foram diversas e uma grande quantidade de demandas são executadas: preparação de conteúdo para as assessorias jurídica e parlamentar; realização de análises políticas da conjuntura, da cobertura da mídia e das ações e demandas dos movimentos de rede sociais; redação e publicação de artigos; criação de grupos de trabalho interministerial; avaliação de pesquisas de opinião e realização de pesquisas sobre questões de comunicação; gestão e análise de contrato; comunicação com a rede de postos no exterior sobre imprensa; participação em comitês da instituição para discutir ações a serem implantadas.

Constatamos que a assessoria de imprensa é apenas um dos elementos da comunicação nas instituições do Poder Executivo. E o papel tradicional de atendimento a jornalistas, produção de comunicados e realização de eventos é uma parte das atividades na assessoria de comunicação. As novas exigências reque-

rem não mais um jornalista executor, mas um formulador de estratégias, sendo a comunicação entendida como processo sistêmico e global. Configura-se perfil diferente do assessor, que, como *bricoleur*, realiza negociações, "com situações que surgem, processos complexos, contextos múltiplos e transformações sociais aceleradas" (KINCHELOE; BERRY, 2007, p. 64), e age no contexto da organização.

Essa postura de *bricoleur* nem sempre parece ser uma forma de atuação que o profissional deseje, mas sim um reflexo das realidades das assessorias, que o impulsionam a agir de maneira imprevista e improvisada. Então, percebemos que há respostas qualitativas que tangenciam essa situação – por exemplo, "somos poucos, fazemos tudo" ou "não há nenhum que faça apenas uma coisa", ou seja, cada um é um "faz-tudo". As respostas do relatório apontam para um cenário que demonstra a hibridização das atuações dos profissionais e de suas formações.

Os resultados indicam um padrão dos problemas enfrentados. Os principais citados referem-se à equipe reduzida frente à quantidade de demandas da assessoria, falta de recursos próprios, precariedade da infraestrutura tecnológica, carência de serviço de suporte às atividades de comunicação e dificuldade em contratá-lo.

Observa-se ainda que alguns assessores utilizam seus próprios aparatos tecnológicos para a realização de demandas, por não haver estrutura técnica básica. Na seção de levantamento sobre a existência de núcleo multimídia voltado para o audiovisual, recebeu-se a seguinte resposta: "Fazemos vídeos com equipamentos profissionalizados, mas também com telefones e outros equipamentos mais acessíveis e rápidos". Neste caso, o jornalista/assessor realizou gravação de áudio/vídeo do evento com seu aparelho celular.

O assessor-*bricoleur* constitui-se como profissional no envolvimento e no condicionamento de padrões e modelos advindos da cultura das mídias.[4] O avanço tecnológico e as convergências dos meios possibilitaram um impacto na vida cotidiana e também nas ações de comunicação do poder público. Os diversos usos e desusos das novas tecnologias hibridizam os meios de comunicação, e exigem outras competências dos jornalistas.

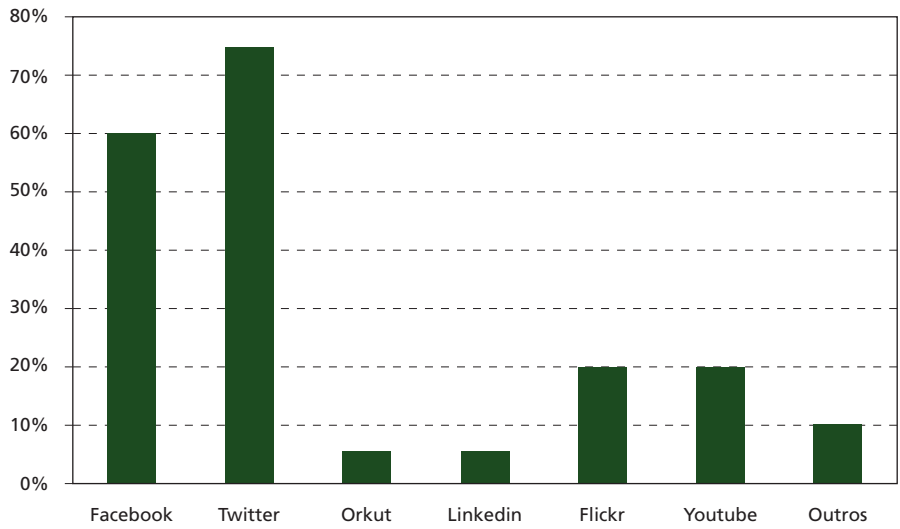
Essa nova demanda é vista ainda como obstáculo para os assessores na medida em que apontam a escassez/dificuldade de contratação de profissionais capacitados, que tenham o perfil técnico exigido. As possibilidades da atuação do assessor ampliaram-se, ainda que sua formação profissional não o tenha preparado para tanto. O ensino da academia na área da comunicação, por vezes, não reflete as práticas e as tendências da profissão. Cabe a essa nova figura do assessor a capacidade de administrar produtos distintos, vislumbrando a comunicação como conjunto de oportunidades.

4. Sobre cultura de mídia, ver Bauman (2001) e Kellner (2001, 2006).

As inovações nas plataformas tecnológicas trouxeram outras formas de diálogo com variedade de públicos e acesso amplo a uma infinidade de dados e maneiras emergentes de comunicação. A facilidade em participar das redes sociais permitiu que qualquer um pudesse criar mídias próprias e gerar notícias. Para tal, além do domínio de uma série de técnicas particulares do jornalismo, o assessor deve assumir um reposicionamento, adotando visão gerencial e transformando-se em gestor dos fluxos de comunicação.

Ao analisar a inserção das assessorias nas redes sociais, destaca-se o *Twitter* (75%) como a principal rede social utilizada nas assessorias da Esplanada.

GRÁFICO 3
Rede social mais utilizada



Fonte: Ascom/Ipea.

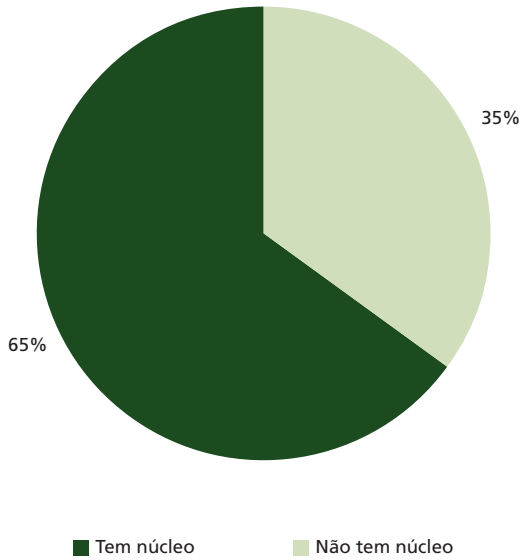
4 SOBRE AS DEMANDAS AUDIOVISUAIS

Buscar saber qual o *status* da demanda audiovisual nas organizações do poder público foi um primeiro marco que impulsionou esta pesquisa. Não podemos, na contemporaneidade, desvincular a produção da informação da produção de imagens. Paul Virilio (1993), em *O espaço crítico*, ressalta que o espaço público tende a se tornar uma "imagem pública". O mundo se organiza de forma progressiva em dependência com a produção de imagens e visualidades; estamos rodeados por telas. Para o autor, o único meio percebido com eficácia é a imagem.

Em consonância a essa acepção, as assessorias do poder público têm produzido e gerenciado audioimagens. E a figura do assessor-*bricoleur* se faz presente nas realizações audiovisuais, devido às disfunções da estrutura comunicacional.

No relatório, buscamos dar visibilidade às demandas audiovisuais, primeiramente apontando para a existência de núcleos audiovisuais nos órgãos pesquisados. Dos relatórios enviados, 65% das assessorias, conforme mostra o gráfico 2, responderam não ter núcleo multimídia definido e estruturado; porém, isso não significa que não haja produção audiovisual. Esta pode ser segmentada, a depender do produto, com realização por empresas contratadas, em parcerias com outras instituições públicas, ou pela própria assessoria.

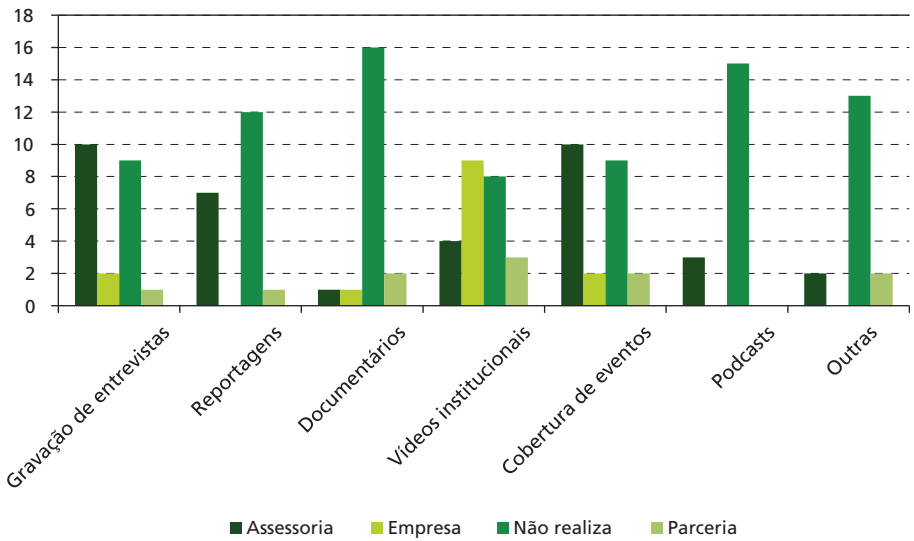
GRÁFICO 4
Núcleos audiovisuais nas assessorias



Fonte: Ascom/Ipea.

Quando a assessoria é responsável por produtos audiovisuais, apenas 5% são videodocumentários, concentrando-se em gravações de entrevistas (50%) e reportagens (35%).

GRÁFICO 5
Realizações de demandas audiovisuais



Fonte: Ascom/Ipea.

Percebemos que, quanto às demandas de documentários, estas são muito específicas e caracterizadas pela imprevisibilidade, sendo pouco executadas pela própria assessoria.

Em relação ao lugar de onde falamos, gostaríamos de pautar e relatar a experiência de realização de um documentário para a Ascom/Ipea, uma assessoria que enfrenta os mesmos problemas mencionados neste artigo e que atuou como *bricoleur* para tal demanda.

5 RELATO DA EXPERIÊNCIA NO COMPLEXO DO ALEMÃO

IMAGEM 1
Complexo do Alemão – Rio de Janeiro, 2010

Fonte: Ascom/Ipea.

Nesse novo modelo de gestão, o assessor é partícipe; não só acompanha as etapas das estratégias e das metas, mas ajuda a traçá-las, sincronizando as diversas áreas de execução. A realização do videodocumentário *Complexo do Alemão: cidade em construção* pela Ascom/Ipea exemplifica bem esse cenário. A direção do filme e a operação de uma das câmeras ficaram sob nossa responsabilidade – um cineasta e uma jornalista –, o que nos permitiu participar do processo como um todo, desde produção, roteiro, entrevistas e edição.

O documentário não dispôs formalmente de um planejamento nem constava no plano de ações previstas. O filme surgiu a partir do acordo de cooperação técnica entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Ipea, que previa o desenvolvimento em conjunto de uma metodologia para avaliar os impactos do Programa de Aceleração do Crescimento no Complexo do Alemão, e um dos produtos dessa parceria seria um vídeo, realizado pelo instituto.

Os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea[5] e os pesquisadores da CEF que participaram do grupo da pesquisa organizaram grupos focais durante três meses com os moradores do Complexo, além de realizarem entrevistas com especialistas e autoridades.

IMAGEM 2
Equipe gravando no Morro do Alemão (RJ)

Fonte: Ascom/Ipea.

Com a ajuda dos técnicos[6] e dos jornalistas da representação do Ipea no Rio de Janeiro,[7] foi possível reunir material histórico, com fotos antigas da região e vídeos. O contato dos pesquisadores na comunidade facilitou a parceria com a organização não governamental (ONG) Raízes em Movimento, presente no complexo, e possibilitou a entrada da equipe em algumas favelas em que os chefes do tráfico permitiam o acesso.

5. Participaram do grupo de pesquisa os técnicos do Ipea: Alexandre Manoel Ângelo da Silva, Carla Coelho de Andrade, Cleandro Henrique Krause, João Carlos Ramos Magalhães, Maria da Piedade Morais, Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato, Rute Imanishi Rodrigues, Renato Nunes Balbim, Roberta da Silva Vieira, Vanessa Gapriotti Nadalin; e os pesquisadores da CEF foram Anna Rita Scott Kilson, Débora Correa Faria Lopes, Emmanuel Carlos de Araujo Braz e Meg Coelho Netto Galiza.

6. Em especial, a ajuda da técnica de Planejamento e Pesquisa Rute Imanishi Rodrigues, que participou da produção, do roteiro e da gravação das entrevistas.

7. Marina Ney e Marcelo Flaeshen Barbosa.

A tomada de decisão era pautada basicamente pelos recursos disponibilizados e pelas limitações do próprio ambiente. A gravação ocorreu entre os dias 23 e 29 de outubro de 2010, um mês antes da pacificação do Complexo do Alemão. E todos revezávamos para orientar e produzir as entrevistas. Com ajuda da ONG supracitada, nos deslocamos no complexo e, nos locais em que não era possível ir de carro, transportávamos, como mostra a imagem 3, os equipamentos nas mãos e nos ombros.

IMAGEM 3
Produção subindo a Serra da Misericórdia, Complexo do Alemão – Rio de Janeiro, 2010

Fonte: Ascom/Ipea.

Essa imprevisibilidade do campo era considerável, devido à pouca informação sobre a área – composta por 12 favelas e mais de 120 mil moradores – e às possibilidades de gravação cerceadas pela permissão do traficante-chefe da favela. As intervenções no pré-roteiro eram constantes. Novos personagens surgiam a partir de conversas com os moradores, e locações previstas, como a gravação no movimentado comércio de Joaquim de Queiroz,[8] tiveram de ser canceladas por causa da proibição a entrada da equipe.

8. Uma das primeiras comunidades do Complexo do Alemão.

A ação da bricolagem envolve essa readaptação, construção e reconstrução, em interação volátil, imprevisível e, certamente, complexa. As circunstâncias, os acessos permitidos e a abertura para novos entrevistados moldavam as práticas.

O objetivo era produzir um documentário que escutasse as várias vozes do campo e humanizasse o impacto da atuação ou da ausência do Estado na vida daqueles moradores, deixando o discurso institucional de lado. Os assessores de comunicação devem agir como instrumento da sociedade, e não podem ser confundidos com agentes fabricadores da imagem das empresas, das instituições e de seus dirigentes. Esse papel, que não tem correspondência na ética da profissão, pode e deve ser rejeitado.

Pretendeu-se desenvolver a técnica da entrevista em suas virtudes dialógicas, resgatando a presença da pessoa e abrindo canais para os depoimentos. Outro ideal buscado foi cumprir o papel social de jornalista, que, na visão de Medina (1982), deve estabelecer pontes na realidade dividida, estratificada em grupos de interesse, classes sociais, estratos culturais e até mesmo faixas etárias. Por isso, moradores de diversas favelas e de diferentes idades foram escutados, além de comerciantes e autoridades com perspectivas distintas da atuação do Estado por meio do PAC no Alemão.

