

Universidade Federal Fluminense  
Centro de Estudos Gerais  
Instituto de Arte e Comunicação Social  
Programa de Pós-Graduação em Comunicação

# **ESTADO, COMUNICAÇÃO E CIDADANIA**

Diálogos pertinentes sobre a relação entre  
direito à saúde e direito à comunicação

*Rodrigo Murtinho de Martinez Torres*

Niterói, 2012

# **ESTADO, COMUNICAÇÃO E CIDADANIA**

Diálogos pertinentes sobre a relação entre  
direito à saúde e direito à comunicação

*Rodrigo Murтинho de Martinez Torres*

Tese elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Marco Roxo, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

Niterói, 2012

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

M984 Murtinho, Rodrigo (Rodrigo Murtinho de Martinez Torres).  
Estado, comunicação e cidadania: diálogos pertinentes sobre a relação  
entre direito à saúde e direito à comunicação / Rodrigo Murtinho de  
Martinez Torres. – 2012.

261 f.

Orientador: Marco Roxo.

Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal  
Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, 2012.

Bibliografia: f. 228-240.

1. Política de comunicação. 2. Direito de comunicação. 3. Direito à  
saúde. 4. Cidadania. 5. Comunicação em saúde. I. Roxo, Marco.  
II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Arte e Comunicação  
Social. III. Título.

CDD 303.4833

# **ESTADO, COMUNICAÇÃO E CIDADANIA**

Diálogos pertinentes sobre a relação entre  
direito à saúde e direito à comunicação

*Rodrigo Murtinho de Martinez Torres*

Tese elaborada sob a orientação do Prof. Dr. Marco Roxo, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

## Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marco Roxo  
(PPGCOM-UFF – orientador)

---

Prof. Dr. Marildo Nercolini  
(PPGCOM-UFF)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Suzy dos Santos  
(ECO-UFRJ)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr. Aurea Maria da Rocha Pitta  
(Fiocruz)

---

Prof. Dr. Igor Sacramento  
(ECO-UFRJ)

*Para Luiza,  
Antônio e Maria.  
Por tudo na vida.*

*Para Valério Brittos e  
Carlos Nelson Coutinho.  
Pela trajetória.  
Pelo exemplo.  
(In memoriam)*

# AGRADECIMENTOS

Aos colegas de trabalho do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Icict/Fiocruz), em especial aos membros do Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde (Laces), pelo apoio neste percurso;

Aos professores, servidores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFF, pelo apoio, convívio e contribuição à minha formação;

Ao professor Marco Roxo, pela interlocução e pelas importantes contribuições no processo de orientação;

Aos servidores e alunos do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ, em especial ao professor Carlos Nelson Coutinho (*in memoriam*), pela acolhida em 2007, quando tive o privilégio de cursar a disciplina de Teoria Política I;

À professora Suzy dos Santos, pela interlocução, incentivo, solidariedade e companheirismo permanentes neste processo;

Aos professores Murilo César Ramos, Valério Cruz Brittos (*in memoriam*), Laurindo Leal Filho, Marcos Dantas, César Bolaño, Guillermo Mastrini, Álvaro Nascimento, Sérgio Amadeu, Edgard Rebouças Aurea Pitta, Igor Sacramento e Marildo Nercolini pela interlocução e pelas contribuições fundamentais à reflexão sobre a comunicação;

Aos integrantes do Grupo de Trabalho de Comunicação e Saúde da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (GTCom-Abrasco), à equipe da Videosaúde, da revista Radis e do Canal Saúde, pelos debates, trocas e interações no campo da saúde;

Aos companheiros do movimento pela democratização da comunicação, em especial ao Coletivo Brasil de Comunicação Social – Intervozes, referência na produção crítica às políticas de comunicação e no compromisso na luta pela democratização da comunicação;

Aos amigos que colaboraram de diferentes maneiras para a produção dessa tese: Adriano de Algelis, Álvaro Neiva, Antonio Biondi, Arthur Wiliam, Bia Barbosa, Carolina Ribeiro, Cláudia Sanz, Cristina Charão, Dimas Sales, Diogo Moyses, Eliana Marcolino, Guilherme Strozi, Gisele Neves, Guilherme Castro, Gustavo Gindre, Inesita

Soares de Araújo, Izamara Bastos, Janine Miranda, João Brant, Jonas Valente, Kátia Lerner, Lurdinha Rodrigues, Marcelo Morel, Márcia Correia e Castro, Marcos Urupá, Marialva Barbosa, Nalva Lira, Olívia Bandeira, Oona Castro, Pamela Liz, Pedro Gradella, Pedro Ribeiro, Regina Lima, Sérgio Brito, Tania Santos, Tiago Quiroga, Umberto Trigueiros, Valéria Baptista, Wilma Madeira, Wilson Borges;

À Sergio Sanz pela acolhida fundamental no alto-Laranjeiras;

À Wanda Brant pela atenção e pelo carinho, comigo e com meu texto;

Aos meus pais, irmãos e avós pelo apoio nas diferentes fases da vida;

À Luiza, Antônio e Maria, pelo carinho, paciência, incentivo e amor, essenciais durante esse percurso.

*“Contra essa visão, que continua a empolgar nossos governantes e muitos de nossos intelectuais, é preciso conceber a modernidade também pelo ângulo da ampliação e da universalização da cidadania, ou seja, concebê-la como uma época histórica marcada pela promessa da plena emancipação do homem de todas as opressões e alienações de que tem sido vítima, a maioria das quais produzidas e reproduzidas precisamente pelo capitalismo. Nesse sentido, podemos dizer que as possibilidades que a modernidade abriu para a humanidade – as generosas promessas de emancipação que ela criou – ainda não foram realizadas”.*

Carlos Nelson Coutinho

(2008: 70)

# SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS E QUADROS // 11

RESUMO // 12

ABSTRACT // 13

INTRODUÇÃO // 14

CAPÍTULO 1.

**O PARADIGMA DO ESTADO “MODERNO-CONSERVADOR” BRASILEIRO // 26**

1.1. A teoria do “Estado ampliado” de Gramsci // 28

1.2. O conceito de “modernização conservadora” e a Revolução de 30 // 38

1.3. A Revolução de 1930 e os impasses da crise de hegemonia // 43

1.4. O Estado Novo como instrumento de dominação:  
autoritarismo, corporativismo e intervencionismo // 48

1.5. Além do Estado: sociedade civil, ampliação seletiva e hegemonia // 60

CAPÍTULO 2.

**ESTADO E COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO  
DA “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA” // 73**

2.1. Coerção e propaganda // 75

2.2. Heranças do rádio // 90

2.3. O desenvolvimento da televisão no Brasil // 105

2.3.1. Televisão e desenvolvimento econômico dependente // 110

2.3.2. Transição para fase monopolista // 118

2.3.3. Hegemonia cultural // 128

2.3.4. TV estatal: entre impedimentos e restrições // 135

CAPÍTULO 3.

**CIDADANIA E DIREITOS: COMUNICAÇÃO, SAÚDE E SUAS RELAÇÕES // 147**

3.1. Considerações sobre o conceito de cidadania // 148

3.2. Comunicação como direito // 156

3.2.1. UNESCO, NOMIC e o Relatório McBride // 156

3.2.2. Direito à comunicação, três décadas depois // 167

3.3. Direito à comunicação e direito à saúde: diálogos pertinentes // 185

3.3.1. O direito à saúde, a Reforma Sanitária Brasileira e o SUS // 185

3.3.2. Direito à comunicação como parte do direito à saúde // 204

CONCLUSÃO // 224

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS // 228

ANEXOS // 241

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

- Tabela 1. Taxas anuais de crescimento – agricultura e indústria (1920-1945)
- Tabela 2. Origem do equipamento básico para as emissoras de televisão
- Tabela 3. Percentual de residências brasileiras com televisão (1970-1974)
- Tabela 4. Número de aparelhos de televisão vendidos por ano (1951-1979)
- Tabela 5. Investimento publicitário por veículos
- Tabela 6. Circulação de jornais, número de aparelhos de rádio e televisão (1970)
- Tabela 7. Gênero dos programas de televisão
- Tabela 8. Origem da produção exibida por região
- Quadro 1. Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil
- Quadro 2. 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) – Extrato das resoluções – Base conceitual do direito à saúde
- Quadro 3. 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação
- Quadro 4. 9ª Conferência Nacional de Saúde (1992) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação
- Quadro 5. 10ª Conferência Nacional de Saúde (1996) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação
- Quadro 6. 12ª Conferência Nacional de Saúde (2003) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação
- Quadro 7. 12ª Conferência Nacional de Saúde (2003) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação (continuação)
- Quadro 8. 14ª Conferência Nacional de Saúde (2011) – Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação

## **RESUMO**

Analisamos nesta tese, a partir dos conceitos que compõem a “teoria do Estado ampliado” de Gramsci, a relação entre Estado, comunicação e cidadania inserida nas disputas cotidianas por hegemonia na sociedade. Identificamos na formação do Estado moderno brasileiro as principais características que incidem sobre as políticas de comunicação, que, por sua vez, orientam e disciplinam o exercício da atividade e a utilização dos recursos estatais. Neste contexto, discutimos a pertinência do direito à comunicação como expressão das contradições e demandas sociais do tempo presente, seu reconhecimento como direito de cidadania e a sua relevância para efetivação do direito à saúde.

### **Palavras-chave:**

Políticas de comunicação; direito à comunicação; direito à saúde; cidadania; comunicação e saúde.

## **ABSTRACT**

In this thesis we analyze, using the concepts that compose Gramsci's "amplified state theory", the relation between State, communication and citizenship inserted in the quotidian struggle for hegemony in society. We identify in the formation of the modern Brazilian state the main characteristics pertinent to communication politics that direct and regulate the exercise of the activity and the use of state resources. In this context, we discuss the importance of the right to communication as an expression of the present social demands and contradictions, its recognition as a citizenship right and its relevance for concretizing the right to health.

### **Keywords:**

Communication politics; right to communication; right to health; citizenship; communication and health.

# INTRODUÇÃO

## **Ideia fixa**

Depois do contrabando liberticida incluído no ‘programa de direitos humanos’, e da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), virá mais uma investida antidemocrática, contra a imprensa, como noticiado domingo pelo jornal ‘O Estado de S. Paulo’. Trata-se da 2ª Conferência Nacional de Cultura, agendada para março.

Este encontro, assim como o de comunicação, usa o mesmo kit aplicado, por exemplo, na Argentina, importado originalmente da Venezuela, para dar tinturas de legitimidade a propostas autoritárias de controle da mídia: fazem-se inúmeras reuniões regionais para que a militância discuta propostas.

Tudo encenação, pois apenas um lado é ouvido. Na Argentina, a manobra foi executada na formulação da Lei de Meios, sob medida para debilitar os dois maiores grupos independentes de comunicação do país, o ‘Clarín’ e ‘La Nación’ (trecho do editorial de O Globo).<sup>1</sup>

O editorial de *O Globo*, publicado em janeiro de 2010, após a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, não deixa a menor dúvida de que o debate sobre as políticas de comunicação entrou na pauta política do país por dois motivos.

Primeiro, porque repercutiu três iniciativas do governo brasileiro e de países vizinhos, que representam ameaças à atual estrutura da mídia no continente. Sobre o caso brasileiro, o editorial se refere à realização de duas conferências que incluíram a sociedade no processo de discussão sobre políticas de comunicação e de cultura; e ao Plano Nacional de Direitos Humanos, conhecido pela sigla PNHD 3, que continha diretrizes para implementação de ações de reconhecimento do direito à comunicação.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Parte do editorial “Idea fixa” de *O Globo*, republicado no Blog do Noblat em 19 de janeiro de 2010. O texto integral pode ser encontrado em <<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/01/19/ideia-fixa-editorial-258770.asp>>.

<sup>2</sup> A terceira edição do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNHD 3) foi lançada em 2009, pelo então Ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Paulo Vanucci. O Plano continha diretrizes para implementar ações de reconhecimento do direito à comunicação que, no entanto, foram revogadas após um intenso bombardeio da mídia. Sobre o PNHD 3, ver o artigo de Venício Lima “PNHD3: a grande mídia vence mais uma”, publicado na Carta Maior: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=4630](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4630)>.

E, segundo, porque demonstra que a mídia, mesmo a contragosto, passou a se manifestar periodicamente e expor publicamente a defesa de seus interesses. Apesar de ter sido tratado como tema “maldito” durante muitos anos, as empresas foram obrigadas a assumir que a disputa em torno do papel social da comunicação está no centro do debate político. Por isso, passou a atacar inclusive iniciativas de outros países, como a *Ley de medios* da Argentina, tratada invariavelmente com um exemplo negativo para o Brasil.

O que está em jogo, não só no Brasil, mas em vários países da América Latina, é o confronto entre a atual estrutura de mídia, com poderes políticos e econômicos concentrados, e a afirmação do direito à comunicação como um direito de cidadania, que visa, sobretudo, à democratização do Estado. Dessa disputa participam as empresas de comunicação, os poderes constituídos de Estado – governos, parlamentos, judiciários – e distintos setores da sociedade civil.

Cabe destacar alguns números que demonstram a concentração nos meios de comunicação no Brasil. Dados disponíveis no site “Donos da mídia”<sup>3</sup> revelam que 41 grupos nacionais<sup>4</sup> e 142 regionais<sup>5</sup> controlam a atividade de mídia no país, através de 551 e 688 veículos,<sup>6</sup> respectivamente. Sobre a televisão especificamente, informações da publicação *Mídia Dados Brasil 2012*<sup>7</sup> demonstram o tamanho da concentração em termos de audiência. O domínio da Rede Globo ocorre nos três períodos: 34,2%, matutino;<sup>8</sup> 41,1%, vespertino;<sup>9</sup> e, 51,7%, noturno.<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre o projeto “Donos da Mídia”, ver: <<http://donosdamidia.com.br/inicial>>.

<sup>4</sup> O Projeto Donos da Mídia define grupos nacionais de mídia como o conjunto de empresas, fundações ou órgãos públicos que controlam mais de um veículo, independentemente de seu suporte, em mais de dois estados. Informações disponíveis em <<http://donosdamidia.com.br/grupos/nacionais>>.

<sup>5</sup> O Projeto Donos da Mídia define grupos regionais de mídia como o conjunto de empresas, fundações ou órgãos públicos que controlam mais de uma entidade de mídia, independentemente de seu suporte, e atuam na periferia do sistema, com presença em até dois estados. Informações disponíveis em: <<http://donosdamidia.com.br/grupos/regionais>>.

<sup>6</sup> Por “veículo” o “Donos da Mídia” considera: “todo meio de comunicação social que opere em qualquer suporte.” Estão incluídos emissores de televisão e rádio, jornais, revistas, TVs por assinatura etc.

<sup>7</sup> Editado pelo Grupo de Mídia São Paulo: <<http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=4>>.

<sup>8</sup> Matutino: entre 7h e 12h.

<sup>9</sup> Diurno: entre 12h e 18h.

<sup>10</sup> Noturno: entre 18h e meia-noite.

Questionamentos à concentração nos meios de comunicação não constituem exatamente uma novidade. Na década de 1980, o Relatório McBride construído no âmbito a Unesco demonstrava preocupações dessa natureza e defendia a formação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic). Embora tenha sido “engavetado” em meio à onda neoliberal, o relatório permanece com referência histórica sobre o direito à comunicação. Em termos efetivos, diversas mudanças vêm ocorrendo na América Latina nos últimos anos, com adoção de políticas de comunicação de cunho democrático. Alguns exemplos são emblemáticos, como o reconhecimento do direito à comunicação nas Constituições do Equador e Bolívia, e a *Ley de Medios* que altera significativamente a estrutura da mídia na Argentina.

No Brasil, apesar das expectativas criadas com a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação em 2009, poucas medidas efetivas foram tomadas. Certamente, a ação de maior envergadura foi a formação da Empresa Brasil de Comunicação, responsável pela gestão das mídias estatais, entre elas a TV Brasil. Criada em 2007 para comandar a formação de uma rede nacional, sua atuação pouco alterou o panorama televisivo. Entre a carência de investimentos consistentes e os questionamentos permanentes sobre a sua existência, a TV Brasil se assemelha a imagem de um pássaro estranho no ninho, sobrevivendo imersa em uma indústria cultural de caráter monopolista, configurada sob a lógica comercial.

As expectativas por mudanças foram novamente alimentadas em 2010, com a realização de um seminário organizado pelo então Ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Franklin Martins, para subsidiar os debates sobre a formulação de um novo marco regulatório para as comunicações.<sup>11</sup> No entanto, a proposta formulada pela comissão capitaneada por Martins foi “engavetada” pelo governo que assumiu no ano seguinte.

O objetivo principal deste trabalho é ampliar a compreensão sobre a configuração dos meios de comunicação, através da análise da inserção da comunicação no projeto de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Esta análise relaciona as características formadoras do Estado moderno brasileiro, com as lógicas que

---

<sup>11</sup> Seminário Internacional das Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias, ocorrido em novembro de 2010, em Brasília.

predominam nas políticas de comunicação, no período do Estado Novo e no processo de desenvolvimento da radiodifusão.

Busca-se identificar, nesta análise, elementos que ampliem a compreensão sobre: a preponderância da atividade comercial; o papel marginal das emissoras estatais/públicas; a concentração da propriedade dos meios de comunicação; a relação entre política/políticos e radiodifusão; a hegemonia cultural da televisão comercial e sua forte incidência na esfera política.

A necessidade de aprofundar a compreensão sobre a estrutura dos meios de comunicação no país foi sinalizada anteriormente, quando analisamos na dissertação de mestrado<sup>12</sup> as mudanças na regulamentação das telecomunicações com a revogação parcial do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) e a manutenção das regras para a radiodifusão em 1995. No texto, argumentamos que, diferentemente do que ocorreu em outros países, o processo de “desregulamentação” no Brasil foi parcial, devido à incidência de “forte componente regional, fruto da história e do desenvolvimento das comunicações, bem como da influência das empresas de mídia na política do país”, conforme trecho grifado:

No caso específico das comunicações, podemos perceber uma sintonia com as diretrizes do mercado global, traçadas a partir da política das nações hegemônicas e dos organismos internacionais, que beneficiam os conglomerados transnacionais. **Porém, cabe ressaltar que a regulamentação do setor no Brasil tem um forte componente regional, fruto da história e do desenvolvimento das comunicações, bem como da influência das empresas de mídia na política do país** (MURTINHO, 2005: 38).

É precisamente na investigação sobre este “componente regional”, ou seja, os elementos próprios do desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, que reside o objetivo principal desta tese. Consideramos, portanto, que há um trabalho em evolução que busca construir uma visão panorâmica sobre as políticas de comunicação, o que inclui uma visão histórica sobre o processo de construção.

---

<sup>12</sup> MURTINHO, Rodrigo. O mercado de TV por assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica. Dissertação de mestrado. Niterói: PPGCOM-UFF, 2005.

Este objetivo está associado a outro, de igual importância: analisar a construção histórica do direito à comunicação, como expressão das demandas por cidadania relacionadas à fase atual do capitalismo, num período em que as contradições associadas à comunicação se amplificam e ganham relevo.

A demanda pelo reconhecimento do direito à comunicação surge no âmbito da Unesco entre as décadas de 1970 e 1980 e ganha expressão com a formação da Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação e com a apresentação do Relatório McBride, reconhecendo grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicação e a concentração dos meios de comunicação. O objetivo apresentado visa também discutir a necessidade de atualizar a abrangência do conceito de direito à comunicação, compreendendo que o cenário apresentado pelo relatório se radicalizou e se tornou mais complexo, trinta anos depois.

A relevância do direito à comunicação passou a ser compreendida além dos círculos profissionais e sindicatos da área, sendo debatida por diferentes setores a sociedade. O campo da saúde, por exemplo, tem se manifestado em diferentes momentos em relação a este tema. Essas manifestações estão presentes nos debates e resoluções das conferências nacionais de saúde realizadas a partir de 1986, quando a 8ª Conferência Nacional de Saúde reconheceu o direito à comunicação entre os que compõem o conceito ampliado de saúde. Desde então diversas propostas foram transformadas em projetos efetivos visando à democratização do sistema, ampliando a capacidade do Estado em promover o direito à saúde.

Nossas preocupações se desdobram em objetivos específicos que relacionam a pertinência do direito à comunicação com a sua relevância para a efetivação do direito à saúde. Este debate visa ampliar a compreensão sobre a relação entre comunicação e saúde, contribuindo para a consolidação do campo acadêmico “comunicação e saúde” constituído, segundo Araújo e Cardoso, “pelos elementos de cada campo separadamente – da comunicação e da saúde –, porém na sua interface”, que se diferencia da “perspectiva que vê a comunicação como um conjunto de instrumentos a serviço dos objetivos da saúde” (2007: 20).

A partir desses objetivos, seguimos a hipótese de que as políticas de comunicação destinadas à radiodifusão, como expressão de interesses de grupos dominantes representados no Estado brasileiro, constituem entraves à consolidação da democracia e ao exercício da cidadania. Neste sentido, o direito à comunicação,

constituído historicamente como parte das disputas de hegemonia, expressa demandas e contradições próprias do capitalismo contemporâneo, ao mesmo tempo em que confronta características arraigadas no Estado brasileiro como autoritarismo, patrimonialismo e seletividade, que fragilizam o caráter público da comunicação.

Consideramos que, diante da centralidade da comunicação nos processos econômicos, políticos e culturais, o reconhecimento do direito à comunicação através de políticas democráticas, tem função estratégica para a efetivação de outros direitos – como o direito à saúde – e a democratização do Estado.

Desta forma, a socialização dos recursos comunicacionais é considerada condição fundamental para a democratização do Estado. Ela se traduz através da ampliação do debate público com a diversificação de vozes nos meios de comunicação, garantindo a liberdade de expressão a amplos setores da sociedade. Fábio Konder Comparato expressa com propriedade esta ideia quando afirma que:

A liberdade de expressão é, tradicionalmente, considerada a pedra angular dos regimes democráticos. [...] Hoje, no entanto, todos entendem que a expressão pública do pensamento passa, necessariamente, pela mediação das empresas de comunicação de massa, cujo funcionamento exige graus crescentes de capitalização. Aquele que controla tais entidades dispõe, plenamente, da liberdade de expressão. Os demais membros da coletividade, não (COMPARATO, 1991: 306).

Estudo desenvolvido pelo Coletivo Intervozes (2011) intitulado “Vozes Silenciadas – A cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito”<sup>13</sup> demonstra que as mudanças na estrutura das comunicações são fundamentais para a conquista do direito à terra, através da reforma agrária. A publicação revela que, embora o tema esteja presente na mídia, as referências ao MST e à luta pela terra são invariavelmente negativas, além disso, “27,5% das matérias analisadas não têm fontes ouvidas, e apenas 18,9% ouvem o próprio ator social de que discorrem: o MST” (2011: 57). A pesquisa mostra que não há invisibilidade, o que existe é silenciamento efetivo dos movimentos sociais.

---

<sup>13</sup> INTERVOZES. Vozes Silenciadas – A cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. São Paulo, 2011. Os trabalhos de pesquisa e redação foram realizados por Mônica Mourão.

Este cenário de ausência de pluralidade de visões na mídia e da falta de espaço – ou silenciamento – dos movimentos sociais, não considerados fontes autorizadas nem sobre eles mesmos, é simbólico da violação da liberdade de expressão e do direito à comunicação de parcela significativa da sociedade brasileira (INTERVOZES, 2011: 57).

Conduzimos a pesquisa e análise deste trabalho a partir de três perspectivas: (1) revisão bibliográfica; (2) pesquisa e análise de documentos, instrumentos normativos e resoluções de conferências de saúde e comunicação; (3) acompanhamento dos embates entre os atores relevantes neste debate.

Construímos esta tese a partir da revisão bibliográfica, utilizando trabalhos acadêmicos de disciplinas que dessem suporte aos temas tratados e possibilitassem um maior aprofundamento e diálogo entre eles. Neste sentido, no valemos de trabalhos relacionados à teoria política, sociologia, história e saúde coletiva em diálogo permanente com a economia política da comunicação.

Foram essenciais os trabalhos de Antonio Gramsci e de seus principais intérpretes para uma compreensão do fenômeno estatal a partir da “teoria do Estado ampliado”, que dão sustentação a este trabalho. As obras de Carlos Nelson Coutinho e Virginia Fontes foram vitais para conectar esses conceitos com o processo histórico brasileiro. Parte dessas obras foram “descobertas” durante o curso sobre “Teoria Política”, ministrado por Coutinho no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ, em 2008, do qual tive o privilégio de participar como aluno.

No campo da comunicação, cabe destacar a obra de Sérgio Caparelli “Televisão e capitalismo no Brasil”, que me proporcionou enxergar a problemática da televisão a partir de sua inserção sistêmica.

Parte da análise documental foi realizada a partir do material encontrado nos arquivos do CPDOC-FGV referente ao período entre 1930 e 1960. Esses documentos – cartas, ofícios e despachos governamentais – deram materialidade a elementos importantes de nossa análise. Os mais relevantes estão reproduzidos nos anexos desta tese. Pesquisamos e analisamos também instrumentos normativos relacionados às comunicações desde a década de 1930. Constituições, leis, decreto e demais instrumentos traduzem aspectos centrais das políticas de comunicação de cada período. Foram examinadas também resoluções das conferências nacionais de saúde de comunicação, através das quais analisamos as relações entre direito à saúde e direito à

comunicação. Esses relatórios representam a produção de consenso entre diferentes setores da sociedade civil e governamentais na formulação das políticas de saúde e de comunicação.

Parcela importante da pesquisa foi realizada através do acompanhamento sistemático do processo de formulação das políticas de comunicação, analisando o posicionamento dos principais atores da sociedade civil (movimentos sociais, ONGs e entidades de representação empresarial), dos governos, casas legislativas e agentes econômicos. Este acompanhamento foi realizado principalmente através de periódicos especializados, jornais, revista, blogs e sites.

O acompanhamento mais próximo dos embates e dos atores envolvidos foi realizado através de participação em eventos de expressão, tais como: 1<sup>o</sup> Fórum Nacional de Rádios Públicas (2007), 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Comunicação (2009), 2<sup>o</sup> Fórum Nacional de TVs Públicas (2009), Seminário Internacional das Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias (2010), Conferência Mundial sobre Determinante Sociais da Saúde (2011).

Como desdobramento dessa estratégia, participamos também da organização de alguns eventos com o objetivo de instigar o debate sobre a relação entre comunicação e saúde; entre eles, cabe assinalar: “Seminário Conferência Nacional de Comunicação: o que a saúde tem a ver com isso?” (2009), “Fórum políticas públicas de comunicação e saúde: desafios e agenda da Conferência Nacional de Comunicação 2009” (2009) e “Saúde na tela: televisão pública, cidadania e políticas públicas” (2011). Ainda dentro dessa estratégia, coordenamos a edição temática da Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde (RECIIS/Icict/Fiocruz), dedicada a “Políticas de comunicação, democracia e cidadania”,<sup>14</sup> em 2010, reunindo expressivos pesquisadores e atores sociais em torno deste debate, explorando também as interseções entre comunicação e saúde no período posterior à 1<sup>a</sup> Confecom.

Esta tese está estruturada em três capítulos com focos distintos, embora dialoguem principalmente através dos conceitos que perpassam todo trabalho.

No primeiro capítulo, empreendemos uma análise sobre a formação do Estado moderno brasileiro, como expressão de um modelo de desenvolvimento que

---

<sup>14</sup> Políticas de comunicação, democracia e cidadania. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, Nov., 2010. Disponível em <[www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/issue/view/33](http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/issue/view/33)>.

inclui elementos de natureza econômica, política, social e cultural. Consideramos que as características formadoras são essenciais para compreender, na atualidade, o caráter do Estado brasileiro e a dinâmica das disputas de poder que ocorrem em torno dele. Neste sentido, dividimos o capítulo em cinco partes.

A primeira é dedicada à apresentação dos principais conceitos que orientam esta tese e que compõem a “teoria do Estado ampliado” formulada por Antonio Gramsci. Sobretudo, os conceitos de sociedade civil e hegemonia nos permitem analisar a dinâmica das relações de poder em torno do Estado de forma mais complexa. Conforme concepção gramsciana, o exercício do poder no Estado moderno não se restringe ao tradicional aparato governamental, na mesma medida em que a supremacia de uma determinada classe não é exercida apenas através dos instrumentos de coerção. A novidade neste contexto são os organismos de representação de interesses, chamados de “aparelhos privados de hegemonia”, que disputam a liderança ideológico-cultural na sociedade, como dimensão essencial de poder. O Estado é considerado, portanto, como produto das contradições e das disputas permanentes por hegemonia na sociedade.

Esses conceitos e os demais que compõem a “teoria do Estado ampliado” lastreiam todos os capítulos da tese, delimitando, portanto, o enquadramento das nossas análises conforme a concepção de Estado adotada.

Nas quatro partes seguintes são analisadas as principais características formadoras do Estado moderno brasileiro. São características que se destacam principalmente no período histórico que abrange da crise do regime oligárquico – que antecede a Revolução de 1930 – ao Estado Novo. Entretanto, cabe salientar que são comuns as referências à reprodução dessas características em outros períodos.

Merece destaque a análise do caráter da modernização brasileira deflagrada pela Revolução de 1930, a partir dos conceitos análogos de *modernização conservadora*, de Barrington Moore Jr.; *revolução passiva*, de Antonio Gramsci; e, *via prussiana*, de Vladimir I. Lenin. Esses conceitos são utilizados para caracterizar processos de mudança que se dão a partir de demandas sociais, sem, no entanto, resultar em transformações que atendam aos interesses das classes subalternas. São protagonizados pelas próprias classes dominantes – “pelo alto” –, com participação popular desqualificada. Esta delimitação conceitual também acompanhará a caracterização do Estado brasileiro ao longo da tese. As demais questões estão relacionadas às seguintes partes: “A Revolução de 1930 e os impasses da crise de

hegemonia”; “O Estado Novo como instrumento de dominação: autoritarismo, corporativismo e intervencionismo”; e, “Além do Estado: sociedade civil, ampliação seletiva e hegemonia”.

Em “Estado e comunicação no contexto da ‘modernização conservadora’”, capítulo 2, analisamos a relação entre Estado e comunicação inserida na dinâmica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil e associada, portanto, às características examinadas no primeiro capítulo.

Essa relação se materializa através das políticas de comunicação, conceitualmente definidas por Bustamante como “ações das instituições estatais de todo tipo, que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e cada tempo histórico, determinam e orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais” (BUSTAMANTE, 2005: 252).

Nossa análise sobre as políticas de comunicação está associada a três contextos principais: (1) ao projeto de dominação do Estado Novo, onde prevalecem características como “coerção e propaganda”; (2) a constituição de um modelo de radiodifusão a partir do rádio; e (3) aos processos de formação e consolidação da televisão brasileira.

Sobre o primeiro contexto, destacamos a relação da comunicação com projeto de dominação do Estado Novo, através das atividades de coerção (censura e controle) e de propaganda governamental alicerçadas na atuação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). O papel e a atuação diversificada do DIP na efetivação do projeto autoritário de Estado também são analisados.

Na segunda parte, tratamos da trajetória do rádio entre os anos 1920 e 1950, salientando os aspectos políticos, econômicos e culturais que constituíram a base do modelo de radiodifusão do país. Entre os aspectos principais abordados estão: a formulação dos primeiros instrumentos normativos do setor; a guinada comercial do rádio; sua utilização como instrumento de propaganda do Estado; e as práticas clientelistas e patrimonialistas na distribuição das concessões. A análise deste último aspecto é acompanhada por diversos documentos da década de 1950, recolhidos durante a pesquisa documental, que comprovam tais relações. Este modelo de radiodifusão seria herdado posteriormente pela televisão.

O desenvolvimento da televisão inserido no processo de reprodução capitalista no Brasil é esquadrihado na parte final desse capítulo e se desdobra em quatro pontos: (1) Televisão e desenvolvimento econômico dependente; (2) Transição para fase monopolista; (3) Hegemonia cultural; e (4) TV estatal: entre impedimentos e restrições. Através desses pontos, procuramos abordar ao longo do capítulo as principais características da televisão, que revelam a sua consolidação como indústria cultural protagonizada por empresas de caráter monopolista, com farta capacidade de incidência sobre a esfera político-cultural.

O terceiro capítulo é dedicado ao tema “Cidadania e direitos: comunicação, saúde e suas relações”. Nosso objetivo é discutir a pertinência do direito à comunicação como expressão das contradições e demandas políticas e sociais relacionadas ao período histórico atual, e a sua relevância para a efetivação do direito à saúde.

Na primeira parte, analisamos o conceito de cidadania e a construção histórica dos direitos (civis, políticos e sociais) associados às disputas de hegemonia na sociedade. O conceito de cidadania é definido por Coutinho como o que melhor expressa “reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos”, e, portanto, o que melhor define a ideia de democracia:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso da democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2008: 50-51).

A partir desta concepção, vamos analisar o processo de constituição do direito à comunicação, iniciado na Unesco em 1969, a partir do artigo escrito por Jean D’Arcy, diretor de serviços audiovisuais e de rádio do Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas, que indicava a necessidade de ampliar a abrangência do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que trata do direito à liberdade de opinião e expressão. Este processo culminou com a edição do Relatório McBride – diagnosticando o grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicações e a crescente concentração dos meios de comunicação – e com os debates em torno de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic). Sobre esse período serão abordadas também as repercussões do debate no Brasil. Encerra a abordagem sobre o direito à comunicação e a análise sobre a necessidade de incorporar

novos elementos, 30 anos depois, ao diagnóstico do Relatório McBride, considerando a radicalização de antigas e a revelação de outras contradições, assim como a necessidade de novas estratégias para enfrentá-las.

Finalizando esse capítulo, abordamos a construção do direito à saúde no Brasil relacionado ao movimento da Reforma Sanitária Brasileira, à 8ª Conferência Nacional de Saúde e a sua afirmação como direito constitucional. Esta abordagem vai alicerçar nossas análises sobre a relação entre direito à saúde e direito à comunicação a partir das resoluções de cinco Conferências Nacionais de Saúde, e a relevância do direito à comunicação para efetivação do direito à saúde na atualidade.

## **O PARADIGMA DO ESTADO “MODERNO-CONSERVADOR” BRASILEIRO**

*O Estado é, como o mostrou Marx, a forma pela qual se organiza a dominação social, dominação que encontra sua base na existência de classes sociais e que não existe historicamente a não ser de forma conflitiva e contraditória. Assim, analisar o Estado exige investigar as condições históricas da sua existência social, não podendo ele ser considerado como algo que encontrasse sua razão de ser em si próprio, numa racionalidade abstrata ou apenas na legitimação do uso da violência (FONTES, 2005: 181-182).*

Muitos são os mitos que cercam o Estado brasileiro. Eles estão associados, em geral, a uma tendência à personificação, como se o Estado fosse uma entidade com vida própria, com lógica, tradição, costumes e problemas específicos. Amaldiçoado como se fosse culpado por todos os problemas da sociedade, é alvo recorrentemente de projetos e programas de reforma que visam torná-lo mais “eficiente”. Sua imagem é confundida com o governo “de momento” e com uma burocracia que lhe dá contornos de independência, como se estivesse desvinculado da estrutura social e dos conflitos que a permeiam.