Ao fim das gravações, somaram-se 17 horas de material com mais de 30 entrevistas realizadas. Vale ressaltar que, na chegada a Brasília, a assessoria de comunicação entrevistou os pesquisadores envolvidos no projeto. O produto final foi um documentário editado pela própria assessoria do Ipea com 25 minutos de duração e com um acervo de fotos e as demais entrevistas na íntegra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou uma breve realidade das assessorias de comunicação do poder público, representadas aqui como foco inicial as assessorias do Poder Executivo. O termo assessor como *bricoleur* surgiu de ações e posturas do profissional e de sua realidade, conforme o exposto neste artigo.

Nesse aspecto, é notável inferir que o número de habilidades necessárias à formação de um jornalista vem crescendo continuamente e os critérios tradicionais já não bastam. Apesar de a atuação do jornalista em assessorias de imprensa estar consolidada como importante segmento do mercado, ainda há a ausência nas universidades de disciplinas voltadas para a assessoria e as inovações midiáticas. É preciso assumir as mudanças nas ementas e acrescentar as novas frentes que insurgem no campo da comunicação.

As novas plataformas tecnológicas e a convergência dos meios exigem comunicadores de visão estratégica. As fronteiras profissionais passam a ser cada vez mais tênues, com o acréscimo da atuação do assessor como produtor de con-

teúdo, capaz de múltiplas tarefas em diversos meios eletrônicos. Em relação às redes sociais, embora muito se tenha avançado na comunicação pública quanto à modernização tecnológica e seu diálogo com a sociedade, elas ainda estão pouco institucionalizadas.

Segundo Duarte, a comunicação pública não fica restrita à informação. A partir dessa pesquisa inicial, questões como a importância do receptor nesse processo de interação e participação surgem para avaliações futuras. É imprescindível que o enfoque seja estudado também pela perspectiva do receptor, avaliando se ele é considerado pelas assessorias de comunicação do poder público não só como alguém que precisa ser informado, mas também como um formador de opinião.

Uma das considerações levantadas por Curvello (2011, p. 109) é a revisão não só na estrutura das organizações, mas também no modelo mental dos profissionais da comunicação, todos hiperconectados a uma rede rizomática de estruturas, ações, definições de metas, recursos. Neste cenário esboçado, Curvello alerta, porém, que uma comunicação integrada não significa estruturas comuns, sob a mesma coordenação, abrigando tão somente profissionais de comunicação que atuam em processos cada vez mais entrópicos. Critica a visão tradicional da comunicação como estrutura de *staff*, limitando-se a um papel operacional, de suporte. Nesse sentido, vemos na bricolagem da comunicação caminhos a percorrer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

CASTRO, D.; MELO, J. M.; CASTRO, C. **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

CHAPARRO, M. C. Cem anos de assessoria de imprensa. *In*: DUARTE, J. (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**: teoria e técnica. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

CURVELLO, J. J. A. A dimensão interna da comunicação pública. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais**. São Paulo: Intercom, 2008. Trabalho apresentado no NP Relações Públicas e Comunicação Organizacional do VIII Nupecom – Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação.

_____. Legitimação das assessorias de comunicação nas organizações. *In*: DUARTE, J. (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**: teoria e técnica. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, J. **Comunicação pública**. Disponível em: <http://jforn.jor.br/forni/

files/CompPúblicaJDuartevf.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2012.

DUARTE, J. (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**: teoria e técnica. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

KELLNER, D. **A cultura da mídia**. Bauru, SP: Edusc, 2001.

_____. Cultura da mídia e triunfo do espetáculo. *In*: MORAES, D. (Org.). **Sociedade midiatizada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2006.

KINCHELOE, J.; BERRY, K. **Pesquisa em educação**: conceituando a bricolagem. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LÉVI-STRAUSS, C. **O pensamento selvagem**. São Paulo: Nacional, 1970.

MEDINA, C.A. **Profissão jornalista**: responsabilidade. Rio de Janeiro, Forense, 1982.

VIRILIO, P. **O espaço crítico**. Tradução de Paulo Roberto Pires. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993. 160 p.

CAPÍTULO 3

CONTEÚDO MULTIPLATAFORMA DINAMIZA OS BRICS

Marina Nery[1]

Enquanto fala e joga online com os colegas de escola via console de videogame Playstation 3 instalado na TV led, microfone *head-set* acoplado à cabeça, Filipe, 10 anos, ouve o toque característico de seu celular Iphone 4, confere sua rede social do Facebook e dá um alô para a amiguinha via *webcam* por mensagem instantânea do MSN em seu *laptop*. Filipe é o retrato de um novo Brasil que se desenha completamente "antenado" com o consumo digital. Um garoto que acessa diariamente um conteúdo multiplataforma. E também é meu filho, anos-luz à frente da mãe.

Mas esse brasileirinho não está sozinho. Seus pares nos BRICI – bloco que reúne Brasil, Rússia, Índia, China (BRICS) e Indonésia – são as fontes de mudança mais dinâmica de consumo digital do mundo. Dados do Boston Consulting Group (BCG) projetam que o número de habitantes destes países a usar a internet regularmente saltará para 1,2 bilhões até 2015. Com quase metade da população mundial e 15% do PIB do planeta (dados de 2009), os BRICI ainda vão criar mais surpresas no mercado digital.

Segundo Ana Caperuto, em seus estudos sobre jornalismo, as mídias digitais atenderiam às demandas da sociedade "móvel" do século XXI ao disponibilizarem informação ágil, atualizada minuto a minuto e que pode ser acessada no local e no momento em que as pessoas desejam. Tais características, aliadas à interação que permitem – envio de comentários, ferramentas multimídia e recursos de vídeo –, fazem com que os leitores/internautas passem por nova experiência que praticamente modifica um quadro de "comunicação de massa", para o de "comunicação individualizada" – já que cada um pode configurar sua leitura do modo que lhe for mais adequado, em termos de tempo, local e grau de interatividade que terá com a notícia.

1. Técnica de Desenvolvimento e Administração e Assessora de Imprensa e Comunicação do Ipea

A informação não está mais concentrada nas mãos de produtores de notícias, porque circula entre pessoas comuns, que disseminam conteúdos. E o mais importante: o conteúdo é muito mais importante que a plataforma na qual está exposto.

1 MESMO SEMELHANTES, OS BRICI VARIAM ENTRE SI

Apesar das semelhanças entre segmentos de usuários, no entanto, os mercados digitais no Brasil e Rússia estão mais avançados que os da Índia e da Indonésia. Mas as preferências dos consumidores online dos mercados BRICI são bem diferentes das realizadas pelos países desenvolvidos, e muitas vezes variam mais por segmento da população que por status econômico. Em geral, há mais semelhança entre segmentos de usuários em particular nos países BRICI que entre os segmentos nos próprios países. Jovens consumidores digitais BRICI têm muito em comum uns com os outros. Ainda assim, existem grandes diferenças nos hábitos de uso.

Enquanto o rendimento disponível e os ambientes culturais ou linguísticos são fatores chave para influenciar os hábitos digitais, o custo e disponibilidade de serviço também são elementos importantes. Na Índia, as taxas para chamadas de voz são atualmente bem baixas, até US$ 0,006 por minuto. Essas taxas baixas, combinadas com aparelhos baratos, mas de tecnologia avançada da China, estão ajudando a impulsionar não apenas o crescimento do celular, mas também de uma gama mais sofisticada de atividades móveis.

No Brasil, os custos de banda larga (a internet rápida) são altos, limitando o número de usuários. Já na Rússia, os custos de banda larga variam dramaticamente por região. Por exemplo, em grandes cidades como Moscou, São Petersburgo e Yekaterinburg, custos ilimitados de tráfego de banda larga variam de US$ 10 a US$ 15 por mês, em comparação com Murmansk, onde podem custar até US$ 120 por mês.

Banda larga na China é realmente mais barata que a conexão discada, e permite o surgimento de centenas de milhares de cafés que disponibilizam internet em todo o país, além de conexões móveis 2G também acessíveis para uma grande faixa da população. Na China rural, onde a média de rendimentos é muito mais baixa que nas áreas urbanas, os consumidores já utilizam o SMS móvel (serviço de mensagens curtas), redes sociais, entretenimento online, e básico de comércio eletrônico.

Enquanto isso, os consumidores chineses urbanos apresentam o comportamento muito mais sofisticado online e usam a internet para atender a uma ampla e intrincada gama de necessidades. Por outro lado, na Rússia é bastante comum os proprietários de telefones celulares comprarem mais de um cartão de memória SIM. Essa é uma das formas de registrar um consumo digital que excede 100%.

Usuários de internet chineses estão online 2,7 horas por dia em média, mais que usuários de qualquer outro país BRICI e a projeção é de gastarem uma média de 3,1 horas online por dia até 2015. Esta tendência se assemelha mais aos padrões de uso nos Estados Unidos e no Japão (onde os usuários da internet passam uma média de 2,3 e 2,9 horas online por dia, respectivamente) que nos outros países BRICI. Brasil e Rússia vão chegar às taxas atuais da China em 2015, Índia e Indonésia estão crescendo rapidamente, mas a partir de uma base baixa.

Existem alguns pontos em comuns na maneira como os consumidores BRICI digitais usam a internet. Por exemplo, mensagens instantâneas são muito mais populares em todos os países BRICI que nos mercados desenvolvidos, assim como música online e jogos, ainda que em menor grau. Mas existem algumas variações notáveis entre os países BRICI também. Por exemplo, a rede social é mais popular na Indonésia e no Brasil que nos outros BRICI. Enquanto isso, um percentual extremamente elevado de consumidores digitais indianos usa muito mais e-mail e sites de procura de emprego, em comparação com outros mercados BRICI.

O BCG projeta que, em 2015, a penetração de cartões SIM deverá atingir 84% na China e 75% na Índia, enquanto que no Brasil e Indonésia vai ultrapassar 100%. Na Rússia isso já é comum. Darya, gerente de vendas de Moscou, 28 anos, usa a internet para trabalho e entretenimento, e também para tornar sua vida mais conveniente. Mãe solteira, vive com seu filho em um apartamento com dois celulares, um PC desktop, um laptop e uma câmera digital. Ela gasta em torno de US$ 650 ao mês com comércio eletrônico, inclusive para compra de alimentos.

Para manter contato com seus amigos, Darya usa uma rede social local, Skype, e-mail, mensagens curtas móveis e Yandex.ru 's blog. Para Darya, a conveniência de usar a internet para comunicação e comércio eletrônico é primordial. "A internet é uma conveniência e me dá oportunidades ilimitadas. Eu não poderia imaginar o meu processo de trabalho sem ela", diz a moça, lembrando que as compras *online* lhe permitem adquirir coisas que de outro modo exigiriam viagem para áreas remotas de Moscou.

Como uma pequena percentagem de russos fala inglês, quase ¾ dos principais sites são locais, com Yandex.ru, Vkontakte.ru e Mail.ru no topo da lista. Yandex.ru, o líder local russo, é um portal de busca com um mercado quase três vezes maior que o Google. Vkontakte.ru é uma rede social similar ao Facebook, que, em abril de 2010, tinha mais de 75 milhões de usuários registrados. O Facebook.com foi rapidamente ganhando quota de mercado e já faz parte dos top 20.

Embora os usuários russos não estejam muito dispostos a pagar por conteúdo, eles têm mais rendimento disponível, em média, que os consumidores em qualquer mercado BRICI e muitos estão dispostos a pagar por serviços, tais como

jogos online. "Eu costumo pagar US$ 5 a US$ 10 por mês por uma conta de site de jogos", diz Roman, outro adolescente de Yekaterinburg. "Não é muito dinheiro para mim e me dá a chance de jogar com muitas outras pessoas simultaneamente".

A Índia tem a menor taxa de propriedade de PCs dos BRICI e ainda é comum adquirir celulares de segunda mão com limitações técnicas porque os aparelhos são velhos. O indianos são os que menos ficam online de todos os BRICI. Swapnil, um estudante de 18 anos, da classe média típica indiana, tem em sua casa, que divide com a irmã e os pais, um PC (US$ 600), um telefone celular (US$ 150) e uma câmera digital (US$ 250). "Meu celular está sempre ao meu lado como um melhor amigo", diz Swapnil, que utiliza dois cartões SIM para aproveitar as taxas de operadora diferente. Durante todo o dia, Swapnil usa SMS para coordenar as aulas e trabalhos de casa com os amigos. Swapnil envia entre 100 e 200 mensagens de texto por dia. Em casa, antes de dormir, ele retorna ao computador para conversar com amigos no Facebook, navegar na Web, e terminar sua lição de casa pesquisando.

Quase todos os consumidores indianos (95%) usam e-mail, uma porcentagem maior do que em qualquer mercado BRICI. O e-mail é popular porque foi o primeiro aplicativo online. A Índia também é uma das maiores consumidoras de jogos online dos BRICI, apenas atrás da China. Mais que em qualquer pais BRICI, ¾ dos sites mais populares da Índia são internacionais, provavelmente devido à prevalência de inglês, que é uma das línguas oficiais da Índia. Contudo, há o gosto tipicamente indiano. Por exemplo, Cricinfo.com é o site de críquete mais popular da Índia, com atualizações de placar ao vivo. Já Shaadi.com é um site matrimonial que está rapidamente ganhando popularidade na Índia.

Em ritmo alucinante de consumo digital, a China deve aumentar para 650 milhões de usuários de internet em 2015, mas isso ainda vai ser inferior a 50% da população total. Grande parte do aumento virá da China rural. O chinês Jianhong é filho único e vive online o tempo todo. Durante a aula, ele envia mensagens instantâneas para amigos no celular, utiliza sites de redes sociais na hora do almoço e mensagens instantâneas para discutir a lição de casa após o jantar, terminando seus dias jogando um jogo online antes de dormir.

Um dos hábitos online chineses é a tendência a preferir mensagens instantâneas ao e-mail. A China também tem as maiores taxas de uso para música online, video online, jogos online e ler notícias. Dos sites mais populares da China, apenas quatro são de propriedade de multinacionais. O predomínio de empresas locais é em grande parte devido à sua capacidade de adaptar suas ofertas às preferências chinesas. Estas empresas têm uma compreensão profunda do consumidor, a oferta de produtos localizados, e uma capacidade de trabalhar de forma mais

flexível dentro do ambiente de regulamentação do governo chinês. Os dez melhores sites incluem motores de busca, portais de notícias, vídeo Web, negócios, comércio eletrônico e mensagens instantâneas, mostrando o amplo espectro de consumo digital chinês.

Por fim, a Indonésia está à beira de uma revolução na área de telefonia celular, mas é o mercado menos desenvolvido de todos os BRICI. Betara, um jovem de 18 anos, morador de Jacarta, diz: "O meu celular me permite ouvir música, ver vídeos, usar o SMS, falar com minha namorada e faz meu mundo mais bonito. É como se fosse minha alma gêmea".

Dos sites mais populares, apenas 30 por cento são locais, e empresas como Facebook, Google, Yahoo!, Blogger, WordPress, YouTube, Wikipedia estão todos nos 10 mais acessados. Os principais sites locais da Indonésia são Detik (e seus vários portais), Kaskus, Compasso, e Klik BCA. Enquanto Detik e Compasso são portais de notícias, Kaskus é uma plataforma de comércio eletrônico e Klik BCA é um site online-banking.

Toda esta revolução da sociedade em rede foi resumida por Castells: "Os processos de transformação social sintetizados no tipo ideal de sociedade em rede ultrapassam a esfera de relações sociais e técnicas de produção: afetam a cultura e o poder de forma profunda".

Jenkins comenta que a circulação (*distribuição*) de conteúdos – por meio de diferentes sistemas midiáticos (*plataformas*) – depende fortemente da participação ativa dos consumidores. Seu argumento vai contra a ideia de que a convergência deve ser compreendida principalmente como um processo tecnológico que une múltiplas funções dentro dos mesmos aparelhos. "Em vez disso, a convergência representa uma transformação cultural, à medida que consumidores são incentivados a procurar novas informações e fazer conexões em meio a conteúdos midiáticos dispersos".

Um exemplo brasileiro é o do Grupo Estado, um dos maiores conglomerados de mídia brasileiros. Depois de ler uma entrevista política no jornal impresso, o internauta poderá, no site, ouvir o diálogo do entrevistado com os repórteres e assistir em vídeo parte da conversa, pela TV Estadão. Poderá, ainda, acompanhar o comentário dos jornalistas e os bastidores da entrevista no boletim "Direto do Estadão", que é divulgado pelo blog "Radar Político". O blog abriga as coberturas ao vivo de reportagens de maior amplitude (como eleições, por exemplo) em um *live blogging*, além de fazer atualizações automáticas no Twitter e outros blogs.

Ana Caperuto lembra que não existe mais horário para consumir mídia. Esta também é a opinião do diretor geral do Google, Eric Schmidt, ao afirmar que "foi-se o tempo em que as pessoas consumiam informação uma vez ao dia

(...). Hoje, com a internet, esse consumo acontece num fluxo contínuo ao longo do dia". Para Straubhaar, LaRose e Davenport, a simultaneidade não mais existe. A noção de que todas as pessoas recebem a mensagem praticamente ao mesmo tempo (ou sincronicamente) já foi definida como uma das características dos meios de comunicação de massa, mas, nos dias atuais, com a multiplicidade de plataformas que existem, modifica-se a noção de simultaneidade tornando-a obsoleta, a partir do momento em que o público pode escolher quando assistir a um programa, ao invés de assisti-lo no horário em que originalmente vai ao ar ou esperar a edição do jornal impresso chegar à banca.

No Brasil, um exemplo bastante ilustrativo da expansão de acesso à internet pode ser identificado na constatação feita por pesquisa do Ibope Nielsen, denominada "Conectmídia - Hábitos de consumo de mídia na era da convergência", que entrevistou 800 pessoas com mais de 10 anos de idade, da região metropolitana de São Paulo, no período de 24 e 28 de agosto de 2009. Algumas das respostas mostram aspectos curiosos, como a de que o consumo simultâneo de mídia é inevitável e já faz parte da rotina de uma parcela considerável da população. Ainda que a maioria das pessoas afirme preferir acessar um meio por vez, 27% dos entrevistados acessam a internet enquanto assistem à televisão.

Vejo isso em casa, quando meu filho recebe por MSN o link de uma música, imediatamente acessa a canção no Iphone 4 e envia para o e-mail vinculado ao Facebook. Em milésimos de segundo ele reenvia o vídeo da música para outra criança. O mesmo ocorre com fotos. Sem contar as facilidades dos tablets, equipamentos similares aos computadores, porém mais leves e portáteis.

Segundo dados do BCG, 60% dos usuários BRICI de internet estão abaixo de 35 anos, com renda cada vez mais elevada e ânsia de desenvolver as mais complexas necessidades online. As empresas que conseguirem crescer ao lado do amadurecimento desses mercados vão colher os enormes benefícios dessa revolução maciça digital.

CAPÍTULO 4

ESFERAS PÚBLICAS E APROPRIAÇÕES MIDIÁTICAS

Reflexão crítica sobre algumas interfaces que permeiam as discussões derivadas do conceito de esfera pública de Habermas e a apropriação da produção de conteúdos midiáticos em decorrência dos desenvolvimentos tecnológicos e sociopolíticos das últimas décadas.

Marco Schäffer[1]

O surgimento de esferas públicas traça um paralelo muito próximo ao processo de desenvolvimento de direitos básicos da democracia, principalmente no que tange à livre expressão. Esta, que mesmo no início do século XXI ainda não é ampla e consensualmente aceita, dá origem a constantes novos embates. A realização de discussões através de uma formulação de opiniões que seja acessível ao público, representa um espaço virtual dentro de um grupo, uma região ou uma nação inteira. Este amplo processo de interação entre representações de interesses, processamento de informações de forma jornalística e literária, poder político, expressão artística, etc. representa um complexo em si. A estrutura e as formas de funcionamento deste complexo é objeto de pesquisa de várias disciplinas das ciências sociais, econômicas, políticas e também das exatas.

> "A esfera pública pode ser descrita de forma mais clara como uma rede comunicativa de conteúdos e posicionamentos, ou seja, de opiniões." [2]

O conceito da esfera pública foi marcado decididamente pela tese de doutorado de Jürgen Habermas, intitulada "Mudança estrutural da esfera pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa." De 1962. Nas suas investigações ele descreve o processo de formação da esfera pública burguesa na Europa dos séculos XVII e XVIII e as suas correlações com o desenvolvimento da circulação de produtos, das liberdades individuais e dos valores básicos das democracias ocidentais. A conclusão principal do seu trabalho é a identificação de um processo contemporâneo de mudança da esfera pública, então marcada pelo Esclarecimento (no sentido da *Aufklärung*) de um público politicamente ativo para uma esfera constituída por um público individualizado e marcado por uma normalização e aceitação de um processo de disseminação da cultura baseada

1. Assessor adjunto de Imprensa e Comunicação do Ipea
2. Habermas 1994: 436 (tradução livre do autor)

no consumo. Aspecto importante do seu conceito de uma esfera pública que se liberta da idade média feudal são os valores do Esclarecimento, incorporados por um público criador de cultura. As casas de café inglesas nos séculos XVII e XVIII espelham esta dinâmica e colocam-se desta forma como representantes do conceito básico do parlamento nas democracias modernas, no qual a discussão baseada no consenso constitui a espinha dorsal da ação política.

Habermas relativiza alguns elementos de sua tese no prólogo da nova edição de 1990, principalmente no que tange ao papel da sociedade civil, assim como às novas teorias da ciência da comunicação. Em linhas gerais trata-se de três pontos:

a) Apesar do domínio do consumo de entretenimento, o público ainda possui a capacidade de selecionar e mantém um caráter crítico;

b) O processo de ação comunicativa entre o *mundo da vida*[3] e o sistema político não é coordenado somente por cidadãos esclarecidos, mas principalmente pela formação de opinião e da intenção de agir na esfera pública;

c) O controle da comunicação gerada no *mundo da vida* que, ao contrário da comunicação comercial de massa orientada por influências específicas, é baseada no entendimento também leva à esfera pública. Este controle representa a sociedade civil[4].

Mais tarde Habermas discute de forma mais aprofundada algumas considerações sobre a sociedade civil no seu livro "Faktizität und Geltung"[5]. Nesta obra ele constrói uma argumentação crítica sobre a análise baseada na teoria sistêmica de estruturas sociais, que remete à sua polêmica discussão com Niklas Luhmann. Habermas argumenta que na definição conceitual da teoria sistêmica a diferenciação funcional de sociedades modernas nem sempre pode ser comparada em pé de igualdade. Esta observação critica um dos alicerces da teoria sistêmica, o qual determina que sistemas funcionais da sociedade como economia, política, justiça e recentemente também os meios de comunicação de massa e a sociedade civil caracterizam-se pela capacidade quase autônoma de organizar-se, estruturar-se e reproduzir-se. A descrição deste processo é oriunda da biologia, da conceituação dos chamados organismos *autopoiéticos*, que possuem estas mesmas características.

3. O conceito do mundo da vida apresentado por Habermas representa um complexo de reprodução simbólica da linguagem, redes de significados que compõem determinada visão de mundo, sejam eles referentes aos fatos objetivos, às normas sociais ou aos conteúdos subjetivos.

4. Costa 2002.

5. Obra sem tradução parta o português. A tradução para o inglês foi intitulada como: "Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy".

Habermas complementa este princípio básico através de sua argumentação de que sistemas funcionais específicos mantém sua estrutura e funcionalidade principalmente ou até mesmo exclusivamente através de sua relação com outros sistemas. Neste contexto ele coloca-se contra um imanente neocorporativismo, ressaltando o perigo de que os direitos democráticos de decisão estão sendo retirados paulatinamente do cidadão emancipado e transferidos para o nível dos sistemas funcionais. A legitimação da política estaria colocada sensivelmente em perigo e em consequência disto o equilíbrio da coesão social poderia ser abalado. Deste modo ele atribui aos sistemas funcionais como política e justiça um papel de destaque, inclusive dentro das dinâmica internas de outros sistemas funcionais da sociedade. Em seguida ele ressalta a interdependência dos mesmos.

> "o sistema político, que deve permanecer sensível à influências jornalísticas, é acoplado a esfera pública e a sociedade civil através da atividade dos partidos políticos e do direito dos cidadãos ao voto." [6]

Em decorrência da importância destas funções, as discussões travadas na esfera pública sobre interesses gerais da sociedade devem ser levadas em conta. De acordo com Habermas a sociedade civil desempenha um papel importante neste processo. A esfera pública dominada pelos meios de comunicação de massa deve apresentar a permeabilidade necessária para que as organizações da sociedade civil tenham condições de acesso às instâncias de decisão política, mantendo-se o pressuposto que isso seja feito através de uma apresentação eficiente de suas inquietudes. Ele define estas organizações como conglomerados e associações voluntárias não-estatais e não-econômicas e descreve sua função na sociedade como um contrapeso às vias tradicionais e estabelecidas que exercem influência sobre o poder político. Trata-se de um instrumento da sociedade para o exercício dos direitos garantidos constitucionalmente, ou seja, um fórum dinâmico e de constante renovação que proporciona a construção de identidade e a formulação de reivindicações:

> "os direitos básicos como tais não conseguem preservar a esfera pública e a sociedade civil de deformações. As estruturas comunicativas da esfera pública devem ser mantidas intactas, sobretudo por uma sociedade que exercite de forma vital a cidadania"[7].

Entretanto, os impulsos provenientes da sociedade civil são na prática fracos, quando comparados às dinâmicas lobistas já estabelecidas que exercem influência sobre a esfera pública. A afirmação dos meios de comunicação de massa como atores importantes da ação política enriquece a esfera pública com um poder privilegiado no jogo de interesses da sociedade. Neste momento Habermas arrisca citar, mesmo de forma curta, a funcionalidade de esferas públicas paralelas,

6. Habermas 1994: 445 (tradução livre do autor).
7. Idem: 447 (tradução livre do autor).

marginalizada em suas discussões anteriores. Ao mesmo tempo algumas formas de ação das organizações da sociedade civil são descritas revelando uma certa proeminência na esfera pública política.

> "[as organizações da sociedade civil] buscam manter estruturas associativas e da esfera pública estabelecidas, criar subculturas de esferas públicas de oposição e instituições oposicionistas, fortalecer novas identidades coletivas e ganhar terreno conquistando novos direitos reformando instituições".[8]

Esta relação estreita entre novos papéis da sociedade civil e o aparecimento e a manutenção de esferas públicas de oposição são analisados de formas distintas por vários autores. Aqui a crítica a Habermas perpassa a sua concepção e concentração em uma esfera pública burguesa, sua formação e afirmação. Christoph Spehr descreve a formação da esfera pública burguesa como uma forma de esfera pública de oposição à esfera pública feudal e representativa dos duques e da corte dominante da época. A libertação iluminista da idade média através da formação de um público crítico e politicamente ativo e de uma nova esfera pública é comparada com a atualidade, onde o domínio totalitário não é mais exercido pelos duques feudais, mas sim pelas corporações multinacionais e pelas instituições financeiras que exercem uma dominação mercadológica sobre a produção midiática. Esta visão desenha uma dinâmica que, do ponto de vista histórico, se repetiria na atualidade.

Na hipótese da esfera pública burguesa utilizar seu poder como instrumento de dominação e de que sua função de mantenimento deste poder seja reduzida, aumenta o clamor por um novo e mais permeável espaço público. Neste sentido argumentam Alexander Kluge e Oskar Negt com o seu conceito da *esfera pública da produção* (*Produktionsöffentlichkeit*)[9]. Este conceito é igualado ao da esfera pública burguesa e representa um instrumento de opressão historicamente arraigado. No capitalismo avançado este conceito desenvolve ainda o caráter de esferas públicas da produção industrializadas, ou seja, trata-se de esferas públicas criadas exclusivamente para servir o processo de produção capitalista e que agem através das interfaces entre os meios de comunicação de massa, as relações públicas e a propaganda. Esta formulação não só radicaliza a irreversibilidade da mudança estrutural da esfera pública, como também parte do princípio da impossibilidade da implementação de uma esfera pública realmente permeável em um sistema capitalista. Com base nesta análise a esfera pública burguesa estará sempre a serviço da manutenção do poder das classes dominantes, de forma que o ideal originário da definição de Habermas de uma esfera pública emancipatória não é mais visto como realista.

8. Idem: 448 (tradução livre do autor).
9. Negt / Kluge 1972.

Dieter Prokop faz uma outra análise deste dilema. Ele baseia sua concepção de esfera pública não necessariamente nas atividades dos meios de comunicação em massa, mas sim analisa-a como espaço onde a possibilidade para discussão é dada:

> "Esfera pública designa o espaço da comunicação social, onde pessoas livres ou grupos encontram-se de forma real ou virtual para debater questões de interesse mútuo de forma racional."[10]

O surgimento da esfera pública burguesa nas casas de café nos séculos XVII e XVIII é descrita como uma das bases para a estrutura da câmara baixa do parlamento inglês e da tradição das democracias ocidentais. Como exemplo para negociações de interesses que constituíram a democracia direta Prokop cita o conceito das esferas pública de base, criada no início do século XX nos sindicatos e movimentos revolucionários e que mantêm-se na forma de plebiscitos. Neste caso ele identifica o problema da centralização do poder na mão dos funcionários, que distanciam-se da democracia de base nas instituições administrativas por conta de processos de supra regionalização e concentração de poder. Este risco remete à dinâmica neo corporativista de transferência de instâncias decisórias para sistemas funcionais da sociedade descrita por Habermas, que a analisa simultaneamente como risco para a democracia e para a coesão social.