Com tamanha centralidade na vida nacional, o Estado é certamente um dos temas mais estudados pelas ciências sociais, esquadrihado por importantes teóricos de diferentes gerações, matrizes teóricas e ideológicas tais como Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Octavio Ianni, Luiz Werneck Vianna, Francisco de Oliveira, Carlos Nelson Coutinho e Virginia Fontes, para citar alguns.<sup>15</sup>

O Estado, tal qual conhecemos, tem como marco fundador o processo de modernização deflagrado pela chamada Revolução de 1930,<sup>16</sup> sobretudo, pela função

---

<sup>15</sup> Qualquer citação desse tipo vai incorrer em omissões e sugerir injustiças. Citamos alguns nomes como representantes de suas respectivas gerações.

<sup>16</sup> Alguns autores, como Sonia Regina Mendonça (1986: 15), preferem utilizar o termo “golpe” para caracterizar o episódio ocorrido em 1930. Embora este capítulo tenha sido realizado com base nas análises

que passou a desempenhar na consolidação e na generalização das “relações capitalistas em nosso país, [...] com a expansão daquilo que Marx considerava o 'modo de produção especificamente capitalista', ou seja, a indústria” (COUTINHO, 2008: 112). No entanto, as transformações provocadas pela expansão capitalista não se restringem ao desenvolvimento das forças produtivas, elas abrangem todas as esferas da vida social, entre as quais as condições políticas e culturais para ampliação das relações de poder em torno do Estado.

Portanto, o objetivo deste capítulo é discutir, do ponto de vista acadêmico, a formação do Estado moderno brasileiro como expressão de um paradigma de desenvolvimento que abrange seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Interessa-nos evidenciar, neste contexto, não só as características do Estado enquanto expressão de ações governamentais. Mas também o desenvolvimento da sociedade civil como esfera de representação de interesses vinculados às diversas frações das classes sociais e a sua influência sobre o Estado.

O Estado será considerado, aqui, em seu sentido amplo, como produto das lutas e das contradições sociais, incluindo, por conseguinte, os grupos dominantes. Distingue-se, portanto, das abordagens que nele, como “sujeito”, centralizam a explicação para o processo histórico brasileiro (FONTES, 2005: 215).

Neste sentido, as análises serão desenvolvidas destacando, inicialmente, os aspectos teóricos da formação dos Estados modernos, a partir dos conceitos formulados por Antonio Gramsci em sua “teoria do Estado ampliado”. O objetivo é apresentar os conceitos que vão alicerçar a abordagem ao longo da tese sobre a relação entre Estado e sociedade, ampliando nosso olhar para as relações de poder que se desenvolvem em torno do Estado.

A partir do conceito de *modernização conservadora*, e outros conceitos análogos – *via prussiana e revolução passiva* –, buscaremos as características gerais que definem o processo de transformação empreendido a partir da Revolução de 1930. Analisaremos também, a partir dos conceitos e elementos históricos principais, o cenário sobre o qual se desenvolvem a Revolução de 1930 e a formação do Estado

---

da autora sobre o período, aqui será adotado o termo “revolução”, que é amplamente utilizado na historiografia, inclusive por autores com ótica semelhante à dela, para analisar os sentidos das transformações ocorridas a partir daquele ano.

Novo, ressaltando as mudanças no âmbito econômico e social e a participação das forças políticas nesse processo.

Por fim, cabem ser salientados dois elementos fundamentais deste capítulo: a constituição do Estado Novo como expressão da adequação do aparelho estatal ao projeto de dominação; e a formação da sociedade civil, como esfera de representação dos interesses de classe e de disputa de hegemonia, destacando o caráter seletivo da “ampliação do Estado”, caracterizado pelo incentivo e incorporação das demandas de frações das classes dominantes, e, por outro lado, pela coerção aberta contra os movimentos e organizações de cunho popular.

## **1.1. A TEORIA DO “ESTADO AMPLIADO” DE GRAMSCI**

Os estudos que abordam a problemática da relação entre Estado e sociedade, frequentemente, tomam como referência o trabalho desenvolvido pelo filósofo italiano Antonio Gramsci, em especial os conceitos relacionados à “teoria do Estado ampliado” – considerada uma de suas principais contribuições à teoria política. A interpretação gramsciana do Estado moderno transcende as ciências sociais clássicas, fornecendo a disciplinas como história, filosofia, comunicação social, direito, serviço social e economia, conceitos para compreensão das relações de poder que entrelaçam Estado e sociedade.

Para Guido Liguori, Gramsci foi “o autor que melhor apreendeu, no campo marxista, a nova relação entre Estado e sociedade que se realiza na modernidade do século XX, seja sob a forma do Estado fascista ou do Estado keynesiano, do Estado bolchevique ou do Estado socialdemocrata. Um fenômeno que Gramsci descreve precisamente como 'ampliação do Estado', da sua presença, das suas funções” (2003: 174).

Nosso objetivo é apresentar, de forma introdutória, os principais conceitos que compõem a “teoria do Estado ampliado”, que vão orientar nosso olhar sobre o Estado e as disputas de poder em torno dele, ao longo desta tese. Além dos textos produzidos por Gramsci, editados nos volumes que compõem os *Cadernos do Cárcere* e

as *Cartas do Cárcere*,<sup>17</sup> nos baseamos nas análises de autores que dialogam com sua obra, entre eles, Carlos Nelson Coutinho, Virginia Fontes, Guido Luguori, Luciano Gruppi, Raymond Williams e Jorge Luis Acanda.

Para formular a “teoria do Estado ampliado”<sup>18</sup> Gramsci foi capaz de perceber mudanças na configuração do Estado que se generalizavam na Europa Ocidental no início do século XX. Sua originalidade foi analisar a “ampliação” do fenômeno estatal, identificando a sociedade civil como parte da superestrutura, superando o conceito restrito de Estado identificado apenas como sociedade política. Segundo sua concepção, o Estado é formado por duas esferas distintas – sociedade política e sociedade civil –, com funções próprias e relativa autonomia.

Definida também como “Estado em sentido estrito” ou “Estado-coerção”, a sociedade política está associada às funções que comumente identificamos com as práticas de governo, responsável pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da coerção: aplicação das leis, funcionamento da burocracias executiva e policial-militar, por exemplo. Entre as passagens em que aborda o tema nos *Cadernos do Cárcere*, Gramsci define a sociedade política como “aparelho de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo” (2001b: 21).

As determinações para um conceito ampliado de Estado, com a incorporação da sociedade civil, ocorrem num momento histórico de intensa socialização da política, simbolizado pela formação de sindicatos operários, partidos políticos de massa e pela conquista do sufrágio universal. A sociedade civil emerge, portanto, da complexificação das relações de poder e das formas de representação de

---

<sup>17</sup> Utilizamos a versão brasileira dos *Cadernos do Cárcere*, publicada pela Civilização Brasileira, com edição de Carlos Nelson Coutinho com Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques, em seis volumes. E *Cartas do Cárcere*, também publicadas pela Civilização Brasileira, com edição de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques, em dois volumes.

<sup>18</sup> Segundo Carlos Nelson Coutinho, a expressão “Estado ampliado” relacionada às reflexões de Gramsci foi cunhada por Christine Buci-Glucksmann no livro *Gramsci e o Estado*, editado no Brasil pela editora Paz e Terra, em 1980 (COUTINHO, 1999: 123).

interesses de classe no âmbito do Estado. Características que são próprias das sociedades capitalistas desenvolvidas. A defesa das demandas das classes dominantes, até então exclusiva da esfera coercitiva – como no Absolutismo e nas sociedades capitalistas atrasadas –, passa a ocorrer também em uma esfera ideológica, formada por organismos sociais coletivos. Desta forma, a sociedade civil é constituída por um conjunto diverso de instituições, grupos e organizações responsáveis pela formulação e disseminação das ideologias, abrangendo o sistema escolar, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as igrejas, o sistema educacional, as instituições de caráter científico etc.

Gramsci assinala, portanto, que as duas esferas possuem materialidades sociais distintas. Enquanto a sociedade política é constituída pelos aparelhos executivos do Estado, pelas burocracias civil e militar identificadas com as atividades governamentais, a sociedade civil é formada por agrupamentos e estruturas sociais cuja adesão é voluntária e exercem independência da sociedade política apesar de sua relação orgânica.

Outro elemento que distingue as duas esferas é a função que cada uma desempenha na dinâmica do Estado, ou seja, “que exercem na organização da vida social, na articulação e na reprodução das relações de poder” (COUTINHO, 2011: 25). A sociedade política, neste contexto, tem o papel de impor uma dominação de classe em forma de ditadura. Sua ação é baseada na coerção, através de determinações oficiais e de uso da violência. Como explica Carlos Nelson Coutinho: “por coerção não se deve entender apenas a violência pura e simples, mas todo os atos governamentais que sou obrigado a cumprir, ainda que não concorde com eles, como por exemplo, pagar impostos, prestar serviço militar, etc.” (2011: 26).

A sociedade civil é representada por Gramsci como uma complexa arena de luta de classes, espaço permanente de embates ideológicos e disputas de poder, protagonizado por múltiplos atores coletivos que têm a função de disputar a *hegemonia*. Pela função precisa que exercem, estes atores são caracterizados como *aparelhos*

*privados de hegemonia.*<sup>19</sup> O conceito de hegemonia representa uma forma peculiar de dominação, que se manifesta no plano político-cultural e que se caracteriza pela capacidade de grupos e classes para exercerem a liderança intelectual e moral, assumirem a direção política, promoverem alianças e formarem consensos em torno de seus projetos (ACANDA, 2006: 173).

Cabe realçar a importância do conceito de hegemonia para o entendimento da concepção de “Estado ampliado”. Esta importância é explicitada por Gramsci quando menciona a necessidade de formulação de “uma teoria da hegemonia como complemento da teoria do Estado-força” (2001: 306), que ajude a compreender as formas próprias de dominação que surgem com os avanços nas relações de poder no Estado capitalista. Foi através deste sistema conceitual que Gramsci redimensionou a concepção de sociedade civil, atribuindo-lhe novas determinações com funções específicas no núcleo do “Estado ampliado”.

Ao vislumbrar a superação da coerção como única forma de dominação no âmbito do Estado, o filósofo italiano destaca a excelência da sociedade civil como esfera política, em que as ideologias buscam a efetivação de seus projetos através da articulação e da mobilização em torno dos aparelhos privados de hegemonia. Realizar a dominação em forma de hegemonia, no entanto, depende da capacidade das classes para constituir um “bloco histórico”, uma ampla e durável aliança de classes, entre frações dominantes e auxiliares, para dirigir moral e culturalmente o conjunto da sociedade. Quem dá coesão e articula os diferentes grupos sociais, com o objetivo de criar uma “vontade coletiva” (GRAMSCI, 2000: 17), é o “bloco histórico”.

O “momento hegemônico” se realiza quando um grupo ou fração de classe, consegue dar sentido universal (ético-político) ao seu programa, relacionando as finalidades de suas propostas ao interesse comum (público). Superando, assim, a perspectiva meramente corporativista, apresentando um projeto para toda a sociedade. Gramsci define este fenômeno utilizando a expressão *catarse* “para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou 'egoístico-passional') ao momento ético-

---

<sup>19</sup> A designação “privado” foi utilizada por Gramsci para distinguir o conjunto de associações sindicais, políticas e culturais da esfera “pública” do Estado. “Partidos e associações constituem a 'trama privada do Estado” (LIGUORI, 2003: 179).

político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” (GRAMSCI, 2001: 314). A *catarse*, portanto, é considerada como essencial para uma classe social se tornar “nacional”, representando os interesses de um bloco majoritário.<sup>20</sup> Sem ela não é possível conquistar a hegemonia na sociedade (COUTINHO, 2011: 22).

Ainda que a hegemonia dependa do processo “catártico” para se estabelecer, e que para isso sejam feitas concessões às classes subalternas, Gramsci deixa claro que os interesses das classes dominantes continuam prevalecendo:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sociais sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de ordem econômico-corporativa, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000: 48).

Apesar das comparações constantes entre sociedade política e sociedade civil em sua obra, Gramsci adverte para equívocos teóricos na “distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica” (2000: 47). Como enfatizou, trata-se de uma estratégia discursiva, um recurso metodológico, que através da relação “identidade-distinção” tem a intenção de explicitar as diferenças estruturais e funcionais, sem que isto comprometa a relação orgânica entre as duas esferas, ou seja, o “momento unitário” do Estado.<sup>21</sup> Existe, portanto, uma relação dialética entre as duas esferas, onde suas

---

<sup>20</sup> De acordo com Acanda, “Gramsci elaborou o conceito de 'bloco histórico' para captar o vínculo indissociável entre base econômica e superestrutura e distanciou-se do marxismo vulgar, que dava caráter absoluto à importância da base econômica nas mudanças sociais, considerando a superestrutura como simples epifenômeno” (2006: 175).

<sup>21</sup> Sobre este aspecto vale citar a ressalva feita por Guido Liguori: “Cabe sublinhar que estamos longe de uma teoria estruturalista-funcionalista: tanto o Estado como a sociedade civil estão atravessados pela luta de classes” (2003: 180-181).

principais características constituem-se como “equivalentes-opostos”, dando um certo equilíbrio ao Estado em seu sentido “integral”. Enquanto sociedade política remete à *força, dominação e coerção*, sociedade civil representa *consenso, direção e hegemonia*.

Sobre a relação entre sociedade civil e sociedade política, Coutinho aponta para um trecho dos *Cadernos* que exemplifica essa dialética:

A supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como 'domínio', e como 'direção intelectual e moral'. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a 'liquidar' ou a submeter também mediante a força armada; e é dirigente dos grupos afins ou aliados (GRAMSCI, 2002: 62).

Ele destaca que “supremacia neste texto designa sinteticamente, unificando (sem homogeneizar) a hegemonia e a dominação, o consenso e a coerção, a direção e a ditadura”. Essas funções podem ser percebidas em qualquer forma de Estado, mas faz uma ressalva:

O fato de que um Estado seja mais hegemônico-consensual e menos “ditatorial”, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou outra, predominância e autonomia que dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a *supremacia* (COUTINHO, 1999: 130-131).

### ***Nova estratégia para o “Ocidente”***

As formulações sobre o “Estado ampliado” são permeadas por inquietações e questionamentos sobre os motivos do insucesso da revolução socialista nos países da Europa Ocidental, sobretudo na Itália, onde Gramsci foi dirigente do Partido Comunista.<sup>22</sup> Ele, buscava compreender as causas que impossibilitaram repetir no velho continente o processo revolucionário que levou o Partido Bolchevique ao poder na Rússia. Apesar de considerar que existiam, no início dos anos 1920, condições propícias

---

<sup>22</sup> A busca dessas respostas, segundo Carlos Nelson Coutinho, foi a motivação central que levou à produção dos *Cadernos do Cárcere* (2011: 20).

para tal: profunda crise econômica (condição objetiva) e organização de sindicatos e partidos revolucionários (condição subjetiva).

Em suas análises, observou as diferenças estruturais entre o que chamou de “*Ocidente*” e “*Oriente*”,<sup>23</sup> confrontando não apenas o patamar de desenvolvimento econômico, mas principalmente o nível de organização social e as estratégias adotadas pelos partidos comunistas e socialistas nos países que compõem os dois polos. Encontrou diferenças fundamentais na articulação entre Estado (em sentido estrito) e sociedade civil: “No Oriente o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação, e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil” (GRAMSCI, 2000: 262).

Essas diferenças estruturais permitiram-lhe assimilar as mudanças significativas que incidiram na dinâmica das relações de poder e de representação dos interesses de classe no âmbito do Estado. Enquanto nas sociedades com formações de tipo *Oriental* “a luta de classes se trava predominante em torno da conquista e da manutenção do Estado em sentido estrito”, nos países com características *Ocidentais*, “as batalhas devem ser travadas inicialmente no âmbito da sociedade civil, visando à direção político-ideológica e à conquista do consenso pelo que ele chama de *grupos subalternos*” (COUTINHO, 2011: 28).

Ao examinar os aspectos que determinaram o fracasso da revolução socialista nos países da Europa Ocidental, Gramsci desenvolveu os alicerces de uma nova estratégia apropriada às sociedades capitalistas avançadas, caracterizadas por um patamar superior do nível de socialização da política. A estratégia anteriormente orientada para “guerra de movimento”, para o choque frontal visando à conquista do Estado – como ocorreu na Revolução Russa –, passa a conduzir para uma “guerra de posições”:

---

<sup>23</sup> Sobre o uso desse tipo de distinção por Gramsci, Coutinho salienta: “não se trata de conceitos geográficos, nem mesmo geopolíticos, mas claramente de conceitos histórico-políticos. Quando fala em 'Oriente', ele certamente está pensando sobretudo na Rússia antes da Revolução de 1917” (2001: 109).

A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra, etc. (GRAMSCI: 2000: 24).

Desta forma, o centro da luta é deslocado para a conquista paulatina de espaços na sociedade civil, e através dela no seio do Estado, pois “é na esfera político-ideológica, ou seja, no terreno das superestruturas, que se trava em última instância a batalha decisiva entre as classes sociais” (COUTINHO, 2011: 21).

A “guerra de posições” envolve a ideia da “transição como processo”, onde é afastada a possibilidade de um “colapso repentino da sociedade burguesa capitalista” (COUTINHO, 1999: 135). A conquista do poder no Estado, a construção de uma nova hegemonia pelas classes subalternas, passa por um longo processo de mobilização e articulação na sociedade civil visando à formação de um “bloco histórico” que se apresente como alternativa ao bloco dominante.

As 'pequenas ondas reformistas sucessivas' vão promovendo abalos e fissuras nos consensos sobre os quais se apoia a dominação. As conquistas parciais podem cristalizar-se à medida que se ampliem os avanços das classes subalternas na direção político-cultural. O esforço sistemático pela construção de outra hegemonia implica, por conseguinte, a acumulação de posições por um outro bloco histórico, cuja missão será a de modificar, inicialmente, a correlação de forças e impor, sequencialmente, a direção de uma nova classe (ou bloco de classes) no Estado (MORAES, 2009: 52).

A ênfase dada à função e ao papel social dos intelectuais na obra gramsciana<sup>24</sup> é decorrente da centralidade que a hegemonia tem na estratégia revolucionária proposta para o *Ocidente*. A definição de intelectual para Gramsci é abrangente, inclui não apenas os “grandes intelectuais”, capazes de gerar ideias e

---

<sup>24</sup> Uma visão mais ampla das análises de Gramsci sobre os intelectuais pode ser encontrada em: GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

concepções de mundo, mas também uma “massa de intelectuais”, que acaba por difundir tais formulações. Ele considera que intelectuais são todos que contribuem de alguma forma “para educar e para organizar, ou seja, para criar ou consolidar relações de hegemonia” (COUTINHO, 2011: 29). Como os membros das diferentes agremiações da sociedade civil, que influenciam diretamente no tecido social, onde se enraízam as concepções de mundo que vão determinar, em um contexto amplo, a direção moral e cultural da sociedade.

É no tecido multifacetado das relações econômicas, familiares, ideológicas, artísticas, morais etc. que os indivíduos adquirem as ideias, normas e valores que conformarão sua atitude diante da vida, que irão conferir sentido aos diferentes fenômenos sociais com os quais interagem e que os levarão a aceitá-los e a entendê-los como legítimos e naturais, ou a rejeitá-los (ACANDA, 2006: 178).

Outra distinção proposta por ele diferencia os *intelectuais orgânicos* dos *intelectuais tradicionais*. Os *tradicionais*, que conservam relativa autonomia e independência, são vinculados a instituições como a Igreja e o sistema escolar, que o capitalismo herda das formações sociais que o antecederam. Enquanto os *intelectuais orgânicos*, estão ligados diretamente a uma classe social, e cumprem a função de formar consciência, dar coesão e promover a sua hegemonia. (COUTINHO 2011: 30).

Na mesma trilha do *intelectual orgânico*, segue a formulação de partido político de Gramsci: o partido revolucionário é compreendido como “intelectual coletivo”, capaz de conduzir a classe subalterna à liderança de um “bloco histórico”, com o intuito de conquistar o poder. Sua função, como foi analisado anteriormente, está relacionada com a produção da *catarse*, com a elevação da consciência de classe e a concretização da hegemonia. No entanto, Coutinho ressalta que “Gramsci define o partido mais por sua função [...] do que por um tipo específico de organização formal. [...] se os partidos propriamente não cumprem essa função, ela pode ser exercida não só por outras instituições sociais, mas até mesmo por grandes intelectuais, por jornais, por revistas, etc.” (2011: 31).

A equivalência entre partido político, jornais e revistas, na função específica da hegemonia, determina a importância que Gramsci atribuiu à imprensa em sua obra.

Esta equivalência é feita por ele ao comparar as diferentes funções que jornais italianos e franceses exercem naquele momento:

Jornais italianos muito mais bem-feitos do que os franceses: eles cumprem duas funções – a de informação e de direção política geral, e a função de cultura política, literária, artística, científica, que não tem seu órgão próprio difundido (a pequena revista para a média cultura). Na França, aliás, mesmo a função distinguiu-se em duas séries de cotidianos: os de informação e os de opinião, os quais, por sua vez, ou dependem diretamente de partidos, ou têm uma aparência de imparcialidade (*Action Française – Temps – Débats*). Na Itália, pela falta de partidos organizados e centralizados, não se pode prescindir dos jornais: são os jornais, agrupados em série, que constituem os verdadeiros partidos (GRAMSCI, 2001b: 218).

Definida como “a parte mais dinâmica desta estrutura ideológica” (GRAMSCI, 2001b: 78), jornais e revistas são caracterizados como “aparelhos de hegemonia”, na medida em que elaboram, divulgam e unificam concepções de mundo e influenciam diretamente a compreensão dos fatos. Fornecem suporte ideológico ao bloco de poder.

Gramsci afirma que “o Estado tem e pede o consenso, mas também 'educa' este consenso, através das associações políticas e sindicais, que, porém, são organismos privados” (2000: 119). No âmbito do *Estado ampliado*, os jornais cumprem essa função, atuando diretamente na formação da opinião pública e na construção de consensos.

Outro aspecto que caracteriza os jornais é a sua natureza político-financeira. Gramsci destaca seu caráter empresarial, ao citar que essas publicações “não se propõem divulgar as belas-lettras ‘em suas colunas’, a não ser que estas belas-lettras aumentem a receita” (2002b: 40). Segundo Moraes, esses componentes socioeconômicos e ideológicos estão na base do que Gramsci denomina de “jornalismo integral”:

O jornalismo integral de Gramsci atua como aparelho privado de hegemonia, na medida em que procura intervir no plano político-cultural para organizar e difundir informações e ideias que concorrem para a formação do consenso em torno de determinadas concepções de mundo (MORAES, 2009: 44).

Cabe observar que as análises de Gramsci aconteceram numa época em que a difusão da informação e da opinião concentrava-se em jornais e revistas. Gramsci foi preso em 1926, quando a experiência do rádio era incipiente e a televisão não existia.

A “teoria do Estado ampliado”, abordada aqui de forma introdutória, compõe o quadro teórico-conceitual que orienta o desenvolvimento desta tese. O objetivo de sintetizá-la é apresentar conceitos que vão alicerçar nossas análises sobre a relação entre Estado e sociedade no Brasil, buscando compreender como se desenvolvem as relações de poder nos principais períodos de nossa história.

## **1.2. O CONCEITO DE ‘MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA’ E A REVOLUÇÃO DE 30**

Coutinho nos apresenta três conceitos análogos, cujo sentido comum é considerado a chave interpretativa para identificar o caráter limitado do processo de modernização econômico, político e social deflagrado pela Revolução de 1930. Trata-se dos conceitos *revolução passiva*, *via prussiana* e *modernização conservadora*, que foram formulados respectivamente por Antonio Gramsci, Vladimir I. Lenin e Barrington Moore Jr. (COUTINHO, 2008: 108-109). Para efeito de retórica, conduziremos o debate a partir do conceito de *modernização conservadora*, por sintetizar melhor, no aspecto semântico, o debate proposto por esta tese, embora os demais conceitos sejam igualmente pertinentes.<sup>25</sup>

A formulação do conceito de *modernização conservadora*, atribuída ao sociólogo norte-americano Barrington Moore Jr.,<sup>26</sup> foi empreendida para distinguir percursos de transição para a modernidade com características próprias. Nos casos por ele relacionados a este conceito, Moore Jr. constatou que as transformações das forças produtivas nas cidades conviviam com a permanência de estruturas pré-capitalistas na

---

<sup>25</sup> Os conceitos *via prussiana*, *revolução passiva* e *modernização conservadora* são utilizados por autores como Virgínia Fontes, Sonia Regina Mendonça, Francisco de Oliveira, Luiz Werneck Vianna e o próprio Carlos Nelson Coutinho, que analisam esse processo em diálogo com os conceitos gramscianos.

<sup>26</sup> Cf. B. Moore Jr., *As origens sociais da ditadura e da democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

propriedade fundiária: grande concentração de terras, relações arcaicas de trabalho e o poder dos latifundiários. Quadro que demonstra, segundo Coutinho, que “a 'moderna' burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares” (2008: 109).

O conceito de *via prussiana* foi elaborado por Lenin, ao examinar as formas pelas quais a burguesia encaminhou a questão agrária na transição para o capitalismo. De acordo com sua análise, nos casos considerados “não clássicos”, como o da Prússia, o latifúndio permanece como elemento central da estrutura do campo, onde as antigas relações são adaptadas progressivamente, de forma lenta e limitada.<sup>27</sup> Enquanto nas transições “clássicas”, que ocorreram em países como Estados Unidos, Inglaterra e França,<sup>28</sup> o latifúndio feudal é eliminado e substituído, em geral, pelas pequenas propriedades camponesas. Sendo assim, a conceituação proposta por Lenin caracteriza uma forma de transição para o capitalismo que conserva elementos da velha ordem, assemelhando-se à *modernização conservadora* de Moore Jr.. Além disso, destaca um aspecto central para análise do processo brasileiro: “tem como pressuposto e como resultado um grande fortalecimento do poder do Estado” – compreendido, aqui, como sociedade política (COUTINHO, 2008: 108).

Formulado por Gramsci, a partir da análise do processo de unificação nacional italiano no século passado – conhecido como *Risorgimento* –, o conceito de *revolução passiva* foi generalizado pelo teórico italiano, tornando-se base de análise para outros episódios históricos. Gramsci atribui este conceito aos processos de transformação que se caracterizam pela conciliação no interior das classes dominantes, pela acomodação de interesses entre seus grupos modernos e atrasados. Neste sentido, como nos demais conceitos abordados anteriormente – *modernização conservadora* e *via prussiana* –, a *revolução passiva* modifica a organização social, mas mantém elementos da estrutura que está sendo transformada. São indicados dois momentos da *revolução passiva* – *restauração* e *renovação* –, que explicitam seus mecanismos de transformação. A *restauração* corresponde à capacidade de antecipação e reação das

---

<sup>27</sup> Sobre o conceito de “via prussiana” associado ao contexto do movimento iniciado em 1930, ver VIANNA, 1999: 163 e ss; e COUTINHO, 2008: 108.

<sup>28</sup> Cf. V. I. Lenin, *O programa agrário*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980, p. 29 e ss.

classes dominantes diante da possibilidade de realização de processos de transformação “de baixo para cima”, ou seja, liderados pelas classes subalternas. O momento *renovação* refere-se à apropriação de propostas e reivindicações dessas classes, que são assimiladas e reapresentadas em um contexto que favorece a manutenção do poder entre as frações dominantes (COUTINHO, 1999: 198). Ou seja, esses dois momentos indicam movimentos articulados de “antecipação e apropriação”, como forma dos grupos dominantes manterem o controle e a liderança em processos que indicam a necessidade premente de mudança.

Como se pode perceber, há um sentido comum nos conceitos de *modernização conservadora, via prussiana e revolução passiva*, conforme nos indicou Coutinho. Deles emergem uma série de características que nos permitem aprofundar a análise sobre o processo de desenvolvimento deflagrado pela Revolução de 1930. Correspondem às transformações que se dão “pelo alto”, acomodando interesses de frações das classes dominantes, sem o protagonismo das classes subalternas. São processos que se caracterizam pela relação simbiótica entre o *moderno* e o *atrasado*, onde o primeiro cresce e se alimenta da existência do segundo, gerando profundas contradições que, no entanto, não impedem a coexistência entre eles.

Na Revolução de 1930, a ruptura com o modelo de acumulação hegemônico pela atividade agroexportadora cafeeira e a ascensão da estrutura produtiva de base urbano-industrial, não representou a superação das relações de produção e de poder no campo. À frente do movimento que pôs fim ao “pacto do liberalismo excludente e privilegiador da Primeira República” estavam os mesmos grupos oligárquicos, ligados à produção agrária não-exportadora, que constituíam o bloco de sustentação do antigo regime (VIANNA, 1999: 133). Na sequência dos acontecimentos que levaram ao Estado Novo, e mesmo na fase de maior intensidade da industrialização, os grupos oligárquicos continuaram dominando o campo, impondo condições de trabalho arcaicas e influenciando os poderes locais e o governo central; enquanto isso, nos centros urbanos, os setores populares tiveram uma participação restrita e subjugada no processo de modernização. Neste contexto, vale lembrar a célebre frase de Antonio Carlos, um dos líderes do movimento de 30, que sintetiza

perfeitamente a lógica de *modernização conservadora* que permeia esses episódios: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”.<sup>29</sup>

A principal referência teórica que identifica o processo da Revolução de 30 como *modernização conservadora*, é a obra clássica de Francisco de Oliveira, *Crítica da razão dualista*, inicialmente publicada em 1972,<sup>30</sup> em que o autor analisa o modelo de desenvolvimento *desigual e combinado* da economia brasileira, praticado entre as décadas de 1930 e 1970. A industrialização, segundo Oliveira, foi concebida pelas classes dominantes como medida destinada a ampliar e expandir sua hegemonia na economia (2003: 75), assegurando, por meio de um “pacto silencioso”, a permanência da grande propriedade (urbana e rural) e das formas de exploração “semifeudais” no campo, que negavam ao trabalhador rural o reconhecimento de seu estatuto social como “trabalhador” e, conseqüentemente, dos direitos conquistados pelo operariado urbano sindicalizado.

Em seu ensaio, Oliveira propôs uma revisão na forma tradicional de pensar a economia brasileira no período em que a industrialização assume o papel central no sistema. No foco de suas preocupações estavam as transformações estruturais, compreendidas como “reposição e recriação das condições de expansão do sistema enquanto modo capitalista de produção”. Neste sentido, empreende uma crítica às análises *economicistas*, afirmando sua opção de incorporar “como variáveis endógenas, o nível político ou as condições políticas do sistema”, sem as quais não se pode compreender as características da dominação social (OLIVEIRA, 2003: 29-30). Suas críticas dirigiam-se principalmente ao modelo *dualista* da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), que tratava o *moderno* e o *arcaico* como mundos estanques,

---

<sup>29</sup> No livro *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*, Coutinho (2000: 56-57) reproduz algumas frases, que em seus contextos históricos específicos, como a de Antonio Carlos na Revolução de 30, manifestam a concepção de *modernização conservadora*, entre elas: “Ninguém deseja mais do que nós as reformas úteis, mas ninguém aborrece mais do que nós que essas reformas sejam feitas pelo povo” (frase do liberal Hipólito da Costa, na véspera da Independência). As citações, conforme referência apresentada por Coutinho são de: MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

<sup>30</sup> O ensaio “A economia brasileira: crítica à razão dualista” foi publicado, pela primeira vez, em *Estudos Cebrap* 2, 1972. Foi reeditado em *Seleções Cebrap* 1, em 1975 e 1976. Em 1981, foi transformado em livro pela Editora Vozes. Recentemente, em 2003, ganhou nova edição feita pela Boitempo, que traz também o ensaio “O ornitorrinco”, artigo em que analisa as transformações da sociedade, trinta anos depois.

embora concebesse a possibilidade *moral* dos benefícios gerados pela *modernidade* atenuarem os efeitos do *atraso*. Não considerava a relação estrutural entre eles, ou seja, que, para se viabilizar, o processo de acumulação interno concentrou renda e propriedade em grandes proporções.

Nos interessa sobretudo sua análise, a partir da economia política, do processo que vai viabilizar a inserção da indústria no centro da economia nacional. Para Oliveira, este processo representa a *destruição* das antigas regras do jogo, ao mesmo tempo em que *cria* condições institucionais propícias ao desenvolvimento da industrialização.

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que a predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo os quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substantivamente de uma *realização parcial interna crescente* [da produção] (OLIVEIRA, 2003: 35).

Como é possível verificar, Oliveira sugere um olhar mais atento para os elementos que constituirão efetivamente o processo de *destruição* e *criação* das regras em torno do Estado, tais como: a composição de uma nova correlação de forças sociais, a reconfiguração do aparelho e da atuação do Estado, a regulamentação das relações de trabalho e o reposicionamento da produção agrícola na economia. O caráter conservador do nosso desenvolvimento moderno será definido pela conjugação desses elementos, que serão abordados ao longo deste capítulo, sobretudo seus aspectos políticos mais significativos.

Para compreender melhor esse processo, cabe analisar, na sequência, o cenário em que se desenvolvem as transformações que marcaram a Revolução de 1930. Elas começam a se desenhar a partir da crise do sistema oligárquico, ainda na década de 1920, onde são fundamentais as mudanças econômicas decorrentes da crise internacional, que terá seu cume em 1929, o agravamento do quadro social neste contexto, e a movimentação das forças políticas que levará a uma nova correlação de forças em torno do Estado.

### **1.3. A REVOLUÇÃO DE 1930 E OS IMPASSES DA 'CRISE DE HEGEMONIA'**

A noção de *crise de hegemonia* é apresentada por Virgínia Fontes como elemento-chave para compreender o conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais transcorridos desde o final da década de 1920 até a formação do Estado Novo em 1937, que determinaram o caráter conservador da modernização brasileira. Segundo ela, “trata-se de avaliação amplamente partilhada e a partir da qual derivam diversos matizes interpretativos sobre a dinâmica política no Brasil”, o que enfatiza a importância desses anos para a compreensão dos períodos posteriores (2005: 202).

Neste sentido, é oportuno apresentar uma breve contextualização daquele período, destacando elementos que caracterizam a crise do sistema oligárquico e o caminho percorrido para a sua superação.<sup>31</sup> Sinteticamente, é possível dizer que os anos 1920 representam tanto o predomínio político e econômico dos grandes proprietários rurais, e das formas arcaicas de trabalho e de dominação, como o esgotamento dessa estrutura social, revelado pelos conflitos entre os setores dominantes e pelo crescimento dos movimentos de contestação nos centros urbanos.

---

<sup>31</sup> Cabe advertir que não se trata de uma abordagem detalhada sobre o referido período, que guarda abrangência e complexidade significativas, amplamente abordado pela historiografia. Uma análise mais aprofundada sobre o cenário em torno da Revolução de 30 pode ser encontrada em VIANNA, 1999; e em FAUSTO, 1997.