A conexão entre a crescente dominação da esfera pública pelos meios de comunicação de massa e da produção dos seus respectivos conteúdos midiáticos voltados à interesses econômicos e políticos é vista como problema central do desenvolvimento contemporâneo da esfera pública. Prokop descreve esta tendência como a *refeudalização* da esfera pública. Os ideais emancipatórios originais de uma esfera pública cidadã foram de tal forma depreciados, que observa-se um retrocesso gradual à uma esfera pública menos permeável. Grupos econômicos e políticos possuem um oligopólio dos órgãos de imprensa relevantes. Através da forte disseminação dos meios de comunicação de massa e do desenvolvimento rasante das tecnologias de informação e comunicação o negócio com a informação abre constantemente novos potenciais de mercado, que são imediatamente demarcados e controlados, seguindo a dinâmica dominante. As instâncias políticas de controle devem estar atentas a aquisições de corporações de comunicação que venham a aumentar perigosamente a concentração dos meios de comunicação. Estes casos exigem um alto grau de capacidade de imposição por parte da política - guiada por valores democráticos - sobre a economia. Uma esfera pública permeável e em pleno funcionamento assume um papel central neste processo, sendo ela a responsável por legitimar a política através de uma discussão aberta da temática. De outro modo as forças neo corporativistas citadas acertam as regras do jogo entre si e menosprezam a participação de outros grupos sociais afetados.

10. Prokop 2004: 342-343 (tradução livre do autor).

Alguns casos são exemplares na capacidade de pressionar e tornar inevitável que grupos dominantes revertem sua forma de ação junto a esfera pública e aos meios de comunicação de massa. O desenvolvimento nos últimos 30 anos das discussões em torno da temática ecológica é talvez o fenômeno mais marcante neste sentido, onde o papel central da esfera pública no desenvolvimento de discussões importantes na sociedade ficou bastante destacado. A apresentação de estudos científicos sobre o tema e até mesmo o financiamento de processos de pesquisa sobre a problemática dos efeitos da industrialização sobre o meio ambiente tanto no nível regional como global foram alavancados de forma decisiva após a formação de uma consciência ecológica através da esfera pública. A dramatização e a formulação eficiente de demandas da periferia coloca a discussão na agenda pública tanto através das espetaculares ações de protesto das organizações de defesa do meio ambiente, quanto pela publicação de estudos sobre impactos ambientais e seus respectivos prognósticos das consequências, como efeitos maléficos da extinção em massa, das mudanças climáticas, etc. Através da formação de uma opinião pública e do fortalecimento da atividade política de diversos grupos sociais a imagem da temática ecológica - originalmente tida como uma preocupação marginal de pequenos grupos ativistas - transformou-se em tema de peso na agenda política, na mídia e até mesmo em algumas áreas da economia. Esta marcha através dos diversos sistemas funcionais da sociedade é acompanhada e possibilitada pela discussão pública constante.

Entretanto a tensão entre uma forma de ação independente e aberta e a representação de interesses de atores tradicionalmente dominantes da esfera pública não diminuiu e continua tendendo para o lado mais forte. Influências críticas sobre a esfera pública não são constantes e encontram-se em uma relação de interdependência com manifestações políticas e a formulação de demandas urgentes por parte de grupos sociais específicos. O surgimento do conceito de *esfera pública de oposição* e a discussão que se segue miram o centro deste processo.

Num primeiro momento – o que se poderia denominar o 'nascimento' do conceito da esfera pública de oposição – a definição foi guiada pela crítica proveniente da perspectiva da manipulação da esfera pública através dos meios de comunicação estabelecidos. Esta tese tem suas raízes teóricas e ideológicas na escola de Frankfurt, do *Frankfurter Institut für Sozialforschung*. Especialmente o capítulo 'Indústria Cultural' da obra de Theodor Adorno e Max Horkheimer intitulada 'Dialética do Esclarecimento' estabelece a problemática de uma industrialização (no sentido do fordismo) da produção cultural, que elimina o seu caráter emancipatório e a desmascara como fraude. Esta linha de argumentação refere-se a antigos ideais burgueses, que foram decididamente influenciados pelo espírito da emancipar-se da sociedade feudal. De acordo com Adorno estes ideais foram completamente substituídos por estratégias de manutenção de poder desta mesma classe burguesa. A comercialização da cultura e a criação da indústria cultural são exemplares neste processo.

O enfoque da indústria cultural foi acompanhado por muitas reações e deu origem a várias discussões, que tiveram especial importância no contexto da esfera pública de oposição e da ciência da comunicação já na época ou mesmo mais tarde. Duas das principais tendências são a produção de pesquisas científicas de comunicação voltadas para o recipiente, ou usuário. Além disso desenvolveu-se em alguns grupos sociais uma forma de utilização de mídia focada em evitar o consumo de informações provenientes de meios de comunicação de massa. Esta tendência influenciou a tese da manipulação da opinião pública, segundo a qual a esfera pública dominante é utilizada pelos meios de comunicação de massa através de uma dinâmica própria, fechada e sistemática para que interesses de grupos sociais específicos sejam priorizados enquanto os de outros grupos sejam marginalizados por meio deste mesmo processo. Neste caso o foco está na perda ou até mesmo na impossibilidade da capacidade do acesso de informações críticas à esfera pública. Em meio a esta discussão dilemática da ciência da comunicação os meios de comunicação alternativos ganham cada vez mais espaço no âmbito dos movimentos sociais.

A análise classista de Oscar Negt e Alexander Kluge sobre esta problemática contrapõe a *esfera pública de produção* à *esfera pública proletária*. A exclusão estrutural da esfera pública proletária demonstra a onipresente contradição do capitalismo na forma da exploração da classe trabalhadora, que ao mesmo tempo que é matéria prima do sistema, é também vítima desta exclusão. Este conceito guiou vários projetos de mídias alternativas, o que na prática significa que parte-se da premissa de que os conteúdos produzidos nunca serão discutidos ou integrados em uma esfera pública nacional, mas sim que esta produção orienta-se desde o princípio a uma esfera pública de oposição e que desta forma o público alvo reduz-se a um número claramente definido de grupos sociais. As teses aqui descritas originaram a discussão em torno da esfera pública de oposição e a acompanham ainda hoje, mesmo que de forma bastante reduzida. O principal fator desta redução foi a relativização da tese da manipulação, conduzida principalmente pela argumentação de que sua concepção unidirecional da cadeia de influências era por demasiado simplista para descrever processos comunicativos cada vez mais complexos e dinâmicos, em última instância influenciados também pelos desenvolvimentos tecnológicos mais recentes.

O conceito foi utilizado por vários autores em diversos continentes para descrever processos de organização de produção midiática alternativa. No mundo anglófono mais conhecido no como *counter publics*, este conceito aglomera movimentos dos mais diversos como de afro americanos e suas esferas públicas musicais, subculturas artísticas, movimentos feministas, etc. Desta diversidade derivaram alguns conceitos análogos como o *Black Atlantic*[11], que descreve uma

11. Avritzer / Costa 2004: 712.

esfera pública de oposição específica de grupos de afro americanos, que transpassa toda a história norte-americana desde o princípio do tráfego de escravos africanos para aquele continente.

Outra análise é a crítica de Nancy Fraser[12] ao conceito de Habermas da esfera pública burguesa. Ela chama a atenção para o caráter masculino desta esfera pública – formada exclusivamente por *gentlemen* – e que sempre já existiu uma esfera pública feminina paralela àquela. Entretanto, Fraser delimita a sua argumentação da ideia de esferas públicas *feministas*, que surgiram no decorrer dos anos 20 do século passado. Ela ressalta que a esfera pública *feminina* constrói um caráter paralelo derivado das dinâmicas comunicativas intrínsecas do relação histórica de opressão das mulheres em um mundo dominado pelos homens.

As suas conclusões levam ao reconhecimento de que as esferas públicas de oposição são parte integrante da vida pública e devem ser reconhecidas como tal, sendo que devidas providências devem ser tomadas no sentido que estas demandas sejam realmente colocadas em prática. Estas providências devem levar em conta a relação desigual de privilégios entre as esferas públicas de oposição e dos atores dominantes da esfera pública burguesa.

> "O ideal da igualdade participativa em sociedades de classe não é implementável em sua totalidade, entretanto pode-se chegar muito mais perto deste ideal através de regras institucionais que possibilitem a inter-relação de várias esferas públicas concorrentes, ao invés de priorizar uma única." [13]

Com o surgimento da internet abriram-se novas possibilidades para as mídias alternativas. Foi um momento de euforia explícita e foram feitas profecias de uma sociedade radical democrática onde as possibilidades no recém-surgido meio de comunicação misto teriam vital proeminência. Os cidadão deveriam obter através desta nova tecnologia uma maior autonomia com relação a classe política, a apropriação da produção midiática por parte de grupos até então desprovidos do acesso à estes meios de produção teria encontrado aqui um caminho para estabelecer-se. As consequências disso foram que, no mínimo, novas formas de regulação foram desenvolvidas e uma nova mudança estrutural da esfera pública tomou seu curso. Esta discussão foi caracterizada também por algumas análises de cunho não tão otimista:

> "A última fronteira para o projeto imperial do capitalismo tardio. Se hoje floresce a pirataria abundante e uma relativa autonomia, o aparato legal corporativista da informação permanece posicionado no intuito de controlar esta dinâmica sempre a serviço e em nome do lucro."[14]

12. Fraser 2001.
13. Idem: 131 (tradução livre do autor).
14. Atton 2004: 135 (tradução livre do autor).

Os últimos desenvolvimentos no legislativo norte-americana referentes à regulamentação das comunicações, especificamente no que se refere ao projeto de lei denominado SOPA (*Stop Online Piracy Act*) são um claro sinal de que a análise cética acima tem sua razão de ser.

As frentes de batalha estão acirradas. Os desenvolvimentos dos últimos anos no sentido da democratização da informação, especialmente experiências exitosas no âmbito da produção de software livre, as estruturas de licenças livres, as plataformas abertas como a *wikipedia* (http://wikipedia.org), assim como os meios de comunicação alternativos que vieram a desenvolver-se globalmente, como foi o caso do *Indymedia* (ou IMCs - Independet Media Centers - http://www.indymedia.org) nos anos 2000 e mais recentemente do *WikiLeaks* (http://wikileaks.org/) formam uma frente concisa em torno da manutenção do caráter emancipatório e autônomo das redes de comunicação e informação. Estes exemplos demonstram que existe uma grande demanda para este tipo de plataformas livres de desenvolvimento e troca de conteúdo, que subscreve um aspecto importante da afirmação das esferas públicas de oposição e que realmente põe em prática um processo de apropriação da produção de conteúdos midiáticos. Através da análise histórica apresentada fica claro que não se trata de um processo linear e evolucionista, pois os pontos altos da cultura de mídia alternativa são influenciados por fatores bastante diversos.

Sob a perspectiva das diferenças regionais, a recepção do conceito da esfera pública de oposição na América Latina traça uma jornada distinta àquela observada na Europa ocidental. Isto ocorre principalmente por conta do seu enquadramento à distintos desenvolvimentos históricos e políticos, que levou a enfoques distintos também nas ciências da comunicação. O desabrochar de esferas públicas ocorre na Europa ocidental geralmente através da crítica a instituições democráticas estabelecidas. As discussões são desenvolvidas sob a condição da garantia dos direitos de livre expressão, o que pressupõem uma funcionalidade estável das respectivas instituições democráticas. Na Europa oriental socialista dos anos 70 e 80 do século passado este processo foi marcado pela presença de subculturas de esferas públicas oposicionistas clandestinas, que tinham como linha de atuação comum a negação do sistema político vigente e das restrições impostas por ele. No caso de vários países da América Latina existe algumas similaridades neste processo específico de desenvolvimento das esferas públicas de oposição, resguardados naturalmente as singularidades dos respectivos contextos políticos nacionais. A tomada do poder por golpes militares que implementaram ditaduras sangrentas a partir de meados dos anos 60 e a consequente restrição massiva dos direitos democráticos e de livre expressão levaram à criação de um largo espectro de subculturas, abrangendo desde grupos musicais de protesto até a guerrilha armada. Movimentos oposicionistas clandestinos dos mais variados tipos e origens sociais protestavam contra a aceitação situacionista e a indi-

ferença política. Grupos políticos, representações de trabalhadores, cenas culturais, cientistas e uma classe média intelectual e liberal influenciavam-se mutuamente e de uma forma bem especial num espaço construído subitamente e de grande fragilidade. A dominação totalitarista dos militares, caracterizada por uma forte influência de elites econômicas conservadoras nacionais e por interesses imperialistas internacionais, privou muitos países por décadas do desenvolvimento de uma cultura democrática. Sob estas ditaduras foram impostas restrições típicas para controle dos meios de comunicação como censura prévia, pós censura, autocensura e ocupação das redações por pessoal militar. O caso brasileiro mostra que em decorrência da censura, um vasto campo de mídias alternativas aflorou, pois paradoxalmente por conta da sua ilegalidade estes meios de comunicação eram os únicos a usufruir de algo que poderia ser chamado de "liberdade de imprensa clandestina". Esta nova cultura jornalística foi recheada de inovação e experimentação tanto estética como de conteúdo. Com o processo de abertura política e principalmente após o fim do regime militar a maioria dos jornalistas foram para a grande imprensa e trouxeram essa cultura jornalística diversa consigo. O maior fator comum de identificação mútua dos vários grupos militantes e oposicionistas deixou de existir com o fim da ditadura, o que acentuou a crise existencial da mídia alternativa.

As diferenças do entendimento de esfera pública denotam a um processo histórico mais abrangente. As experiências latino americanas de formação do Estado e de uma identidade nacional transpassam outros caminhos que os europeus:

> "[...] todos os desenvolvimentos históricos supostamente necessários para a transição à modernidade, como a reforma religiosa, a ideologia liberal universalista, as revoluções burguesas etc., teriam faltado na América Latina [...]. Logo, a modernidade dá-se, tardiamente, caracterizando a constituição de um plasma cultural híbrido, no qual as reminiscências culturais tradicionais vão sucumbindo, ao longo do vertiginoso processo de urbanização e fragmentação de identidades preexistentes, diante dos valores do individualismo e do 'desejo de ser moderno' dos públicos educados". [15]

Desenvolvimentos histórico-culturais como a história colonial e o regime escravocrata, os movimentos independentistas, as ondas migratórias e os tardios processos de formação de identidade nacional levaram à cristalização de uma consciência cultural, que somente pôde acolher a discussão em torno do conceito discursivo das dinâmicas de influência de setores organizados do mundo da vida sobre o poder político muito mais tarde que na Europa. Por conta disso a recepção de obras centrais da teoria crítica como a indústria cultural de Adorno e a mudança estrutural da esfera pública de Habermas acentuou-se com o fim da ditadura militar e com a implementação de modelos econômicos neoliberais e seus efeitos sobre a esfera pública.

15. Avritzer / Costa 2004: 717-718.

A concentração cada vez maior da produção midiática nas mãos de grandes corporações influenciou o surgimento de várias esferas públicas de oposição. A necessidade de observar este especial desenvolvimento é reforçada por várias descrições e conceitos de esferas públicas de oposição. As *new publics* de J. Cohen e A. Arato descrevem várias esferas públicas de oposição e dinâmicas alternativas, que surgem através do crescimento descontrolado da grande mídia e tendem a exercer influência sobre instâncias decisórias. O conceito de esfera pública subalterna de Nancy Fraser pertence a este complexo. Além disso, Paul Gilroy descreve através de seu já citado conceito do *black atlantics* a *diasporic public,* uma esfera pública que desde o princípio de sua história nunca pôde tomar parte em fóruns decisórios e projetos de formação de identidade nacional. Foram sempre discriminadas e sistematicamente excluídas. Sérgio Costa e Leonardo Avritzer argumentam que, apesar desta exclusão, estas *couter publics* de uma maneira muito própria conseguem realizar sua aparição na esfera pública na forma de *performance* cultural e logram exercer influência sobre a esfera política.

Com isso a definição um tanto monolítica de esfera pública é enriquecida uma vez mais com a constatação de que a permeabilização e a sensibilização da esfera pública não só podem ocorrer através de formulações racional discursivas, mas também através de dramatizações estético performáticas.

Os processos envolvendo o conceito de sociedade civil transpassa caminhos diferentes porém até certo ponto paralelos tanto na América Latina como na Europa ocidental e oriental. Nos estados do bem estar social da Europa ocidental o conceito foi definido como crítica a formas democráticas tradicionais. No leste europeu socialista o significado da sociedade civil era de reação contra governos centralistas. Na América Latina o conceito é definido como oposição a ditaduras militares, em um momento político onde a semântica das palavras *civil* e *militar* exerceram um papel simbólico expressivo.

Estes desenvolvimentos paralelos reforçam a necessária clareza da distinção entre sociedade civil, movimentos sociais e organizações de motivação política. Elas podem exercer influência sobre a esfera pública de forma individual ou em conjunto, utilizando os mesmos meios, como mostram alguns casos exemplares da história latino americana recente.

Las Madres de la Plaza de Mayo é um movimento argentino de mães de pessoas desaparecidas durante o regime militar naquele país, que durou de 1970 a 1983. As informações oficiais sobre estas pessoas não foram colocadas a disposição das famílias, mesmo sabendo-se que tratava-se de pessoas perseguidas por aquele regime. A mães protestavam semanalmente em frente a Casa Rosada, o palácio presidencial, na Praça de Maio. Com a proibição da participação de homens adicionou-se também uma questão de gênero à pauta. Elas conseguiram alcançar

uma grande ressonância nos meios de comunicação, que acabou por desenvolver uma discussão nacional sobre a temática dos perseguidos e desaparecidos políticos que através da sistemática do movimento acabou por desembocar em uma espécie de esfera pública paralela própria.

O Movimento dos Sem Terra (MST) atua desde os anos 90 em todo o território brasileiro em prol de uma redistribuição de terras democrática e da reforma agrária. A presença e o espectro de atuação do movimento abrangem atividades diversas como Lobby parlamentário, desenvolvimento de alternativas econômicas de cultivo da terra com foco ecológico e sustentável, discussões políticas sobre problemas agrários específicos do Brasil, como alta concentração de terras e especulação, formulação das respectivas demandas ao governo e ocupação de terras, que é a atividade com maior repercussão midiática do movimento. Ações espetaculares são constantes e chegam a alcançar um forte eco na imprensa, onde entretanto são taxados de revolucionários radicais. O movimento provocou uma discussão contínua sobre problemáticas agrária e social no Brasil e a mantém na forma de uma esfera pública própria.

O mexicano EZLN (*Ejército Zapatista de Libertación Nacional*) representa uma experiência emblemática e já quase histórica da forma de atuação midiática de um movimento revolucionário. Desde sua primeira aparição, no dia 1º de janeiro de 1994, o mesmo dia da entrada do México no tratado de livre comércio NAFTA, o movimento promoveu uma batalha em duas frentes: uma armada e de estratégia militar e outra na mídia. Desde o primeiro dia o EZLN publicou suas demandas na internet, que na época ainda não era um meio tão conhecido, e com isso provocou uma onda global de solidariedade de magnitudes inigualáveis. O potencial da internet para uma difusão de informações relativamente barata porém efetiva foi testado aqui com sucesso. Para apresentar a difícil situação de vida dos povos indígenas na região de Chiapas, o EZLN utilizou também outros meios de comunicação como vídeos, rádios populares e imprensa. Neste caso não somente se construiu uma esfera pública de oposição, como também foi estabelecido um marco no modo de como um movimento deste tipo pode apropriar-se de meios de produção midiáticos.

Estes três exemplos destacam três tipos distintos de agrupamentos sociais não comerciais e não partidários, que apropriam-se de um espaço público para expressar suas preocupações e demandas e buscar o máximo efeito de influência sobre o Estado, a política e a opinião pública. Estes exemplos demonstram também o quão heterodoxa pode ser uma forma de relações públicas com uma estratégia discursiva de formulação de influência política. O nível de confrontação se estende desde as pacíficas *Madres* até o combate armado do *EZLN*. As formas de organização também distinguem-se de forma veemente umas das outras. As *Madres* politizam o debate a partir de um fado pessoal que cada uma delas carrega consigo e que tem um grande poder de sensibilização. O MST formula demandas

específicas de reformas. O EZLN objetiva construir um "poder de negociação para os desapoderados"[16] através de armas e informação. Neste último exemplo é utilizada uma estratégia especial, que abrange por um lado o combate armado como alternativa última para mudanças sociais e por outro lado a criação de um fórum de discussão na sociedade para tematizar suas questões através de dinâmicas democráticas. Esta experiência *online* serviu de exemplo para várias organizações, que lastimavelmente tiveram que concluir que a efetividade do modelo Zapatista não dependia essencialmente da sua atuação na internet, mas sim do conceito geral de uma presença pública mais ampla.

Desde seu princípio a discussão em torno da esfera pública de oposição tomou por base diferentes argumentações teóricas e transpassou diversos níveis de intensidade de sua recepção. A popularização da internet e seu protagonismo nas discussões científicas trouxeram consigo novos impulsos ao conceito e o lapidaram substancialmente. O crescimento e a profissionalização das mídias alternativas também influenciou decisivamente este processo. O ganho de significado das esferas públicas de oposição foi impulsionado tanto pelas mudanças estruturais do sistema de comunicação, quanto por novos desenvolvimentos na política, na economia, na ciência e na técnica, sendo que a discussão intensivou-se paralelamente ao desenvolvimento das novas mídias eletrônicas. As reflexões colocadas neste texto mostraram que a permeabilidade das esferas públicas chegou a transformou-se numa realidade em muitos casos, fato que leva ao desenvolvimento de uma cultura participativa de produção ativa de conteúdos midiáticos, que em muitos casos incorporou-se inclusive ao imaginário cultural e à formação de identidades nacionais. Entretanto, a relação de forças no embate de interesses de sistemas funcionais da sociedade e seus grupos representativos continua por demasiado desigual, afinal a apropriação dos meios de produção midiática por grupos historicamente excluídos deste processo exerce influência crescente sobre setores cada vez mais estratégicos para sociedades como um todo, potencializada ainda mais por um contexto geopolítico global multipolar em processo de mudanças. As frentes de batalha não somente continuam acirradas, como tendem a acirrar-se ainda mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adorno, Theodor W. (1969). Kulturindustrie. Aufklärung als Massenbetrug. Em: Horkheimer, Max / Adorno, Theodor W. Dialektik der Aufklärung: philosophische Fragmente. Frankfurt am Main: Fischer.

Atton, Chris (2004). An alternative internet. Radical Media, Politics and Creativity. Edinburgh: Edinburgh UP.

16. Hoffmann 2004:110

Avritzer, Leonardo / Costa, Sérgio (2004). Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. Em: Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol. 47, 4/2004. Rio de Janeiro: IUPERJ.

Costa, Sérgio (2002). As Cores de Ercília. Esfera pública, Democracia, Configurações Pós-Nacionais. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Fraser, Nancy (2001). Die halbierte Gerechtigkeit. Schüsselbegriffe des postindustriellen Nationalstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1994). Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1999). Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hoffmann, Bert (2004). Zwischen Exklusion und Demokratisierung: Internet und Öffentlichkeit in Lateinamerika. Em: Lateinamerika Jahrbuch 28. Medien und ihre Mittel. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Negt, Oskar / Kluge, Alexander (1972). Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Prokop, Dieter (2004). Gegen Medien-Lügen. Das neue Lexikon der Kulturindustrie. Hamburg: VSA. Tópico: Öffentlichkeit / Gegenöffentlichkeit. Páginas 341-361.

Spehr, Christoph (2002). Gegenöffentlichkeit. In: Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Volume 5. Berlin.

CAPÍTULO 5

CANAL DIRETO COM A SOCIEDADE COMO ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Mirlene Bezerra[1]

INTRODUÇÃO

Há alguns anos as assessorias de comunicação vêm ganhando espaço, não só dentro da iniciativa privada, mas, sobretudo, no setor público do nosso país, onde é eminente a necessidade de melhorar a qualidade da relação entre os cidadãos e as instituições que atuam com questões de interesse da sociedade. Ainda assim, quando se fala em setor público, muitos gestores ainda não se deram conta de que esta é uma das áreas mais importantes e sensíveis. Como diz Lassance, seu bom uso depende não só das virtudes dos governantes, mas também dos responsáveis pelas políticas de comunicação, o que leva a crer que, quando bem gerida, essa área possibilita aos órgãos estatais alcançarem de maneira mais eficiente uma de suas principais metas: a disseminação das políticas, programas e ações (2010, p. 167).

A discussão que ora se apresenta parte do princípio de que a comunicação realizada por organismos públicos deve ser democrática e ajustada aos direitos dos cidadãos. Em seu texto *Comunicação Pública*, Jorge Duarte, diz parecer ser óbvio que o cidadão, no seu relacionamento com a estrutura pública, deva possuir informação consistente, rápida e adaptada às suas necessidades: "Ele precisa ser atendido, orientado, ter possibilidade de falar e saber que prestam atenção ao que diz. Assim, é espantoso ver como a comunicação de muitas instituições ainda tende a ser limitada à publicidade e à divulgação – ou seja, predomine o viés do emissor".

Nessa linha, Armando Medeiros de Faria acredita que para conceber estratégias de comunicação se faz necessário perceber o novo ambiente e repensar velhos mecanismos de atuação. "Mesmo reconhecendo que determinados meios de comunicação permaneçam vigorosos no estabelecimento da 'agenda nacional', a reação a determinadas notícias e opiniões não se faz exclusivamente no balcão de atendimento da imprensa, na carta protocolar ou comunicados burocráticos de esclarecimento à opinião pública" (2011, p. 145).

1. Jornalista da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea.

O conceito-chave do sucesso em qualquer atividade, incluindo em uma assessoria de imprensa, vincula-se diretamente a um planejamento estratégico, que se cria, se atualiza e se recria para atingir objetivos definidos. Com base nesse planejamento da instituição, cabe à assessoria de imprensa definir o seu próprio plano estratégico, a fim de se alinhar e dar suporte às linhas mestras da organização. Isso significa refletir e agir sobre toda a organização e sua relação com diferentes públicos, ou em outras palavras, é ganhar assento no núcleo de decisão, influenciar no planejamento, opinar no desenvolvimento de projetos, desenvolver ações estratégicas com o conjunto de interlocutores da organização, contribuir na implementação de políticas, avalizar iniciativas que possam afetar a reputação, analisar o ambiente político e social que poderá impactar os negócios ou estratégias etc. (RIBEIRO & LORENZETTI, 2011, p. 212 e 236).

CASO CONCRETO

Uma instituição que, nesse aspecto, tem se reinventado no sentido de amplificar o alcance do conhecimento que produz à população e aos gestores públicos é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Sua atual política de comunicação concentra-se, cada vez mais, em estar afinada com a missão do Instituto de produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

A comunicação do Instituto adotou como estratégia abolir a prática de abastecer somente as mídias com notícias, já que entende que a sociedade, maior interessada nos resultados do trabalho ali produzido, tem o direito de, se assim o desejar, ter acesso às essas informações diretamente da fonte. Da mesma forma, acredita que não deva dar tratamento diferenciado a quem quer que seja, o que inclui os veículos de imprensa privados. E isso abrange não privilegiar determinados veículos e jornalistas com os chamados 'furos', ou ainda, no caso dos embargos, não dar preferência a um ou outro.

É sob essa perspectiva que o setor vem recriando o conjunto de produtos e serviços que dispõe e acrescentando outros. Em 2011, por exemplo, deu início a cobertura *on line* de seus eventos por meio de *streaming,* com transmissão ao vivo no seu portal e não mais a partir de um repositório, pós-evento. E a reformulação da já conhecida entrevista coletiva também é uma mostra desta procura por novas fórmulas para antigas práticas, que nem sempre atingem plenamente o objetivo de difusão ampla e irrestrita.

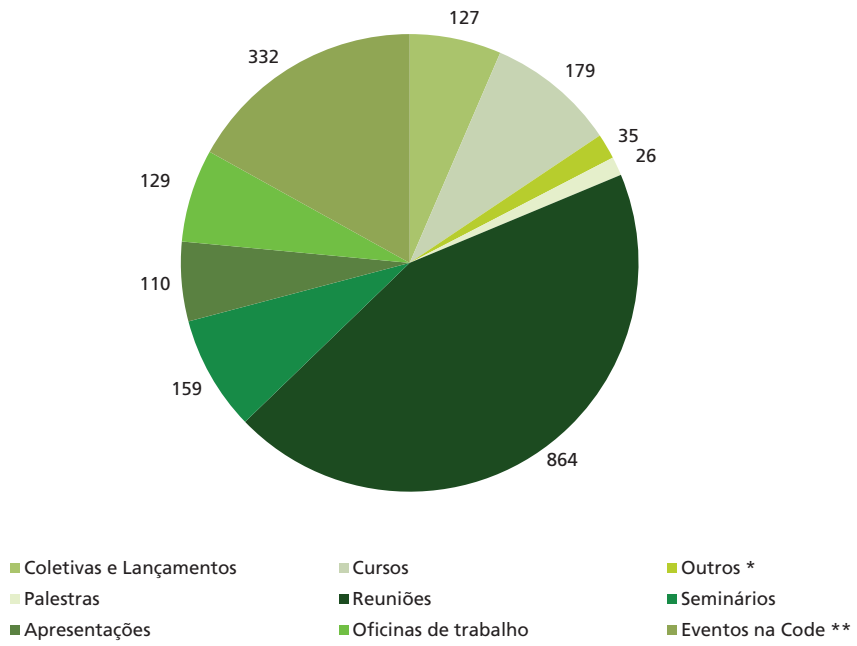
NOVO MODELO

Por definição, a coletiva de imprensa é um evento midiático onde uma assessoria de imprensa convida jornalistas para transmitir-lhes alguma informação e, frequentemente, abre espaço para que estes façam perguntas acerca do assunto. De acordo com a nova política da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea,

este modelo de divulgação ganhou uma nova roupagem, de maneira que esse convite se estenda à sociedade em geral. Dessa forma, sem descuidar de cumprir seu papel junto aos veículos de comunicação, buscou ainda garantir a qualquer interessado o direito amplo de opinar e debater e, assim, também contribuir com o trabalho desenvolvido pelo Instituto.

Com a denominação de Coletiva Pública, o novo formato dado à antiga coletiva de imprensa adota a prática de manter um mailing complementar, incluindo os gestores públicos, representantes de universidades e de entidades de classe como sindicatos, associações etc, para o qual o convite também é enviado. Paralelamente a isso, as redes sociais, a exemplo do *Twitter* e do *Facebook*, também cumprem o papel de atrair participantes aos eventos – tanto presencialmente quanto por meio das transmissões ao vivo feitas pelo portal da instituição. Desde sua primeira edição, em 2 de junho de 2011, até dezembro do mesmo ano, foram realizadas 127 coletivas e lançamentos sob esse molde.