O predomínio dos grandes proprietários rurais era sustentado pelo bloco de poder formado pela aliança entre o setor agroexportador cafeeiro e os grupos agrícolas voltados para o mercado interno. A aliança se baseava na defesa da propriedade da terra e do mandonismo,<sup>32</sup> como estruturas de produção de riqueza e de poder político. A liderança do bloco era exercida pelo grupo agroexportador paulista, cabendo aos grupos não-exportadores, dispersos no diferentes estados, uma posição secundária, com menor influência no direcionamento e nas decisões do Estado oligárquico.<sup>33</sup>

A correlação refletia a importância do café na economia brasileira. Valorizado no mercado internacional, como principal produto da atividade agroexportadora, representava o eixo articulador da economia. O sistema cafeeiro compreendia o cultivo, transporte, comércio e influenciava outras atividades que não estavam diretamente a ele relacionadas. Sua posição de destaque mobilizava os esforços do Estado e atraía a maior parte dos investimentos internos e captados no exterior, através de empréstimos financeiros.

A lenta e gradual decadência dos negócios relacionados ao café, durante a década, foi acelerada pela crise internacional de 1929, comprometendo sua posição de liderança na economia e conseqüentemente sua hegemonia no bloco de poder. As contradições entre as oligarquias se ampliaram e a defesa da grande propriedade rural e do mandonismo se mostrou insuficiente para dar estabilidade à aliança. O distanciamento entre elas se ampliou com a crescente disputa entre os grupos regionais, expondo a falência do modelo federalista que privilegiava estados com maior poder

---

<sup>32</sup> Na definição proposta por José Murilo de Carvalho, mandonismo “refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania.” (CARVALHO, 1997).

<sup>33</sup> Na análise de Luiz Werneck Vianna, esta aliança não pode ser considerada um bloco histórico hegemônico de poder, no sentido gramsciano. Segundo ele, “para que tal sucedesse, era necessário que tivesse sido capaz de explicitar uma obrigação política ampla o suficiente para compreender os novos setores emergentes” (1999: 133). O sistema agrário-exportador cafeeiro não foi capaz de dirimir suas divergências com oligarquias não-exportadoras – embora as mantivesse sob sua direção –, nem mesmo absorver as demandas das camadas médias urbanas.

econômico, como São Paulo e Minas Gerais. O acirramento dessas disputas acontecia em meio ao declínio econômico não apenas do café, mas de toda a atividade fundiária, contrapondo as oligarquias locais ao crescimento de outras atividades; ao mesmo tempo em que suas diferentes frações lutavam entre si pelo acesso às formas de poder de Estado (FONTES, 2005: 203). Os conflitos regionais estão entre os componentes centrais da desestruturação dos alicerces do regime.

O descontentamento com o “liberalismo excludente das oligarquias rurais”, que crescia nos centros urbanos, será ampliado com a crise econômica. Esta tendência é representada de forma diversa ao longo da década por movimentos de diferentes correntes ideológicas (liberais antioligárquicos, comunistas e anarquistas), oriundos tanto das camadas médias, civis e militares, como das classes subalternas. Entre eles, podemos citar o crescimento dos sindicatos operários; a fundação do Partido Comunista (em 1922); a formação do Bloco Operário e Camponês (em 1928); e a organização dos movimentos militares de contestação: dos jovens tenentistas e as Colunas, que se formaram a partir deles.

Neste momento esgotam-se as possibilidades de preservação do modelo agrário-exportador baseado no café, após sucessivas tentativas de valorização do produto que socializavam seus custos por toda sociedade brasileira, beneficiando um só grupo em detrimento dos demais. Criava-se uma conjuntura favorável ao conjunto das forças sociais que, ao longo dos anos 20, questionavam a hegemonia paulista e o caráter excludente do regime político da chamada República Velha (MENDONÇA, 1986: 15).

A pressão sobre a estrutura política e econômica hegemônica se ampliava, e a estabilidade do Estado oligárquico se mantinha, uma vez que as manifestações de descontentamento ocorriam de forma isolada. Porém, não consegue se manter quando a insatisfação das frações agrárias não-exportadoras se junta e absorve os movimentos oriundos das camadas médias urbanas (civis e militares), com a participação difusa das massas populares, promovendo o movimento que ficou conhecido como Revolução de 1930.

Essa sequência de acontecimentos mostra, em traços gerais, o caminho pelo qual o país mergulhou em uma complexa *crise de hegemonia*, resolvida

“provisoriamente” com o deslocamento da oligarquia cafeeira para uma posição secundária no núcleo de poder e o estabelecimento de um governo formado em torno de Getúlio Vargas, como representante dos setores que promoveram a revolução. Entretanto, a composição do novo governo se caracterizará pelo “precário equilíbrio entre as forças sobre as quais se fundara” (MENDONÇA, 1986: 18), criando um quadro de permanente instabilidade. O cenário pós-revolução revelará a impossibilidade, demonstrada por cada uma das frações da classe dominante, de liderar a formação de um novo bloco, preenchendo o espaço ocupado anteriormente pela oligarquia cafeeira. Serão incapazes de apresentar um programa que aglutine os demais grupos e legitime uma nova ordem hegemônica.

A fragilidade em torno do núcleo de poder se mostra ainda maior com o crescimento de movimentos de massa, como a Aliança Nacional Libertadora (ANL), frente política articulada pelo Partido Comunista, que contou com adesão de setores médios e populares. A ANL apresentava como eixos principais a luta antifascista, anti-imperialista e anti-latifundiária. Outro movimento que cresceu nesse período, com caráter distinto, foi Ação Integralista Brasileira (AIB), que dava organicidade ao pensamento fascista no país. Segundo Weffort, a estabilidade do governo dependerá da derrota da ANL e da AIB: “A insurreição da ANL, em 1935, dará a Vargas a possibilidade de fortalecer-se pessoalmente como chefe do governo, amparado nas forças interessadas em combater a 'ameaça comunista’”. As restrições do governo em relação à organização popular se ampliam a partir desse episódio, com a publicação ainda em 1935 da Lei de Segurança Nacional. O movimento integralista seria liquidado pela ditadura do Estado Novo, logo após tentativa de um “putsch” (2003: 77).

Cabe destacar o posicionamento de dois setores das classes dominantes diante do quadro de crise de hegemonia. O primeiro se refere à posição da fração agroexportadora no período pós-revolução que, mesmo derrotada, não deixará de ser incorporada pelo núcleo do Estado. Seu deslocamento para uma posição secundária representa um redimensionamento de seu peso político. Como ressalta Weffort, apesar das “derrotas sofridas pela oligarquia de São Paulo, [...] não puderam negar o fato de que a exportação do café fora e continuaria a ser o elemento central da situação econômica” (2003: 77).

O segundo diz respeito à burguesia industrial e a sua flagrante impossibilidade de assumir a vanguarda do processo de modernização, introduzindo um novo direcionamento ao processo produtivo (WEFFORT, 2003: 134). Embora tivesse criado em 1928 o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), para defender os seus interesses particulares e reagir aos avanços da organização operária (MENDONÇA, 1986: 20), o setor se mantinha à sombra dos grupos cafeeiros paulistas, com expressão política e econômica limitadas. As consequências políticas da fragilidade e da falta de liderança da burguesia industrial foram ressaltadas por Fontes:

A crise de hegemonia aberta em 1930 foi principalmente compreendida como prova da fragilidade da burguesia industrial nacional, por sua falta de liderança e de convencimento, evidenciando sua incapacidade de assumir a condução do processo político utilizando-se das formas representativas clássicas. Neste sentido, caberia ao Estado – aos militares e ao governo de Vargas, cuja liderança e atuação são incontestes – a tarefa de assegurar os requisitos da coerção, deixando de lado os procedimentos típicos do convencimento e da democracia (FONTES, 2005: 205-206).

Neste contexto, cabe ressaltar também a participação institucional do Exército, entre as forças que dão suporte à formação do Estado Novo, como avalista do “pacto silencioso” das elites e promotor, ao lado de Getúlio Vargas, do golpe em 1937. Entretanto, a participação dos militares naquele período não se resume a um setor específico das forças armadas, como o apoio dos tenentes a Getúlio na Revolução de 30. A estabilidade do governo dependia da “homogeneização do aparelho militar”, o que implicou no endurecimento interno contra o próprio tenentismo e a influência do ideário de esquerda – que se infiltrava nas tropas por influência de Prestes –, que minavam a coesão e a disciplina das forças armadas (FAUSTO, 1999: 138-139). Deste modo, caberia a elas, como parte fundamental do aparelho coercitivo, garantir a estruturação de um Estado estável, centralizador e autoritário.

A saída para a *crise de hegemonia* encontraria irremediavelmente o caminho autoritário, diante da incapacidade das classes dominantes assumirem a liderança do processo de modernização e da ameaça transformadora dos grupos orgânicos das classes subalternas. Esse quadro se reproduziria como um padrão em outros períodos históricos em que o principal sintoma seria, igualmente, a instabilidade política e a demonstração

da incapacidade das classes dominantes para realizarem a *catarse* – conforme conceito gramsciano – e produzirem um projeto nacional, capaz de criar uma sólida aliança entre parcela ou totalidade de suas frações e de representarem, mesmo que parcialmente, os interesses das classes subalternas. O mais expressivo seria o período que antecede ao golpe que depôs João Goulart em 1964, que submeteu o país a uma ditadura por mais de vinte anos.

No reajuste do projeto de dominação, através da acomodação de interesses entre os grupos dominantes, surgem algumas características que vão identificar o Estado Novo, apresentadas em linhas gerais por Weffort, como a imagem – meio real e meio mítica – da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade:

Nessa nova estrutura o chefe de Estado assume a posição de árbitro e aí está uma das razões de sua força pessoal. [...] nessa condição de árbitro, sua pessoa tenderá a se confundir com o próprio Estado como instituição, pois ambos tendem a distanciar-se da determinação dos interesses imediatos que, em última instância, representam (WEFFORT, 2003: 78).

O significado do Estado Novo como autêntica reconfiguração da estrutura e do papel do Estado, visando ao seu protagonismo no processo de industrialização, bem como as suas principais características serão abordados a seguir.

#### **1.4. O ESTADO NOVO COMO INSTRUMENTO DE DOMINAÇÃO: AUTORITARISMO, CORPORATIVISMO E INTERVENCIONISMO**

As transformações iniciadas pela Revolução de 1930 vão se consolidar com a formação do Estado Novo. Nesse período, o Estado passará por uma profunda reconfiguração, adequando sua estrutura e sua atuação às novas diretrizes do projeto de dominação. O Estado será responsável por conduzir um processo de industrialização “pelo alto”, definido simbolicamente por Vianna como uma “generalização da revolução burguesa, [...] independentemente de uma hegemonia burguesa”. Isto não significa que a burguesia industrial tenha sido levada ao poder, “e sim que os interesses

específicos da indústria tenham encontrado apoio e estímulo eficaz na nova configuração estatal” (1999: 172).

Nesta reconfiguração do Estado, vão prevalecer três características centrais, que permanecerão como marcas fundamentais de nossa formação: *autoritarismo*, *corporativismo* e *intervencionismo*. A análise dessas características contribui para compreender melhor o Estado brasileiro e a condução de nossa modernização por um caminho conservador.

A formação do Estado Novo remete a uma característica central do conceito de *via prussiana*: nos processos de transição não-clássicos ocorre invariavelmente o fortalecimento da *sociedade política* e do uso dos recursos de coerção. Embora seja resultante de um processo conflituoso, que se arrastou por quase uma década, cabe destacar que a opção pela organização de um Estado com características autoritárias não foi uma contingência, ou mesmo uma determinação histórica. Além das forças políticas e dos setores econômicos envolvidos, a defesa de uma modernização conduzida através do fortalecimento do Estado foi amplamente teorizada por Francisco Campos, Azevedo Amaral e demais *intelectuais orgânicos* do regime, cujas formulações fundamentaram o projeto de nacionalidade do Estado Novo.

Eles consideravam que, no Brasil, havia uma sociedade desorganizada, composta por instituições frágeis, como consequência da formação precária de suas classes sociais (COUTINHO, 2008: 114). Estes pressupostos justificariam a necessidade de um Estado centralizador e autoritário, capaz de promover as transformações necessárias ao desenvolvimento do país.<sup>34</sup> Esta concepção está expressa nos textos escritos por Francisco Campos, um dos mais importantes intelectuais *estadonovista*:

A ausência de substância política e de expressão ideológica nas instituições, que correspondia, nos partidos políticos, a completa privação de conteúdos programáticos, o que os transformava em simples massas de manobra e instrumentos mecânicos de manipulação eleitoral (CAMPOS, 2001: 42).

---

<sup>34</sup> Em sua análise, Coutinho (2008: 114) menciona que o diagnóstico, feito pelos intelectuais do regime, sobre a fragilidade da sociedade civil, continha semelhanças com as avaliações dos intelectuais de esquerda, entre eles, Caio Prado Júnior. No entanto, embora partissem da mesma constatação, a saída proposta por eles tinha um sentido totalmente inverso, ou seja, os intelectuais de esquerda defendiam que a solução para superar essas limitações passaria pelo fortalecimento da sociedade e de suas instituições.

O Estado Novo não se filia, com efeito, a nenhuma ideologia exótica. É uma criação nacional, equidistante da licença demagógica e da compressão autocrática, procurando conciliar o clima liberal, específico da América, e as duras contingências da vida contemporânea, cheia de problemas e de riscos e varrida de ondas de inquietação e de desordem, instável no seu equilíbrio, obrigado a criar novas formas para o trabalho, a produção, a distribuição dos bens, o manejo do capital e da moeda, e sobretudo, as novas configurações políticas, sociais e morais em que o turbilhão de ideias, de sentimentos e tendências encontra o seu estado de satisfação e de repouso. (CAMPOS, 2001: 205).<sup>35</sup>

Como é possível apreender, Campos critica a atuação dos partidos políticos como instrumentos de representação no sistema oligárquico. Aponta para uma inconsistência ideológica e programática dessas organizações, que se limitavam à defesa de interesses particulares de grupos regionais. A crítica se completa no trecho seguinte, quando defende o papel do Estado Novo como condutor de um vasto processo de transformação, procurando distingui-lo da lógica do antigo regime, dos movimentos de contestação e do Partido Comunista, referindo-se a ele como “ideologia exótica”. A fragilidade da sociedade e centralidade do Estado na construção da nação fundamenta outra aspecto importante da concepção *estadonovista*: o *corporativismo de Estado*.

Na política do Estado Novo, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), formado em 1939, teria papel de destaque na organização da “coerção” governamental, exercendo duas funções simultâneas no aparelho estatal: “a *repressiva*, por meio do controle, censura e impedimento às formas de expressão de vozes dissonantes, e a *sistematizadora*, envolvendo a produção de uma reflexão sobre o Estado, o Estado Novo, a cultura nacional”, mais relacionada ao trabalho dos intelectuais estadonovistas que atuavam na construção “do chamado 'mito Vargas' e divulgando-o pela propaganda, exatamente como a divulgação de uma mercadoria” (FONTES 2005: 192). Neste sentido, o DIP atuava em várias frentes: desde a regulamentação de meios de comunicação e atividades culturais e de massa, como

---

<sup>35</sup> Os trechos foram destacados dos seguintes textos: “Diretrizes do Estado Novo”, entrevista concedida à imprensa, em 1937; e, “Segundo aniversário do Estado Novo”, discurso proferido no Palácio Monroe, em 1939. Ambos fazem parte da coletânea *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, publicada pelo Senado Federal, em 2001.

imprensa, rádio, cinema e teatro, até a promoção cultural e ideológica do Estado, como a publicação da revista “Cultura Política”, seu órgão oficial. Atuava também no monitoramento e na censura permanente dos meios de comunicação. As funções e atividades do DIP, caracterizadas como elemento central da política de comunicação do Estado Novo, serão abordadas com maior detalhamento no segundo capítulo desta tese.

Essa formação estatal, centralizada na *sociedade política*, associada à atuação intensa dos aparatos de coerção objetivará o enfraquecimento e a desarticulação ainda maior da sociedade civil. Cabe lembrar, que em sua acepção gramsciana, sociedade civil é parte fundamental da superestrutura do Estado ampliado, *locus* dos embates políticos e ideológicos dos grupos que disputam a hegemonia. Ao assumir um viés *corporativista* – na forma de corporativismo de Estado –, assimilando as frações das classes dominantes e os sindicatos, o Estado tenta substituir os embates por relações harmônicas entre as frações dominantes e entre *capital* e *trabalho*, arbitradas e conduzidas por ele como representante dos interesses soberanos da nação. Além disso, o caráter submisso da incorporação dos sindicatos e a repressão aberta às organizações populares autônomas revelam o caráter seletivo da “ampliação” produzida pelo Estado Novo.

O corporativismo se manifestará com a incorporação ao aparato estatal das frações das classes dominantes e dos setores populares. Porém, esta incorporação ocorrerá de forma diferenciada: enquanto o Estado internaliza os grupos dominantes, que passam a compor órgãos de administração e de decisão, os grupos subalternos são apensados de forma subordinada e limitada, com a submissão dos sindicatos à estrutura estatal e a proibição à organização autônoma.

Nessa configuração, o aparelho estatal “deverá conter, internamente, espaços capazes de atualizar a recomposição dos conflitos que atravessavam as próprias classes dominantes” (FONTES, 2005: 187-188). A essência desse arranjo está na tentativa de canalizar, para a estrutura estatal, as demandas e divergências das frações dominantes, inclusive os conflitos relacionados à emergência de novos interesses, próprios do processo de modernização. Esses conflitos seriam resolvidos nos órgãos técnicos, onde as frações estariam institucionalmente representadas. Com isso, o processo decisório sofre uma “tecnificação”, reduzindo a possibilidade de imposição de um determinado grupo sobre os demais. A interiorização dos grupos dominantes

transfere para a estrutura do Estado a representação de seus interesses, ampliando significativamente a ossatura do Estado.

Assim, são constituídos órgãos relacionados aos diversos setores da economia, com objetivos variados, multiplicando a burocracia estatal entre conselhos, institutos e coordenações. Para exemplificar, cabe citar alguns órgãos criados na época: Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Instituto Brasileiro do Café (IBC), Instituto do Cacau, Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), Coordenação da Mobilização Econômica (CME), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), Comissão de Planejamento Econômico.

Para Vianna, nesse arranjo não existe propriamente uma subordinação das classes dominantes a um Estado autônomo, mas uma necessidade de submissão momentânea à uma estrutura arbitrária, para que sejam resolvidos os impasses institucionais e políticos das classes dominantes, que atravessaram a década:

Esse tipo de Estado expressa a necessidade das classes dominantes de também serem submetidas por um 'patrão'. A vassalagem política dessas ao Estado, transfere para o interior dessa instituição a solução do impasse orgânico, institucional e político, que os grupos organizados na sociedade civil se sentem incapazes de resolver. O Estado livre das injunções políticas e posto em situação arbitral em relação às frações dominantes, retifica, corrige e promove coercitivamente novos arranjos institucionais, a par de desvendar novos caminhos de realização para as classes econômicas e socialmente dominantes. E nesse estrito sentido, define-se e limita-se o estatuto de sua autonomia – agindo politicamente por sobre e acima das classes, mas sempre se orientando em função dos interesses econômico-sociais de uma das classes fundamentais (VIANNA, 1999: 151-152).

Essa advertência contribui para definir melhor os contornos do Estado Novo, desmitificando a imagem naturalizada do Estado como sujeito independente das classes sociais. Este mito, originado na formação do Estado moderno, atravessou as décadas e se fortaleceu principalmente nos períodos autoritários, quando o Estado parece submeter a sociedade, de forma uniforme, em nome de um interesse nacional.

Em relação aos sindicatos, a política corporativista do Estado Novo transformou as entidades em agências de Estado, além de proibir seu funcionamento

autônomo, consolidando uma tendência que se construiu durante aquela década. Desde a criação do Ministério do Trabalho, ainda em 1930, e da Lei da Sindicalização de 1931, estava explícita a intenção do governo provisório regulamentar a atividade sindical e submeter as entidades ao controle do governamental. Ainda que a atuação autônoma dos sindicatos fosse tolerada, sendo reconhecida inclusive pela Constituição de 1934, nos anos que se seguiram até a formação do Estado Novo, ocorre um processo crescente de cerceamento da liberdade de organização dos trabalhadores. Apesar da resistência dos grupos de esquerda, os sindicatos foram transformados em entidades assistenciais com funções previdenciárias, educacionais e sociais, dentro do espírito da colaboração de classes.<sup>36</sup>

Associada à essas medidas, o governo promulgou no período pós-revolução, uma série de leis sociais e trabalhistas, que tratavam de temas como pensões de aposentadoria, jornada de trabalho de oito horas e proteção do trabalho das mulheres, entre outros. Leis que segundo Löwy, “eram conquistas alcançadas graças a longos anos de lutas dos trabalhadores, sob a direção dos anarquistas e comunistas”, mas que acabaram sendo assimiladas pelas novas gerações de operários, que chegaram às cidades no final da década de 1930, como “uma dádiva generosa outorgada por Getúlio Vargas” (LÖWY, 1980: 29).

A incorporação dos sindicatos ao aparelho estatal e a implantação de uma legislação trabalhista foram contestadas, inicialmente, por frações das classes dominantes. No entanto, foram prontamente tranquilizadas por Vargas e convencidas de que as medidas não se tratavam de atitudes hostis ao *capital*, afirmando que, ao contrário, “o melhor meio de garanti-lo está, justamente, em transformar o proletariado

---

<sup>36</sup> Neste contexto, Löwy registra um trecho representativo do discurso do Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, proferido em junho de 1931, que indicava a perspectiva de colaboração entre as classes: “Já é hora de substituir o velho e negativo conceito de luta de classes pelo conceito novo, construtivo e orgânico de colaboração de classes” (1980: 29).

numa força orgânica de cooperação com o Estado, e não o deixar, pelo abandono da lei, entregue à ação dissolvente de elementos perturbadores” (*Apud* LÖWY, 1980: 30).<sup>37</sup>

O atrelamento dos sindicatos à estrutura estatal, que se origina da Lei de Sindicalização de 1931, se institucionaliza na Constituição *estadonovista* de 1937, com o controle do Ministério do Trabalho sobre todas as atividades exercidas pelos sindicatos, inclusive sobre suas atividades financeiras, cujo principal mecanismo será o recolhimento e repasse do imposto sindical.

Sua submissão ao aparelho estatal assim como a legislação trabalhista implantada por Vargas caracterizam formas de intervenção direta do Estado na economia, com a finalidade de criar condições propícias ao desenvolvimento da industrialização, conforme nos indicou Oliveira. Ao regulamentar as relações de trabalho, o Estado possibilita a instauração de um novo modo de acumulação, garantindo níveis baixos dos custos da produção industrial. Para Mendonça, essa política, conjugando as legislações sindical e trabalhista, representou a “pedra de toque” do modelo estabelecido pós-30 (MENDONÇA, 1986: 31).

Neste sentido, a fixação do salário mínimo pelo governo em 1940 revela dupla função no processo de industrialização. Em primeiro lugar, o Estado substitui o mercado na função de definir o valor da força de trabalho, tentando eliminar a possibilidade de conflito direto entre *capital* e *trabalho*. As reivindicações de cunho salarial seriam resolvidas no âmbito do Ministério do Trabalho, organismo estatal ao qual os sindicatos estavam subordinados. Por outro lado, a definição do valor do salário mínimo seguiu critérios restritos às necessidades de subsistência do trabalhador. Esse valor deveria garantir a alimentação básica de um trabalhador, para que pudesse cumprir suas tarefas na produção, sem comprometer, no entanto, a capacidade de acumulação de capital necessária ao desenvolvimento das indústrias. Embora parecesse uma conquista, principalmente para os novos contingentes de trabalhadores que migravam do campo em direção aos centros industriais urbanos, na realidade, a legislação trabalhista igualava os salários pela base, rebaixando o preço da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003: 37-38).

---

<sup>37</sup> Cf. VARGAS, Getúlio. As classes trabalhadoras e o governo da revolução. In: *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1938, vol. II, p. 97-98.

É oportuno ressaltar que o contexto apresentado sobre a legislação trabalhista e sindical, nos períodos do pós-30 e do Estado Novo, refere-se ao universo do trabalhador urbano, inserido direta e indiretamente no processo de industrialização. Como dito anteriormente, os trabalhadores rurais não tinham seu *status* de trabalhador reconhecido pela legislação trabalhista e estiveram distantes da organização sindical até meados da década de 1960.

Outras ações que marcariam o *intervencionismo* do Estado na economia teriam também um caráter nitidamente planejador, interferindo em atividades que, segundo a concepção liberal, seriam do mercado; agindo, por exemplo, na fixação de preços e na distribuição de perdas e ganhos entre grupos econômicos. Essas ações teriam o sentido de “destruir o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava naturalmente” (OLIVEIRA, 2003: 40).

Nessa perspectiva, um aspecto primordial dessa reengenharia é a redefinição do papel da agricultura e o reposicionamento de seus setores frente à industrialização. Como a indústria, enquanto setor econômico, assumirá somente em 1956 a liderança na geração de renda do país, parte fundamental das condições necessárias à industrialização serão originadas na produção agrária.

A manutenção do setor agroexportador em posição capaz de contribuir para o processo de industrialização, sem que isto significasse um estímulo a ocupar o centro da economia, será um dos paradoxos que o Estado terá que enfrentar na destruição das regras do velho mercado. Apesar da instabilidade do mercado internacional, principalmente do café, o setor contribuirá para viabilizar as importações que serão necessárias ao aparelhamento do parque industrial, a partir da seguinte lógica:

A destruição das regras do jogo da economia agrário-exportadora significava penalizar o custo e a rentabilidade dos fatores que eram tradicionalmente alocados para a produção com destino externo, seja confiscando lucros parciais (o caso do café, por exemplo), seja aumentando o custo relativo do dinheiro emprestado à agricultura (bastando simplesmente que o custo do dinheiro emprestado à indústria fosse mais baixo) (OLIVEIRA, 2003: 35-36).

Essa reengenharia, e principalmente a forma como ela será concretizada, com o estímulo por parte do Estado à reprodução de relações de trabalho arcaicas no

campo, subsidiando e alicerçando a industrialização nas cidades, definirá substancialmente o caráter conservador de nossa modernização. A estratégia comandada pelo Estado consistirá em garantir, através do reposicionamento do setor agrário não-exportador, condições que favoreçam o processo de acumulação de capital em torno das indústrias, e conseqüentemente, garantam a estabilidade do sistema. Neste sentido, caberá ao setor produtor de alimentos o abastecimento de gêneros como arroz, feijão e milho, com custos de produção que permitam que o valor de reprodução da força de trabalho nas cidades se mantenha rebaixado. Vale lembrar que o cálculo dos salários era baseado em critérios de subsistência, onde a alimentação é o principal elemento indexador. O aumento da produção alimentícia e os baixos custos de produção serão viabilizados através da política estatal que incentivará a expansão da fronteira agrícola para regiões como o norte do Paraná, Mato Grosso, Goiás e Maranhão, e a reinserção de relações de trabalho semifeudais.

É importante notar como a dinâmica da acumulação capitalista no Brasil construiu-se com base na recriação de relações de trabalho não-capitalistas, seu reverso da moeda, o que é de todo coerente com o próprio caráter conservador da composição de forças que representava o novo Estado. Com isso, a estrutura agrária brasileira lograva permanecer intocada no que diz respeito às formas de propriedade vigente (os latifúndios) e aos regimes da organização da produção em que tradicionalmente se baseara (MENDONÇA, 1986: 30-31).

Portanto, as condições em que será garantido o baixo custo da produção de alimentos, são definidoras do nosso modelo de desenvolvimento. Nesta equação, a manutenção de uma estrutura produtiva atrasada e das condições de trabalho degradantes no campo é que vai dar condições e permitir o desenvolvimento da industrialização.

O contraste entre as condições de trabalho na cidade e no campo vai produzir outro efeito que beneficiará esse modelo. A busca de melhores condições de vida e trabalho e a perspectiva de participar da modernização da vida social nas cidades, vai estimular a migração de enormes contingentes populacionais para as cidades. A formação de um volumoso exército industrial de reserva, garantindo a manutenção dos

baixos valores da mão-de-obra nos centros urbanos, será outra característica marcante desse modelo de industrialização.

Como percebemos, o protagonismo do Estado garantirá o reordenamento da participação dos demais setores na economia, direcionando esforços e prioridades à industrialização. Porém, vale ressaltar que os interesses da oligarquia agrária estarão acomodados, assim como a sua participação como fração na estrutura do Estado e nos processos decisórios.

A *intervenção* direta do Estado, enquanto responsável pelos investimentos necessários à implantação de infraestrutura e de setores estratégicos à instalação de um parque industrial no país, ocorre diante da inexistência de um setor industrial organizado e financeiramente capaz de conduzir uma operação econômica de tamanho porte. Como investidor, o Estado se responsabilizou pela instalação de setores estratégicos, considerados essenciais ao funcionamento de todos os ramos da indústria que se instalavam no país. No campo da infraestrutura, por exemplo, o Estado arcou com a ampliação do sistema de transporte e com a criação de empresas nos setores energético e siderúrgico. Além disso, investiu pesadamente na implantação do setor de bens de produção, responsável pela fabricação de equipamentos, máquinas e ferramentas. Esses investimentos tinham a seguinte lógica:

O Estado assumia a responsabilidade pelos setores que demandavam altos investimentos sem garantir lucratividade imediata, mas que eram fundamentais para o desenvolvimento dos outros ramos industriais. Com isso, transferia para o setor privado parte substancial da mais-valia gerada no setor público da economia. Isso significa que o Estado agia em favor do desenvolvimento do capital em seu conjunto (COUTINHO, 2008: 113).

Os esforços direcionados à industrialização, sob comando do Estado, levaram a “transformações quantitativas e qualitativas expressivas na economia brasileira”. Dos 49.418 estabelecimentos industriais registrados pelo Censo de 1940, 34.169 foram fundados depois de 1930. Ou seja, cerca de 70% dessas indústrias surgiram depois da Revolução de 1930. Outros dados comprovam o crescimento da indústria. Embora a agricultura permanecesse com peso fundamental na economia, até meados dos anos 1950, as taxas anuais de crescimento da indústria irão superar as da

agricultura a partir da década de 1930. Antes, entre 1920 e 1929, o crescimento da agricultura foi de 4,1%, enquanto o da indústria se limitou a 2,8%. No período entre 1933 e 1939, as posições se invertem radicalmente, revelando uma queda do crescimento agrícola, que chegou a 1,7% e um aumento do industrial, que atingiu 11,2%. Entre 1939 e 1945, a agricultura mantém o mesmo percentual de crescimento (1,7%), enquanto a indústria continua crescendo em patamares maiores, embora apresente um índice de 5,4%, ou seja, menor que o do período anterior (MENDONÇA, 1986: 36-37).

**Tabela 1**  
**Taxas anuais de crescimento<sup>38</sup>**

	Agricultura	Indústria
1920-1929	4,1%	2,8%
1933-1939	1,7%	11,2%
1939-1945	1,7%	5,4%

Fonte: Elaborada com base em dados extraídos de Mendonça (1986: 37)<sup>39</sup>

Essa forma de intervenção do Estado na atividade econômica demonstra uma característica importante desse tipo de formação centralizadora e autoritária, conforme afirma Coutinho: “ele sempre esteve claramente a serviço de interesses privados” (2008: 124). Esse tipo de intervenção estatal na economia teve a intenção de criar condições mais favoráveis à expansão do capital privado, como ocorreu no caso da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Sua criação nunca esteve relacionada a qualquer intenção de auferir lucro para o Estado que pudesse ser revertido em políticas sociais. O principal objetivo da CNS era de viabilizar o aumento das taxas de lucro das empresas privadas, que dela compravam aço com preço subsidiado, como as montadoras de automóveis transnacionais com fábricas no país.

<sup>38</sup> Os percentuais referem-se às taxas de crescimento anual de cada setor nos respectivos períodos.

<sup>39</sup> Mendonça cita como fonte: VILLELA, A.; SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 1975.

Tendência semelhante já havia sido apontada por Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro clássico *Raízes do Brasil*,<sup>40</sup> ao atribuir à formação estatal brasileira características “patrimonialistas”, como representação de práticas no interior do Estado e na sua condução, que não distinguem os domínios privado e público – em que prevalecem interesses privados, patrimoniais, em detrimento do interesse público, comum. Seguindo a distinção *weberiana*<sup>41</sup> entre “funcionário 'patrimonial' e o puro burocrata”, Holanda define como essa lógica se processa no aparelho estatal:

Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 2006: 159).

Mesmo considerando que o domínio do interesse privado é inerente ao Estado capitalista, Coutinho destaca que o “privatismo” do Estado brasileiro apresenta traços acentuados que o distanciam mais da perspectiva pública do que outros países:

Sempre que há uma dominação burguesa com hegemonia, o que ocorre nos regimes liberal-democráticos, isso implica a necessidade de concessões da classe dominante às classes subalternas, dos governantes aos governados. E, portanto, nesses casos, o Estado – ainda que, em última instância, defenda interesses privados – tem de ter também uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas das classes trabalhadoras para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação. Não é outra a explicação, por exemplo, da existência do *Welfare State* nos países mais desenvolvidos; nesse caso, graças às lutas das classes trabalhadoras, foi possível construir, a partir de políticas estatais, uma rede educacional e de seguridade social que tem um indiscutível interesse público (COUTINHO, 2008: 126-127).

---

<sup>40</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. Publicado a primeira vez em 1936 pela Editora José Olympio.

<sup>41</sup> Em referência ao pensamento do cientista social Max Weber, que exercia grande influência nas formulações de Sérgio Buarque de Holanda.

Embora possamos considerar que houve êxito no objetivo de promover um amplo e acelerado processo de industrialização, transformando o núcleo urbano industrial em centro da economia brasileira, cabe enfatizar os custos políticos e sociais dessa *modernização conservadora*. O modelo desenvolvido naquele período, e aperfeiçoado nos seguintes, vai revelar um Estado seletivo, autoritário, responsável por profundas desigualdades sociais e vasto déficit de cidadania.

## **1.5. ALÉM DO ESTADO: SOCIEDADE CIVIL, AMPLIAÇÃO SELETIVA E HEGEMONIA**

Considerando nosso referencial teórico-metodológico, baseado na teoria do Estado ampliado, cumpre realizar ainda neste capítulo uma abordagem específica destacando o desenvolvimento da sociedade civil no processo de *modernização conservadora*. Nosso objetivo é buscar referenciais que contribuam para ampliar a compreensão dos impasses da relação entre Estado e sociedade, buscando superar as hipóteses tradicionais que tendem a concentrar suas explicações na centralidade do Estado. Embora sejam fundamentais os aspectos do Estado (sociedade política) analisados na seção anterior, são insuficientes para compreender a dinâmica das relações de poder que se estabelecem em torno do Estado moderno.

Para Gramsci, a sociedade civil é o elemento político inovador, que “amplia o Estado” para incorporar uma rede de representação de interesses que se diversifica, afirmando ou contraditando as relações que se estabelecem com o avanço do capitalismo. Embora a ampliação do Estado capitalista ocorra no sentido de incorporar os interesses diversos das frações dominantes, Gramsci destaca como essencial, para conformação de um projeto nacional, a incorporação parcial de interesses das classes subalternas, revestindo tal projeto, sem perder seu caráter de classe, de uma caracterização como 'interesse geral' ou 'nacional'.

Para Fontes, “esse processo traduz-se na introdução de elementos de democratização – esparsos e tendencialmente subalternizados – e por que não, de alguma dimensão pública, no âmbito do Estado (FONTES, 2005: 182). Porém, a

incorporação dos interesses das classes subalternas em um dado “projeto nacional” está associada à sua capacidade de articulação e de mobilização. Ou seja, a ampliação do Estado, pensada por Gramsci, compreendia um ambiente institucional mais favorável à organização popular, mesmo esta fosse limitada pelo caráter do sistema. A “dimensão pública” mencionada por Fontes, portanto, está relacionada à efetivação de uma real “ampliação do Estado” e à possibilidade de organização das classes populares.