GRÁFICO 1
Eventos realizados pelo Ipea em 2011, por categoria



Fonte: Ipea - Relatório de atividades Presi/Ascom 2011.

Um exemplo de que essa modalidade de difusão do trabalho do Ipea tem alcançado seus objetivos se deu durante a coletiva pública do dia 13 de julho de 2001, quando foi apresentada a décima primeira edição do Índice de Expectativa das Famílias (IEF). Ao final da apresentação, quando o evento abre espaço as

perguntas dos presentes e internautas, um servidor da Caixa Econômica Federal pediu a palavra para parabenizar o Instituto pela maneira democrática com que tem divulgado suas pesquisas e publicações: "(...) qualquer cidadão poderia estar aqui fazendo esta pergunta (...). Queria registrar isso, até mesmo para valorizar o trabalho, a seriedade, e a missão do Ipea, de produzir e articular (...). Essa medida feita pelo Ipea dá, assim, uma tranquilidade pra nós, que temos realmente interesse em ver o Brasil melhorar cada vez mais".[2]

FIGURA 1
Convite para a primeira Coletiva Pública promovida pelo Ipea

2. A declaração pode ser acessado no portal do Ipea <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9261>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que as novas estratégias de comunicação adotadas pelo Ipea têm alcançado uma maior interação com a sociedade civil. No caso específico das Coletivas Públicas, esses efeitos tornam-se bastante evidentes: não apenas pelas manifestações daqueles que - seja pela internet seja *in loco* - têm acompanhado os eventos, mas também pela ampla aceitação da imprensa em geral, que respondeu de forma positiva a essa iniciativa.

Além disso, como um dos ícones da atual política de comunicação da Assessoria de Imprensa e Comunicação do Ipea, esse novo modelo de divulgação do trabalho desenvolvido pelo Instituto ainda tem atraído o interesse de gestores de outras instituições públicas, que de alguma forma têm testemunhado o sucesso dessa experiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LASSANCE, ANTONIO. Comunicação Institucional do poder público. Em **Panorama da Comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

RIBEIRO, EDUARDO E LORENZETTI, GISELE. Planejamento Estratégico em Assessoria de Imprensa. Em DUARTE, JORGE (Org.). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**: Teoria e Técnica. 4 ed. rev. ampl. São Paulo Atlas, 2011.

FARIA, ARMANDO MEDEIROS DE. Imprensa e organizações. Em DUARTE, JORGE (Org.). **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**: Teoria e Técnica. 4 ed. rev. ampl. São Paulo Atlas, 2011.

DUARTE, JORGE. **Comunicação Pública**, Disponível em <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>. Acessado em 2 de março de 2012.

CAPÍTULO 6

OS GASTOS COM PUBLICIDADE PELO PODER PÚBLICO SERÃO REALMENTE PÚBLICOS?

Mariana Cristina dos Santos Resende[1]

Na era da informação, em que temos a convergência digital acontecendo a todo o momento, na frente de nossos olhos, percebemos que a comunicação como conhecíamos tem se reinventado, adequado-se a uma nova realidade.

Se por um lado tivemos uma democratização do acesso à informação, com novos níveis de como se dá a comunicação hoje (como a utilização de outras plataformas para acesso à internet, por celulares etc.), ainda temos muito que avançar quando tomamos como parâmetro a qualidade do acesso às informações, sobretudo no que diz respeito à internet, e uma penetrabilidade maior, na sociedade brasileira, das novas plataformas tecnológicas que permitem essa comunicação fluida e horizontal.

No âmbito de tantas mudanças, de tantos níveis de informação e de formas de comunicar, desponta a comunicação pública, que Heloiza Matos (Comunicação Pública, 2009) define *"como o debate que se dá na esfera pública entre Estado, governo e sociedade, sobre temas de interesse coletivo. Um processo de negociação através da comunicação, próprio de sociedades democráticas"*. Porém, esclarece-nos Bernardo Kucinski que a comunicação pública é um conceito que ainda está se construindo, que não tem uma definição específica clara, que

> "surgiu para designar uma situação ideal e genérica de transparência total dos negócios de Estado [...] e do exercício pleno do direito do cidadão de se informar e ser informado sobre tudo o que for de interesse público." (ibdem)

Atualmente, temos uma dificuldade na transparência do orçamento por parte do poder público. Apesar de ser moral e eticamente reconhecida a necessidade de divulgação desses dados, o que se verifica na prática é a constante omissão das informações. O que se constata, mesmo com o advento da internet – que tem facilitado a divulgação de informações – é que o poder publico não considera como prioridade a transparência na gestão, sobretudo quando nos referimos à divulgação das despesas públicas.

---

1. Estudante de comunicação social (dupla habilitação) pela Universidade Católica de Brasília (UCB), contratada pelo Ipea na área de desenvolvimento institucional.

Em 2004, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou o Portal da Transparência do Governo Federal. O objetivo era "aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar" (2012). Apesar de já ter sido um avanço no quesito transparência, haja vista que estes dados atualmente disponibilizados não eram informados à sociedade, verifica-se a insuficiência dos mesmos, diante da pouca profundidade de detalhamento do orçamento.

Ao se procurar por despesas com publicidade no governo federal por meio desse portal da CGU, verifica-se que essa informação não está disponível. Para entender o porquê disso, é necessário compreender como ocorre a divisão de orçamento no governo federal.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO: IMPLICAÇÕES E DESDOBRAMENTOS

Quando se analisa a evolução do orçamento brasileiro, constata-se que a atual divisão por elementos de despesas, ações e programas facilitou a divisão do orçamento entre os órgãos públicos. Porém, quando levamos em conta a consequência dessa divisão, no que diz respeito à publicização das despesas por temas, como, por exemplo 'gastos com comunicação', verifica-se uma grande dificuldade de concretização dessa divulgação de dados. Veremos mais a frente o porquê disso.

Para mais fácil compreensão do tema, tratemos como exemplo os gastos com publicidade: quando um orçamento é liberado a um órgão público, ele é feito através de Programas, Ações, Fontes de Recursos e Elementos de Despesa, como o 33.90.39 – que refere-se a toda a contratação de outros serviços de terceiros, pessoa jurídica. Na área orçamentária do órgão, esse orçamento é dividido entre os vários subitens (99 nesse caso) que fazem parte do Programa, conformando, assim, o usualmente chamado Elemento de Despesa, ou, ainda, Classificação da Despesa. Por exemplo, temos o 33.90.39-90 – que corresponde à contratação de terceiros, no subitem Serviços de Publicidade Legal, onde:

33. é grupo de despesa, nesse caso custeio – despesas correntes do órgão
90. é a modalidade de aplicação, nesse caso aplicação direta – significa que o gasto será no mesmo órgão, que não será repassado
39. é o elemento de despesa propriamente dito, que nesse caso é outros serviços de terceiro, pessoa jurídica - 90 é o subitem, nesse caso serviços de publicidade legal.

O grupo dessas informações é chamado Classificação de Despesa e, usualmente, de Elemento de Despesa.

Ocorre que, para a área da comunicação, temos vários Elementos de Despesas que a contemplam, como no caso da publicidade[2]:

- Serviço de Publicidade Legal: despesas com publicidade que obedecem à prescrição de leis, como divulgação de uma licitação em jornal;
- Serviços de Publicidade Mercadológica: lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de integrantes do sistema de comunicação do governo (Sicom);
- Serviços de Publicidade Institucional: serviços de publicidade, pesquisa, assessoria de imprensa, relações públicas e comunicação digital etc;
- Serviços de Publicidade de Utilidade Pública: divulgar ações destinadas a informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir, alertar etc.

Ainda mais genericamente, em relação à comunicação, temos, por exemplo:

- Assinaturas de periódicos
- Serviços de comunicação em geral
- Produções jornalísticas
- Serviços de telecomunicações

Portanto, quando há um orçamento liberado, o próprio órgão enquadra aquele valor no Elemento de Despesa que diz respeito à contratação. Acontece que vários elementos de despesa contemplam uma mesma contratação, como ocorre com contratação de empresa para monitorar a divulgação do determinado órgão público na mídia. Nesse caso, a contratação pode entrar em serviço de publicidade, aquisição de software, como outros enquadramentos. Assim, a decisão de qual elemento de despesa utilizar é discricionária e individual do órgão.

Entender essa ligação com a divisão do orçamento público é necessário para se entender também a dificuldade de fazer um levantamento completo sobre os gastos com publicidade no âmbito do Governo Federal, haja vista que despesas com comunicação podem estar contempladas em diversos subitens orçamentários que nem sempre têm como Programa específico a área, seja jornalismo ou publicidade.

2 PUBLICIDADE EFETIVAMENTE PÚBLICA?

Diante desse contexto, podemos verificar que a dificuldade de se ter gastos públicos com comunicação divulgados, sobretudo na área da publicidade, parte tanto do interesse do poder público em propalar essas informações, quanto de uma correta divisão dessas despesas no orçamento público – se consideramos que publicar

2. Fonte: Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira).

apenas as despesas de determinado Elemento de Despesa não significa relatar o gasto total com publicidade, pois esses gastos podem estar dissipados em quaisquer elementos de despesa que tenham ligação mínima com o tema. Ainda, esses gastos podem incluir outras despesas que não as realizadas na área de publicidade apenas.

Ao se tentar fazer um levantamento dos gastos com publicidade no âmbito do Governo Federal, ou seja, desconsiderando-se autarquias, fundações públicas, empresas de economia mista, não houve sucesso na procura. Caso utilizem-se apenas os dados fornecidos pelo Portal da Transparência, por exemplo, não se consegue esses números, haja vista que o nível máximo de descrição orçamentária é até o Elemento de Despesa, sem a definição de subitens. É a Classificação de Despesa 33.90.39 do exemplo utilizado neste artigo. Nesse ínterim, temos o papel necessário e importante que cumprem os sites de transparência produzidos pela própria sociedade civil organizada, que conseguem fazer um levantamento geral sobre os gastos específicos do poder público. Como exemplo, temos o site Contas Abertas, no qual é possível encontrar os gastos com publicidade desde 2007.

Em 2011, foi sancionada no Brasil a Lei nº 12.527/2011, referente à Lei de Acesso à Informação Pública. O comando central da lei é: o acesso à informação é a regra, o sigilo é a exceção. Percebemos que, de fato, há ações isoladas do Governo Federal para que o serviço público possa tornar-se cada vez mais transparente. Porém, como verificamos nos casos acima, essas ações tem de ser desdobradas para toda a Administração Pública, para que haja uma real responsabilidade na tarefa de divulgar como o dinheiro do contribuinte vem sendo gasto e aplicado.

Essa não deve ser uma ação isolada: é mais que necessário o empenho e a integração dos diversos órgãos públicos para que esses dados possam chegar à sociedade. Ainda mais, para que a sociedade também possa ser fiscalizadora dessas despesas. É necessário um canal aberto de diálogo com a população e o fornecimento de dados completos e aprofundados. Afinal, de nada adianta a utilização de termos técnicos orçamentários para se mascarar a omissão de uma divulgação transparente dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUARTE, Jorge (org.). Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse público. 2ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

Site Siafi, disponível em <https://acesso.serpro.gov.br/>, acessado em 05/03/12.

CAPÍTULO 7

A BLOGOSFERA E A LUTA PELA DEMOCRACIA

Altamiro Borges[1]

Em meados de 2011, em Brasília, 369 ativistas digitais de 21 estados se reuniram no II Encontro Nacional dos Blogueiros Progressistas – movimento também já batizado de BlogProg. O eixo central do evento foi a luta pela democratização da comunicação, que se expressa em três grandes bandeiras: por um novo marco regulatório para o setor; pela implantação e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL); e contra qualquer tipo de censura à rede. Com isso, a blogosfera progressista somou-se a outros setores da sociedade na luta pela ampliação da democracia no país.

O BlogProg teve início em meados de 2010 como contraponto às manipulações da mídia nas eleições presidenciais. A ideia de reunir os blogueiros num primeiro encontro nacional surgiu em 14 de maio, durante a assembleia de fundação do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé. Em curto espaço de tempo, a proposta ganhou aderência e, em agosto daquele ano, cerca 300 ativistas participaram do I BlogProg, em São Paulo. De lá para cá, o movimento da blogosfera progressista cresceu em influência na luta de ideias e ganhou maior organicidade – sempre respeitando a sua rica diversidade e pluralidade.

1 OS AVANÇOS DO II BLOGPROG

Entre outros méritos do segundo encontro nacional, vale destacar quatro. O movimento, iniciado por alguns dos blogueiros mais influentes do país – como Paulo Henrique Amorim, Luis Nassif, Rodrigo Vianna, Luiz Carlos Azenha, Conceição Oliveira, Eduardo Guimarães e Renato Rovai –, adquiriu maior representatividade e enraizamento. No processo de preparação do II BlogProg foram realizados 14 encontros estaduais e dois regionais, que reuniram 2.180 ativistas digitais. A presença de jovens, que encontram na internet uma nova forma de militância e não têm vida orgânica em partidos ou sindicatos, foi uma das marcas destes encontros.

1. Jornalista, presidente do Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé.

O segundo aspecto positivo é que o movimento adquiriu maior legitimidade, cacifando-se como um ator relevante na luta política e de ideias na sociedade. O ex-presidente Lula participou da abertura do evento, fazendo duras críticas à partidarização da mídia hegemônica e efusivos elogios à blogosfera por seu papel na democratização da informação. O ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, demonstrou uma postura aberta ao enfrentar as críticas dos blogueiros às limitações do PNBL e à ausência do projeto de regulação da mídia. O governador do Distrito Federal, parlamentares de diversos partidos e inúmeras lideranças de expressão – como José Dirceu, Renato Rabelo, Brizola Neto e Luiza Erundina – também prestigiaram o evento.

O terceiro mérito é que o II BlogProg conseguiu manter a unidade na diversidade deste movimento tão amplo e plural. O ponto de convergência do primeiro encontro foi a denúncia das manipulações da mídia demotucana e golpista na batalha sucessória. A reação à ditadura midiática conseguiu unir jornalistas de renome e ativistas sociais da internet, militantes de diversos partidos e lutadores inorgânicos. Havia risco das divergências se avolumarem, inviabilizando a continuidade do movimento. Mas, com total respeito à horizontalidade e à pluralidade da rede, foi possível encontrar mais pontos de convergência do que de cisão. Para isso foi fundamental manter uma estrutura sem hierarquias verticalizadas, sem donos ou aparatos.

Por último, vale destacar que o II BlogProg avançou na sua organicidade. A sua comissão nacional organizadora foi ampliada, com a presença de representantes das cinco regiões do país. Ela não tem qualquer papel de "direção" do movimento, de centralização na rede, mas apenas de estimular a realização de encontros, multiplicar o número de ativistas digitais e melhorar a qualidade dos blogs. O III BlogProg já está marcado para maio, na Bahia. Vários estados também já organizam eventos regionais para enraizar ainda mais o movimento. Com espírito amplo, plural e democrático, é possível alavancar em muito a força da blogosfera progressista no Brasil.