Interessa-nos, fundamentalmente, evidenciar as formas *seletivas* de “ampliação” que se processam na formação do Estado moderno-conservador brasileiro, demonstrando como a parcela da sociedade civil representante das frações das classes dominantes se desenvolveu sem restrições, tendo seus interesses incorporados ao Estado; enquanto a outra parcela, representante das classes subalternas, foi alijada do processo político, tendo sido submetida aos poderes centrais e severamente reprimida. Realizaremos, portanto, uma análise sobre o desenvolvimento da sociedade civil como esfera estatal, destacando a atuação dos grupos e organizações que disputam a hegemonia na sociedade. Neste sentido, tomaremos como base os estudos empreendidos por Coutinho (2001; 2008) e Fontes (2005; 2011), uma vez que apresentam aspectos relevantes sobre o desenvolvimento da sociedade civil no país.

As análises de Coutinho têm como referência a distinção proposta por Gramsci entre “Oriente” e “Ocidente”, cujas definições estão relacionadas à configuração da sociedade civil, sob dois aspectos principais: os níveis de complexidade da organização social e de ascendência sobre a esfera estatal. Segundo Gramsci, “no ‘Oriente’ o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa”, enquanto, no “Ocidente”, era possível reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil, e uma “justa relação” entre ela e o Estado (GRAMSCI, 2000: 262). Portanto, as sociedades “ocidentais” se diferenciam das “orientais” por sua capacidade de consolidar uma estrutura de poder mais complexa, em que a dominação é exercida principalmente através do convencimento, da liderança cultural e do exercício da hegemonia, e não apenas pelo uso dos aparelhos de coerção. O que pressupõe a efetivação de uma esfera ideológica relativamente sólida, alicerçada nas múltiplas organizações sociais que confrontam permanentemente seus projetos.

Para Coutinho, a contraposição entre “Ocidente” e “Oriente” formulada por Gramsci não tem apenas um sentido “sincrônico”, mas também “diacrônico” na medida

em que os “países que eram 'orientais' podem sofrer processos de ocidentalização” (2001: 109).

Certamente o Brasil foi um país de tipo “oriental” durante um largo período da sua história. Talvez nunca um “Oriente” tão radicalmente “Oriente” quanto foi a Rússia czarista, já que, mesmo ao longo do período imperial, tínhamos um Parlamento, ainda que fosse pequena sua influência; tínhamos uma Constituição, ainda que autoritária e frequentemente desrespeitada, o que nunca existiu na Rússia czarista. Mas certamente a sociedade civil, durante toda a época imperial e durante boa parte da Primeira República, era primitiva e gelatinosa. Nesse sentido, penso que a caracterização de “oriental” é correta para o Brasil, pelo menos até 1930 (COUTINHO, 2001: 109-110).

Desta forma, identifica que, apesar de apresentar uma formação “oriental” até o início de sua modernização, o Brasil segue um processo de “ocidentalização”, que vai se consolidar apenas nos anos 1980. Nesse percurso, Coutinho salienta alguns avanços no desenvolvimento da sociedade civil, focalizando principalmente os progressos políticos e organizativos manifestados pelos aparelhos de hegemonia de cunho popular. Alguns desses avanços serão apresentados entremeados com elementos de contextualização histórica que favoreçam o seu entendimento.

Coutinho (2001: 110) destaca a manifestação de “embriões de sociedade civil” ainda na Primeira República, relacionando três eventos importantes neste período: a organização do movimento operário, o nascimento da imprensa operária e a fundação do Partido Comunista, o mais expressivo na opinião do autor.

Cabe lembrar que, antes de 1930, o grau de organização social refletia o predomínio econômico da atividade agrícola e a concentração do contingente populacional no campo, submetidos ao mandonismo das oligarquias agrárias. A indústria era incipiente, e a ocupação urbana ainda pequena. Em 1900, o Rio de Janeiro, maior cidade do país, possuía 690 mil habitantes, enquanto São Paulo, a segunda mais habitada, tinha 240 mil, e apenas duas outras ultrapassavam o contingente populacional de 100 mil pessoas: Salvador e Belém.<sup>42</sup> Em 1907, dos 20 milhões de habitantes do

---

<sup>42</sup> Dados citados por SADER, Eder (1980: 15), referenciados em SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*.

Brasil, apenas 150 mil eram operários, ou seja, menos de 1% da população.<sup>43</sup> Nesse contexto, Eder Sader (1980: 13) registra que o I Congresso Operário Brasileiro realizou-se em 1906, dois anos antes da fundação da Confederação Operária Brasileira (COB). A entidade reuniu inicialmente 50 associações de classe, com o predomínio dos anarquistas sobre as demais forças políticas, ligadas ao governo e ao clero; este pregava o trabalho assistencialista em contraposição ao confronto classista.

O Partido Comunista foi fundado em 1922 por militantes sindicais, em sua maioria oriunda do anarquismo, sob a influência da Revolução Russa de 1917. Primeiro partido criado fora do aparelho do Estado, seu congresso de fundação contou com apenas nove delegados, representando 73 militantes que, até então, se organizavam em grupos regionais. Foi posto na ilegalidade, pela primeira vez, ainda em 1922, no governo Epitácio Pessoa. Em 1927, recupera a sua legalidade e amplia a sua atuação visando a construção de uma política nacional. Lança no Rio de Janeiro a proposta de formação de um Bloco Operário com o objetivo de intervir nas eleições parlamentares,<sup>44</sup> apoiando candidatos a partir de uma plataforma que compreendia: a luta contra a política das oligarquias e as leis de exceção, medidas contra a carestia e a defesa de uma legislação social (jornada de 8 horas, salário mínimo, proteção do trabalho do menor e da mulher), além da luta contra o imperialismo e o reconhecimento da União Soviética. No ano seguinte, em 1928, essa política seria expandida para o âmbito nacional com a formação do Bloco Operário e Camponês (SADER, 1980: 23).

O nascimento da imprensa operária é destacado por Coutinho por expressar uma forma de organização da cultura, segundo ele, um “elemento importante de uma autêntica sociedade civil” (2001: 110). Nelson Werneck Sodré aponta que os jornais operários surgiram ainda no final do século XIX, como expressão do movimento sindical e anarquista, e se diversificaram nas primeiras décadas do século XX. Em geral,

---

<sup>43</sup> Dados citados por SADER, Eder (1980: 14). Apresenta como referência: “Estatística do Centro Industrial” por CARONE, Edgar. *A República Velha*, p. 75.

<sup>44</sup> Nas eleições de 1927, o Bloco Operário elegeu Azevedo Lima para a Câmara dos Deputados. Informação disponível em <[www.cpdoc.fgv.br](http://www.cpdoc.fgv.br)>.

produzidos e distribuídos de forma precária, recorrentemente proibidos e perseguidos, a imensa maioria desses jornais teve duração curta.<sup>45</sup>

No entanto, Sodré relata que alguns desses jornais alcançaram níveis maiores de organização, apesar da repressão permanente. Cita, como exemplo, o diário “A Voz do Povo”, editado em 1920 pela Federação Operária com apoio de diversas categorias. Entre elas, encontravam-se a dos trabalhadores da indústria têxtil, da construção civil, dos transportes terrestres e marítimos, a dos culinários, padeiros, e metalúrgicos. Apesar de contar com oficina e redação próprias, o jornal acabou sufocado pelo regime: teve suas edições apreendidas e as equipes de gráficos e redatores foram presas (SODRÉ, 1999: 321). O jornal “A Classe Operária”, órgão do Partido Comunista, começou a circular em 1923, e logo foi proibido (em 1925). Reapareceu em 1928 e, no ano seguinte, teve a redação invadida e depredada, em uma série de ações repressivas que atingiram também os sindicatos. Conforme relata Sodré, o jornal voltaria a circular, de forma legal, após o fim do Estado Novo, em 1946:

Daí por diante, e durante quinze anos a luta para mantê-la foi terrível: tipografias foram empasteladas pela polícia, às dezenas; gráficos e redatores, às dezenas, foram presos, torturados, mortos; o jornal reaparecia sempre, sob aspectos gráficos os mais variados, em consequência da repressão e da clandestinidade (SODRÉ, 1999: 322).

Retomando as análises de Coutinho, o período posterior à Revolução de 30, apesar do “modo prussiano de transformação”, vai demonstrar que “a sociedade civil brasileira já tinha se desenvolvido razoavelmente” (2001: 110-111). Esse avanço, segundo ele, será representado pela formação de dois movimentos maciços de caráter nacional. Tanto a Ação Integralista Brasileira (AIB), como a Aliança Nacional Libertadora (ANL), além de mobilizar parcela considerável da população, apresentavam programas com relativa consistência, embora estivessem em posições diametralmente opostas. A AIB, fundada em 1932, sob o lema “Deus, Pátria e Família”, tinha inspiração

---

<sup>45</sup> Entre eles figuravam títulos como: “O Despertar”, “O Protesto”, “Avanti”, “La Bataglia”, “A Lanterna”, “A Luta Operária”, “A Voz do Padeiro”, “Novo Rumo”, “A Terra Livre”, “A Vanguarda”, “A Plebe”, “La Propaganda Libertária”, “Na Barricada”, “A Patuléia”, para citar alguns. Ampla abordagem sobre os jornais operários compõe a obra clássica de Nelson Werneck Sodré: *História da imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

no fascismo de Mussolini e segundo uma matriz “nacionalista antiliberal”. Embora tenha apoiado o golpe em 1937, seria extinta junto com todas as organizações partidárias do país.

Constituída em 1934 como uma “frente ampla”, dirigida pelo Partido Comunista, a ANL reunia civis e militares de esquerda, com o objetivo de combater o fascismo – que crescia com a organização da AIB –, o imperialista e o latifúndio. Seu programa era baseado em cinco pontos: 1) Suspensão definitiva da dívida externa do Brasil; 2) Nacionalização das empresas imperialistas; 3) Entrega das terras dos grandes proprietários aos camponeses; 4) Amplas liberdades para o povo; 5) Constituição de um governo popular. A ANL chegou a mobilizar cerca de 100 mil membros e foi posta na ilegalidade em junho de 1935, após a divulgação de um manifesto convocando a luta insurrecional contra o governo Vargas. No mesmo ano, promoveu rebeliões militares em Natal, Recife e Rio de Janeiro, controladas rapidamente pelas tropas oficiais (LÖWY, 1980: 36-40).<sup>46</sup>

Também naquele período, cabe registrar as intensas disputas em torno da organização autônoma dos sindicatos diante da política governamental. A ação de anarquistas e comunistas no período demonstra um crescimento do movimento operário, a partir de táticas distintas de enfrentamento. Os sindicatos anarquistas rejeitarão a incorporação, concentrando suas forças em torno da Federação Operária de São Paulo (FOSP), que abrigava 14 sindicatos, entre eles os de sapateiros, padeiros, choferes, eletricitistas, vidreiros, operários da construção, metalúrgicos. Os comunistas, que mantinham uma central sindical própria fundada em 1929, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), vão se manter à margem do “sindicalismo oficial” até 1934. Porém, em São Paulo, criaram as “frações vermelhas”, para atuarem dentro da estrutura legal. Entretanto, com a ampliação da autonomia sindical na Constituição de 1934, os grupos de esquerda (comunistas e trotskistas) passaram a atuar nos sindicatos oficiais.

---

<sup>46</sup> Segundo Löwy, “a repressão que se seguiu ao fracasso da chamada 'Intentona Comunista' foi a mais brutal que até então se abatera sobre o movimento operário brasileiro”. Entre os cerca de 20 mil encarcerados pela polícia estavam comunistas, socialistas, trotskistas, simpatizantes da ANL, militantes operários, escritores e intelectuais, soldados e oficiais, deputados e senadores de esquerda (LÖWY, 1980: 40-41).

Ainda em 1934, é convocado pelos comunistas o Congresso da Unidade Sindical, reunindo 300 sindicatos (LÖWY, 1980: 30-31).

Os avanços no desenvolvimento da sociedade civil, no entanto, seriam limitados, como revela Coutinho: “essa ativação da sociedade civil não era uma coisa sólida, tanto que tivemos em 1937 um golpe militar-civil [...] um golpe típico de país oriental” (2001: 110-111).

A “ocidentalização” que se processava na sociedade brasileira ganharia maior consistência durante o chamado “período populista” (1945-1964). Embora o Estado tenha conservado características essenciais do Estado Novo – protagonismo econômico, representação corporativista e acentuado caráter repressivo –, sob diferentes governantes, Coutinho identifica nos governos Kubitschek e Jango, sobretudo no segundo, “uma época na qual a sociedade civil tornou-se mais ativa e buscou se articular de forma autônoma”. Nesse período são criados o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e outros organismos de representação fora do Estado, que, embora estivessem fora da legalidade jurídica, como o Partido Comunista, mantinham plena atividade política, eram aceitos e até estimulados pelo então Presidente da República João Goulart (2008: 119).

O crescimento expressivo da sociedade civil, especialmente das organizações de cunho popular, no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, é relacionado por Coutinho como uma das explicações para o golpe que depôs João Goulart em 1964. Segundo ele, o golpe foi a maneira pela qual a burguesia, unificada pelo medo, encontrou para “quebrar esse protagonismo crescente que a sociedade civil apresentava”, mobilizada em torno das “reformas de base” (agrária, universitária etc.), destacando a organização de “um novo e importante ator político que era o movimento dos trabalhadores rurais, tanto nos sindicatos rurais quanto nas ligas camponesas, claros precursores do MST”<sup>47</sup> (2001: 111).

Embora os governos da ditadura tenham utilizado amplamente os recursos de coerção do Estado para reprimir a parcela da sociedade civil que reivindicava as reformas na década de 1960 e que resistia ao regime de exceção, Coutinho identifica um

---

<sup>47</sup> Em referência ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

efeito reverso desta política. Para ele, a sociedade civil teve grande crescimento durante o período, destacando aspectos contraditórios relacionados aos objetivos do próprio regime:

O regime militar sempre esteve claramente a serviço do grande capital, nacional e internacional; e, precisamente por isso, foi uma ditadura modernizadora – ainda que modernizadora-conservadora, no sentido de B. Moore Jr. –, que promoveu um intenso crescimento das forças produtivas e, em consequência, tornou mais complexa a ordem capitalista no Brasil. Era natural, então, que essa complexificação multiplicasse a diversidade de interesses e gerasse assim os pressupostos objetivos de uma sociedade civil forte, rica e articulada (2008: 130).

No final do período ditatorial, portanto, o processo de transição seria influenciado pela reestruturação de movimentos sociais e pela rearticulação das forças políticas de oposição. Entre eles, figuravam não apenas as tradicionais forças políticas de esquerda e os movimentos sindicais e estudantis dirigidos por elas. A repressão a esses grupos e a complexificação das demandas, indicadas por Coutinho, fizeram surgir novos atores sociais que, a partir de lutas por demandas específicas, pressionavam também pela democratização do país. Importante trabalho de Eder Sader, *Quando novos personagens entram em cena*, retrata a experiência desses novos e diversificados atores políticos na grande São Paulo, entre as décadas de 1970 e 1980, entre eles, os movimentos articulados pelas comunidades de base cristã, o novo sindicalismo do “ABC”, os clubes de mães e os movimentos de saúde.<sup>48</sup>

As análises de Coutinho nos permitem identificar, a partir da distinção gramsciana entre “Oriente” e “Ocidente”, o desenvolvimento da sociedade civil a partir das formas associativas de cunho popular, assim como o nível de coerção que esses aparelhos de hegemonia sofreram de forma permanente em nossa história, em meio a crises sucessivas de hegemonia e constante instabilidade.

Explorando o mesmo referencial teórico, Fontes vai dialogar com as análises propostas por Coutinho, apontando a necessidade de se aprofundar o exame

---

<sup>48</sup> SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

sobre a questão da hegemonia no país e, conseqüentemente, sobre o desenvolvimento da sociedade civil. Questiona como “uma sociedade cujo grau de modernização e de expansão capitalista nos últimos 50 anos foram impressionantes – inclusive do ponto de vista cultural – vivenciaria uma impossibilidade de consenso político permanente” (FONTES, 2005: 212). Rejeitando as teses que buscam explicação para os limites democráticos do país apenas no Estado (*stricto sensu*), vai chamar atenção para as formas seletivas de ampliação:

A centralidade do Estado não pode – e não deve – ocultar as formas seletivas de sua ampliação e de incorporação crescente de uma sociedade civil composta sobretudo por setores dominantes. Produzem-se formas de hegemonia difusas e violentas, reafirmadas no cotidiano pela brutal coerção estatal e por aparelhos privados de hegemonia que as incentivam. É neste terreno movente, onde se cruzam aparelhos privados de hegemonia e seus aparelhamentos no Estado, que se desenvolve a história contemporânea, o que ocorre também no Brasil (FONTES, 2005: 232).

A caracterização da sociedade brasileira como “oriental” deve ser compreendida, portanto, como um ponto de partida que precisa ser esmiuçado, afim de identificar melhor as características dessa sociedade civil e o desenvolvimento dos aparelhos de hegemonia nesse contexto. Apesar da crise em torno do Estado estar relacionada com a impossibilidade do exercício pleno da hegemonia, conforme idealizada por Gramsci, não significa que os grupos e organizações ligados às diferentes frações das classes dominantes abdicaram de disputá-la. Eles atuaram ativamente na defesa de seus interesses, exercendo influência nos interstícios do Estado e nos diversos espaços da sociedade, combinando formas de convencimento e de coerção para exercer a dominação.

Os argumentos de Fontes vão se apoiar nas pesquisas realizadas por Sônia Mendonça,<sup>49</sup> sobre o ruralismo no Brasil, que apresentam farta análise sobre a atuação de genuínos aparelhos privados de hegemonia ligados às oligarquias rurais. Unificadas em torno do projeto de dominação, baseado na manutenção da estrutura agrária e no mandonismo – com a repressão e o controle do trabalhador do campo –, as duas

---

<sup>49</sup> “O ruralismo brasileiro, 1888-1931”; “Agronomia e poder no Brasil”; e “A política de cooperativização do Estado brasileiro, 1910-1945”.

principais organizações de proprietários de terras “diferenciavam-se pelo embate surdo entre duas concepções do direcionamento da agricultura, da forma de atuação proposta para o Estado e da articulação entre suas associações e o próprio Estado” (FONTES, 2005: 223).

A Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), identificada por Mendonça como “fração dominada”, representava os grupos que se dedicavam prioritariamente à agricultura de gêneros alimentícios, embora estivesse envolvida também com a atividade exportadora. Com sede no Rio de Janeiro, a SNA teve origem na última década do século XIX. Reunia extensa rede nacional de associados com atuação nos terrenos técnico, político e ideológico. Combinava a atividade associativa com a representação do setor no interior do aparelho estatal, dirigindo durante longo período o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC) (FONTES, 2010: 221).

A “fração dominante” era representada pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), entidade fundada em contraposição à SNA para defender os interesses dos grandes proprietários paulistas, na maioria cafeicultores que atuavam na vanguarda do ramo exportador. Era considerado o setor mais “moderno” da agricultura, pelo uso de tecnologia e pela relação com uma produção industrial. Sua maior influência sobre o Estado é representada pelo Convênio de Taubaté, que garantiu condições privilegiadas para o café na economia brasileira durante a Primeira República (idem).

Um dos aspectos destacados por Mendonça refere-se ao amplo trabalho desenvolvido por essas entidades no terreno pedagógico, assumindo a feição de centros formadores de trabalhadores e dirigentes. Como autênticos intelectuais coletivos das frações de classe, conforme conceito gramsciano, essas entidades produziam formação em sentido amplo, aliando aspectos técnicos próprios da atividade agrícola às concepções políticas e ideológicas dos respectivos grupos.

A questão da hegemonia se desloca, uma vez que uma efetiva disputa de concepções de desenvolvimento, de formação de intelectuais, de visões de mundo transcorria no interior da própria classe dominante. Essa disputa não se limitava, entretanto, ao interior da classe, já que incorporava setores médios (em escolas superiores) e forjava um modelo de trabalhador a partir da formulação de um modelo de cooperativização rural e de um ensino voltado para a constituição de um 'trabalhador nacional' a ela adequado.

Preparava seus intelectuais orgânicos na interface típica do capitalismo, na qual a 'técnica' figura como base e elemento aglutinador, ao mesmo tempo em que a organização curricular, as atividades práticas exigidas e o próprio tipo de público selecionado constituíam 'visões de mundo' mais amplas, incorporadas pelos agentes ali formados como uma espécie de 'segunda pele' (FONTES: 2005: 222-223).

Desta forma, os estudos de Mendonça demonstram como a constituição de diversas escolas superiores de agronomia esteve intrinsecamente relacionada com essa disputa no interior da classe dominante, e como o tipo de formação produzida pelas escolas refletia as concepções de cada fração, ao mesmo tempo em que ampliava as suas respectivas bases sociais.

Tomada nitidamente como elemento cultural, a hegemonia é apresentada pela pesquisadora de forma mais complexa, sendo possível identificar suas nuances e não apenas sua representação como adesão integral a um projeto nacional. É, portanto, expressão de disputas e de construções permanentes empreendidas pelos aparelhos de hegemonia, por meio de variados agentes multiplicadores como jornais, revistas, escolas médias e superiores. Neste sentido, as contribuições apresentadas por Mendonça recolocam o debate sobre o Estado “no contexto das lutas sociais, intraclases e entre classes sociais”, contribuindo para “retirar o caráter de sujeito do processo histórico” como lhe é recorrentemente atribuído (FONTES, 2005: 224-225).

Sobre a organização dos aparelhos de hegemonia das frações dominantes, cabe mencionar, ainda que sem um maior aprofundamento, o desenvolvimento das instituições ligadas ao setor industrial. Elas surgiram em 1928 com a fundação do Centro das Indústrias de São Paulo (CIESP), com a missão de “transformar a classe industrial em formadora de opinião”,<sup>50</sup> e de se confrontar com a crescente organização sindical operária, como mencionado anteriormente. O nascimento do CIESP representa o crescimento das indústrias naquele período, principalmente em São Paulo: em 1907 eram 314 indústrias, passando para 4.458 na década de 1920.<sup>51</sup> Em 1931, o Centro é transformado em Federação (FIESP), adequando-se à política corporativista. As formas

---

<sup>50</sup> Conforme descrito no site da instituição: <[www.ciesp.com.br](http://www.ciesp.com.br)>.

<sup>51</sup> Dados disponíveis no site da CIESP: <[www.ciesp.com.br](http://www.ciesp.com.br)>.

associativas empresariais também serão incorporadas ao aparelho estatal, porém não estarão expostas a processos de intervenção e de coerção, como demonstrado pelo Estado, ao permitir a dupla representação do setor industrial. Tanto que, entre 1939 e 1942, em pleno Estado Novo, a CIESP será rearticulada como sociedade civil independente do Estado, sem que para isso a FIESP, como forma de representação sindical fosse extinta.

A representação nacional do setor foi organizada, inicialmente, em torno da Confederação Industrial do Brasil (CIB), em 1933, com a participação das federações dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 1938, a entidade é transformada na Confederação Nacional das Indústrias (CNI). A prioridade da Confederação concentrava-se na formação de mão-de-obra especializada para a indústria. Para cumprir função pedagógica semelhante à desempenhada pelas escolas de agronomia na formação e no adestramento para o trabalho especializado, conforme analisado anteriormente, foi constituído, através de decreto assinado por Vargas em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), ligado à Confederação e às respectivas federações estaduais, portanto, no interior da estrutura corporativista do Estado.

Outro estudo referenciado por Fontes (2010: 225-227), que trata da atuação de aparelhos de hegemonia ligados às frações dominantes a partir do arcabouço teórico gramsciano, foi desenvolvido por René Armand Dreifuss e publicado no livro *1964 – A conquista do Estado*.<sup>52</sup> O estudo evidencia a formação, no início da década de 1960, de uma rede de entidades empresariais, ligadas ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), sob influência – e financiamento – de instituições norte-americanas.

Essa rede de entidades realizou “intenso trabalho de preparação ideológica e cultural”, com a produção e difusão de filmes e diversificadas publicações, visando à “efetiva conquista do Estado, em nome da 'democracia ocidental' e do 'livre mercado’”.

---

<sup>52</sup> DREIFUSS, René Armand. *1964 – A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe* (7ª edição). Petrópolis: Vozes, 2008. Segundo Fontes, trata-se do “primeiro trabalho a realizar uma pesquisa documentada e consistente sobre a existência – e seus modos de articulação – da sociedade civil no Brasil, com conotação gramsciana” (2010: 225). É resultado da pesquisa realizada, entre 1976 e 1980, para sua tese de doutoramento na Universidade de Glasgow (Escócia).

Com conotação anticomunista, contrária às “reformas de base” e à ampliação de direitos que elas representavam, essas instituições empreenderam campanhas baseadas na “difusão do medo” contra qualquer tipo de mudança que ameaçasse o estatuto da propriedade no Brasil, principalmente da propriedade da terra. Essas entidades trabalharam intensamente para criar, do ponto de vista político-cultural, condições favoráveis às propostas golpistas na sociedade.

A articulação contou com apoio de diversos setores empresariais, de uma parcela significativa Igreja e atravessou o Estado, encontrando aliados nos círculos militares, em especial na Escola Superior de Guerra (ESG). Dreifuss registra que a fundação do IPES, em 1961, foi saudada por diversos órgãos de imprensa, “tais como o *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *o Correio da Manhã* e *a Última Hora*”,<sup>53</sup> e com o “beneplácito do conservador Arcebispo do Rio Dom Jayme de Barros Câmara” (2008: 175).

Os estudos desenvolvidos por Coutinho, Mendonça e Dreifuss, nos permitem perceber uma característica própria do processo político brasileiro, que se reproduziu com poucas variações, ressaltada com propriedade por Fontes: “a repressão seletiva havia favorecido a expansão de entidades de aglutinação de interesses e de convencimento social de cunho empresarial, ao mesmo tempo em que havia dramaticamente constrangido e julgado as iniciativas organizativas de cunho popular” (2010: 226). Demonstra, portanto, como o Estado brasileiro se ampliou de forma seletiva, adotando a coerção como forma padrão no enfrentamento das questões sociais.

---

<sup>53</sup> Dreifuss cita as edições onde foram registrados, no ano de 1961, os apoios à fundação do IPES: respectivamente 2 de fevereiro, 4 de fevereiro, 5 de fevereiro e 8 de fevereiro.

## Capítulo 2

# ESTADO E COMUNICAÇÃO NO CONTEXTO DA “MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA”

A comunicação como atividade de caráter de massa tem seu marco inicial em terras brasileiras, em 1922, com a primeira transmissão radiofônica realizada durante as comemorações do centenário da Independência, organizada pelo pioneiro Edgar Roquette-Pinto. A transmissão foi inaugurada com o discurso oficial do presidente Epitácio Pessoa e prosseguiu com a apresentação da ópera “O Guarani” de Carlos Gomes, que se realizava no Teatro Municipal.<sup>54</sup> A intenção de Roquette-Pinto era mostrar as potencialidades do rádio e conquistar o apoio do governo à compra de equipamentos para fundar a primeira estação radiofônica no país. Diante da negativa governamental, a instalação da Rádio Sociedade no ano seguinte foi custeada pela Academia Brasileira de Ciências. Da mesma forma, surgiram ainda na década de 1920 outras emissoras, organizadas como associações ou clubes seletos interessados em promover a cultura e a educação (MOREIRA, 1991: 15-17). Ao Estado, cabiam poucas funções nesse período, entre elas a de fornecer licenças tanto para emissão como para recepção radiofônica.

O cenário inicial da radiodifusão caracterizado pelo amadorismo das emissoras e pelo pequeno número de ouvintes sofreria influência direta do impulso modernizador que levou ao término da Primeira República. Na década seguinte, o seu desenvolvimento se dá no contexto das transformações econômicas, políticas e culturais decorrentes da Revolução de 1930. Neste novo cenário, o rádio começa a se estruturar sob bases comerciais, atrelado à publicidade, redirecionando sua programação para o entretenimento.

Outro elemento que se modifica é a relação do Estado com a comunicação. É possível observar a ampliação do seu envolvimento à medida que a própria comunicação se desenvolve e é apropriada, de forma diversa, por parcelas crescentes da

---

<sup>54</sup> Para realizar a primeira demonstração pública da radiodifusão sonora no país, os engenheiros da Westinghouse e a Western Electric, empresas diretamente interessadas na venda dos equipamentos, instalaram uma antena no pico do Corcovado. A transmissão foi captada em Niterói, na região da serra fluminense e em São Paulo, onde foram instalados aparelhos receptores (ADRELO et alli, 2012).

sociedade, dele demandando o exercício de diferentes funções, conforme distingue Jambeiro:

Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, a bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de infraestrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios (JAMBEIRO, 2000: 23).

Seja como *proprietário*, *promotor* ou *regulador*, tomado em sentido estrito ou ampliado, o Estado passa a desempenhar papel central na formulação e implementação das políticas de comunicação,<sup>55</sup> definindo regras, estratégias e parâmetros para o desenvolvimento das atividades relacionadas à comunicação no contexto do capitalismo brasileiro.

O Estado exerce, segundo Bolaño, o papel de “capitalista coletivo ideal”, coordenando um conjunto de poderes políticos e econômicos, a partir da propaganda e da publicidade, com o objetivo de legitimar os interesses hegemônicos nele representados, e os do capital em geral, garantido assim as necessidades de acumulação capitalista (BOLAÑO, 2008: 17).

O objetivo deste capítulo é analisar a relação entre Estado e comunicação inserida na dinâmica do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, associada a três contextos principais: (1) a formação do Estado moderno brasileiro; (2) a constituição de um modelo de radiodifusão a partir do rádio; e (3) o processo de formação da televisão brasileira.

No primeiro contexto, nossa intenção é discutir a expressão do caráter autoritário e seletivo do Estado nas políticas de comunicação, através de atividades coercitivas (censura e controle) associadas à intensa propaganda governamental. São

---

<sup>55</sup> As políticas de comunicação são definidas conceitualmente por Bustamante, em associação estrita com as políticas culturais, como “ações das instituições estatais de todo tipo, que, de acordo com as concepções e legitimações de cada sociedade e cada tempo histórico, determinam e orientam os destinos da criação, produção, difusão e consumo de produtos comunicativos e culturais” (BUSTAMANTE, 2005: 252).

características que aparecem, sobretudo no período do Estado Novo, quando as políticas de comunicação apresentam-se essencialmente relacionadas ao projeto de dominação, alicerçadas em organismos, como o DIP, que adquirem importância e prestígio na estrutura estatal.

Ao abordar o desenvolvimento do rádio entre os anos 1920 e 1950, nosso objetivo é analisar os aspectos políticos, econômicos e culturais que constituíram a base do modelo de radiodifusão do país, herdado posteriormente pela televisão. Cabe destacar, inicialmente, como aspectos principais: a constituição dos primeiros instrumentos regulatórios da radiodifusão; a transição do rádio para a atividade comercial; sua utilização como instrumento de propaganda do Estado e de disputa entre elites políticas locais; e o estabelecimento de práticas clientelistas e patrimonialistas na distribuição das concessões.

Parte essencial deste capítulo é dedicada à análise das características do desenvolvimento da televisão no Brasil e de sua inserção no processo de reprodução social capitalista. Realça, entre os elementos abordados ao longo do capítulo, o desenvolvimento da televisão exclusivamente como atividade comercial, durante as duas primeiras décadas, em detrimento da formação de emissoras estatais ou mesmo organizadas por associações e instituições sem finalidades lucrativas. Nosso objetivo é mostrar a consolidação da televisão como indústria cultural, protagonizada por empresas de caráter monopolista e com vultosa capacidade de incidir na esfera político-cultural.

## **2.1. COERÇÃO E PROPAGANDA**

A política de comunicação no Estado Novo, como parte essencial de seu projeto de hegemonia cultural e dominação política, está diretamente relacionada com a formação do DIP, em 1939, cuja missão e atuação expressam com precisão o caráter centralizador, autoritário e intervencionistas do Estado naquele período. Com status de “superministério”, devido à sua importância e abrangência, o DIP tinha como função primordial exercer o controle da comunicação social e das atividades culturais no país,

com o objetivo de criar uma base social de legitimação para o governo Vargas. Desta forma, o DIP atuou tanto na censura às mensagens críticas ao governo e na coerção aos grupos opositores, como na difusão sistemática do projeto político ideológico do Estado Novo.

Sua origem está associada às transformações e fusões de antigos órgãos de propaganda<sup>56</sup> e serviços de informação – com viés coercitivo –, como o Serviço de Inquéritos Políticos e Sociais (SIPS), espécie de “serviço de inteligência” subordinado à chefia de Polícia do Distrito Federal entre 1935 e 1937.<sup>57</sup> Absorveu também serviços de propaganda de ministérios e órgão da administração pública, como a Comissão de Censura Cinematográfica, ligada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Silvana Goulart relaciona a criação do DIP com preocupações no âmbito do governo com a segurança nacional posteriores ao levante promovido pela Aliança Nacional Libertadora (ANL) em 1935. Referindo-se ao livro *Todos os golpes se parecem*, do historiador Hélio Silva, expõe o “clima de alarmismo” entre os ministros de Vargas, revelando a “disposição para montagem de esquemas que barrassem a subversão e prevenissem acontecimentos como aqueles” (GOULART, 1990: 61). Entre as preocupações expostas pelos ministros, estavam (a) a necessidade de uma “organização capaz de fazer a vigilância” para combater o comunismo na esfera civil e militar; (b) a mobilização da opinião pública “através de uma instituição capaz de orientá-la”; e (c) a “falta de orientação e disciplina da educação”, apontando a importância de investir na formação das elites e das crianças.<sup>58</sup> O DIP nasceria da combinação das preocupações expostas pelos ministros, reunindo as funções de

---

<sup>56</sup> Desde o Governo Provisório, existia a preocupação com o controle da informação e de interferência nos órgãos de comunicação: em 1931, foi criado o Departamento Oficial de Publicidade (DOP); dele nasceu, em 1934, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC); em 1938, a reorganização do DPDC deu origem ao Departamento Nacional de Propaganda (DNP), antecessor do DIP (GOULART, 1990: 55-59).

<sup>57</sup> Segundo Silvana Goulart, o SIPS reunia informações de interesse da polícia preventiva sobre os municípios: “seu principal objetivo era manter a polícia informada 'sobre o estado de espírito das populações do interior’”. Este órgão chegou a acumular 70 mil fichas com informações variadas sobre os municípios brasileiros: situação geográfica, econômica, política, cultural e social (1990: 59-60).