2 AS ORIGENS DA "REVOLUÇÃO" NA INTERNET

A internet é um fenômeno novo que está "revolucionando" o mundo contemporâneo. No dia 6 de agosto de 1991, o inglês Tim Berners-Lee criou a primeira página no World Wide Web, o famoso WWW, que tornou a rede de computadores disponível para milhões de usuários. O primeiro sítio abordava as enormes possibilidades abertas com esta invenção e explicava o que as pessoas poderiam criar e encontrar na rede online. "O World Wide Web (W3) é uma iniciativa de catalogação de informação hipermídia que deseja fornecer acesso universal a uma grande quantidade de documentos", afirmava o primeiro sítio da internet.

Como descreve Manuel Castells no livro *A galáxia da internet*, esta "revolução" decorreu de três movimentos simultâneos. "As origens da internet podem ser encontradas na Arpanet, uma rede de computadores montada pela Advanced Research Projects Agency (Arpa) em setembro de 1979. A Arpa foi formada em 1958 pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos com a missão de mobilizar recursos de pesquisa, particularmente do mundo universitário, com o objetivo de alcançar a superioridade tecnológica militar em relação à União Soviética na esteira do lançamento do primeiro Sputnik em 1957".

Tendo nascida por razões militares, a internet logo chegaria às universidades nos anos 1980. "A Guerra Fria forneceu um contexto em que havia forte apoio popular e governamental para o investimento em ciência e tecnologia de ponta, particularmente depois que o desafio do programa espacial soviético tornou-se uma ameaça à segurança dos EUA... Em suma, todos os desenvolvimentos tecnológicos decisivos que levaram à internet tiveram lugar em torno de instituições governamentais e importantes universidades e centros de pesquisa. A internet não teve origem no mundo dos negócios. Era uma tecnologia ousada demais, um projeto caro demais, e uma iniciativa arriscada demais para ser assumida por organizações voltadas para o lucro".

Por último, como fator decisivo para seu desenvolvimento, a internet contou com a genialidade dos hackers. "Sem a contribuição cultural e tecnológica das redes pioneiras, de bases comunitárias, a internet teria tido aparência muito diferente, e provavelmente não teria abarcado o mundo inteiro. Pelo menos, não tão depressa. Afinal, a abordagem de Tim Berners-Lee da tecnologia não estava muito distante dos programas de revolucionários culturais... A rápida difusão dos protocolos de comunicação entre os computadores não teria ocorrido sem a distribuição aberta, gratuita, de software e o uso cooperativo de recursos que se tornou o código de conduta dos primeiros hackers... Essa cultura estudantil adotou a interconexão de computadores como um instrumento da livre comunicação e, no caso de suas manifestações mais políticas, como um instrumento de libertação".

3 A EXPLOSÃO DO NOVO JORNALISMO

Com o desenvolvimento acelerado da internet, novas ferramentas foram surgindo – quase sempre pela iniciativa "libertária" dos hackers, que furaram os bloqueios das empresas privadas na sua ânsia por mercantilizar o serviço e obter altos lucros. Os blogs só aparecem no final do século passado. No Brasil, o jornalista Luiz Carlos Azenha inaugurou o seu blog, Viomundo, em 2003; Luis Nassif lança seu portal em 2005. Já o Twitter tem apenas cinco anos de vida; e o Facebook é mais recente ainda, de três anos para cá. Essa rápida disseminação fez surgir um novo

tipo de jornalismo e de ativismo político, que democratiza e torna mais plural a informação, que dá voz a quem nunca teve voz, que desafia o pensamento único neoliberal da ditadura midiática.

É evidente que esta nova forma de comunicação, que radicaliza a liberdade de expressão (que não se confunde com a liberdade dos monopólios), preocupa os governos e as corporações empresariais, que tomam iniciativas para cercear a liberdade na rede. Nos EUA, na França e na Itália, entre outros países, já existem várias iniciativas legislativas para censurar a internet, para abortar a neutralidade na rede. No Brasil, o senador tucano Eduardo Azeredo, na sua mentalidade colonizada, propõe o AI-5 Digital para "vigiar" os internautas. Até agora, porém, estas iniciativas não conseguiram conter a força desta nova forma de comunicação.

A blogosfera e as redes sociais jogam papel cada vez mais ativo e agudo na luta de ideias. Elas fazem o contraponto à velha mídia, denunciando os interesses políticos e econômicos das corporações empresariais por detrás das notícias, do entretenimento e da cultura. Elas ajudam a desmascarar os monopólios midiáticos, que manipulam a informação e deformam o comportamento. Com a agilidade de um mundo conectado online, os ativistas digitais inclusive passam a pautar a própria mídia privada. As redes sociais permitem o florescimento de milhares, milhões, de novos comunicadores que compartilham fatos e análises, imagens e sons. Eles não são mais receptores passivos das notícias difundidas pelos conglomerados midiáticos; eles são produtores de informação.

Além do contraponto na luta de ideias, a blogosfera e as redes sociais têm se mostrado um potente instrumento de mobilização. Elas não fazem a revolução, como alguns idealizam, mas ajudam a mobilizar as pessoas de carne e osso na luta por seus direitos. Elas foram decisivas nas revoltas do mundo árabe, deflagrando os gigantescos protestos das ruas, furando o cerco das ditaduras e denunciando o agravamento da crise econômica e social. Elas também tiveram um papel destacado na chamada "revolução dos indignados" na Espanha. Na explosão da revolta espontânea em Londres, a agilidade da internet atormentou o governo britânico. Como brincou o veterano jornalista Mauro Santayana, o que seria do mundo capitalista se Marx tivesse vivido na era da internet!

No Brasil, essa capacidade da mobilização instantânea também já se manifesta – e só tende a crescer. Foram as redes sociais que mobilizaram, em menos de 48 horas, mais de quatro mil pessoas no irreverente "churrascão da gente diferenciada", no bairro nobre de Higienópolis, em São Paulo. Elas também tiveram papel de relevo nas mobilizações contra a prefeita-demo de Natal (RN), no movimento

"Fora Micarla", ou nas "marchas das vadias", em diversas capitais, contra o machismo. Os tuitaços de protesto, como o que ocorreu contra os retrocessos no Plano Nacional de Banda Larga, transformam-se numa arma de denúncia e agitação.

Os participantes do II BlogProg sabem do enorme potencial desta ferramenta na luta de ideias e na mobilização social. Sabem que precisam se apropriar rapidamente desta brecha tecnológica para avançar nas suas demandas imediatas e futuras. Sabem que as classes dominantes farão de tudo para castrar seu uso, ao mesmo tempo em que tentam mercantilizar a internet para auferir mais lucros. A batalha de ocupação da rede está em aberto. É preciso que floresçam mil flores, que se multiplique o número de ativistas digitais, e que se qualifique o uso desta poderosa ferramenta. As ameaças existem, mas os desafios são apaixonantes.

CAPÍTULO 8

GOVERNO ELETRÔNICO E SOBERANIA CULTURAL

Federico Vázquez[1]

Em 2012, ano em que o Brasil organiza a Rio+20, também comemora-se a primeira experiência exitosa de abertura da rede de computadores (internet) para a sociedade e participantes da Conferência promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil.

Coube ao Ibase, parceiro da APC.org (vinculada à ONU), implementar a rede de disseminação dos trabalhos dos participantes da Rio 92 (conhecida oficialmente por UNCED 92). Essa rede converteu-se na AlterNex, que permitiu, além da Rede Rio e RNP, o acesso e troca de informações a cidadãos e meios de comunicação e informação nacionais e internacionais.

Desde então, os computadores, que até aquele período limitavam-se a substituir tarefas de máquinas mecânicas na produção simbólica, passaram a funcionar como meios de comunicação digital.

Para isso funcionar de forma ampla e ágil, foram estabelecidos diversos acordos internacionais sobre protocolos e formatos de comunicação, de forma a permitir maior acessibilidade, sendo o HTML a primeira linguagem de codificação para a web a permitir a construção de interfaces gráficas acessíveis em qualquer equipamento. Indiferentemente do sistema operacional usado.

Diante dessa realidade, no ano 2000, o governo federal institui o primeiro Grupo de Trabalho Interministerial dedicado a estudar, analisar e apontar os desafios para a governança pública digital, que orientou a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico no ano de 2003. Um dos primeiros resultados do grupo foi a publicação do Livro Verde – cujo conteúdo discute a formação da sociedade da informação, conteúdos, identidade cultural e governo eletrônico –, que orienta até hoje as políticas implementadas para governo eletrônico (e-Gov).

Após esse processo, outros trabalhos de pesquisa e normatização foram realizados, colocando vários órgãos e serviços públicos em rede. Em 2003, por decreto, são instituídos os Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege), três dos quais o Ipea é integrante: Comitê de

1. Publicitário e produtor digital.

Inclusão Digital, Comitê de Implementação do Software Livre e Comitê de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica.

Desde 2004, a coordenação e articulação para implementação das ações para as políticas de governo eletrônico ficou a cargo do SLTI/Departamento de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esse processo reflete-se hoje em inúmeros documentos e normas que orientam os órgãos vinculados ao Poder Executivo, principalmente os diretamente ligados à Presidência da República, a aderirem a normas, procedimentos e padrões que fomentem a interoperabilidade, economicidade, autonomia e acessibilidade, além de decretos que colocam os serviços públicos a serviço do cidadão, fortalecendo o legado digital e os dados abertos. O principal deles é o protocolo e-Ping.

Nos últimos cinco anos, o governo federal vem, por meio de inúmeras ações e programas, ampliando a presença dos serviços públicos junto à população, por meio de programas de universalização do acesso a infovias, por inclusão digital e plataformas digitais para serviços públicos. Além de serviços de comunicação e de transparência com e para a sociedade, tanto no desenvolvimento de plataformas de acesso a dados governamentais, como a prestação de contas e maior presença nos redes sociais e digitais.

Em 2005, foi implementado pelo Ministério da Cultura o Programa Cultura Viva, cuja principal ação era o incentivo à produção cultural realizada localmente por pequenos grupos, por meio dos Pontos de Cultura. O pilar conceitual do Programa, criado por Célio Turino – historiador e secretário de Cidadania Cultural do Ministério da Cultura à época, era autonomia, protagonismo e articulação em rede. Esse programa trouxe para a agenda do Estado a cultura digital, o software livre, a produção cultural descentralizada e o que é mais importante, explicitou a debate sobre quem determina a soberania sobre a produção cultural de um povo.

Essas políticas, ainda que nos apontem otimismo, não são suficientes para colocar o Brasil em uma posição que esteja adequada aos anseios de ser a 5ª potência econômica. Falta ousadia.

A mais recente pesquisa sobre e-Gov, organizada pela UNPAP (UN Public Administration Programme), sobre programas e práticas de governo eletrônico, colocou o Brasil na 61ª posição entre os países com melhores práticas, de um universo de 100, sendo que em 2005 éramos o 32° e em 2008 tínhamos a 45° posição. O que é apontado como positivo são as práticas de transparência e de dados abertos. E podemos somar a isso a iniciativa das 100 novas cidades digitais a serem implementadas como piloto ainda em 2012, no contexto do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL).

No âmbito das políticas públicas para a cultura, o programa Cultura Viva vem sofrendo problemas, como apontado no último livro do Ipea sobre o assunto – Cultura Viva, práticas de pontos e pontões –, pois faltam ao Estado brasileiro instrumentos legais e aparato estatal de incentivo à produção cultural descentralizada e autônoma. Destaca-se que programas de incentivo à cultura digital do próprio Ministério da Cultura sinalizaram caminhos a serem percorridos para isso. Atualmente, o Programa Cultura Viva segue buscando caminhos de dinamizar sua gestão e a operacionalização. É também uma referência de política pública de incentivo à soberania cultural em diferentes países da América Latina e da Europa.

Outro aspecto que compõe esse cenário é a reforma da Lei de Direitos Autorais, atualmente em tramitação no Congresso. Esta pouco avançou no sentido de aproximar a produção brasileira e o financiamento público de regulamentações e legislações mais ousadas, que dialoguem com a realidade de milhares de jovens produtores no Brasil e no mundo.

WEB 2.0 E INTEROPERABILIDADE

O conceito de Web 2.0 (ueb dois ponto zero), amplamente usado em fóruns de discussão e documentos sobre a sociedade da informação e de gestão do conhecimento, está obrigatoriamente ligado à interoperabilidade, ao impacto da interação dos usuários (comunicação multidirecional, multipontos) e à permanente mudança tanto de conteúdos quanto de aplicativos.

Interoperabilidade é a capacidade tecnológica de acesso a dados, armazenados em arquivos, produzidos em sistema informacionais, independentemente da obrigatoriedade de compra ou uso de determinados sistemas tecnológicos. Resumindo: tanto faz usar um equipamento com Linux, OS X ou Windows, o conteúdo deve ser acessível para leitura e manipulação livremente.

É essa dinâmica que coloca, hoje, qualquer processo ou grupo social em movimento. Passar de mero controlador, detentor da informação, para indutor do conhecimento pela proliferação e transformação de seu conhecimento.

Ao insistir em interoperabilidade, estamos reforçando as garantias de que qualquer conteúdo seja facilmente acessado por qualquer sistema, pessoa ou instituição, sem obrigatoriedade de aquisição de produtos, serviços ou licenças, para usufruir e transformar determinada informação ou sistema.

Na portaria em que institui sua Política de Gestão do Conhecimento e Inovação, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) reforça a importância de estimular a inovação, o compartilhamento do conhecimento, trabalho em rede e a efetiva contribuição de toda sua força de trabalho.

Todos os movimentos que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem fazendo desde 2003 são no sentido de fortalecer democraticamente essa prática, ampliando a participação, garantindo acesso e estimulando a transparência e a economicidade.

Esse mesmo caminho deve ser percorrido por diferentes órgãos públicos: ampliar a participação, garantir acesso, estimular a inovação, a transparência e a economicidade. Para isso, é fundamental que algumas práticas culturais de uso das tecnologias sejam estimuladas e atualizem-se.

Fortalecer as experiências de Web 2.0 e a produção de informação, seguindo as recomendações de fortalecimento da interoperabilidade da produção do Estado, é fundamental para ampliar o diálogo e a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas e nas tomadas de decisões. Assim como para garantir o desenvolvimento de tecnologias da informação que concretizem a soberania brasileira, em detrimento das determinações dos interesses mercadológicos.

A PIRATARIA EM TEMPOS DIGITAIS

Uma das discussões mais delicadas e candentes no momento atual, não só na sociedade brasileira, mas a nível mundial, é a pirataria, seu caráter e a criminalização de cidadãos e produtores culturais.

A pirataria tem sua origem no período de Homero, na Grécia, sempre atrelado ao conceito da pilhagem para enriquecimento ilícito e usurpação da riqueza alheia.

Séculos depois, os portugueses, franceses, ingleses, holandeses e espanhóis criaram tributos para a prática de pirataria – com a finalidade de garantir sua presença em territórios de interesse, mas os quais não tinham condições de conquistar por conta própria –, e sancionaram a prática para alguns.

Essa prática fez com que as nações-império, que à época reconheceram, adotaram e normatizaram a pirataria, perdendo o controle sobre ela posteriormente, passassem a sofrer todo tipo de pilhagem das "suas" riquezas, saqueadas dos territórios ocupados e em trânsito em alto mar.