<sup>58</sup> Ideias atribuídas aos ministros José Carlos Macedo Soares (Exterior), Vicente Rao (Justiça), Odilon Braga (Agricultura), Gustavo Capanema (Educação) (GOULART, 1990: 61).

vigilância, controle, coerção, educação e a capacidade de mobilização da opinião pública.<sup>59</sup>

Carta<sup>60</sup> enviada por Luiz Simões Lopes<sup>61</sup> ao presidente Getúlio Vargas (Anexo 1), em setembro de 1934, reforça a ideia de que as preocupações com a segurança nacional e a propaganda cresciam no governo, mesmo antes da tentativa insurrecional comandada pelos comunistas. A carta demonstra também que a configuração do DIP, – organização e funções –, teve nítida inspiração no Ministério da Propaganda Alemão do período nazista, conforme explicitam alguns trechos transcritos:

O que mais me impressionou em Berlim, foi a propaganda sistemática, methodizada do governo e do sistema de governo nacional socialista. Não há em toda Alemanha uma só pessoa que não sinta diariamente o contato do “nazismo” ou de Hitler, seja pela fotografia, pelo rádio, pelo cinema, através [de] toda a imprensa alemã [...].

A organização do M. da Propaganda fascina tanto, que eu me permito sugerir a criação de uma miniatura dele no Brasil. [...] podemos adaptar a organização alemã, dotando o país de um instrumento de progresso moral e material formidável [...].

O M. da Propaganda é uma espécie de super-ministerio, que superintende todos os outros e também as câmaras especializadas (radio, cinema, etc.) [...].

O M. da Propaganda dirige desde a cultura física da juventude alemã, no interior, até a defesa, no exterior, contra notícias tendenciosas etc. publicadas sobre os governantes, o sistema ou qualquer produto alemão [...] (LOPES, 1934).

---

<sup>59</sup> Segundo Goulart, esta visão é apresentada por Hélio Silva, corroborando a opinião de Alzira Vargas de A. Peixoto: “essa reunião plantara várias sementes, duas das quais de rápida frutificação: o Tribunal de Segurança Nacional e o DIP” (GOULART, 1990: 61).

<sup>60</sup> Esta carta é parte do levantamento documental realizado durante a pesquisa no acervo do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (GC g 1934.09.22). A íntegra da carta compõe o Anexo 1.

<sup>61</sup> Carta de Luiz Simões Lopes a Getúlio Vargas, enviada de Londres, em 22 de setembro de 1934. O autor da carta era oficial de gabinete de Getúlio, cargo que ocupou até 1937. No ano seguinte foi nomeado presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Entre 1960 e 1979, presidiu a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), de onde comandou intenso combate contra a reforma agrária. Fonte: *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. Disponível em <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis\\_simoes\\_lopes](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/luis_simoes_lopes)>.

A descrição das características e da atuação do Ministério da Propaganda Alemão, citadas por Simões Lopes, correspondem a diversos elementos relacionados ao DIP, que serão analisados na sequência. Entre eles, cabe destacar o uso intenso da propaganda como forma de cultuar e mitificar a imagem do ditador; a utilização dos diversos meios de comunicação disponíveis na época (jornal, rádio, cinema); e a compreensão do papel da cultura e da educação na formação dos indivíduos.

As funções do DIP correspondem às definidas por Gramsci para explicar a atuação dos intelectuais como “comissários” do grupo dominante, responsáveis pelas “funções subalternas da hegemonia social e do governo político”, tais como:

(1) do consenso 'espontâneo' dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social [...]; (2) do aparato de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativamente nem passivamente” (GRAMSCI apud FONTES, 2005: 192).

O DIP atuava, portanto, como um autêntico “intelectual coletivo” na construção de uma hegemonia estadonovista, lastreada por ações coercitivas e de convencimento social. Além das práticas autoritárias tradicionais, o Estado utilizava-se intensivamente do instrumental da educação e da propaganda para criar condições subjetivas favoráveis ao projeto de dominação.

Sua criação esteve integrada a um amplo movimento no interior do Estado, onde a cultura ganha sentido amplo, ultrapassando as fronteiras da “cultura letrada”, tomada apenas como erudição. A cultura é compreendida “como o aprendizado de um certo modo de ser, como a interiorização de certos comportamentos e valores” (FONTES, 2005: 194). Dessa forma, a ação do DIP se integrava a outras instituições na reprodução da ideologia e propaganda do Estado Novo, como as escolas, os sindicatos corporativos, a Igreja e órgãos que atuavam na educação cívica, como o Ministério da Educação e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O objetivo era homogeneizar a produção cultural e educativa em torno da política estatal. Nesta perspectiva, foram criadas instituições que centralizariam as diretrizes para produção cultural e educativa, como o Instituto Nacional do Livro, a Casa de Rui Barbosa, o Serviço de Radiodifusão Educativa, a Biblioteca Nacional, o Museu Histórico, o Museu Nacional de Belas-Artes, o Instituto Nacional do Cinema Educativo, o Serviço do

Patrimônio Histórico Nacional e o Serviço Nacional de Teatro, entre outros (GOULART, 1990: 31).

No âmbito cultural, o DIP era responsável pela sistematização e divulgação do pensamento filosófico e político do Estado Novo, tarefa executada através da ampla e sistemática publicação de livros e revistas, subvencionadas pelo governo. Em 1941, a publicação de livros pelo órgão alcançou a média de uma obra por semana, entre eles *A nova política do Brasil*, que reúne uma série de discursos proferidos por Getúlio Vargas.<sup>62</sup>

Sua principal publicação era a revista *Cultura Política – Revista Mensal de Estudos Brasileiros*, órgão oficial do DIP, editada regularmente entre março de 1941 e fevereiro de 1945.<sup>63</sup> O objetivo da revista era traçar um amplo panorama do país, congregando intelectuais em torno do debate dos principais problemas do momento; e produzir propaganda doutrinária do regime, visando fomentar uma consciência política e nacional. Dirigida por Almir de Andrade, *Cultura Política* tinha em seu corpo de colaboradores permanentes os principais ideólogos do regime, como Francisco Campos, Lourival Fontes, Azevedo Andrade e Rosário Fusco, responsáveis por explicitar a cada edição o arcabouço político e ideológico do Estado Novo. Além dos textos doutrinários, eram publicados trabalhos de caráter mais abrangente sobre produção científica e cultural do país – literária e artística –, privilegiando “um novo conceito de cultura que seria a mediação entre o político e o social” (GOULART, 1990: 90). A revista reunia também contribuições eventuais de intelectuais independentes, sem vínculo ideológico com o regime; publicou artigos de autores importantes como Gilberto Freyre, Graciliano Ramos, Nelson Werneck Sodré, Cassiano Ricardo, entre outros.<sup>64</sup> Essas participações, no entanto, não descaracterizavam sua vinculação teórico-institucional com o Estado Novo. Direcionada para público restrito das elites intelectualizadas, *Cultura Política* foi “a revista mais completa e a mais importante do gênero”, representando plenamente a função legitimadora do regime exercida pelo DIP.

---

<sup>62</sup> Cf. Goulart 1990: 26.

<sup>63</sup> Como o próprio nome indica, a revista era publicada mensalmente. No entanto, seus três últimos exemplares foram trimestrais (GOULART, 1990: 90).

<sup>64</sup> Cf. Goulart 1990: 89-90.

Ainda em relação à cultura, o DIP atuou no desenvolvimento uma cultura nacional, articulada com o sentido nacionalista propalado pelo Estado Novo. Neste sentido, apoiou e estimulou artistas e intelectuais para a criação de manifestações culturais tipicamente brasileiras na literatura, nas artes plásticas, na música e nas demais expressões artísticas. Atuou como um “órgão de animação cultural nacionalista”, promovendo exposições, mostras de artes, concertos, conferências. Este espírito nacionalista também estaria presente nas demais produções culturais do DIP, como cartazes, livros, folhetos, filmes e programas radiofônicos.<sup>65</sup>

A institucionalização da censura na Constituição de 1937 e seu exercício coordenado pelo DIP constituem uma das faces principais da política de comunicação do Estado Novo. Embora a Constituição definisse, no capítulo dedicado aos “Direitos e garantias individuais”, que “todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens”, ela previa limites para sua aplicação, que seriam especificados posteriormente pela legislação. Os limites determinados pela Constituição indicavam a utilização da “censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão” como forma de “garantir a paz, a ordem e a segurança pública”, facultando à autoridade competente “proibir a circulação, a difusão ou a representação”.<sup>66</sup> A censura “da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas”<sup>67</sup> seria prevista também, ao especificar as medidas que o presidente da República poderia tomar durante o “estado de emergência”, situação imediatamente determinada pelo mesmo texto constitucional, em seu penúltimo artigo.<sup>68</sup>

Outra importante determinação da Constituição de 1937, central na engenharia de controle da comunicação e dos órgãos de imprensa, refere-se à definição

---

<sup>65</sup> Cf. Goulart, 1990: 27-28.

<sup>66</sup> Constituição Federal de 1937, artigo 122, inciso 15. Outros limites previstos para o cidadão exercer o direito de manifestar o seu pensamento, que seriam prescritos posteriormente pela legislação, foram: “b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude; c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado”.

<sup>67</sup> “Art. 168. Durante o estado de emergência as medidas que o Presidente da República é autorizado a tomar serão limitadas às seguintes: a) detenção em edifício ou local não destinados a réus de crime comum; desterro para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas localidades do mesmo território, com privação da liberdade de ir e vir; b) censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas; c) suspensão da liberdade de reunião; d) busca e apreensão em domicílio”.

<sup>68</sup> “Art. 186. É declarado em todo o País o estado de emergência”.

do “caráter público” da função exercida pela imprensa, e, por conseguinte, pelos jornalistas; o que conduz a outra determinação: “nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo”.<sup>69</sup> Para Francisco Campos – intelectual estadonovista, autor do texto constitucional –, havia incompatibilidade entre a função exercida pela imprensa e a condição de empresa comercial:

a imprensa é uma empresa privada, dirigida, como a indústria, no interesse do capital. A publicidade governa a Imprensa como o rendimento governa a indústria. O instrumento de governo da Imprensa é, porém, a opinião pública, a mesma fonte dos poderes políticos em regimes democráticos. O instrumento mais poderoso de governo não pode ficar à mercê do interesse privado. Se a Imprensa dispõe da técnica e do poder de formar a opinião pública, não poderá empregar a técnica e exercer o poder senão no interesse público e para fins públicos. O controle da imprensa, estabelecido pela Constituição, não é, portanto, um instrumento autocrático, mas uma exigência decorrente da própria natureza do seu poder e da sua função. Poder público implica função pública, interesse público, responsabilidade pública (CAMPOS, 2001: 68-69).<sup>70</sup>

O governo não queria ficar refém de interesses de empresários da comunicação e de seus anunciantes; por isso, buscou garantir seus interesses a partir das restrições determinadas pela legislação e pela atuação do DIP. Com as limitações impostas às vias clássicas da política pelo Estado Novo, o governo temia que os setores oposicionistas buscassem a imprensa como canal para se manifestar.

Cabe ressaltar o tipo de associação que o regime faz entre “caráter público” e “interesse governamental”. O “caráter público” especificado pela Constituição referia-se especificamente à defesa dos interesses do governo – ou os representados por ele –, sem, no entanto, expressar necessariamente um “interesse comum”, ou seja, de parcela expressiva da população.

---

<sup>69</sup> Art. 122, inciso 15: “A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios: a) a imprensa exerce uma função de caráter público; b) nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei [...]”.

<sup>70</sup> Trecho do texto “Diretrizes do Estado Novo” parte referente à “Imprensa”. Entrevista concedida à imprensa, em 1937, parte da coletânea “O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico”, publicada pelo Senado Federal, em 2001.

Os artigos da Constituição relativos à comunicação seriam regulamentados por dois decretos-leis publicados no intervalo de dois dias em dezembro de 1939: o Decreto-lei nº 1.915, que “Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda”; e o Decreto-lei nº 1.949, que “Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional”.

A dinâmica do controle da comunicação imposta pelo Estado Novo demonstra que “a censura, a violência e a coerção não podem ser pensadas somente em sua forma brutal e aberta”, apresentando-se também de forma sofisticada e discreta, por vezes imperceptível. Como analisa Fontes, “além da perseguição direta e das prisões, o DIP monitorava os veículos de informação, a partir da instalação de uma censura permanente” (2005: 193). A atuação do DIP buscava garantir a uniformidade do sentido das mensagens, impedindo que informações contrárias à política e à imagem do governo circulassem:

Nas redações dos órgãos de imprensa a presença física dos censores foi uma realidade no primeiro momento do Estado Novo; depois seria substituída pela censura por telefone. Havia ainda a censura prévia, veiculada por boletins que listavam os assuntos proibidos; diante da inobservância desses critérios, o DIP multava ou suspendia o órgão infrator. O diário Oficial da União e dos Estados publicavam periodicamente listagens dos filmes, peças teatrais e programas de rádio censurados, indicando a aprovação, com ou sem cortes, ou o veto, sem explicações de motivos ou critérios. O rádio era censurado por equipes de rádio-escutas, que na sede do DIP e dos departamentos estaduais revezavam-se em turnos e acompanhavam a programação notificando as infrações (GOULART, 1990: 21-22).

O monitoramento e a censura eram essencialmente políticos, determinando temas, assuntos e abordagens que não poderiam ser tratados. Eram proibidas alusões a temas associados às reivindicações salariais, greves e litígios entre patrões e empregados; movimentos sociais de qualquer vertente; assim como referências ao regime comunista e aos países que o adotaram. Cuidado especial era dedicado à preservação da imagem de Getúlio Vargas, havendo um rígido controle sobre a abordagem de atos governamentais. O próprio DIP, alvo permanente de ataques por sua atuação controversa, tinha blindagem especial contra qualquer tipo de crítica.

No âmbito do controle da comunicação, outra função do DIP foi definida pelo Decreto-lei nº 1.949 de 1939: fazer cumprir e fiscalizar todos os dispositivos legais referentes às atividades e aos meios de comunicação no país, cabendo a ele “a responsabilidade sobre o controle do funcionamento e aplicação de sanções, cobrança de taxas e multas, concessão de isenção, prêmios e favores aos meios de comunicação” (GOULART, 1990: 24).

Ainda na perspectiva do controle dos meios de comunicação, o DIP interferiu diretamente no cotidiano das empresas, controlando o cadastro de seus profissionais, as relações trabalhistas entre patrões e funcionários e concentrando o recolhimento e distribuição de direitos autorais.

As atividades de controle da comunicação e de publicidade do governo em todo território nacional eram desenvolvidas com a participação dos Departamentos Estaduais de Informação e Propaganda (DEIPs), instâncias locais subordinadas ao DIP. A formação dos DEIPs em 1940, ampliou a capacidade do Estado Novo implementar sua política de controle da imprensa e dos outros órgãos de comunicação e de realizar a propaganda governamental. Os DEIPs atuavam de forma articulada com as Divisões do DIP – Divisão de Cinema e Teatro, Divisão de Imprensa, Divisão de Rádio e Divisão de Turismo – e com a Agência Nacional, produzindo informações favoráveis ao governo nos diferentes estados.<sup>71</sup>

Também estava na pauta do DIP conceder prêmios, favores e subvenções como forma de cooptar e manipular o conteúdo de rádio, jornais, editoras, companhias cinematográficas e teatrais. Em relação às produções artísticas, eram promovidos concursos e oferecidas premiações, como espécie de incentivo para as produções que cumprissem a pauta governamental. Goulart cita um exemplo expressivo desse tipo de controle exercido pelo DIP nos jornais:

O exemplo mais conhecido desse exercício da manipulação relaciona-se ao fornecimento de papel para a imprensa: o papel era importado pelo governo e vendido aos jornais, com preço subvencionado, e o corte de subvenção funcionou inúmeras vezes como forma de pressão, criando

---

<sup>71</sup> Sobre o DEIP de São Paulo, ver Goulart, 1990: 77-87.

sérias dificuldades aos jornais que não se adequavam à orientação governamental (GOULART, 1990: 25).

Silvana Goulart descreve ainda o grande volume de publicidade estatal, sob responsabilidade da Divisão de Divulgação do DIP, veiculada em diferentes publicações e jornais. Para exemplificar, os órgãos com maior quantidade de anúncios publicados em jornais da capital em 1944 foram o Banco do Brasil (600 anúncios), a Caixa Econômica (334 anúncios), e o Departamento Nacional do Café (286 anúncios), sem contabilizar a publicidade em outros veículos e nos demais estados.<sup>72</sup>

Como órgão responsável pela coordenação e centralização da comunicação, a estratégia do DIP para “formação de consensos” em torno do projeto do governo consistia em adequar a mensagem a cada segmento social. Utilizou a imprensa e o rádio para divulgar as realizações do governo no campo trabalhista, com o objetivo de cooptar e integrar a massa de trabalhadores urbanos ao jogo do populismo. Para esse setor, construía-se a imagem de Vargas como um “pai onipresente que tudo vê e tudo compreende”, e de uma sociedade harmônica em que operários e patrões ocupam mesmo patamar na construção da nação. Seguindo a mesma lógica, direcionou mensagens a outros setores da sociedade, como a classe média e o setor industrial, conforme apresenta Goulart:

Era preciso neutralizar a oposição da oligarquia agroexportadora das classes médias aliadas, que não viam com bons olhos a centralização e o autoritarismo estadonovistas e, principalmente, a ingerência estatal na vida econômica do país. Da mesma forma, era necessário reassegurar aos grupos industriais que a política econômica do Estado lhes era favorável, e que o modelo de relação populista não representava, necessariamente, ameaça à ordem social e à acumulação capitalista (GOULART, 1990: 18).

Os veículos preferenciais para divulgação da propaganda governamental produzida pelo DIP eram o cinema, através do “Cinejornal Brasileiro”; os jornais, a partir das reportagens produzidas e distribuídas pela Agência Nacional; e o rádio, com a

---

<sup>72</sup> Dados referentes ao movimento de publicidade distribuída durante dez meses de 1944, em GOULART, 1990: 65.

apresentação diária do programa “Hora do Brasil” e a atuação destacada da Rádio Nacional.

O “Cinejornal Brasileiro” era produzido pela Divisão de Cinema e Teatro do DIP e exibido antes dos filmes em todos os cinemas do país. Os filmetes abordavam temas de exaltação da nacionalidade brasileira, tais como “Santos Dumont, conquistador do espaço”, “A parada militar de sete de setembro”, “Os dez anos de construção nacional”, “Território das missões”, “Missão Gloriosa dos soldados do Brasil”. A produção desses “programas” entre 1940 e 1941 foi intensa: no primeiro ano, 105 jornais com 384 reportagens, e no seguinte, 69 jornais e 41 curtas-metragens. O “Cinejornal Brasileiro” chegou a ser exportado para Uruguai, Paraguai e Argentina (GOULART 1990: 70-71).

Considerada um dos principais setores do DIP, a Agência Nacional era responsável por executar as atividades de imprensa. Sua função era de uniformizar as mensagens publicadas na imprensa, a partir da produção diária de um noticiário oficial distribuído diariamente para os jornais. Funcionava como uma redação de jornal, com equipes formadas por editor-chefe, repórteres, redatores, editores de áreas específicas, tradutores, taquígrafos, trabalhando em três turnos.<sup>73</sup> Eram produzidos artigos, notas e reportagens sobre temas relacionados ao governo e considerados de interesse nacional. Eram cobertas também questões regionais, por estruturas semelhantes montadas pelos DEIPs nos estados, articuladas à Agência.

Goulart revela que a inserção do material jornalístico produzido pela Agência Nacional estava condicionada ao pagamento de subvenções a jornais e revistas pelos DEIPs. A pesquisadora apresenta dados de um estudo realizado a partir de 1.201 processos do DEIP de São Paulo, entre 1941 e 1944 – período de sua existência. Desses processos “854 eram constituídos por correspondências provenientes das empresas editoriais endereçadas ao diretor do DEIP, solicitando o pagamento pela inserção do noticiário oficial nos jornais e revistas dessas empresas”. Estavam anexados aos processos recortes com 5.799 notícias “que comprovavam a publicação do material enviado” (GOULART, 1990: 107).

---

<sup>73</sup> Em 1944, a Agência Nacional era composta por cerca de 220 funcionários.

A subvenção estatal, através do pagamento para inserção de matérias em jornais e revistas, em geral, era bem aceita por seus proprietários como revela a pesquisadora:

Em todo esse processo não foi difícil perceber a conivência e, inclusive, o entusiasmo com que as empresas jornalísticas recebiam do DEIP o pagamento pelo material subvencionado: era um reforço à sua receita. Entre os diversos processos dos Serviços auxiliares do DEIP, encontrei numerosos pedidos de jornais e revistas para serem incluídos na distribuição de matéria subvencionada (GOULART, 1990: 119).

Porém, cabe registrar que as divergências de frações da classe dominantes com o governo também se refletiriam neste campo. Em 1940, o Conselho Nacional de Imprensa (CNI),<sup>74</sup> ligado à Divisão de Imprensa do DIP, negou registro para 420 publicações, entre jornais e revistas. Além disso, cerca de 60 publicações foram suspensas, entre elas o jornal *O Estado de S. Paulo*: fechado pela polícia e reaberto posteriormente sob direção confiável do governo. O jornal foi devolvido a seus proprietários somente após o fim do regime.<sup>75</sup>

Com o auxílio dos DEIPs, o DIP editava programas radiofônicos também distribuídos para todo país. Entre eles, o de maior projeção era a “Hora do Brasil”, noticiário irradiado por todas as emissoras, diariamente, entre 20 e 21 horas. Responsável por nacionalizar a mensagem governamental, estabelecendo contato permanente com todo território nacional, inclusive as regiões mais longínquas, o programa visava “levar a todo país a certeza da nossa unidade social e política”. Conforme explicita Goulart, sua programação tinha finalidades informativa, cultural e cívica:

Do ponto de vista informativo, narrava os atos e iniciativas das autoridades, constituindo “(...) o melhor e mais

---

<sup>74</sup> Criado pelo Decreto-lei nº 1.949 de 1939, o CNI tinha a função de “julgar os casos de violação ou infração legal praticados pela imprensa ou através dela”. Era também responsabilidade do Conselho, cuidar do abastecimento de papel e demais matérias-primas, e examinar as condições de trabalho e remuneração nos jornais. O CNI era composto por seis membros: três nomeados pelo presidente da República, e os outros três eleitos em assembleias gerais pela ABI, pelo sindicato patronal e pelo Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro. A direção do CNI era exercida pelo diretor-geral do DIP (GOULART, 1990: 66).

<sup>75</sup> Cf. Goulart, 1990: 66.

convincente documento das realizações do Chefe de Governo e do Estado Nacional”. Quanto à finalidade cultural, o programa incentivava o gosto da “boa música” (com 70% de músicas brasileiras) através da audição de “autores célebres” e buscava difundir a arte popular em todas as suas manifestações nas diferentes regiões do país, além de descrever cidades e pontos turísticos e comentar, divulgar e justificar os principais acontecimentos nacionais. A finalidade cívica do programa realizava-se na busca das “[...] recordações do nosso passado de glória [onde se acham] os motivos de exaltação e de entusiasmo que devem estimular nosso povo ao bom desempenho das tarefas do presente” (GOULART, 1990: 69).

O programa “Hora do Brasil” sobreviveu ao fim do Estado Novo e foi utilizado como instrumento de publicização e de publicidade de outros governos, de formas diversas. Ele antecedeu a “Voz do Brasil”, produzido atualmente pela estatal Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) em parceria com os poderes Judiciário e Legislativo, para divulgar as atividades dos três poderes. Sua transmissão continua obrigatória em todo território nacional.

O desenvolvimento do rádio, intensificado depois da Revolução de 1930, teve importância significativa para levar a “voz oficial” para contingentes crescentes de ouvintes, principalmente para o público “não-letrado” que não tinha acesso a jornais e revistas. Em 1940, a população analfabeta acima de dezoito anos totalizava cerca de 56%.<sup>76</sup> Considerado pelo regime como veículo próprio para finalidades educativas, seu uso foi incentivado em escolas e estabelecimentos industriais e até mesmo nas zonas rurais, fazendo chegar ao campo, excluído do progresso modernizador, o projeto de legitimação do Estado Novo. Para Goulart, “o rádio foi imprescindível como meio de integração e uniformização política e cultural, contribuindo para minimizar as diferenças regionais, de acordo com o projeto nacionalizador estadonovista” (1990: 19). O incentivo governamental à ampliação da radiodifusão se traduz no crescimento tanto de estações de rádio, como de aparelhos receptores: entre 1932 e 1937 foram instaladas 45 novas estações, totalizando 63; em 1944, eram contabilizadas 106 e, no ano seguinte, 111 estações de rádio. O número de aparelhos receptores registrados teve vasto

---

<sup>76</sup> Cf. Goulart, 1990: 28.

crescimento no período do Estado Novo: em 1939 havia 357.921, chegando a 659.762 em 1942.<sup>77</sup>

A coordenação dos serviços de radiodifusão e orientação das “atividades culturais, sociais e políticas das rádios brasileiras” era função da Divisão de Rádio do DIP. Cabia a ela, portanto, a fiscalização e o cumprimento das normas legais, a aplicação de multas e sanções perante seu descumprimento, a censura de programas radiofônicos e de letras para gravações de discos. A Divisão de Rádio recebia grande volume de programas para análise: em 1941 foram submetidos 3.971 programas, 487 peças radiofônicas e 1.448 esquetes, sendo proibidos 44 deles. Também era de responsabilidade dessa divisão, a fiscalização e o controle do funcionamento de alto-falantes, aparelhagens amplificadoras de som instaladas em praças ou logradouros públicos nas cidades do interior. Cabe lembrar que o funcionamento das emissoras de rádio dependia de concessões do governo – com prazo estipulado para 10 anos, pelo Decreto 21.111/32 –, assim como a sua renovação, condição que tornava as rádios dependentes do crivo do DIP e do poder central, estabelecendo uma relação simbiótica entre o governo e os concessionários de radiodifusão.

O principal instrumento radiofônico de propaganda governamental foi a Rádio Nacional, incorporada pelo Estado Novo em 1940.<sup>78</sup> Mesmo sob direção estatal a rádio manteve linha comercial, mesclando o discurso oficial com programas de entretenimento e mensagens de caráter publicitário. Ocupando segundo lugar na audiência até sua incorporação, atrás da rádio Mayrink Veiga, foi alçada à liderança, onde permaneceu durante muitos anos, após vultosos investimentos promovidos pelo governo, atraindo técnicos, artistas, músicos e humoristas de sucesso (SAROLDI; MOREIRA, 2005: 56-60). Em 1942, a inauguração de um novo transmissor de ondas curtas, tornou a Nacional uma das cinco rádios mais potentes do mundo. Como

---

<sup>77</sup> Dados citados por Goulart (1990: 19-20), a partir de GARCIA, Nelson Jahar. *Estado Novo: ideologia e propaganda política*. São Paulo, Edições Loyola, 1982, p.102-103.

<sup>78</sup> Inaugurada em 1936, a Rádio Nacional foi incorporada ao patrimônio da União pelo governo Vargas através do Decreto 2.073 de 1940. Na ocasião foram incorporados também o jornal “A Noite” e as publicações da “Rio Editora”, como pagamento de tributos não recolhidos pela antiga proprietária Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande. Sobre a Rádio Nacional, ver: JAMBEIRO, Othon. *Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação*. Salvador: Edufba, 2004. Ver também SAROLDI, Luiz Carlos; MOREIRA, Sônia Virgínia. *Rádio Nacional: O Brasil em sintonia..* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

principal emissora do continente latino-americano, cobrindo todo o território nacional, a emissora “contribuiu estrategicamente para o sucesso do projeto de mitificação da imagem de Vargas” e para “promover a integração nacional” (JAMBEIRO, 2004: 109-110). A condução e o direcionamento estatal dados à Rádio Nacional revelam elementos importantes da estratégia do governo de Getúlio Vargas – seja durante o Governo Provisório ou no Estado Novo –, para o desenvolvimento da radiodifusão, que serão analisados na sequência.

O DIP representou um modelo autoritário de relação entre Estado e sociedade, onde a comunicação foi utilizada como forma de coerção, controle e massificação da propaganda governamental. Sua extinção, em maio de 1945, marca simbolicamente o processo de abertura e a derrocada do Estado Novo. No entanto, sua representação como modelo de ação do Estado no terreno da comunicação, permaneceria como padrão a ser seguido por outros governos, mantendo em “níveis especializados” as “diversas funções que cumprira ou das quais demonstrara viabilidade” (FONTES, 2005: 197).

A análise da atuação do DIP evidencia a importância da comunicação para o exercício da dominação através do Estado, além de revelar a função de jornais, revistas e do rádio como aparelhos de hegemonia engajados na construção de uma supremacia cultural e política. Neste sentido, esses aparelhos de hegemonia, constituídos como empresas, tiveram franco desenvolvimento – com financiamento do Estado –, atrelados a um projeto político, econômico e cultural de caráter excludente.

## 2.2. HERANÇAS DO RÁDIO

*A história do Rádio no Brasil confunde-se com a história do espantoso crescimento e imenso progresso que se vem notando em todos os setores da vida administrativa e econômica do país nesses últimos dez anos. (Décio Pacheco Silveira, 1941)<sup>79</sup>*

No Brasil, o rádio passou sua fase inaugural, entre as décadas de 1920 e 1930, sob lógica não comercial, organizado em clubes e sociedades financiados em grande parte pelos ouvintes. Era atividade amadorística desenvolvida com poucos recursos, mas que rapidamente ganhou adeptos. Exemplo do amadorismo e da precariedade de recursos das rádios, naquela fase, é relatado com propriedade por Murce:

Dadas as condições precárias com que funcionavam as rádios (Sociedade e Clube do Brasil), os locutores faziam apelo aos ouvintes, solicitando que se inscrevessem como sócios, mediante a módica contribuição de 5\$000 [...]. E que colaborassem enviando bons discos de suas discotecas para melhorar os programas. Então a cada momento, era anunciado: “a seguir transmitiremos o *Prólogo* da ópera de *Il Pagliacci*, de Leoncavallo, em disco gentilmente cedido pelo nosso ouvinte, Dr. Arnaldo Guinle” (MURCE, 1976: 21).

O grande interesse despertado pelo rádio levou o governo a designar o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), vinculado ao Ministério de Obras e Viação, para fiscalizar a transmissão e recepção. O órgão ficou responsável também pela concessão de licenças para ambas as atividades.

Entre 1925 e 1926, a necessidade de recursos para sustentar as operações levou as rádios a flertar com a publicidade, incorporando-a, ainda em pequena proporção, a suas fontes de custeio. O potencial econômico da publicidade, porém, gradualmente começaria a interferir no conteúdo transmitido pelas emissoras. Parte dos programas eruditos foi substituída por atrações com participação de artistas populares,

---

<sup>79</sup> Trecho da “Coluna do Rádio”, de Décio Pacheco Silveira, publicada na revista *Cultura Política*, ano I, n.1, março de 1941, p. 294. A reprodução desse texto encontra-se no Anexo 2.

contratados para incrementar a audiência e atrair os anunciantes (HERZ, 1977: 39). Para garantir o pagamento de cachê para os artistas, as rádios ofereciam aos anunciantes, através de agenciadores, a possibilidade de patrocinar programas inteiros contendo “pacotes de artistas”.<sup>80</sup> Um fator que estimulou os anunciantes a ampliar a publicidade no rádio foi o aumento do público ouvinte em decorrência do barateamento dos aparelhos receptores.<sup>81</sup>

Em poucos anos a publicidade transformou-se na única fonte de financiamento do setor, descaracterizando os clubes e as sociedades da fase inicial – capitaneada por Roquette-Pinto –, consolidando-se progressivamente como mídia comercial.<sup>82</sup> Os proprietários de jornais e revistas, acompanhando a migração das verbas publicitárias, passaram a disputar as concessões de rádio.

A guinada do rádio para a atividade comercial foi institucionalizada pelo governo de Getúlio Vargas, que fixou na legislação o que se vinha estabelecendo de fato. Os decretos 20.047/31 e 21.111/32, os primeiros instrumentos normativos a tratar de radiodifusão no país, instituíram, além das regras para a o rádio naquele período, “os princípios que têm norteado a regulamentação da indústria da TV no Brasil” (JAMBEIRO, 2002: 41), presentes ainda hoje em nosso modelo. Quatro características principais sintetizam essa normatização: (1) exclusividade da atividade a brasileiros; (2) definição da radiodifusão como “serviço público” de “interesse nacional” com “finalidade educacional”;<sup>83</sup> (3) centralização do processo decisório e do controle da

---

<sup>80</sup> Conforme como relata Murce (1976: 23): “Só consegui ganhar meu primeiro cachê quando, em 1929, organizei meu primeiro programa radiofônico [...]. A Casa Turuna pagou então 400\$000 por um programa de duas horas. Nessa quantia estavam incluídas todas as despesas: aluguel da estação, que foi a Rádio Educadora, recém fundada; cachês dos artistas; conjunto regional para os acompanhamentos; e a corretagem de um ‘cara’ que vendeu o programa, um senhor Mário, não sei de quê. Sobraram 30\$000 para mim e, como disse, foi o primeiro dinheiro que ganhei no rádio”.

<sup>81</sup> Moreira (1991: 23) assinala que, em 1932, uma família de trabalhadores recebia o salário médio de 500\$000 mensais, enquanto o rádio custava em torno de 80\$000. Cf. Tota, Antonio Pedro. *A locomotiva no ar – rádio e modernidade em São Paulo*. São Paulo: PW gráficos e editores associados/Secretaria de Cultura, 1990.

<sup>82</sup> Herz (1977: 16) registra que apesar do avanço da publicidade, ainda em 1925 foram discutidas outras formas de financiamento para o rádio.

<sup>83</sup> Decreto 21.111/32, art. 2º, inciso 2º, alínea “a”; art. 11, *caput*.

atividade no Poder Executivo; (4) exploração predominantemente privada da radiodifusão, mediante concessão do governo.<sup>84</sup>

No fundamental, essas características traduzem a estratégia utilizada pelo Getúlio Vargas para o desenvolvimento da radiodifusão, esboçadas por esses decretos durante o Governo Provisório, e consolidadas posteriormente na Constituição de 1937 pelo Estado Novo, combinando dois aspectos principais: exploração comercial e o controle do Estado sobre a atividade.

A definição da radiodifusão como “serviço público”, apresentada pelo Decreto 21.111/32, não traduz intenção do governo em implantar, como nos países da Europa Ocidental que adotaram anteriormente esta nomenclatura, um serviço constituído pelo Estado voltado essencialmente para a cultura e a educação, distante da atividade comercial, como foi o caso da BBC na Inglaterra. A conceituação expressa no decreto é vaga e inconsistente, definindo “serviço público” como “relativo ao uso do público em geral”.<sup>85</sup> Embora reafirme a finalidade educacional da radiodifusão como referência – como estabelecido no decreto 20.047/31 anteriormente<sup>86</sup> –, a legislação institucionaliza a exploração comercial por empresas nacionais, através de concessão do Estado, além de facultar a utilização de publicidade durante a programação.

O caminho traçado para o desenvolvimento da radiodifusão no país nos aproxima do modelo estadunidense, em que prevaleceu sua vertente comercial. No entanto, outra característica nos diferencia efetivamente dos sistemas adotados nos Estados Unidos: a definição do papel desempenhado pelo Estado perante o sistema de radiodifusão. Conforme afirmam Santos e Silveira, o “papel que o Estado desempenha na gestão do modelo estabelece a natureza dos serviços de comunicação que uma sociedade se propõe, ou que a ela se impõe” (2007: 60).

---

<sup>84</sup> Decreto 21.111/32, art. 11º, inciso 1º.

<sup>85</sup> Decreto 21.111/32, art. 2º, inciso 2º: “Quanto aos fins a que se destinam as comunicações: a) serviço público, relativo ao uso do público em geral”.

<sup>86</sup> Decreto 20.047/31, art. 12º: “O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional”.

Nos Estados Unidos, desde o início da regulação do rádio pela Federal Radio Commission (FRC)<sup>87</sup>, o Estado se apresentava de forma menos ostensiva, cabendo à agência reguladora resguardar o equilíbrio do mercado “com a finalidade de garantir a igualdade no serviço de radiodifusão, tanto na transmissão quanto na recepção”, considerando os “conceitos de interesse, conveniência ou necessidade pública” (SANTOS; SILVEIRA, 2007: 63). A própria Constituição estadunidense, através da Primeira Emenda, de 1787, já estabelecia o princípio da “liberdade de expressão” como forma de garantir as liberdades individuais, limitando o arbítrio do Estado na vida privada e nas empresas.

No Brasil, o Decreto 21.111/32 estabelece a presença efetiva e permanente do Estado, aspecto que será reforçado pelo Decreto 24.655/34 e pela Constituição de 1937. Cabe destacar três elementos que caracterizam o papel do Estado no referido decreto: 1) como mandatário das concessões e dos processos de renovação das outorgas – prerrogativa exclusiva do presidente da República;<sup>88</sup> 2) no planejamento e na fiscalização dos serviços de radiodifusão – responsabilidades do Ministério da Viação e Obras Públicas;<sup>89</sup> e 3) na “orientação educacional do serviço das estações” – função atribuída ao Ministério da Educação e Saúde Pública.<sup>90</sup> O Decreto 24.655/34 determinará a formação de uma Rede Nacional de Radiodifusão, por todas as emissoras, submetida à direção do governo.<sup>91</sup> Esta “presença” será intensificada com a formação dos órgãos de coerção e controle da comunicação, como o DIP, conforme abordado anteriormente.

O sentido “público” atribuído ao serviço de radiodifusão em 1932 está relacionado à função “pública” que seria atribuída às empresas jornalísticas e aos jornalistas pela Constituição de 1937. Em ambos os casos o atributo “público” remete à

---

<sup>87</sup> Agência reguladora estadunidense que atuou entre 1926 e 1934. Nesse último ano, foi transformada na Federal Communications Commission (FCC).

<sup>88</sup> Decreto 2.111/32, art. 16º, *caput*: “As concessões serão outorgadas por decreto”. O mesmo artigo estipula o prazo de dez anos para as concessões, e a possibilidade de renovação “a juízo do Governo”.

<sup>89</sup> Conforme determinação do art. 11º, inciso 4º do Decreto 21.111/32.

<sup>90</sup> Art. 11º, inciso 3º do Decreto 21.111/32.

<sup>91</sup> Decreto 24.655/34, art. 2º: “A rede nacional de radiodifusão será constituída pelas estações existentes e pelas que vierem a ser instaladas, ficando a sua direção a cargo do Departamento dos Correios e Telégrafos.

prerrogativa de tutela e controle das atividades pelo Estado, acentuadas ainda mais no período ditatorial. Em relação à radiodifusão, esta tutela se expressa principalmente no controle das concessões – e das renovações –, centralizadas no presidente da República. Tornando-se, portanto, o principal instrumento do Estado de pressão e barganha com os radiodifusores.

A estratégia de desenvolvimento do rádio como serviço comercial, articulado ao projeto de *modernização conservadora* – promovendo o consumo através da publicidade –, ao mesmo tempo em que servia de instrumento de propaganda ideológica do Estado Novo, está presente no texto de Décio Pacheco Silveira, publicado na revista *Cultura Política* em 1941:

A publicidade pelo Rádio, convenientemente regulamentada pelo Governo, em nada prejudicou as suas altas finalidades educativas e foi um benefício para a organização incipiente. Tornando-se uma fonte de renda, atraiu desde logo importantes capitais e a colaboração de inteligências de escol. Amparadas por esses elementos imprescindíveis, estimulada pela emulação potentes e luxuosas emissoras foram surgindo em todos os quadrantes do território nacional, formando em poucos anos, esta vasta cadeia que tanto honra o espírito de iniciativa e a capacidade de realização da gente brasileira. O Governo Federal, permitindo que o rádio fosse utilizado como veículo de publicidade, conseguiu, sem encargos para o erário público, uma inteligente e rápida solução para o problema da radiodifusão no Brasil, proporcionando, ao mesmo tempo, um poderoso estímulo para as fontes produtoras e para o comércio do país, que encontram nesse maravilhoso órgão de difusão um inigualável auxiliar para a divulgação e venda de seus produtos (SILVEIRA, 1941: 295).<sup>92</sup>

Cabe salientar, que a caráter comercial das empresas jornalísticas foi criticado por Francisco Campos, que considerava incompatível a “função pública” do jornalismo, como formador de opinião, com a condição de empresa comercial e sua relação íntima com a publicidade.<sup>93</sup> A incompatibilidade identificada por Campos, serviu

---

<sup>92</sup> Décio Pacheco Silveira, “Coluna de Rádio”. *Revista Cultura Política*, ano I, n.1, março de 1941, p. 295. Este exemplar da *Cultura Política* foi consultado nos arquivos do CPDOC-FGV. Cópia deste artigo consta como Anexo 2 nesta tese.

<sup>93</sup> Conforme citação na seção 2.1. Coerção e propaganda, nesta tese.

para justificar o controle estatal sobre as empresas jornalísticas e os jornalistas na Constituição de 1937. No caso do rádio, apresentado por Silveira, o controle existia antes mesmo do Estado Novo, através dos mecanismos presentes no Decreto 21.111/32, reforçados pelo Decreto 24.655/34, pelas mudanças constitucionais e pela ação do DIP. Na lógica dos ideólogos do regime, os “perigos” identificados por Campos estavam sob controle, não impedindo, portanto, a convivência “harmônica e conveniente” entre o caráter educativo, a publicidade e a propaganda estatal.

O caso mais emblemático dessa convivência foi a Rádio Nacional, incorporada pelo Estado Novo em 1940. Líder de audiência e com alcance nacional, a emissora foi um dos seus principais instrumentos de propaganda. No entanto, mesmo sob orientação estatal, a emissora continuou priorizando programas voltados para o entretenimento assim como sua relação com os anunciantes, conforme explicita Ortiz:

Não deixa de ser sugestivo observar que a própria Rádio Nacional, encampada pelo Governo Vargas em 1940, praticamente funcionava nos moldes de uma empresa privada. Seus programas (música popular, radioteatro, programas de auditório) em nada diferem dos outros levados ao ar pelas emissoras privadas. Se é verdade que o Estado utiliza e controla a Nacional através de sua superintendência, quando se olha a porcentagem da programação dedicada aos chamados 'programas culturais' observa-se que eles não ultrapassam 4,5%. Por outro lado, entre 1940 e 1946, o faturamento da emissora, graças à publicidade, é multiplicado por sete. Ao que tudo indica, a acomodação dos interesses privados e estatais se realiza no seio de uma mesma instituição sem maiores problemas (ORTIZ, 2006: 53).

Laurindo Leal Filho considera o caso da Rádio Nacional, exposto com propriedade por Ortiz, “a referência histórica mais significativa para que possamos entender o modelo brasileiro de radiodifusão”. Em sua opinião, “trata-se de uma articulação perfeita entre o privado e o estatal, com reflexos diretos nos programas levados ao ar” (2000: 157).

A relação entre publicidade e radiodifusão ganhou novos contornos com a chegada ao país de subsidiárias de importantes agências de publicidade – Thompson, McCann-Erickson, Lintas e Standard, por exemplo – que acompanharam a instalação de

empresas norte-americanas de bens de consumo. Jambeiro destaca a influência dessas agências “na elaboração e sedimentação de uma economia para o rádio”:

Assim como já vinham fazendo com os jornais e revistas, elas capturavam e distribuíam verbas publicitárias para o rádio, produziam ou ajudavam a produzir programas voltados para as novas massas consumidoras e assim moldaram a radiodifusão brasileira à imagem do modelo americano (JAMBEIRO, 2002: 48).

A participação das agências de publicidade nessa moldagem vincula-se à política norte-americana para ampliar sua influência na América Latina, durante a Segunda Guerra Mundial. Na condição de parte dessa estratégia, a radiodifusão e o cinema foram utilizados como instrumentos de propaganda ideológica do *american way of life*, associando valores e modos de vida aos produtos de sua indústria.<sup>94</sup> A “política de boa vizinhança”<sup>95</sup> envolvia acordos comerciais e planos de cooperação internacional para garantir a hegemonia estadunidense na região e, por conseguinte, afastar a influência europeia, principalmente dos países fascistas.

Essas ações foram coordenadas, no Brasil, por um Birô Interamericano – Office of the Coordinator of Inter-American Affairs (OCIAA)<sup>96</sup> –, nas áreas de saúde, alimentação e, principalmente, informação, que objetivava “estabelecer um vigoroso programa educacional, de relações culturais, de informação e propaganda” (MOURA, 1986: 21), que garantisse a imagem positiva dos Estados Unidos no país. Foram desenvolvidos programas de intercâmbio e cooperação entre empresas de comunicação

---

<sup>94</sup> A influência do *american way of life* no Brasil é apresentada de forma ilustrativa por Mauad (2005: 49): “Foi neste contexto que os brasileiros aprenderam a substituir os sucos de frutas tropicais onipresentes à mesa por uma bebida de gosto estranho e artificial chamada Coca-Cola. Começaram também a trocar sorvetes feitos em pequenas sorveterias por um sucedâneo industrial chamado Kibon, produzido por uma companhia que se deslocara às pressas da Ásia, por efeito da guerra. Aprenderam a mascar uma goma elástica chamada *chiclets* e incorporaram novas palavras que foram integradas à sua língua escrita. Passaram a ouvir o *fox-trot*, o jazz, e o *boogie-woogie*, entre outros ritmos, e assistiam agora a muito mais filmes produzidos em Hollywood. Passaram a voar nas asas da PanAmerican, deixando para trás os ‘aeroplanos’ da Lati e da Condor”.

<sup>95</sup> “Política de boa vizinhança” foi o nome dado à estratégia imperialista de Franklin Roosevelt para a América Latina, substituindo a política intervencionista do *big stick*, de seu antecessor Theodore Roosevelt, por acordos e planos de cooperação em diferentes áreas. Sobre esse período ver MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1986. Coleção Tudo é História.

<sup>96</sup> Tinham assento nesse Birô representantes de empresas como Metro Goldwin Mayer, Light and Power Co., The National City Bank of New York.

dos dois países, inundando as brasileiras de farto material jornalístico de agências como United Press e Associated Press. As empresas alinhadas à política do Birô eram beneficiadas com propaganda de produtos norte-americanos, levando à adesão maciça de jornais<sup>97</sup> e rádios.<sup>98</sup>

Como resultado dessa política, programas e propagandas atrelados eram produzidos pelas agências, como o Repórter Esso, primeiro noticiário de radiojornalismo do Brasil, transmitido pela Rádio Nacional. Inicialmente voltado para a cobertura da guerra, o programa era produzido pelos redatores da agência McCann-Erickson, detentora da conta Esso Standard do Brasil, com base nas notícias distribuídas pela United Press International (UPI) (MOREIRA, 1991: 26).<sup>99</sup>

Desta forma, a radiodifusão desenvolveu-se submetendo as definições de conteúdo aos interesses comerciais. Deixa como herança para a televisão a hegemonia do *modus operandi* norte-americano, revelando alto grau de dependência cultural<sup>100</sup> e de submissão à publicidade, aspectos que evidenciam o caráter comercial de nosso modelo.

Herz (1977) e Sampaio (2004) registram as primeiras iniciativas de organização de empresários da radiodifusão como “grupo de pressão”, com a fundação de entidades de classe: Confederação Brasileira de Radiodifusão (CBR) em 1933; Federação Paulista das Sociedades de Rádio em 1934 – substituída em 1948 pela Associação de Emissoras de São Paulo (AESP); e Associação Brasileira Rádio em 1944.

Em 1934, a edição do Decreto nº 24.655 provocaria mudanças importantes no setor, consolidando novos parâmetros para o rádio como empreendimento comercial. A pretexto de disciplinar o funcionamento das emissoras, estabelecendo regras de

---

<sup>97</sup> Aos jornais eram garantidas também facilidades para importação de papel dos Estados Unidos, escasso na época da guerra (MOURA, 1986: 35).

<sup>98</sup> Essa estratégia colaborou para formação da opinião pública favorável à aliança com os Estados Unidos, pressionando Vargas a declarar guerra ao Eixo.

<sup>99</sup> Quando estreou no Brasil, o *Repórter Esso* era transmitido em mais 14 países do continente: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>100</sup> Essa dependência vai caracterizar também a relação com a indústria de equipamentos eletroeletrônicos, como veremos mais à frente.

natureza técnica, o decreto instituiu barreiras econômicas ao exercício da radiodifusão, excluindo empresários com menor poder econômico e iniciativas não comerciais.

A exigência de obrigações técnicas que só poderiam ser cumpridas mediante vultosos recursos financeiros não só reduziu drasticamente o número de concorrentes como favoreceu a concentração de emissoras nas mãos de poucos. Foi graças a isto que Assis Chateaubriand conseguiu organizar a primeira rede brasileira privada de emissoras, a partir de 1938. Em 1945, ele contava com 15 emissoras de rádio, além de jornais, revistas, editora de livros e agências de notícias (JAMBEIRO, 2002: 15).

Esse decreto, além de favorecer a concentração de meios de comunicação, também foi responsável por ampliar o tempo permitido à publicidade na radiodifusão para 20% do que era despendido por cada programa, conforme reivindicação do empresariado.<sup>101</sup> Entre 1936 e 1939, cedendo à pressões dos empresários do setor, o governo reviu a limitação para o número máximo de estações por região, facilitando o aumento indiscriminado de emissoras no interior e na capital, e permitindo “não só a concentração geográfica das emissoras, mas a concentração de concessões por grupo empresarial” (HERZ, 1977: 77). Antes mesmo do início da televisão, os empresários realizaram em 1946 o 1º Congresso Brasileiro de Radiodifusão, em que foi formulada proposta de código para o setor, com o objetivo de unificar todos os regulamentos sobre radiodifusão.

A relação clientelista em torno da distribuição das concessões para as emissoras é outro aspecto marcante do nosso modelo de radiodifusão, que tem origem ainda no período do rádio. O clientelismo é identificado por Suzy dos Santos como uma característica da relação entre Estado e meios de comunicação, com origem na imprensa, que se revela como “práxis da esfera política que sequencialmente se insere na comunicação de massa por conta do seu intrínseco caráter estratégico” (2004: 143).

O elemento-chave que permite a generalização das relações clientelistas na radiodifusão é o mecanismo que centraliza e concentra no presidente da República o

---

<sup>101</sup> Decreto 24.655/34: “Art. 6º, a) o tempo destinado ao conjunto dessas dissertações não poderá ser superior a 20% do tempo total de irradiação de cada programa; b) cada dissertação durará, no máximo 60 segundos, e nos dias úteis entre 7 e 16 horas esse máximo poderá ser elevado a 75 segundos”.

poder decisório sobre a concessão de outorgas. Definido pelo Decreto 21.111/32 e ratificado pelo Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62), este mecanismo perdurou até a Constituição de 1988, quando a participação do Congresso Nacional foi incluída no ritual de aprovação, embora não tenha alterado as relações em sua essência. Durante esse longo período, o sistema de radiodifusão brasileiro se consolidou lastreado por uma lógica que associa interesses econômicos à hegemonia política de grupos dominantes nas esferas local, regional e nacional.

Santos (2004: 143-144)<sup>102</sup> evidencia elementos estruturais que caracterizam as relações de clientelismo e também como eles se articulam conforme sua própria lógica. Segundo ela, o clientelismo pressupõe uma relação desigual e assimétrica entre dois atores, um “cliente” e um “patrão”, que obtém ganhos e benefícios distintos, de acordo com a posição hierárquica que ocupa na relação. O fulcro da relação “não está no momento singular da troca, mas na expectativa dos benefícios futuros derivados de uma rede de relações preexistentes”. Outro elemento característico dessa relação é o reconhecimento espontâneo do “cliente” de sua condição de subordinação, que se expressa através de “atos simbólicos de deferência ou subserviência”, como forma de reconhecimento de sua dívida com o “patrão”.

Essas características que permeiam as relações de clientelismo estão presentes em uma série de documentos<sup>103</sup> que retratam os vínculos entre o governo de Getúlio Vargas – que retorna ao poder por vias eleitorais –, correligionário de partidos aliados e de radiodifusores, no início da década de 1950.

O primeiro documento (Anexo 3), expressa com exatidão características como a deferência e a subserviência como expressão da relação de subordinação entre “cliente” e “patrão”. Trata-se da carta de Santino Leuzzi agradecendo ao presidente Getúlio Vargas apoio à ampliação da Rede de Emissoras de Piratininga, e colocando a rádio à sua disposição para defesa dos ideais do governo:

---

<sup>102</sup> Suzy dos Santos cita como referências para o debate sobre clientelismo: MAÍZ, Ramon; REQUEJO, Roberto. *Clientelism as a political incentive structure for corruption. European Consortium for Political Research. Paper Archive – Joint Sessions of Workshops. Workshop n. 16, Corruption, Scandal and the Contestation of Governance in Europe. Grenoble: 2001*; e KOMITO, Lee. *Political Transformations: clientelism and technological change. In: ARMITAGE, John; ROBERTS, Joanne (eds.). Exploring Cyber Society Conference Proceedings. Newcastle: University of Northumbria, v. II, 1999.*

<sup>103</sup> Esses documentos fazem parte da pesquisa realizada no CPDOC/FGV durante o doutorado.

Meu Presidente, Mais uma vez desejo lhe testemunhar a minha gratidão, pelo amparo que V. Excia. me proporcionou, no sentido de realizar a ampliação da Rede de Emissoras de Piratininga, hoje a maior do Estado de São Paulo. / Aproveito a oportunidade, para colocar à disposição de V. Excia., a minha mais sincera e leal colaboração e apoio de minha rede de emissoras a qualquer momento que V. Excia. necessitar, para a defesa dos ideais que norteiam o seu Governo. / Aceite, Sr. Presidente, os votos sinceros de minha amizade, sempre a seu dispor, e a leal colaboração que desejo dar para a grandeza cada vez maior de nossa pátria, tão bem dirigida por V. Excia. / Atenciosamente, / Santino Leuzzi.<sup>104</sup>

Outro documento, um telegrama do presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Ribeirão Preto, Antonio Bonaparte Moraes (Anexo 4), endereçado ao presidente Getúlio Vargas, pede urgência para o registro de uma rádio pertencente a membros do partido:

Diretório Municipal PTB solicita Vossência urgência no registro Emissora Rádio Ribeirão Preto Ltda. cujos componentes são exclusivamente da Comissão Executiva. Certo nobre e costumeira atenção Vossência prestigiando velhos companheiros de lutas fica consignado sincera gratidão apoio emprestado nosso partido. Respeitosas saudações, Antonio Bonaparte Moraes, Presidente PTB local.<sup>105</sup>

O despacho da secretaria da Presidência da República, informando ao presidente que o pedido de concessão estava em fase final de estudos na Comissão Técnica de Rádio, revela a existência de outros dois pedidos para a mesma cidade, também ligados a políticos: um para a Rádio Paulista de Ribeirão Preto, “por que muito se interessou a deputada Yvette Vargas”, e outro para a Rádio Sampaio, “pertencente a elementos do PTN”. Além das relações clientelistas do governo com seus correligionários, esse fato demonstra a utilização do rádio como instrumento de disputa

---

<sup>104</sup> Carta enviada em 03/11/1953. Esta carta é parte do levantamento documental realizado durante a pesquisa no acervo do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (GV c 53.11.03/5). Cópia da carta compõe o Anexo 3.

<sup>105</sup> Telegrama enviado em 26/02/1953. Este telegrama é parte do levantamento documental realizado durante a pesquisa no acervo do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (GV c 53.02.26/1). Cópia do telegrama e do despacho da secretaria da Presidência da República compõem o Anexo 4.

política em âmbito local, requisitado por diferentes forças políticas ligadas ao governo ou mesmo por partidos da oposição.

Neste contexto, outro pedido de concessão chama a atenção. Utilizando papel timbrado do governo do estado de Santa Catarina, o então governador Irineu Bornhausen solicita, através de uma carta (Anexo 5), o apoio de Getúlio para liberação da concessão para a Empresa Gráfica Diário da Manhã, pertencente à sua família. Na carta, Irineu Bornhausen refere-se à radiodifusora como se esta fosse “ligada ao governo do estado”, portando-se como um legítimo “funcionário patrimonial”, conforme expressão utilizada por Sérgio Buarque de Holanda (2006: 159) para definir os agentes públicos que atuavam em benefício próprio, ultrapassado o limite entre os domínios privado e público, como pode ser verificado no trecho grifado:

Senhor Presidente, / A Empresa Gráfica “Diário da Manhã” Limitada, com sede nesta Capital, requereu a instalação de uma Estação Radiodifusora em Florianópolis, cujo programa de ação está traçado sob moldes modernos, visando ao desenvolvimento da educação popular, através do prisma cívico, que nem tem sido considerado com a merecida atenção. / Essa Radiodifusora, **ligada ao Governo do Estado**, estará à altura do momento brasileiro; e, nestas condições, acredito que merecerá a simpatia que Vossa Excelência, a quem ousou solicitar benévolo despacho ao pedido de licença para o funcionamento dela, o qual, em breve, conforme suponho, será submetido à esclarecida consideração de Vossa Excelência. / Nesta expectativa, antecipo agradecimentos e renovo a Vossa Excelência a segurança da minha mais alta estima e distinta consideração. / Irineu Bornhausen / Governador.<sup>106</sup> (Grifo nosso).

Com a aprovação do governo federal,<sup>107</sup> a Rádio Diário da Manhã iniciou sua operação em 1955, com objetivo de disputar audiência com a Rádio Guarujá. Tratava-se de uma disputa entre oligarquias locais, polarizada entre o grupo das famílias

---

<sup>106</sup> Carta enviada em 27/03/1953. Esta carta e a resposta assinada por Lourival Fontes são parte do levantamento documental realizado durante a pesquisa no acervo do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (GV c 53.03.27/1). Cópia da carta compõe o Anexo 5.

<sup>107</sup> Conforme comunicado enviado pelo secretário da Presidência da República, Lourival Fontes, ao governador Irineu Bornhausen: “Com relação seu pedido em favor empresa gráfica Diário da Manhã Senhor Presidente da República incumbiu-me comunicar-lhe foi autorizada concessão licença funcionamento estação rádio emissora PT Cordiais saudações”. Cópia do comunicado compõe o Anexo 5.

Konder Bornhausen ligadas à União Democrática Nacional (UDN), e o da família Ramos, ligada ao Partido Social Democrático (PSD) e proprietária da Rádio Guarujá (COMASSETO, 2004).

As estações de rádio tinham papel estratégico na disputa de hegemonia travada entre as frações dominantes locais. Ambas mantinham sistema de alto-falantes na praça central de Florianópolis, disputando a audiência dos transeuntes. Conforme relato do radialista Roberto Alves “as pessoas paravam para ouvir os noticiários e, em período de apuração eleitoral, havia uma audiência extraordinária” (COMASSETO, 2004).

A família Konder Bornhausen manteve influência política em Santa Catarina durante várias décadas. Jorge Bornhausen, filho de Irineu Bornhausen,<sup>108</sup> foi vice-governador entre 1967 e 1971,<sup>109</sup> governador entre 1979 e 1982,<sup>110</sup> e senador da República em dois mandatos (1983-1991 e 1999-2007), além de Ministro da Educação (1986-1987) e Secretário de governo de Fernando Collor de Mello (1992). Seu primo, Antônio Carlos Konder Reis foi governador em dois períodos: 1975-1979 e 1994-1995.<sup>111</sup> Embora enfraquecida na política local, a família se mantém representada pelo filho de Jorge, o deputado federal Paulo Bornhausen, que ocupa atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina. Tradicionalmente, os membros da família Bornhausen estiveram vinculados à defesa dos interesses dos radiodifusores no Congresso Nacional.

Sua influência, assim como a de outras oligarquias locais, esteve associada à condição de proprietários de empresas de comunicação: jornal, rádio e televisão. A paulatina profissionalização do mercado das comunicações em Santa Catarina, com a entrada do Grupo Rede Brasil Sul (RBS) no final da década de 1970, contribuiu para a diminuição do poder dessas oligarquias, que acabaram vendendo para a própria RBS parte significativa dos meios de comunicação que possuíam. Neste sentido, a

---

<sup>108</sup> Irineu Bornhausen, antes de ser governador de Santa Catarina (1951-1956), foi vereador e prefeito de Itajaí. Depois de governar Santa Catarina foi Senador da República entre 1959 e 1967.

<sup>109</sup> Indicação após a cassação do então vice-governador Francisco Dall'Igna pelo Ato Institucional nº 5.

<sup>110</sup> Governador “biônico” indicado pelo presidente Ernesto Geisel.

<sup>111</sup> Foi também deputado estadual, deputado federal e senador.

diminuição de poder dessas oligarquias ocorreu na mesma medida em que crescia o monopólio da RBS – afiliada da Rede Globo na região Sul.<sup>112</sup> Desde a década de 1990, a Rádio Diário da Manhã compõe a rede do grupo RBS, quando passou a ser chamada de “CBN Diário”.

A relação entre a Rádio Diário da Manhã e a família Bornhausen é apenas um exemplo, entre muitos, das formas que moldaram o sistema brasileiro de radiodifusão com fortes características clientelistas e patrimonialistas. Modelo que seria reproduzido, em sua essência, pela televisão.

Da “era do rádio” foram poucas as emissoras que sobreviveram à lógica comercial, mantendo-se distantes dos negócios em torno da publicidade; entre elas estava a Rádio Sociedade, fundada por Roquette-Pinto em 1923. Diante da impossibilidade de manter sua rádio dentro dos princípios educativos e culturais, que a nortearam por mais de uma década sem sucumbir ao ambiente comercial, o pioneiro do rádio dispôs-se a doar sua emissora para o Ministério da Educação e Saúde, que considerava o único órgão capaz de dar continuidade a seu projeto. Impôs, porém, condições para efetivar a doação, principalmente depois que o governo manifestou a intenção de transferir sua gestão para o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural – embrião do DIP –, temendo que a Rádio Sociedade fosse utilizada pelo governo para “outros fins”. Exigiu, então, que a rádio ficasse vinculada ao Ministério da Educação e que fosse mantida a linha educativa e cultural na programação. Uma cláusula no contrato de doação estipulava que, caso não fossem cumpridas essas exigências, a emissora deveria retornar à sua família. A doação foi concluída em 1936, e a Rádio Sociedade<sup>113</sup> passou a chamar-se Rádio Ministério da Educação.<sup>114</sup> Segundo Moreira, “iniciava-se, assim, o sistema de Rádios Educativas no Brasil” (1991:17).

---

<sup>112</sup> Sobre as mudanças no mercado das comunicações em Santa Catarina, cf. CRUZ, Dulce Márcia. A televisão como um negócio: a RBS em Santa Catarina. *Revista Linguagem em (Dis)curso*, volume 2, número 1, jul./dez. 2001. Santa Catarina: UNISUL.

<sup>113</sup> “A Rádio Sociedade do Rio de Janeiro encerra hoje as suas atividades de radiodifusão. O fato é aparentemente melancólico. Mas só aparentemente. Na verdade, a iniciativa admirável que há 13 anos determinou a criação dessa associação não se perdeu, nem se esfacelou [...] A voz não se calou, e continuará agora com timbre mais forte e a mensagem mais imperativa que transmitir. Porque agora será a voz do governo da República, dirigindo-se ao povo brasileiro, por intermédio do Ministério da Educação.” Trecho do discurso de Roquette-Pinto no ato de doação da Rádio Sociedade ao Ministério da Educação e Saúde. “Discurso de doação”. In: Arquivo Capanema, CPDOC/FGV. Ggc 36.1200. Apud Oliveira, 2006: 113.

Entre os empreendimentos radiofônicos que resistiram ao ambiente comercial, também merecem citação a Rádio Escola Municipal do Distrito Federal (PRD-5) e a Rádio Mauá. A primeira foi fundada, em 1933, por Roquette-Pinto em parceria com o então secretário de Educação do Rio de Janeiro, Anísio Teixeira, com o objetivo de torná-la uma “rádio-escola”.<sup>115</sup> Em 1945, a emissora foi rebatizada em homenagem ao fundador, passando a denominar-se Rádio Roquette-Pinto. A Rádio Mauá entrou no ar em 1944, com a meta de reforçar a política trabalhista do Estado Novo. Seguindo linha diferente da Rádio Nacional, a “emissora do trabalhador” não veiculava propaganda comercial.<sup>116</sup> A emissora ganhou esse nome depois que o governo encampou a Rádio Ipanema, acusada de ser porta-voz do governo alemão durante a Segunda Guerra Mundial.

O conjunto de características que emergem do modelo de radiodifusão desenvolvido pelo rádio vai influenciar profundamente a formação da televisão brasileira. Como examinaremos na sequência, a televisão seguirá os referenciais normativos definidos nos decretos 20.047/31 e 21.111/32 e se desenvolverá, como mídia comercial, integrada ao processo produtivo e distante do caráter educativo que inspirou os pioneiros do rádio no Brasil.

---

<sup>114</sup> Sobre esse assunto, ver CASTRO, Ruy. *Roquette-Pinto: o homem multidão*. In: Milanez, Liana (org.). *Rádio MEC: herança de um sonho*. Rio de Janeiro: Acerp, 2007.

<sup>115</sup> Moreira cita, em seu livro sobre a história do rádio no Brasil, trecho de um artigo de José Silvério Baia Horta, “Histórico do rádio educativo no Brasil”, que relata com atuação a rádio-escola: “preocupada em manter contato com os alunos, a estação distribuía folhetos e esquemas das lições que eram enviadas antes das aulas radiofônicas, pelo correio, às pessoas inscritas. Os alunos, por sua vez, enviavam à emissora trabalhos relacionados com os assuntos das aulas e mantinham contato com a emissora por carta, telefone e até mesmo visitas.” A autora relata que “depois de um ano no ar, a emissora havia recebido 10.800 trabalhos dos seus alunos [...]” (MOREIRA, 1991: 18).

<sup>116</sup> Sobre a Rádio Mauá, ver Oliveira (2006: 138).

## 2.3. O DESENVOLVIMENTO DA TELEVISÃO NO BRASIL

*Esse transmissor foi erguido com a prata da casa, isto é, com os recursos de publicidade que levantamos, sobre as Pratas Wolff e outras não menos maciças pratas da casa; a Sul América que é o que pode haver de bem brasileiro, as lãs Sams, do Moinho Santista, arrancadas do coiro das ovelhas do Rio Grande, e mais do que tudo isso, o Guaraná Champagne da Antártica, que é a bebida dos nossos selvagens. (...) Atentai e verei mais fácil do que se pensa alcançar uma televisão: com Prata Wolff, lãs Sams bem quentinhas, Guaraná Champagne borbulhante de bugre e tudo isso amarrado e seguro no Sul América, faz-se um bouquet de aço e pendura-se na torre do Banco do Estado, em sinal da mais subversiva máquina de influenciar a opinião pública – uma máquina que dará asas à fantasia mais caprichosa e poderá juntar os grupos humanos mais afastados. (Discurso de Assis Chateaubriand na inauguração da TV Tupi de São Paulo)*

A televisão brasileira surge em 1950 na cidade de São Paulo, com a inauguração da TV Tupi, pertencente ao grupo Diários Associados, de Assis Chateaubriand. Como herdeira do rádio, a televisão caracteriza-se, desde a sua formação, como atividade comercial intimamente relacionada à publicidade. No ano seguinte, a televisão expande-se para o Rio de Janeiro, permanecendo exclusivamente nas duas cidades até meados da década. Nesse período, são inauguradas a TV Tupi do Rio de Janeiro, a Rádio Televisão Paulista, a TV Record (Rio e São Paulo) e a TV Rio.

O discurso de Assis Chateaubriand, considerado por Ortiz como “uma bela peça do surrealismo político latino-americano”, demonstra por um lado tal intimidade com a publicidade, e por outro “a fragilidade de uma televisão construída sobre o capitalismo das lãs das ovelhas, dos faqueiros de prata e dos refrigerantes” (ORTIZ, 2006: 59).

Seu desenvolvimento pautou-se pela dinâmica da expansão do capitalismo brasileiro, concentrando-se de início nos polos economicamente mais fortes e depois expandindo sua atuação para as principais capitais e para o interior. Seguindo esse movimento, a televisão chegou a Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife,

Fortaleza e Brasília, pelas trilhas dos negócios de Chateaubriand (CAPARELLI 1982: 22).

Em termos organizativos, os primeiros anos foram marcados pela precariedade e pelo imprevisto, principalmente nas áreas de recursos humanos e programação. Como não havia profissionais com formação específica para estruturar as novas emissoras, foram convocados técnicos, artistas e produtores, com experiência no rádio, do qual foi transposta a programação, com a adaptação de formatos e programas de sucesso para as telas. A TV Rio, por exemplo, levou para televisão os programas humorísticos que faziam sucesso, sobretudo na Rádio Mayrink Veiga. A televisão se formava essencialmente, portanto, com base na experiência do rádio comercial.

Inexistindo o recurso técnico de gravação, os programas eram produzidos “ao vivo”, no momento em que eram transmitidos. Naquela fase, a produção de conteúdo era descentralizada, os programas tinham menor nível de padronização e maior influência cultural das regiões em que estavam situadas as emissoras. Essas características começaram a desaparecer a partir de 1959, com a introdução do videoteipe e a consequente centralização da produção nos grandes centros nacionais, situados no eixo Rio de Janeiro-São Paulo.

Devido ao preço elevado dos receptores e ao alcance territorial limitado, a televisão esteve distante do grande público nos primeiros anos. Apenas as classes abastardas possuíam aparelhos receptores, o que lhes conferia *status* e reconhecimento social. Nesse contexto, a televisão não ameaçava comercialmente os demais meios, estabelecidos havia mais tempo no mercado, sobretudo o rádio, “que estava na sua fase áurea, sob a liderança da Rádio Nacional” (CAPARELLI, 1982: 23).

Seu processo de popularização inicia-se com o barateamento dos aparelhos de televisão, que passaram a ser produzidos em larga escala pela indústria nacional. Segundo Caparelli, “sua fabricação, seu consumo e os conteúdos veiculados” inserem-se na política do governo Kubitschek (1956-1961), “reorientando a industrialização brasileira para os produtos dentro da sociedade de consumo”, o que torna a televisão “um índice desse comportamento, agindo igualmente como catalisador do comportamento da parcela dotada de poder aquisitivo para o consumo de outros bens e

serviços” (1982: 24).<sup>117</sup> Dessa forma, a televisão integra-se ao processo produtivo, exercendo importante papel no ciclo de acumulação capitalista, em conformidade com as características do processo de desenvolvimento econômico-industrial brasileiro e de nossa institucionalidade político-social.

Em estudo referencial sobre a televisão nos países capitalistas centrais, Nicholas Garnham (1991) destaca as diferentes dimensões representadas por ela no modelo fordista,<sup>118</sup> articulando os processos de acumulação econômica e regulação social.

Como elemento-chave do paradigma fordista, a televisão amplia o mercado para a indústria de equipamentos eletrônicos e, como ferramenta de marketing, impulsiona a venda de produtos para o consumo de massa. Este impulso econômico está relacionado, segundo Garnham, a outra função que a televisão exerce neste contexto: promover a regulação social, solucionando potenciais contradições provocadas pelo modelo econômico.

El acceso directo al entorno doméstico por la vía de la televisión, que demostró ser una poderosa herramienta para el marketing, la movilización política y la formación de la opinión pública, ayudó a solucionar este problema y a mantener un consenso político y social sobre el que se basaba la regulación fordista (GARNHAM, 1991: 68).

Neste sentido, Garnham salienta que a função da televisão como instrumento de formação de consenso, a partir da mobilização política e da opinião pública, substituiu as formas tradicionais de organização e mobilização social e política, que se esvaziaram com a constituição das relações fordistas de produção e a explosão do consumo doméstico e familiar.

---

<sup>117</sup> Caparelli chama a atenção para o fato de essa tendência só se consolidar no período pós-1964 “com o que costumamos chamar internacionalização do mercado interno”, mas enfatiza que “seus germes proliferaram nesta primeira fase da televisão brasileira, agindo como reforço do consumo e pautando novos comportamentos” (1982: 24).

<sup>118</sup> Modelo econômico industrial que se tornou hegemônico depois da grande depressão na década de 1930, caracterizado pela racionalização do trabalho. David Harvey destaca como virtude do fordismo, compreendido como sistema produtivo, a crença de que “produção de massa significa consumo de massa” (2001: 121).

Las relaciones fordistas de la producción y el boom de los bienes de consumo fordistas potenciaron el crecimiento de lo que el teórico social británico Raymond Williams llamó privatización móvil – el crecimiento del número de coches de los barrios de la periferia, del consumo doméstico y familiar en oposición a otras formas de consumo público –, que en su momento tendieron a minar las formas tradicionales de la organización y movilización social e política (GARNHAM, 1991: 68).

Embora possamos considerar que, no caso do Brasil, assim como em outros países capitalistas periféricos, a televisão tenha articulado progressivamente funções semelhantes às destacadas por Garnham, cabe considerar os aspectos conceituais observados por Fiori (1995) quando assina a impropriedade de se caracterizar um período fordista clássico em nosso país. Segundo ele, na mesma época em que o fordismo se desenvolvia nos países da “velha industrialização”, percorríamos um ciclo desenvolvimentista, “orientado pelo paradigma tecnológico-industrial norte-americano, mas que não logrou articular os seus mercados e a sua institucionalidade sócio-política segundo o modo de regulação fordista”, referindo-se à ausência de características próprias da dinâmica política e social do Estado de bem-estar social (FIORI, 1995: 349).

As ressalvas expostas por Fiori nos remetem não apenas à condição de economia dependente no cenário internacional, mas também a aspectos relacionados ao processo de modernização do Estado brasileiro, analisado no primeiro capítulo. A seletividade do Estado brasileiro, representada pelo modelo de desenvolvimento econômico desigual e excludente (OLIVEIRA, 2003) e pelas formas discriminatórias de reconhecimento de direitos políticos e sociais (FONTES, 2005), compõe um cenário distinto dos países onde o fordismo se efetivou.

As disparidades entre os contextos político, econômico e social acabam se refletindo nas diferentes formas como a televisão se insere tanto no ciclo de desenvolvimento econômico, como nas funções de regulação social – compreendido como um processo que envolve a mobilização política e da opinião pública com vistas à formação de consensos.

Entre as diferenças de contexto, cabe destacar que a televisão e o rádio no Brasil tiveram períodos importantes de seu desenvolvimento em ambientes institucionais marcados pela instabilidade política, ou mesmo pelo autoritarismo.

Quadro que se traduz na incorporação seletiva das estruturas de representação das classes dominantes, excluindo e perseguindo os organismos de representação de interesses das classes subalternas. Realidade distinta da institucionalidade das democracias liberais europeias ou estadunidense no período equivalente, quando havia maior reconhecimento dos direitos políticos e prevaleciam as políticas de bem-estar social, ambos dentro dos limites inerentes às democracias burguesas.

Em países europeus e nos Estados Unidos, a própria comunicação foi reconhecida como elemento-chave no equilíbrio do sistema político. Seja pela formação de sistemas públicos protagonizados por emissoras de rádio e televisões estatais e pela ação regulatória do Estado, característicos dos países da Europa Ocidental; ou pelos mecanismos estadunidenses que visam garantir a liberdade de expressão – assegurada pela “primeira emenda” –, a prevalência do “interesse público” nos conflitos envolvendo um mercado concorrencial – mediado pela Federal Communications Commission (FCC) –, e pela atuação da PBS, “rede estatal-pública autônoma de televisão” (RAMOS, 2008: 30-31).<sup>119</sup> Não podemos esquecer, no entanto, que a ação do Estado visou legitimar os interesses das classes hegemônicas, atribuindo-lhes a dimensão de “interesse nacional”.

Conforme nos mostra Lalo Leal, a própria configuração inicial do sistema britânico visava “o controle e a submissão das atividades culturais da classe trabalhadora em nome da educação moral, de valores culturais, que na verdade tinham como objetivo o controle social”. Isso se refletiria na estrutura e na composição do Conselho Diretor e dos Comitês Assessores, que foram articulados para “proteger a BBC como uma instituição em vez de servir como canal das visões e pressões populares” (GARNHAM, 1983 Apud, LEAL FILHO, 1997: 20). Mesmo em sua fase inicial, o rádio revelava seu potencial mobilizador, demonstrado tanto pelos revolucionários russos em 1917, como pelos rebeldes irlandeses que proclamaram a República em 1916 (LEAL FILHO, 1997: 20).

---

<sup>119</sup> Ramos chama metaforicamente o modelo institucional estadunidense de “modelo CBS/FCC/PBS: “CBS para exemplificar a hegemonia, no modelo, do interesse privado comercial; FCC para acentuar a existência nele, desde 1934, de um organismo regulador autônomo com poderes para frear excessos mercantis; PBS para lembrar a importância de uma rede estatal/pública autônoma de televisão, que existe desde os anos 1960, nascida de antigas licenças educativas” (RAMOS, 2008: 30-31).

Na próxima seção analisaremos, portanto, o desenvolvimento da televisão no Brasil, destacando os principais elementos que caracterizam sua inserção no processo de reprodução social capitalista, considerando os contextos próprios de desenvolvimento econômico e de institucionalidade política, inerentes à nossa “modernização conservadora”.

### **2.3.1. Televisão e desenvolvimento econômico dependente**

A indústria eletroeletrônica foi beneficiada diretamente pelo “boom fordista” desencadeado pela televisão nos países capitalistas centrais e por sua repercussão nos demais países, com o fornecimento de equipamentos para implantação das empresas de radiodifusão e, principalmente, com a produção em massa de aparelhos receptores. Esse setor, aponta Schiller (1976), foi estratégico nas relações de dependência<sup>120</sup> estabelecidas entre a indústria norte-americana e o Brasil. Esse tipo de relação foi institucionalizado pelo Decreto 31.835 de 1952, na definição das normas gerais para o funcionamento da televisão e no plano de distribuição de canais. Trata-se de vínculo direto entre as normas técnicas brasileiras e as definidas pela FCC – órgão regulador estadunidense –, condicionando a televisão brasileira à indústria de equipamentos norte-americanos (SANTOS, 2004: 90-91), conforme os trechos transcritos abaixo:

Disposições preliminares [...] 3) este padrão terá como base: [...] d) nos demais detalhes será idêntico ao chamado padrão americano adotado pela Federal Communications Commission.

Capítulo I – 1. O serviço de televisão no Brasil será executado de acordo com as normas de engenharia, referentes às estações radiodifusoras de televisão, da Federal Communications Commission (Standards Good Engineering Practice Concerning Television Broadcasting Stations). Serão também obedecidas, em tudo o que for aplicável, as regras

---

<sup>120</sup> Caparelli (1982) aborda diferentes aspectos dessa dependência que caracterizou nossa relação com a indústria norte-americana na produção da indústria eletroeletrônica, na assistência técnica às empresas de radiodifusão e no fornecimento de programas de televisão.

propostas pela mesma Comissão, em 21 de março de 1951, referentes aos padrões e à atribuição e distribuição de canais de VHF e UHF nos EE.UU (Proposed VHF-UHF Rules, Standards and Allocations). [...]

3. Normas Gerais. 1 – Serão estabelecidas pela CTR, sempre que a seu juízo sejam aplicáveis ao caso brasileiro, as exigências e especificações minuciosas e longamente explanadas, nas normas de boa engenharia da Federal Communications Commission, sobre televisão [...]

Quadro de Distribuições de canais VHF, Observações: 1 – As distâncias adotadas para a separação dos transmissores foram as recomendadas pela FCC (Apud SANTOS, 2004: 91).

Nas disposições transitórias, o decreto cria ainda facilidades para importação de peças para adaptação dos receptores já existentes e determina prazo para a TV Tupi ajustar seu sistema de transmissão às novas normas.

Algumas décadas depois, nosso grau de dependência à indústria de equipamentos pode ser verificado na pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Comunicação (Abepec),<sup>121</sup> em 1978. Os resultados indicam o domínio de empresas estrangeiras no fornecimento de equipamentos básicos para as emissoras de televisão e apresentam como maiores fornecedores os Estados Unidos e o Japão, ou seja, 77,7% das empresas pesquisadas possuem equipamentos de origem estadunidense e 37% japonesa, conforme dados da *Tabela 2*.

**Tabela 2**<sup>122</sup>

Origem do equipamento básico							
EUA	Japão	Brasil	Inglaterra	Alemanha	Holanda	França	Canadá
77,70%	37%	30,90%	17,20%	14,80%	3,70%	2,50%	1,20%

Fonte: Elaborada com base em dados de Pesquisa da Abepec (Caparelli, 1982: 67)

---

<sup>121</sup> Essa pesquisa foi amplamente analisada por Sérgio Caparelli no livro *Televisão e capitalismo no Brasil*, referência indispensável ao tema.

<sup>122</sup> A pesquisa nacional sobre televisão foi realizada, em 1978, pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec).

Caparelli observa que, nessa pesquisa, foi utilizada como critério a origem geográfica dos equipamentos, sem distinguir a origem do capital das empresas fabricantes. Destaca a presença de capital norte-americano nas empresas japonesas, assim como em empresas brasileiras. Parte dos equipamentos que constam como de origem nacional era apenas montada no país, com peças procedentes das matrizes estrangeiras. Entre as empresas que disputavam esse mercado estavam RCA, Sony, Maxwell, Ampex, Philips, Bosch e Toshiba (CAPARELLI, 1982: 66-72).

Assim como ocorreu na concorrência pelo fornecimento de equipamentos para as emissoras, as empresas norte-americanas, em conjunto com as multinacionais europeias e asiáticas dominaram nosso mercado de aparelhos receptores de televisão. Disputaram, sobretudo, a liderança do processo de inovação com a troca maciça de aparelhos na implantação da TV em cores na década de 1970.<sup>123</sup>

**Tabela 3**

% de residências brasileiras com televisão	
1970	27
1971	31
1972	35
1973	39
1974	43

Fonte: Elaborada com dados do censo demográfico brasileiro, citados por Caparelli (1982: 88).

---

<sup>123</sup> A televisão em cores entrou no mercado em 1972, sendo vendida por quase vinte salários mínimos (CAPARELLI, 1982: 88).

**Tabela 4**<sup>124</sup>

Número de aparelhos de televisão vendidos por ano			
	P&B	Cores	Total
1951	3.500	–	3.500
1952	7.500	–	7.500
1953	10.000	–	10.000
1954	13.000	–	13.000
1955	40.000	–	40.000
1956	67.000	–	67.000
1957	81.000	–	81.000
1958	122.000	–	122.000
1959	90.000	–	90.000
1960	164.000	–	164.000
1961	200.000	–	200.000
1962	269.000	–	269.000
1963	294.000	–	294.000
1964	336.000	–	336.000
1965	370.000	–	370.000
1966	408.000	–	408.000
1967	467.000	–	467.000
1968	678.000	–	678.000
1969	746.000	–	746.000
1970	816.000	–	816.000
1971	958.000	–	958.000
1972	1.109.000	68.000	1.177.000
1973	1.345.000	152.000	1.497.000
1974	1.341.000	323.000	1.664.000
1975	1.184.000	532.000	1.716.000
1976	1.238.000	666.000	1.904.000
1977	1.294.000	766.000	2.060.000
1978	1.347.000	953.000	2.300.000
1979	1.591.000	1.074.000	2.665.000

Fonte: Abinee.

As tabelas acima nos fornecem alguns dados interessantes sobre a dinâmica da venda de aparelhos e o alcance da televisão. A *Tabela 4* mostra a evolução na venda de aparelhos de televisão entre 1951 e 1979, distinguindo o quantitativo de aparelhos “em preto e branco” e “em cores” vendidos a partir de 1972.

---

<sup>124</sup> Tabela simplificada a partir Bolaño (2004: 62).

O impulso nas vendas ocorre com a progressiva queda desse valor, assegurada pela massificação da produção e pela expansão da televisão no território nacional. O direcionamento da política industrial para os bens de consumo no período JK se refletem nos resultados da venda de aparelhos entre 1957 e 1962. Neste período, o número de aparelhos comprados ampliou de 81 mil para 269 mil aparelhos, registrando um aumento de 232% nas vendas. Entre 1967 e 1969 nota-se outra evolução com o crescimento de aproximadamente 60% na venda de aparelhos, influenciada pela política governamental de crédito para compra de aparelhos em até 36 meses.

A televisão em cores que tem uma venda tímida em 1972, ano e seu lançamento no Brasil, devido ao alto custo inicial, no entanto, amplia progressivamente seus níveis de venda com o barateamento do produto chegando a mais de um milhão de aparelhos vendidos em 1979.

Cabe destacar que em 1970, quando a televisão comercial começa a ser transmitida em rede nacional e surgem as primeiras emissoras educativas com abrangência local, o alcance da televisão atinge 27% das residências. Em 1974, este alcance amplia para 43% dos lares brasileiros.

No que se refere à propaganda, a televisão potencializou as funções anteriormente exercidas pelo rádio, demonstrando-se suporte mais eficaz ao processo de “aceleração do ciclo do capital” (CAPARELLI, 1982). Dessa forma, as relações de simbiose com as agências de publicidade, estabelecidas ainda na estruturação do rádio, são transferidas para as emissoras de televisão. Como consequência, agências e anunciantes exerceram grande influência nos formatos e conteúdos dos programas das emissoras.

Nos primórdios da televisão, a relação entre radiodifusão e publicidade, por vezes, superou o financiamento. Eram frequentes os casos de agências de publicidade que, além dos anúncios de seus clientes, produziam os programas em que seriam veiculados, conforme relata Lindoval de Oliveira, publicitário da agência McCann na década de 1950:

Essas agências começaram a fazer adaptações de programas lá existentes [Estados Unidos], sendo a McCann a pioneira em produzir inteiramente programas de televisão. A agência cuidava de tudo; escrevia, produzia, contratava elenco e até

completava o salário do pessoal técnico da emissora, que se limitava a entrar com o parco equipamento existente e com o horário.<sup>125</sup>

Seguindo essa fórmula, foram produzidos inúmeros programas identificados pelo nome do patrocinador. Assim como o *Repórter Esso*,<sup>126</sup> que começou a ser transmitido na televisão em 1952 pela Tupi, outros programas seguiram o mesmo modelo como *Teatrinho Trol*, *Gincana Kibon*, *Sabatina Maizena*, *Telenotícias Panair*, *Reportagem Ducal*, *Telejornal Pirelli*, *Telejornal Bendix* (MATTOS, 1990: 7).

Dados sobre a atuação das agências de publicidade norte-americanas fora dos Estados Unidos revelam que, no final da década de 1960, a McCann-Erickson tinha 70 escritórios e empregava mais de 4.500 pessoas em 37 países, e que, além dela, outras 14 agências norte-americanas atuavam no Brasil (SCHILLER, 1976: 111).

**Tabela 5**<sup>127</sup>

Investimento publicitário por veículos					
Veículo	1950	1960	1970	1980	2007
Televisão	1%	24%	38,71%	37%	59,50%
Jornais	25%	18%	23,43%	18%	16,50%
Revistas	30%	28%	14,68%	10%	7,90%
Rádio	40%	23%	14,84%	15%	4%
Outdoor	3%	6%	4,12%	2%	3,20% <sup>128</sup>
Cinema	1%	1%	0,70%	0,30%	0,30%
Diversos	-	-	3,52%	17%	8,60% <sup>129</sup>

<sup>125</sup> Depoimento de Lindoval de Oliveira, na década de 1950, publicado por Nelson Werneck Sodré em *História da imprensa no Brasil* (Graal, 1977), Apud Caparelli (1982: 80).

<sup>126</sup> O *Repórter Esso* foi transmitido pelo rádio até 31 de dezembro de 1968, nesse período pela Rádio Globo. O último programa pode ser ouvido em <<http://videolog.uol.com.br/video.php?id=393380>>. Passou a ser transmitido pela televisão em 10 de abril de 1952 e assim continuou até 31 de dezembro de 1970, pela Tupi.

<sup>127</sup> Os dados referentes aos anos 50, 60 e 80 são da pesquisa da Abepec (CAPARELLI 1982: 83). As informações de 2007 são do Intermeios/Meio & Mensagem, citados por Antônio Biondi e Cristina Charão, Terra de gigantes, *Revistas da Adusp*, n. 42, janeiro de 2008.

<sup>128</sup> Em 2007 utiliza-se a expressão “mídia exterior”, abrangendo outras mídias além do *outdoor*.

<sup>129</sup> Procurando adequar os dados de 2007 aos critérios da pesquisa da Abepec, reunimos em “diversos” as seguintes mídias: TV por assinatura, guias e listas, internet e cinema. Na tabela anterior não foi explicitada a abrangência de “diversos”. Ver tabela em Caparelli, 1982: 83.

A relação entre televisão e publicidade aprofundou-se ao longo das décadas, como pode ser observado na *Tabela 5*, que apresenta a evolução do investimento publicitário por veículo em cinco anos distintos. Em 1950, ano em que foi inaugurada, a televisão recebeu apenas 1% das verbas publicitárias, que se concentravam em rádio (40%), revistas (30%) e jornais (35%). Na década seguinte, esse quadro se modifica com a queda brusca do investimento no rádio – que perdeu quase metade das verbas, reduzidas a 23% – e a ascensão da televisão, que passou a receber 24% do montante. Entre 1950 e 1960, praticamente todas as mídias perderam investimento publicitário para a televisão, incluídas as revistas, que, entretanto, ainda permaneceram um pouco à frente, com 28%. Na década de 1970, alavancada pelo início das transmissões em rede nacional, a televisão assume a liderança dos investimentos, atingindo 38,71%, índice que se confirma em 1980, apesar da pequena queda e do crescimento do item *diversos* – que registra o investimento em novas mídias. Conforme demonstram os dados, em 2007, a televisão concentra mais da metade de todo o investimento publicitário intermídia, atingindo 59,5%.

O aumento dessa relação foi respaldado pelo Estado em diferentes instrumentos regulatórios. Como já registramos, o limite estabelecido pelo Decreto nº 21.111 de 1932 foi de 10%. Ampliou-se para 20% em 1934, por determinação do Decreto nº 24.655; e atingiu 25% com a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962 – regra que se mantém até hoje apesar dos subterfúgios utilizados para burlar a lei.<sup>130</sup> Cabe registrar que o aumento no tempo de veiculação de publicidade foi pauta permanente do setor empresarial, organizado em associações desde a era do rádio.

As próprias limitações do modelo econômico acabaram comprometendo a estratégia de ampliação da indústria de bens de consumo. O baixo poder aquisitivo para o consumo reflete-se também no acesso limitado aos meios de comunicação. A *Tabela 6* apresenta dados do Censo Nacional de 1970, do IBGE, que demonstram o nível de concentração geográfica na circulação de jornais e na recepção de rádio e televisão no país. A concentração dos meios de comunicação nas capitais e no eixo Rio-São Paulo,

---

<sup>130</sup> O uso do merchandising, durante os programas, e a venda de espaço na grade para exibição de programas dedicados à venda de produtos são exemplos de subterfúgios que as emissoras utilizam para ultrapassar a quota estabelecida pela lei.

explica-se, conforme afirma Caparelli, “pela correspondente concentração industrial e pela riqueza nacional nos respectivos Estados e, conseqüentemente, pela concentração dos fundos publicitários, especialmente das subsidiárias das multinacionais” (1982: 91). Esta concentração demonstra também como a dificuldade de acesso à informação na maior parte do país é consequência tanto da lógica do desenvolvimento econômico, como da estruturação do sistema de radiodifusão seguindo a dinâmica exclusivamente comercial.

**Tabela 6**

Circulação de jornais, número de aparelhos de rádio e televisão • Censo Nacional de 1970 – IBGE							
	São Paulo	Guanabara	Minas Gerais	R. G. do Sul	Pernambuco	Paraná	Outros
<b>Jornais (circulação)</b>	40%	28%	11%	7%	2%	4%	8%
<b>Televisão (n. de aparelhos)</b>	48,5%	24%	8%	7%	2,5%	4%	6%
<b>Rádio (n. de aparelhos)</b>	29%	15%	10%	10%	4%	8%	24%

Fonte: Elaborada com base em dados de Caparelli (1982: 92).

A concentração no eixo São Paulo-Rio corresponde a mais de 70% do número de aparelhos de televisão, 68% da circulação de jornais e 44% dos aparelhos de rádio no país – cabendo a São Paulo o maior acúmulo isolado.

Comparativamente, o rádio apresenta maior dispersão regional, embora também se concentre nesse polo. Entre as hipóteses para esse menor grau de concentração, devemos considerar: 1) no ciclo inicial, o rádio apareceu simultaneamente em diferentes localidades do país, motivadas pelas virtudes educativas e culturais dos rádio-clubes, ainda distantes dos interesses e das estratégias empresariais; 2) o custo menor para manutenção das emissoras de rádio (em comparação com a televisão) propiciou sua manutenção por grupos menores, com presença apenas local; 3) mesmo depois da inauguração da televisão, o rádio se manteve como importante instrumento político de formação de opinião, sendo utilizado de forma permanente pelas elites locais como forma de se perpetuar no poder.

A criação das redes nacionais ampliou a capacidade de recepção da televisão, possibilitando a aplicação das virtudes fordistas além dos centros econômicos. Contudo, ao eliminar os obstáculos da distância e do tempo, a transmissão nacional em rede fortaleceu a concentração da produção principalmente no eixo Rio-São Paulo, onde

as emissoras concentraram seus centros de produção. No entender de Caparelli, “a partir de então, integração nacional, via TV passa significar um aumento das disparidades regionais, com a produção da indústria cultural concentrada nos polos tradicionalmente desenvolvidos, principalmente São Paulo” (1982: 24).

Essas transformações, ocorridas na segunda metade da década de 1960, estão relacionadas principalmente às alterações na correlação de forças e na estrutura do mercado com transição da televisão para fase monopolista.

### **2.3.2. Transição para fase monopolista**

O Brasil entra na década de 1970 submetido a mais uma ditadura, enfrentando atos institucionais, censura aos meios de comunicação, perseguição, tortura e assassinato de opositores ao regime. A televisão prosperava como principal meio de comunicação do país com aproximadamente cinco milhões de aparelhos instalados – atingindo 27% das residências –, atraindo a maior fatia do investimento publicitário (38,71%). Iniciava-se um período de mudanças profundas no mercado, com introdução das transmissões simultâneas para várias cidades – embrião das redes nacionais –, declínio e ascensão de atores empresariais, estabelecendo novas configurações de dominância e de relação com o Estado.

Essas mudanças foram precedidas por um período de transição balizado pela entrada da Rede Globo no mercado, em 1965, e pelo início das transmissões nacionais em 1969,<sup>131</sup> conformando a “passagem de um mercado relativamente competitivo para outro de característica oligopólica” (BOLAÑO, 2004: 33).

Até esse momento a televisão se configurava como veículo eminentemente regional “com uma estrutura comercial e estratégias de programação defasadas em relação às necessidades dos anunciantes”. Eram administradas por empresas identificadas com o “velho capitalismo”, tal como as emissoras dos Diários Associados,

---

<sup>131</sup> A transmissão em rede nacional foi inaugurada com o *Jornal Nacional*, no dia 1º de setembro de 1969. Pela primeira vez, um programa era transmitido simultaneamente para várias cidades.

“com barreiras à entrada extremamente frágeis e situações de liderança precárias” (BOLAÑO, 2004: 33).

Bolaño considera o conceito de “barreira à entrada” central para analisar a estrutura concorrencial do mercado brasileiro de televisão, representando elementos que garantem a supremacia de uma empresa sobre as demais. Numa concorrência, “a luta competitiva é uma luta pela destruição ou pela manutenção das barreiras criadas pelas empresas que dominam o mercado em determinada situação” (BOLAÑO, 2004: 40).

No início da década de 1960 as barreiras eram frágeis e não havia predomínio absoluto de uma emissora sobre as outras. As barreiras limitavam-se à posse da concessão e ao volume de capital investido, elemento que poderia ser suplantado por outros grupos econômicos. A superioridade do grupo de Chateaubriand, por exemplo, que estava presente em 12 cidades em 1956 – São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, Recife, Campina Grande, Fortaleza, São Luís, Belém e Goiânia – foi abalada na década seguinte com o aporte de novos capitais no mercado de televisão.

Contribuiu para o ingresso de novas empresas no mercado o desenvolvimento do videoteipe, que tornou possível a otimização da produção televisiva em escala nacional. Outro fator que colaborou nesse sentido foi a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. A formulação dessas normas jurídicas era antiga reivindicação dos empresários e deu à indústria da televisão, segundo Jambeiro, “base legal e segurança para organizar-se como empresa privada a ser dirigida segundo os mecanismos de mercado” (2002: 75).

Cabe destacar que a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) demonstrou a capacidade de pressão e o nível de influência do setor sobre os parlamentares. Após a aprovação do CBT, Jango vetou 52 artigos da nova legislação, mas seus vetos foram derrubados integralmente pelo Congresso Nacional, em uma nítida demonstração de força da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).<sup>132</sup> O ambiente em que ocorreu a aprovação do CBT e a derrubada

---

<sup>132</sup> Cf. Bolaño, 2004: 122-123; Caparelli, 1982: 176; Jambeiro 2002; Pieranti e Martins, 2006.

dos vetos de Jango são retratados com propriedade por Oswaldo Munteal Filho<sup>133</sup> em entrevista à Octavio Pieranti (2007):<sup>134</sup>

A radiodifusão já despertava grande interesse como veículo político, devido a sua relevância como instrumento para a campanha eleitoral. Além disso, esse mercado tornava-se promissor e, concomitante a seu crescimento, houve um aumento da participação dos meios de comunicação no âmbito publicitário. Durante a década de 1960, constituiu-se uma coligação ligada à radiodifusão comercial, cujo objetivo era pressionar o governo e garantir seus interesses econômicos, visto que a taxa de crescimento desse novo e empreendedor mercado começava a demonstrar índices de estagnação. A presença de empresários desse setor no Congresso Nacional permitiu um aumento significativo no poder de pressão do grupo em questão, o qual, legislando em causa própria, tornou-se capaz de anular a maioria das restrições a seus próprios interesses políticos e econômicos. Essa simbiose entre poder público e privado constituiu um obstáculo ao Executivo, uma vez que qualquer decisão governamental que prejudicasse o empresariado da radiodifusão seria repudiada pelo Legislativo. Os vetos de Jango ao Código Brasileiro de Telecomunicações, portanto, representaram sua tentativa em minar a força deste setor empresarial, cuja representação política deu-lhes acesso a irrestritos privilégios, além de grande influência na opinião pública, por intermédio dos meios de comunicação. O resultado deste choque demonstrou a grande organização do grupo da radiodifusão, pois, apesar de sua descentralização regional, este era coeso, na medida em que possuía um interesse coletivo único, que o tornava forte o bastante para rivalizar e superar a influência política de Jango no Congresso Nacional.

Esse episódio que se tornaria um ícone do poder dos empresários de radiodifusão no Congresso Nacional demonstra, conforme afirma Ramos, “a excepcional clarividência do empresariado de mídia no Brasil, antes mesmo da Globo existir: a lei não poderia jamais atingir seus interesses estratégicos” (2005: 66).

---

<sup>133</sup> Doutor em História Social pela UFRJ e mestre em História Social da Cultura pela PUC-Rio, Oswaldo Munteal Filho dedica seus estudos ao governo de Goulart.

<sup>134</sup> Entrevista publicada na Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol. IX, n. 3, Sep. – Dec. /2007, <www.eptic.com.br>.

A presença de emissoras de televisão em todas as regiões não caracterizava um mercado nacional, limitando a concorrência, portanto, ao âmbito local. Em São Paulo, por exemplo, a liderança era francamente disputada por Tupi, Record e Excelsior, que se alternavam no topo do *ranking* até a Globo assumir a liderança, com 30% da audiência, em 1969. Algo semelhante ocorre no Rio de Janeiro, onde a rivalidade entre TV Rio, Tupi e, posteriormente, Excelsior foi suplantada pela liderança da Globo, que alcançou 45% de audiência em 1966.<sup>135</sup>

O aumento do nível de profissionalização do mercado representou a derrocada das emissoras de Chateaubriand e a ascensão da Rede Globo, que a partir de então passou a moldar o padrão competitivo, criando barreiras próprias, consolidando sua ascendência com base na expansão de sua rede nacional e no desenvolvimento de um “padrão tecnoestético” próprio.<sup>136</sup> Resulta desse período transitório um mercado concentrado e centralizado com características oligopólicas, conforme analisa Bolaño:

A década de 1970 mostra uma estrutura de mercado completamente distinta daquela que predominou nos primeiros tempos da televisão brasileira, com a constituição do sistema de redes e a construção de fortes barreiras à entrada (pelo menos no que se refere à Globo), podendo-se, agora sim caracterizar um mercado essencialmente oligopólico. É a partir desse momento que se pode falar com propriedade em uma Indústria Cultural setorial e nacionalmente integrada que constitui um ramo interessante ao capital monopolista (BOLAÑO, 2004: 199).

O curto caminho percorrido pela Globo para alcançar a liderança em menos de cinco anos foi alicerçado por alianças com o Estado ditatorial e com o capital estrangeiro, que garantiram apoio político e investimento financeiro para a formação de sua rede nacional.

A parceria que garantiu à recém-constituída TV Globo o capital necessário à sua estruturação foi firmada com o grupo estadunidense Time/Life, que pretendia expandir sua atuação na América Latina. No horizonte dos grupos estava a formação de

---

<sup>135</sup> Dados extraídos da tabela sobre audiência de TV de Rio de Janeiro e São Paulo entre 1960 e 1982. BOLAÑO, 2004: 105, Apud POTSCH, 1982.

<sup>136</sup> Cf. Bolaño, 1995.

uma rede nacional de televisão.<sup>137</sup> Embora fosse proibida a participação de estrangeiros na orientação intelectual e administrativa de sociedades concessionárias de televisão, conforme estipulado pelo artigo 160 da Constituição vigente, Globo e Time/Life assinaram os primeiros contratos em 1962. Para enfrentar as restrições impostas pelo Brasil e demais países do continente, os norte-americanos estabeleciam sociedade com empresas locais, ocupando posição minoritária e criavam outras artimanhas para dissimular sua participação acionária.

O artifício utilizado para burlar a Constituição brasileira foi a assinatura de um contrato formalizando a relação entre as duas empresas, na qual a Time/Life prestaria ampla assistência técnica à Globo na estruturação de sua emissora de televisão. Para definir o que as partes envolvidas consideravam como assistência técnica, foi transcrita no contrato<sup>138</sup> longa lista de atividades, entre elas: assistência no campo da técnica administrativa; novas técnicas e processos relacionados à programação; atividade de controles financeiros, orçamentários e contábeis; assistência na área de pessoal; orientação em relação aos equipamentos; operação de televisão comercial em seus aspectos técnicos e administrativos (HERZ, 1991: 253-257).

Os recursos transferidos para a Globo não eram registrados como investimento direto. Uma criativa arquitetura contábil-administrativa, registrada nos contratos, estabelecia mecanismos para encobrir os fluxos de investimento e de repartição de lucros entre as empresas. Os recursos investidos inicialmente na Globo pelo grupo norte-americano – aproximadamente cinco milhões de dólares – foram contabilizados como resultado de uma operação imobiliária envolvendo a venda do edifício-sede da emissora para a Time/Life. Pelo aluguel do edifício a Globo pagaria um valor equivalente a 45% de seu lucro líquido mensal. A divisão dos lucros seria complementada com o pagamento de 3% de sua renda bruta, camuflados como retribuição pelos serviços de assistência técnica e treinamento de pessoal. O contrato

---

<sup>137</sup> A Globo havia pedido autorização para instalar estações de rádio em 23 cidades (já tinha três no Rio), e em algumas delas a autorização era também para instalação de emissora de televisão (CAPARELLI, 1982: 27).

<sup>138</sup> Herz (1991) apresenta, nos anexos de seu livro “A história secreta da Rede Globo”, os contratos assinados entre Globo e Time/Life: contrato principal (principais dispositivos) (245-250); contrato de assistência técnica (253-257); e contrato de arrendamento do edifício (261-273).

determinava também que os valores seriam aferidos pela empresa de auditoria norte-americana Ernest & Ernest.

Caparelli sugere que a articulação de interesses envolvidos nos negócios entre Globo e Time/Life estava relacionada à esfera do Departamento de Estado norte-americano e ao presidente Eisenhower. Tal envolvimento se explicaria pela indicação de Claire Luce para embaixadora dos Estados Unidos no Brasil no mesmo período em que as duas empresas iniciaram negociações. Claire Luce era esposa de Henry Luce, proprietário da Time/Life. Segundo Caparelli, o veto do Senado à indicação de Claire para a embaixada provocou “uma edição escandalizada do jornal *O Globo* do Rio de Janeiro” (1982: 28).

A incursão do grupo Time/Life no Brasil representava apenas a ponta do *iceberg* de nossa subordinação ao capital estrangeiro. Conforme explicita Caparelli, a televisão brasileira, que havia constituído laços de dependência com a “importação de programas e já dependia de assistência técnica, agora aprofundava também sua vinculação financeira com as vanguardas do capital internacional do setor da indústria cultural” (CAPARELLI, 1982: 31).

A entrada de capitais externos na televisão não ocorria de forma isolada, gerando conflito de interesses em vários setores da economia. Mas, no caso televisão, as denúncias ganharam grande repercussão – afinal “os prejudicados pela entrada maciça de dólares tinham, nas mãos, televisão, rádio e jornais, para uma mobilização da opinião pública” e pressionaram governo e Congresso para impedir a continuidade da ilegalidade (CAPARELLI, 1982: 25).<sup>139</sup>

As denúncias partiram de João Calmon, presidente da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert), vinculado aos Diários Associados, e motivaram a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional. A CPI desenvolveu amplo trabalho investigativo durante 1966, colhendo depoimentos e analisando farta documentação. Ao final, aprovou por unanimidade o parecer do relator Djalma Marinho, concluindo que os acordos entre as empresas violavam a Constituição,

---

<sup>139</sup> Caparelli registra que, antes de se aliar à Globo, a Time/Life havia procurado outros grupos nacionais, como o jornal *O Estado de São Paulo* e os Diários Associados, mas ambos recusaram a entrada de capital externo (1982: 26).

sugerindo ao Poder Executivo a aplicação de punição à empresa, ou seja, a cassação da concessão da TV Globo – sanção que não se concretizou. Após a emissão de parecer pelo consultor-geral da República favorável à emissora, o então presidente marechal Castelo Branco concedeu prazo de 90 dias para a emissora regularizar sua situação, fato que ocorreu com a sua “nacionalização” em 1968 (HERZ, 1991: 190). Como herança, a Time/Life deixou uma empresa economicamente estruturada, com padrões de administração, produção e programação estadunidenses.

Foram atribuídas a membros do governo, especialmente ao ministro do Planejamento Roberto Campos, injunções para impedir a cassação da concessão da Globo. Porém, movimentações conjuntas entre o governo e a emissora, nesse mesmo período, revelam o interesse governamental em preservar a Globo visando à construção de uma aliança, conforme analisa Rocha Filho:

Apesar de Chateaubriand ter instalado o maior parque industrial jornalístico no país, o constatável é que seu vasto império das comunicações atingiu seu apogeu na fase do populismo de Vargas, parte da “era” juscelinista e, com menos força, durante o Governo Jango Goulart. De sorte que o movimento de março de 1964, desejando romper radicalmente com o “populismo” de qualquer matiz, necessitava no setor de televisão estabelecer negociações com grupos políticos “inimigos” do populismo e que encarnassem pragmaticamente o novo ideário da “revolução”. Pelos antecedentes do contrato, nada mais próximo às linhas do novo esquema de poder do que um empresário que “adiantou-se” ao pacto político que se consolidaria, compôs a “aliança” entre capital nacional e o internacional na área das comunicações audiovisuais. Acresce a todos os argumentos o de que a TV Globo ainda não entrara em funcionamento, estando então completamente fora do exame da opinião pública. Assim tudo aqui estava por se construir com o aval do Estado e do capital internacional (ROCHA FILHO, Apud BOLAÑO, 2002: 117).

Essa aliança insere-se na estratégia do governo militar para acelerar o desenvolvimento econômico, estimulando a expansão capitalista através da concentração de capitais em setores que contribuíssem diretamente para a ampliação do parque industrial nacional e a formação de um mercado de consumo de massa. Conforme afirma Jambeiro, “os militares viam na televisão um instrumento importante

para promover suas ideias sobre segurança nacional e modernização das estruturas econômicas e sociais do país” (2002: 75).

O governo precisava de veículo de comunicação com alcance nacional, que servisse de suporte ao projeto econômico fosse também instrumento de legitimação política de suas ações relacionadas à Doutrina de Segurança Nacional. Apoiador “de primeira hora” do golpe militar, Roberto Marinho não teria problemas em consumir essa aliança, validando seus projetos. Em suma, os militares esforçavam-se para que a Globo, como empresa monopolista, pudesse promover mudanças qualitativas no mercado a partir da implantação de sua rede nacional de televisão, incentivando o crescimento do mercado de aparelhos receptores, ampliando o alcance da publicidade como motor da indústria de consumo, e criando uma unidade nacional em torno de sua pauta política.

Ridenti considera evidente o esforço modernizador da ditadura a partir de 1970 nas áreas de comunicação e cultura, “incentivando o desenvolvimento capitalista privado ou até atuando diretamente por intermédio do Estado”. Cita, além da aliança com a Globo em torno das transmissões nacionais, a criação de órgãos estatais nas duas áreas, entre eles, Embratel, Ministério das Comunicações, Embrafilme, Instituto Nacional do Livro, Serviço Nacional de Teatro, Funarte e Conselho Federal de Cultura (2003: 155).

Como parte fundamental desse esforço modernizador, o governo ditatorial direcionou investimentos vultosos na estruturação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), órgão responsável pela implantação de moderna infraestrutura nesse setor, interligando estados e territórios por uma rede de micro-ondas, viabilizando transmissões simultâneas com amplitude nacional e o contato televisivo via satélite com o resto do mundo. A rede foi inaugurada no dia 1º de setembro de 1969 com a transmissão do *Jornal Nacional* da Rede Globo – primeiro programa jornalístico de caráter nacional –, que se distinguiu como principal instrumento da integração nacional conforme desejado pelo governo militar.

Esse episódio marca importante ruptura com a arcaica estrutura regional, dando à televisão a dimensão de indústria cultural. Na avaliação de Bolaño, “tanto a criação de um Sistema Nacional de Telecomunicações como o aparecimento da

Indústria Cultural permitirão a superação de pontos de estrangulamento que dificultavam o processo de acumulação de capital” (2004: 33). A partir de então, o mercado passa a se estruturar de forma oligopólica, atraindo grandes capitais para a produção de informação e cultura.

Paralelamente à formação de um sistema nacional de telecomunicações, o governo tomou medidas para estimular o desenvolvimento da indústria eletroeletrônica, ampliando a produção dos aparelhos receptores no país, provocando a queda dos preços e o aumento no consumo. Em 1968, apoiou a aprovação de lei criando crédito de até 36 prestações para a aquisição de aparelhos de televisão com juros baixos. Vimos anteriormente que essa medida provocou rápido aumento nas vendas, ampliando o número de aparelhos instalados no país. Entre 1968 e 1970 foram vendidos mais de dois milhões de televisores no país, como se vê na *Tabela 4*.<sup>140</sup>

Nesse cenário, a relação entre televisão e publicidade passa por mudanças relevantes. Os investimentos promovidos na televisão dão à publicidade nova dimensão. A formação das redes cria um mercado nacional para a publicidade e amplia a capacidade de exposição de marcas e produtos. Ao superar as fronteiras regionais, a publicidade passa a formatar um mercado consumidor com dimensões nacionais.

Por outro lado, o investimento na criação de centrais próprias de produção, inicialmente promovido pela Globo, rompe com mecanismos arraigados de dependência das agências. Até então, as emissoras submetiam suas produções à aprovação prévia para obter financiamento dos anunciantes.

A criação da Central Globo de Produções pela Globo, contratando inclusive elementos que eram funcionários dos anunciantes [...] tem profundas implicações estratégicas: a propaganda passa a ser definida em função do telespectador em primeiro lugar, como meio de ser posteriormente comercializada com os anunciantes; a comercialização mudou o próprio conceito de produto; não é mais o programa em si que é vendido – caso dos patrocínios tradicionais, onde o anunciante se apresentava como dono do programa [...]; ao contrário, passa-se a deixar claro que é

---

<sup>140</sup> Conforme dados da Associação Brasileira da Indústria Eletro Eletrônica (Abinee), citados por Bolaño (2004: 62), entre 1968 e 1970, foram vendidos aproximadamente dois milhões e duzentos e quarenta mil aparelhos de televisão.

o tempo comercial que está sendo comercializado –, na verdade, o que se vende é a própria audiência (possibilidade de contato com o telespectador) (SILVA, Apud BOLAÑO, 2004: 118-119).

Dessa forma, a emissora conquista mais autonomia e passa a definir sua grade de programação a partir de sua estratégia comercial, negociada em momento posterior com as agências. A audiência torna-se produto da emissora, que ela valora e arbitra de acordo com seu próprio desempenho – aferido por institutos de pesquisa, como o Ibope – e comercializa com as agências. Esses ajustes beneficiam as emissoras com maior capacidade de investimento em produção e alcance territorial, elementos fundamentais para atrair os grandes anunciantes. O novo mecanismo fortalece cada vez mais a emissora líder, que monopoliza a maior parte do investimento publicitário e, com isso, alcança maior capacidade competitiva, criando um círculo vicioso.

O aumento do nível de investimento publicitário nesse período é incrementado pelos investimentos das empresas estrangeiras de bens de consumo que aportavam no país, atraídas pela política de abertura dos mercados e pela ampliação da propaganda estatal na televisão. Entre 1969 e 1978 a publicidade cresceu 700% no país.<sup>141</sup>

Como parte do projeto de “Integração Nacional”, outras medidas foram tomadas pelo governo para beneficiar as empresas de radiodifusão, visando à alavancagem das redes nacionais de televisão, como a isenção de taxas para a importação de equipamentos e o subsídio das taxas de serviço de telecomunicações. Além disso, o governo intensificou os projetos de eletrificação de diversas regiões do país, e as prefeituras arcaram com a construção de torres, sem as quais a televisão não chegaria. Entre 1969 e 1979, a inflação acumulada foi de 1.233%, enquanto a tarifa básica para uso da rede de micro-ondas aumentou 124%.<sup>142</sup> O intervencionismo estatal mais uma vez mostraria sua vertente “privatista” (COUTINHO, 2008: 126-127), utilizando recursos do Estado para beneficiar o desenvolvimento de determinados setores e empresas.

---

<sup>141</sup> Cf. JAMBEIRO, 2002: 81.

<sup>142</sup> Cf. JAMBEIRO, 2002: 80.

Apesar da compatibilidade de interesses entre a Globo e os militares, “o Estado não poderia deixar de lançar mão do poder para submeter a televisão ao seu projeto específico”, utilizando mecanismos de censura como forma institucional de controle (BOLAÑO, 2004: 123).

Em razão da conjuntura política em que opera, sobretudo no período entre 1968/1975, a Indústria Cultural da televisão foi profundamente controlada pelo Estado autoritário através da censura, de resto como quase todos os outros setores da “comunicação de massa”. Esse ponto nos parece fundamental porque, embora o Estado tenha contribuído grandemente para a consolidação dessa Indústria Cultural pelo seu próprio modo de operar, não seria possível pensar-se que há uma coerência, uma continuidade, uma congruência sem mais entre a Indústria Cultural e o poder político (ROCHA FILHO, Apud BOLAÑO, 2002: 123).

Além da censura e dos mecanismos de controle/incentivo financeiro da publicidade estatal, o Estado ditatorial utilizou a possibilidade de cassação das concessões como forma de controle das emissoras. Embora o foco de nossa análise recaia sobre a relação entre a Globo e o regime ditatorial, cabe lembrar que o governo mantinha influência nas demais emissoras, utilizando mecanismos de controle e pressão semelhantes.

### **2.3.3. Hegemonia cultural**

A formação das redes nacionais consolida uma indústria cultural protagonizada por empresas de caráter monopolista e produz nova hegemonia no campo da cultura, com preponderância da cultura midiaticizada sobre outras formas de expressão. Rubim e Rubim (2008) abordam essa questão, ao analisar a relação entre televisão e políticas culturais no período militar e a “transição de dominâncias e hegemonias” de uma cultura estruturada a partir do circuito escolar-universitário e o ciclo hegemônico pelas mídias, liderado pela televisão.

O circuito cultural escolar-universitário tinha características tradicionalmente elitistas, decorrentes da estrutura educacional brasileira que não

universalizou o ensino escolar nem democratizou o acesso à universidade. Muito embora esse circuito possa ser caracterizado como excludente, é possível destacar outra face, constituída por intensa produção cultural de grupos e movimentos que buscavam sua democratização e que resistiram à ditadura militar.

Em seu território, e em torno dele, surgiram importantes centros de produção e movimentos de expressão cultural identificados com a cultura nacional-popular,<sup>143</sup> como os grupos teatrais Arena, Opinião, Oficina e TPC; o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC-UNE); a Bossa Nova; o Cinema Novo. Neles se destacaram artistas e intelectuais de expressão, ligados à literatura, ao cinema, à música, à dramaturgia e às artes plásticas, como Oduvaldo Vianna Filho (Vianinha), Augusto Boal, Gianfrancesco Guarnieri, Glauber Rocha, Juca de Oliveira, Paulo José, Leon Hirszman, Ferreira Gullar, Nelson Pereira dos Santos, Cacá Diegues, Joaquim Pedro de Andrade, Ruy Guerra, Eduardo Coutinho, Carlos Lyra, Sérgio Ricardo, Edu Lobo.<sup>144</sup>

A transição de dominâncias sustentada pelo governo militar marca, na análise de Coutinho, a efetivação dos monopólios como articuladores de um novo sistema de organização da cultura, protagonizado pela televisão, com repercussão em outros campos:

O regime ditatorial-militar criou as condições políticas necessárias à passagem do capitalismo brasileiro para uma nova etapa, a etapa da dominação dos monopólios, a etapa do capitalismo monopolista de Estado. Com isso, introduziu-se um fato novo no sistema de organização da cultura: uma parte substancial do mesmo, a dos meios de comunicação de massa, passou a ser dominada por grandes monopólios. A televisão é o caso mais evidente. Mas o fenômeno se manifesta também em outras áreas, como a grande imprensa, o cinema, etc. O “capital mínimo” (Marx) necessário à criação de um organismo cultural tornou-se agora tão elevado, em setores fundamentais, que somente os grandes grupos monopolistas podem dispor do mesmo (COUTINHO, 2000: 32-33).

---

<sup>143</sup> Trabalho com conceito de nacional-popular conforme expresso por Carlos Nelson Coutinho (2000: 59): como “*oposição democrática*, no plano da cultura” à cultura elitista “ornamental” ou “intimista”.

<sup>144</sup> Cf. Ridenti, 2003.

Exemplo singular dessa transição – apresentado por Rubim e Rubim “em uma dimensão microssocial” – pode ser identificado no processo de apropriação dos festivais da canção pelas redes de televisão, que vai “afetar toda a cultura e a sociedade no Brasil”. Com raízes no circuito universitário, os festivais passam inicialmente por fase híbrida, conjugando elementos da cultura anterior com as características da nova cultura midiática. Os festivais da Record – considerados pelos autores “os exemplares mais belos desta mestiçagem político-cultural” – apresentam “tanto uma conotação marcadamente político-cultural, porque inscrita nas disputas presentes na juventude e no movimento estudantil [...] quanto uma conformação de programa produzido e já subsumido a uma perspectiva televisiva”. Em momento posterior, os Festivais Internacionais da Canção da Rede Globo demonstraram características nitidamente midiáticas, inseridos na lógica da indústria cultural, “totalmente higienizados e destituídos de dispositivos políticos, estudantis e universitários” (RUBIM; RUBIM, 2008: 7).

O avanço da ditadura representa a derrota dos setores democráticos, a desarticulação de parcela expressiva da sociedade civil – sobretudo as entidades e organizações de caráter popular e democrático – e a asfixia dos espaços públicos de debate. Nesse período, conforme a interpretação de Ridenti,

perdeu-se a *proximidade imaginativa* da revolução social, paralelamente à modernização conservadora da sociedade brasileira e à constatação de que o acesso às novas tecnologias não correspondeu às esperanças libertárias no progresso técnico em si [...] o *ensaio geral de socialização da cultura* frustrou-se antes da realização da esperada revolução brasileira, que se realizou pelas avessas, sob a bota dos militares, que depois promoveriam a *transição lenta, gradual e segura* para a democracia, garantindo a continuidade do poder político e econômico das classes dominantes (RIDENTI, 2003: 154).

A mídia prevalece como “esfera de publicização hegemônica”. A formação da opinião pública e dos consensos realiza-se num debate surdo por ela promovido. Com enfraquecimento crescente da estrutura educacional e demais espaços públicos, a mídia não encontra circuitos estruturados que possam disputar ou, ao menos, diminuir sua incidência.

Conclui-se essa transição com a reestruturação do panorama cultural. A inauguração de uma nova lógica de indústria cultural, hegemônica pela cultura midiática – que influenciou o desenvolvimento de outros setores, como o fonográfico e o editorial –, consolida um mercado de bens culturais, em que “a sociabilidade passa a ser estruturada como sociedade em rede [...] ambientada pela comunicação, em especial a midiática” (RUBIM; RUBIM, 2008: 8-9).

Um dos pilares centrais que alicerçou a hegemonia da cultura midiática foi a massificação de uma linha de programação na televisão baseada na importação de séries e filmes norte-americanos, e na produção nacional elaborada nos centros de produção das emissoras concentrados no eixo Rio-São Paulo. À frente desse processo, a Globo investia na consolidação de sua liderança a partir da expansão da rede e no desenvolvimento de padrão próprio de qualidade, definido por muitos como padrão essencialmente técnico. O foco no aspecto puramente técnico é considerado por Miranda e Pereira insuficiente para compreender o significado desse padrão. A sofisticação técnica e de linguagem são apenas parte dos componentes que o definem.

Qualquer tentativa de definição mais sistemática do chamado Padrão Globo de Qualidade deve, necessária e inicialmente, chamar a atenção para aquilo que pode ser considerado o pressuposto material básico desse mesmo padrão, isto é, a alta sofisticação tecnológica da Rede Globo como um todo, o que é um dos aspectos mais visíveis de uma enorme concentração de capital. No entanto chamar a atenção para esse ponto não equivale, de modo algum, a fazer da existência desse padrão uma decorrência necessária da referida concentração. Aquele se explica antes por uma estratégia de conquista de mercado aliada a uma definição ideológica que, como tal, não precisa estar necessariamente explicitada de modo totalmente consciente (MIRANDA; PEREIRA, Apud BOLAÑO, 2004: 130).

Como materialização desse padrão de qualidade, Bolaño cita os programas *Fantástico*, *Globo Repórter*, *A grande família*, *Ciranda*, *cirandinha*, as novelas das 22h e as “séries brasileiras”, exibidos no chamado “horário nobre” – compreendido entre 18 e 22 horas –, em que a emissora concentrou sua estratégia na luta pela audiência (BOLAÑO, 2004: 130-131).

A pesquisa da Abepec<sup>145</sup> revela informações expressivas sobre o perfil da programação exibida pela televisão na segunda metade da década de 1970 – representadas nas *Tabelas 7 e 8*.

**Tabela 7**

Gênero dos programas	%	Total
Cinema	22%	Entretimento 79%
Seriados	14%	
Novela	12%	
Desenho animado	7%	
Variedades	6%	
Esportes	5%	
Programa de auditório	3%	
Humorismo	2%	
Outros	8%	
Informativos	12%	21%
Educativos	4%	
Especiais	5%	

A pesquisa apresenta a televisão como veículo quase exclusivamente dedicado ao entretenimento, como está representado na *Tabela 7*. Programas dos gêneros cinema, seriados, desenhos animados, música, humorismo, esportes, programas de auditório e variedades ocupam 79% da grade. Os demais 21% são preenchidos por programas informativos, educativos e especiais. Em suma, a cada 10 horas de programação oito são de entretenimento e duas de programas jornalísticos e educativos<sup>146</sup> (CAPARELLI, 1982: 38-45).

A predominância dos programas de entretenimento na televisão no final da década de 1970 indica tendência, que se confirmará nas seguintes, de absorção dos demais gêneros por esse. As fronteiras entre eles vão-se mostrar cada vez mais tênues e, em alguns casos, vão desaparecer. Programas jornalísticos, de debates e documentários, de caráter eminentemente informativo, por exemplo, são envolvidos pela lógica do entretenimento e passam a ser mesclados a gêneros como humor e variedades –

<sup>145</sup> Pesquisa realizada em 1978. Ver Caparelli, 1982: 36-44.

<sup>146</sup> A pesquisa apresenta dados detalhados por estado e por gênero de programação. Ver Caparelli, 1982: 45-56.

principalmente relacionados a comportamento; portanto, embora as diretrizes do Código Brasileiro de Telecomunicações<sup>147</sup> apontem para a subordinação da programação às finalidades educativas e culturais, na prática ocorre o inverso, com o entretenimento condicionando os demais gêneros. Não podemos, contudo, esquecer que o binômio audiência/publicidade é o maior condicionante das grades de programação, e a opção das emissoras em regra recai sobre os gêneros que possibilitam a conquista rápida da audiência e sua fidelização.

**Tabela 8**<sup>148</sup>

Origem da produção exibida por região						
	Nordeste	Leste	Centro-Oeste	Norte	Sul	Média geral
<b>Estrangeira</b>	47%	51%	46%	49%	48%	48%
<b>Nacional</b>	45%	26%	48%	44%	24%	34%
<b>Regional</b>	-	8%	-	1%	4%	4%
<b>Local</b>	8%	15%	6%	6%	20%	14%

Ainda sobre o perfil da programação, podemos observar na *Tabela 8* que quase metade da programação (48%) é de origem estrangeira: apresenta maior incidência no Rio Grande do Norte (66%) e menor em Alagoas (32%), o que demonstra o alto grau de internacionalização da televisão brasileira. Essa fase é resultante – como analisamos –, de longa relação de dependência cultural, herdada do rádio e intensificada, sobretudo, a partir do videoteipe. O investimento do imperialismo cultural norte-americano intensificou-se na década de 1960, perfeitamente exemplificado pela incursão da Time/Life no mercado brasileiro; e na década seguinte com a consolidação do ramo que unifica “cultura de massa e entretenimento” como um dos principais do comércio internacional.

Voltando à pesquisa, as produções nacionais aparecem em segundo lugar com média geral de 34%, manifestando menor índice no Rio Grande do Norte (21%) e

<sup>147</sup> Lei 4.117/1962, art. 38.: “Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas [...] d) os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinadas às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País”.

<sup>148</sup> Tabela construída a partir dos diagramas apresentados por Caparelli (1982: 39-44). Dados por estado encontram-se nas páginas 36-37 dessa sua obra.

maior em Alagoas (65%). Essa categoria representa os programas gerados em região diferente daquela em que está inserida a emissora, ou seja, nos centros de produção das redes de televisão localizados no eixo Rio-São Paulo. A concentração das produções nas duas capitais equivale a mais de 60% da produção brasileira exibida no país. Em alguns estados esse percentual pode chegar perto dos 100%. Em Alagoas, por exemplo, representa 65% dos 68% relativos aos programas produzidos no país.

A confirmação dessa tendência levará ao fortalecimento dos centros de produção e consolidação de um modelo de televisão com característica produtora. Ou seja, diferentemente do que ocorre em outros países, essas emissoras produzem a maior parte, ou no caso da Globo a totalidade dos programas (nacionais) que exibem. Uma parte diminuta, das demais, é coproduzida ou comprada de produtoras independentes.

Uma consequência dessa concentração é o baixo índice das produções regionais e locais<sup>149</sup> que, somadas, alcançam índices mais expressivos nas regiões Sul (24%) e Leste (23%), que abrangem São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente, conforme critério utilizado pela pesquisa.<sup>150</sup> Tais produções apresentam índices de 8% no Nordeste, 6% no Centro-Oeste e 7% na Região Norte.<sup>151</sup>

Esses resultados demonstram que “mais de 80% do espaço dos programas é ocupado por material proveniente de universos culturais diversos daquele peculiar à população à qual se destina” (CAPARELLI, 1982: 35), o que nos permite concluir que a hegemonia cultural construída pela televisão comercial apresenta forte influência dos padrões estadunidenses e de elementos standardizadores de uma pretensa cultura nacional, em detrimento da diversidade cultural regional e local.

---

<sup>149</sup> Pela definição da pesquisa, *produção local* é “programa produzido na área de emissão do canal”; *produção regional* é “programa produzido fora da área de penetração, mas na mesma região geocultural” (CAPARELLI, 1982: 38).

<sup>150</sup> A Abepec utilizou critérios diferentes de abrangência para as regiões Sul e Leste (Sudeste). Para a pesquisa, a Região Sul inclui: RS, SC, PR e SP; a Leste: MG, RJ e ES (CAPARELLI, 1982: 35).

<sup>151</sup> Caparelli ressalva que a pesquisa mapeou a origem da produção, mas não registrou a utilização de conteúdo estrangeiro em programas nacionais nem a influência dos formatos de programação estrangeira nas produções nacionais.

### 2.3.4. TV estatal: entre impedimentos e restrições

Os estudos disponíveis sobre televisão no Brasil registram lacuna de quase duas décadas entre o início da televisão comercial, com a inauguração da TV Tupi em 1950, e as primeiras experiências de caráter estatal, a partir de 1968, com a instalação da TV Universitária de Pernambuco. Poucos mencionam a ocorrência de iniciativas para implantar emissoras vinculadas ao Estado, ainda na década de 1950, que não se concretizaram devido a ações deliberadas de governantes para beneficiar o setor privado, que temia a concorrência direta com emissoras estatais.

Essas iniciativas tiveram origem nas concessões outorgadas, por Getúlio Vargas após seu retorno à Presidência da República em 1951, aos órgãos estatais que operavam estações de rádio. Entre os contemplados estavam a Prefeitura do Rio de Janeiro,<sup>152</sup> que desenvolvia projetos educativos na Rádio Roquette-Pinto; o Ministério da Educação e Saúde,<sup>153</sup> que operava a Rádio MEC – estação que sucedeu a Rádio Sociedade, doada por Roquette-Pinto ao governo em 1936; e a Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional,<sup>154</sup> responsável pela Rádio Nacional, principal emissora do país.<sup>155</sup>

O primeiro caso, envolvendo o projeto de instalação de uma emissora educativa pela Prefeitura do Rio de Janeiro, conforme relato de Milanez (2007), foi denunciado pela revista *Publicidade e Negócio* (PN) em matéria de capa, “O escândalo da TV Educativa no Brasil”, publicada na edição de 19 de dezembro de 1960.<sup>156</sup>

Segundo a revista PN, o projeto para instalação da primeira emissora educativa no país foi formulado pela Comissão Técnica de Televisão (CTT),

---

<sup>152</sup> Decreto nº 30.832, de 10 de maio de 1952.

<sup>153</sup> Decreto nº 30.814, de 5 de maio de 1952.

<sup>154</sup> Decreto nº 29.254, de 30 de janeiro de 1951.

<sup>155</sup> Também recebeu concessões a Fundação Mauá do Ministério do Trabalho (Decreto nº 30.815, de 5 de maio de 1952), à qual estava ligada a Rádio Mauá. Neste caso, não foram encontrados registros sobre tentativas de implantação dessa emissora.

<sup>156</sup> Essa matéria é citada por Milanez (2007: 11-27) no livro *TVE Brasil: cenas de uma história*, que referencia como principal fonte desse episódio.

capitaneada por Roquette-Pinto<sup>157</sup> e Fernando Tude de Souza.<sup>158</sup> De acordo com as diretrizes da comissão, a TV Roquette-Pinto “deveria operar como uma pequena BBC”, abstendo-se de concorrer com outras estações, e deveria “corresponder ao máximo às suas finalidades educativas e culturais” (PN apud MILANEZ, 2007: 26).

Milanez registra que havia, num primeiro momento, esforço comum da municipalidade para implantar o projeto. Com apoio do prefeito João Carlos Vital, da Câmara de Vereadores e do Tribunal de Contas, a comissão trabalhou intensamente no detalhamento no projeto, que foi enviado em poucos meses para análise técnica e orçamentária dos fabricantes de equipamentos. Após troca de informações e remessa de propostas para a prefeitura, sagrou-se vencedora a empresa norte-americana Allan B. Dumont Laboratories, que assinou contrato de 473 mil dólares, o equivalente a 12 milhões e 400 mil cruzeiros, a moeda brasileira da época.<sup>159</sup> Como parte desses esforços, a Câmara de Vereadores aprovou o orçamento para viabilizar a instalação da emissora, e o Tribunal de Contas do Distrito Federal referendou o contrato com a Dumont em apenas oito dias.

Depois da assinatura do contrato e do pagamento da primeira parcela de 70 mil dólares, um imbróglio na Prefeitura do Rio de Janeiro levou a substituição do prefeito João Carlos Vital<sup>160</sup> pelo coronel Dulcídio do Espírito Santo Cardoso. Cabe esclarecer que o prefeito do Distrito Federal neste período era nomeado pelo presidente da República. Com a troca de prefeito e a demissão de Tude de Souza da diretoria da

---

<sup>157</sup> O pioneirismo de Roquette-Pinto também na televisão é registrado por Milanez (2007: 17). “Em 1945, Roquette desenvolveu em sua pequena oficina um equipamento para transmissão de imagens. Era um aparelho rudimentar construído com suas próprias mãos. Esse teria sido o primeiro transmissor e receptor de televisão do país. O curioso inventor chegou a testar sua “geringonça”. Conseguiu transmitir, de um ponto a outro, da cidade do Rio de Janeiro, as letras A, B e I, em uma homenagem à Associação Brasileira de Imprensa” (Cf. CALMON, 1984).

<sup>158</sup> A CTT era formada por seu presidente, Roquette-Pinto; pelo diretor da emissora e responsável pelo projeto, Fernando Tude de Souza; pelo engenheiro da prefeitura José Oliveira Reis; e pelo general Lauro de Medeiros, considerado um dos maiores técnicos em eletrônica do país.

<sup>159</sup> “Depois de paga uma prestação inicial de 70 mil dólares, a Prefeitura pagaria cerca de 166 mil dólares durante a montagem da estação, sendo que os 50% seriam pagos a prazo em vários anos” (PN apud MILANEZ, 2007: 22).

<sup>160</sup> De acordo com o *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930 – CPDOC/FGV*, o afastamento de João Carlos Vital ocorreu em 1952, depois de intensa polêmica em torno do projeto de lei tributária desencadeada na imprensa, incompatibilizando sua relação com a Câmara. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao\\_carlos\\_vital](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/joao_carlos_vital)>.

Rádio Roquette-Pinto, o projeto da emissora de televisão foi sepultado. Conforme relato de Tude à PN,

a partir desse instante ninguém mais falou comigo ou com Roquette-Pinto sobre televisão educativa no Rio de Janeiro. O nosso projeto<sup>161</sup> que estava praticamente concretizado desapareceu dentro das gavetas do Palácio da Guanabara, sem que nenhum outro prefeito quisesse se preocupar com o assunto [...] as obras dos estúdios da TV foram imediatamente paralisadas, já que o meu substituto não demonstrou grande interesse pelo assunto. Enquanto isso, o equipamento técnico estava se deteriorando no cais de Nova York, com a Dumont pagando 40 dólares por dia pela armazenagem (Apud MILANEZ, 2007: 24).

Diante do silêncio e do abandono dos equipamentos, a Dumont cancelou o contrato com a Prefeitura do Rio de Janeiro, e o investimento inicial de 70 mil dólares foi perdido.

Milanez (2007: 25) registra, ainda que com menos detalhes, outra investida para construção de uma televisão educativa no Rio de Janeiro envolvendo Fernando Tude de Souza, no período em que foi diretor da Rádio Ministério da Educação. Esta emissora seria fruto de um convênio celebrado entre o governo federal e o municipal, assinado pelo ministro Cândido Mota Filho e pelo prefeito Alim Pedro,<sup>162</sup> para exploração conjunta de estação de televisão. A Rádio Ministério da Educação responderia pela parte educativa, enquanto a Roquette-Pinto ficaria com o setor didático. No entanto, assim como a experiência anterior, o projeto foi abortado pelos governantes.

Em outro caso, Murce (1975) e Herz (1977) relatam a tentativa de implantar uma estação de televisão vinculada à Rádio Nacional, durante o primeiro ano do

---

<sup>161</sup> A reportagem da revista PN ressalta os méritos técnicos do projeto: “O projeto elaborado pela CTT presidida por Roquette-Pinto, e que foi abandonado pela PDF nos escritórios da Dumont de Nova Jersey, segundo informações de técnicos da referida firma, serviu de base para a organização de diversas estações de TV em vários países. Existe até mesmo um livro-texto de televisão nos Estados Unidos que apresenta como modelo o projeto de uma estação de TV da municipalidade do Rio de Janeiro. Também a Universidade de São Francisco (Califórnia) montou sua telemissora baseada no projeto brasileiro da Comissão Técnica de Televisão (CTT)” (PN apud MILANEZ, 2007: 26).

<sup>162</sup> Alim Pedro foi prefeito do Distrito Federal entre setembro de 1954 e novembro de 1955. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930 – CPDOC/FGV.

governo de Juscelino Kubitschek. O presidente se comprometera com a instalação da emissora durante as comemorações dos 20 anos da rádio. Seguindo despacho presidencial, foram importados equipamentos “da melhor qualidade”, criando grande expectativa em torno da inauguração. Contudo, seguindo orientação governamental, esses equipamentos jamais foram instalados, sendo enviados para Brasília assim que chegaram à sede no Rio de Janeiro. Juscelino recuou diante da chantagem de Assis Chateaubriand, que ameaçava desenvolver campanha contra o governo, utilizando os veículos de comunicação de seu grupo, caso a emissora fosse instalada.

Segundo Murce, o empresário “vislumbrou o risco que correriam as Emissoras Associadas” em possível concorrência com a nova televisão. Cabe destacar que, apesar de sua vinculação com o governo, a Rádio Nacional atuava nos moldes comerciais, sendo, portanto concorrente das Emissoras Associadas. Numa época em que a televisão reproduzia em grande parte a experiência do rádio, a “TV Nacional levaria para suas antenas toda aquela incomensurável força e o amplo *know-how* que sempre demonstrara” (MURCE, 1975: 72), tornando-se concorrente indesejável às ambições de Chateaubriand.

Apesar das promessas de compra de novos equipamentos, o projeto da TV Nacional nunca foi efetivado. No ano seguinte, Juscelino Kubitschek tornou caducas essas concessões com a edição do Decreto 42.939/57, redistribuindo para emissoras comerciais os canais anteriormente destinados às emissoras do governo. O “canal 2”, que estava reservado para a TV Roquette-Pinto, foi cedido à Rádio Mayrink Veiga,<sup>163</sup> enquanto o “canal 4”, antes designado para a TV Nacional, foi entregue à Rádio Globo,<sup>164</sup> de Roberto Marinho (MILANEZ, 2007: 25).

Os métodos utilizados por Chateaubriand foram analisados com propriedade por Kucinski (1998: 163-168), que considera tal comportamento expressão de um tipo característico dos chamados “barões da imprensa”, que ganharam notoriedade “com o apogeu da imprensa escrita e sua descoberta como fonte de poder”, a partir da segunda metade do século XIX.

---

<sup>163</sup> Decreto nº 42.941 de 30 de dezembro de 1957. Esta concessão não chegou a ser utilizada pela Mayrink Veiga. Em 1963, ela foi comprada pela Excelsior.

<sup>164</sup> Decreto nº 42.940 de 30 de dezembro de 1957.

Os barões da imprensa eram detalhistas, movidos por obsessões e caprichos. Geriam seus negócios despoticamente, com notável brutalidade, temperada aqui e ali por lances de generosidade para com amigos especiais. Sentiam mais prazer no jogo sutil do poder indireto, da influência sobre os que detêm o poder formal, do que na acumulação do lucro capitalista [...] Todos acabaram brincando o jogo perigoso do poder. Quase todos chantagearam a burguesia tradicional (KUCINSKI, 1998: 165).

Chateaubriand tornou-se dono do maior grupo de comunicação do país – Diários e Emissoras Associados, formado por uma cadeia de jornais, emissoras de rádio e de televisão – “utilizando o dinheiro dos outros, e os favores do Estado” (KUCINSKI, 1998: 164). Articulado com os poderes da República, foi considerado uma das pessoas mais influentes do país por manter relação de amizade com todos os presidentes.<sup>165</sup>

As tentativas de formação de estações de televisão ligadas aos órgãos estatais são ilustrativas para mostrar que a ideia em torno de uma radiodifusão com viés cultural e educativo, desvinculada dos interesses comerciais, estava presente na sociedade, mesmo que restrita a circuitos intelectuais e técnicos. Por outro lado, demonstra o poder de pressão das empresas de radiodifusão, bem como o quanto os governantes eram suscetíveis às pressões dos barões da mídia.

A lacuna de duas décadas, portanto, não representou ausência de iniciativa ou de oportunidade, porém revela