A prática da pirataria, ao contrário do que se imagina, não terminou, apenas aperfeiçoou-se, pela criação de mecanismos legais que permitem a expropriação de riquezas materiais e simbólicas da sociedade brasileira e outras, e convertida em propriedade das companhias internacionais. Os estados nacionais criaram leis para regular e garantir a prática das corporações em seus territórios, mas encontram-se hoje reféns dos interesses e das determinações destas mesmas corporações.

Essa prática da pirataria moderna dos bens culturais iniciou-se com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos criaram a indústria cultural (de massas). A necessidade de restabelecer sua indústria e criar empregos para os cidadãos americanos fez com que os Estados Unidos criassem a maior máquina de publicidade e propaganda que se tem notícia, para que encontrasse novos mercados e formas de proliferar seus produtos e serviços, e nada melhor do que fazê-lo disseminando o seu american way of life por meio de suas inocentes produções cinematográficas, musicais, literárias e de moda.

Esse modelo propagou-se de tal forma que não há hoje local do mundo que não possua uma loja, produtos ou serviços com identidade norte-americana.

Foi também essa indústria que, ao sair capturando imagens e sons de outros povos mundo afora, ampliou a prática do saqueio de riquezas alheias, pois ao criar um documentário ou uma música, que jamais tenha sido patenteada, a indústria cultural o faz em forma de produto, ampliando para possíveis derivados. Ou seja, quem produzir algo que de alguma forma se referencie a esse produto, ainda que seja o seu criador original, deverá pagar uma taxa de uso.

Vivemos ainda, hoje, outro tipo de saqueio: qualquer pessoa, ao produzir um conteúdo novo e disseminá-lo por um portal "gratuito", como Google, Facebook etc., está sendo vítima de pirataria. Não pelos usuários que baixam o conteúdo, acessam-no ou apenas o reproduzem, mas por esse conteúdo passar a ser de propriedade dos controladores do ambiente onde ele está.

Para regular as políticas culturais, o Estado implementa leis que legitimam o processo de apropriação de recursos públicos e privatização de manifestações culturais. Transformou-se a cultura em produto de mercado, criando precedentes perigosos, como fato de não se poder publicar nenhuma obra de Cecília Meireles até que a disputa sobre os direitos autorais entre familiares não se resolva. O mesmo ocorre com incontáveis obras que poderiam ser consideradas patrimônio cultural brasileiro.

Criou-se a Lei Rouanet, por meio da qual os recursos públicos não repassados para o Estado (por meio de isenção fiscal) têm sua destinação definida por interesses privados, mercadológicos. O mais cruel desse processo é que essa produção será patenteada segundo os interesses privados. Recursos públicos destinados à produção privada.

Durante o governo do presidente Lula, foi implementado o programa Cultura Viva, que provocou a inversão da lógica centralizadora e centralista de produção de cultura. Estimulou o diálogo no caminho de criar condições para a prática de gestão compartilhada dos investimentos públicos e das políticas para o setor. Do fortalecimento das redes e suas culturas locais. "Desescondeu-se" o Brasil.

O programa, criado em 2004, habilitou mais de 3.000 associações culturais a desenvolverem sua cultura local com o apoio do Estado, mas com autonomia. Foram também convidadas a discutir as políticas do Estado para a cultura (Teias), a participar da formação do movimento de cultura digital (Fóruns de Cultura Digital), a discutir banda larga, marco regulatório para as comunicações e a reforma da Lei dos Direitos Autorais.

Esse movimento causou incômodo na velha indústria cultural, que não aceita e não compreende as possibilidades na nova dinâmica de desenvolvimento e valorização da cultura por meio do compartilhamento a partir do digital e reconhecimento do trabalho e do livre fluxo cultural.

Nesse sentido, todo o aparato jurídico e tecnológico foi colocado a serviço das corporações interessadas em manter o saqueio cultural dos povos alheios. Tanto no Brasil quanto no exterior.

No Brasil, o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD) foi acusado de promover a participação massiva de pessoas ligadas a seus interesses no processo de consulta pública para a reforma da Lei de Direitos Autorais, que, diga-se de passagem, é apenas uma adequação às regras da OMC. Também foi introduzido (e mantido) o artigo do Notice and takedown, pelo qual qualquer pessoa que entenda que uma obra está sendo veiculada indevidamente, sem os devidos ritos jurídicos, notifica um provedor para que o referido conteúdo seja retirado do ar. Recentemente um blog sem fins lucrativos foi notificado a pagar uma taxa por exibir um vídeo vinculado ao portal Youtube.

Nos Estados Unidos tentou-se, em janeiro do corrente ano, a votação de dois projetos de lei: a PIPA (Protect IP Act – para a propriedade intelectual) e a SOPA (Stop Online Piracy Act). Esses dois projetos juntos, visando à manutenção do modelo de propriedade sobre a produção simbólica, colocam em risco a neutralidade da rede, característica fundamental para a disseminação da cultura e da troca de conhecimento. Também está na mira o modelo P2P de troca de arquivos, muito usado no âmbito acadêmico e de pesquisas. O fato de um sítio, único ou em um cluster de sítios, como as redes sociais, ter um conteúdo acusado de violar algum direito privado, pode derrubá-lo ou bloquear seu IP sem aviso prévio ou notificação judicial, causando impactos enormes a toda rede.

O problema desses projetos é reforçar a concentração das decisões do que é ou não certo nas mãos de um único Estado – nesse caso, os Estados Unidos da América –, atendendo interesses corporativos, e a decisão do que se pode ou não se fazer com a rede em outros Estados-nações, uma vez que a principal característica da rede é a não fronteira territorial, a descentralização e a intensiva interconexão. A quantidade de sítios que serão atingidos coloca em cheque a tão propagada e "defendida" democracia.

No filme intitulado ¡Copiad, Malditos!, produzido para a Televisão Espanhola (TVE), fica evidente o grande impacto negativo que o modelo mercadológico de desenvolvimento cultural causa à sociedade, em que um pequeno comerciante não pode nem sequer ouvir uma música na rádio que o escritório de arrecadação local irá cobrar alguma taxa ou multa e criminalizar o estabelecimento. Discute-se também o direito constitucional de realizar cópias sem fins comerciais de obras, além de colocar em pauta o direito de o próprio produtor decidir como deve ser a disseminação de sua obra.

Aqui no Brasil, o grupo musical O Teatro Mágico, durante os debates sobre a reforma da Lei de Direitos Autorais, no ano de 2010, declarou que mesmo sendo detentor de toda a cadeia de produção de suas músicas, ao cantá-las em público, é cobrado pelo ECAD, e se tocar alguma outra música de sua autoria que não esteja no roteiro do show, deverá pagar outro valor. Mas até hoje não recebeu um centavo sequer do ECAD, pois não possui veiculação representativa nos meios de comunicação tradicionais. Ou seja, a pirataria ainda se faz presente, legalmente e por reconhecimento do Estado, como eram os piratas nos tempos da colonização espanhola, portuguesa etc.

ESTADO PERMEÁVEL, BEM COMUM E SOBERANIA

Em debate realizado no SESC Belenzinho, em março de 2011, sobre a obra Ópera dos Vivos, da Companhia do Latão, Maria Rita Kehl, questionada sobre qual modelo de comunicação precisamos para garantir o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, responde que precisamos antes saber qual o modelo de sociedade que se quer, para então saber que modelo de comunicação é necessário para ela.

Quando se fala de governo eletrônico, vem à mente apenas o acesso a serviços oferecidos pelos diferentes órgãos públicos. A sociedade brasileira moderna ainda não vive a plena possibilidade de participar das elaborações e definição de suas políticas públicas, abrangendo desde questões de regulamentação à definição orçamentária. Assim, como disputar o modelo de sociedade que se deseja?

Ainda que seja uma diretiva governamental, como já apresentado no início deste artigo, existem vários entraves que impossibilitam o avanço de políticas que coloquem as novas tecnologias de comunicação e informação a serviço da participação soberana da sociedade brasileira.

Em primeiro lugar, podemos citar a dificuldade do Estado em pensar seu desenvolvimento tecnológico e de gestão pela ótica de um ente que tem por missão garantir o aprofundamento da democracia, pois todas as referências citadas em discussões sobre o desenvolvimento das forças e tecnologias produtivas, públicas, tomam por base e como exemplo o mercado. É introjetado, culturalmente, o

papel de eficiência do mercado. Thomas Wood, na revista Carta Capital, explicita os infindáveis pontos fracos e de ineficiência da iniciativa privada. Nesse sentido, o tal mercado é tratado como um ente mesmo, substantivo, que determina como deve funcionar a sociedade e, por reflexo, o Estado.

Por isso, é importante reforçar que as políticas de governo eletrônico são políticas públicas, e não privadas. Que são necessárias não só na atualidade, mas para as gerações futuras, que já crescem dialogando por meio de mecanismos digitais e fortalecendo as práticas de compartilhamento. Valores essenciais da cultura digital, fenômeno social presente em todos os âmbitos da sociedade contemporânea brasileira e que têm causado grande tensionamento político e social.

Nos processos de normatização do governo eletrônico muito se fala de software livre, de tecnologias livres, e confunde-se com gratuidade versus patentes privadas. Em recente programa de televisão sobre governo eletrônico, no Panorama Ipea, Paulo Maia, gerente de arquitetura tecnológica da Caixa, reafirma o papel das tecnologias livres como reconhecimento da valorização do trabalho e do compartilhamento, uma vez que tecnologias livres não são sinônimo de gratuidade, mas de possibilidade de apropriação de um conhecimento e da autonomia sobre a tecnologia. Deixa-se sim de pagar patentes e remunerar suportes fictícios, passando a remunerar e formar profissionais capazes de desenvolver conhecimento e soluções tecnológicas que garantam a soberania de qualquer ente. Afinal, é disso que estamos falando aqui: soberania cultural.

Retomando o caráter cultural da discussão, voltemo-nos ao processo de licitação dos aviões para a Força Aérea Brasileira. Uma das questões colocadas, se não a principal, é a transferência da tecnologia e seu conhecimento, das aeronaves adquiridas.

No ano de 2007, o governo da Venezuela desejava adquirir 24 aeronaves Super Tucano da Embraer. Esta foi impedida pelo Congresso dos Estados Unidos de fechar negócio com a República Bolivariana da Venezuela por haver peças com patente norte-americana na montagem do produto. Mais recentemente, o mesmo avião teve sua compra cancelada pelo governo americano, como proteção de sua indústria.

Essas duas questões explicitam o caráter da cultura norte-americana de proteção e defesa de seus interesses e de sua soberania, que vai além de seu território. Determina a forma como eles se relacionam com o mundo e com as pessoas.

Voltando ao Brasil, ao nosso território e à valorização de nossa identidade e construções simbólicas, manifestações culturais e políticas. Amparados nas novas tecnologias de comunicação, temos algumas escolhas a fazer, entre elas: ou continuamos à mercê das determinações e interesses do capital privado e internacional – vide a Lei da Copa e as relações com a Fifa, por exemplo –, ou podemos determinar, como princípio para o desenvolvimento do país, os valores culturais

e sociais presentes nas manifestações culturais do Cavalo Marinho, no Reizado, nos terreiros de matriz africana, nas comunidades cristãs, nos quilombolas, nos afrodescendentes, nos povos indígenas, nos tambores árabes, nas danças sulistas e na juventude que está mais preocupada em compartilhar e desenvolver do que aprisionar e limitar a criação do novo.

E nesse sentido é fundamental desenvolver as novas tecnologias, o Estado e os financiamentos públicos como garantidores do desenvolvimento do bem comum.

Considerando como bem comum aquilo que é público, não por decreto, mas por surgimento espontâneo do fazer cultural, cabe ao Estado garantir sua existência e disseminação. Cabe ao Estado cuidar da sustentabilidade do povo, do território e da cultura brasileira. Cabe aos agentes públicos deixar-se permear pelos desejos dos interesses populares e não das corporações, pois são essas mesmas corporações que defendem a eliminação de direitos dos trabalhadores e o uso dos recursos dos mesmos para aumentar seu patrimônio. A verdadeira pirataria.

Um Estado que deve pagar taxas ao ECAD para usar audiovisual em suas escolas públicas, que não pode educar sem pagar licenças, mesmo que as produções tenham sido realizadas com financiamento público, que não possui autonomia tecnológica para criar seus mecanismos de comunicação, informação e defesa, que define o uso das tecnologias da comunicação e informação pela ótica do mercado e da indústria cultural – leia-se OMC –, em detrimento dos interesses do seu povo e do futuro de suas crianças, não pode ser soberano.

As políticas de governo eletrônico devem ir além de oferecer telas para o cidadão brasileiro usar algum serviço público ou ler alguma tabela de gastos. Devem criar sistema de comunicação que fortaleça a presença das diferentes forças sociais, por meio de redes sociais públicas, de repositórios multimídia públicos, de ágoras digitais, de territórios digitais públicos, livres dos interesses de mercado, que permitam processos mais ágeis de diálogo, comunicação, para a formulação e aplicação de políticas públicas. Devem tornar o Estado mais permeável à participação popular.

Em relação a políticas culturais, por exemplo, neste momento, como continuidade do trabalho realizado na parceria MinC/Ipea, corre o processo de redesenho do Programa Cultura Viva, chamando a sociedade civil para encontrar formas de adequação do programa à realidade da estrutura do Estado. Pergunto: não seria o caso de pensar em mudar a gestão do Estado em vez de mudar os anseios da sociedade? Aproveitar essa experiência para desenhar um possível Estado mais permeável? Recursos tecnológicos para isso não faltam hoje em dia.

Também o Estado pode criar mecanismos digitais e relações com as universidades e centros de pesquisa públicos, que garantam o caráter público e soberano do conhecimento e da tecnologia, desenvolvidos com recursos públicos, que

permitam à sociedade ampliar sua produção cultural, e pela aprovação de uma lei para os meios de comunicação que possibilite à sociedade ocupar os espaços de difusão, como o são os canais públicos e as concessões de rádio e televisão.

No que tange à propriedade intelectual, o Estado pode estabelecer uma lei que garanta o compartilhamento sem fins comerciais, e que toda e qualquer produção cultural, simbólica e tecnológica, financiada com recursos públicos, passe a ser de domínio público, a exemplo da Normativa do Software Público Brasileiro e a Licença Pública de Marcas.

Aprofundar e radicalizar as práticas definidas no protocolo e-Ping do governo federal, melhorar as políticas e legislação para a formação de profissionais em tecnologias da informação e comunicação, fortalecer programas como o Cultura Viva e criar uma legislação que garanta o desenvolvimento de tecnologias e conhecimentos compartilhados, nos moldes GNU/Linux, vai muito além do fetiche utópico de jovens hackers, é fortalecer o Estado-nação chamado Brasil, garantindo, antes de mais nada, sua soberania cultural.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura

Revisão
Assessoria de Imprensa e Comunicação
do Ipea e Socicom

Editoração
Aline Rodrigues Lima
Andrey Tomimatsu
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Daniella Silva Nogueira (estagiária)
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa
Shine Comunicação

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISBN 978-85-7811-135-9

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA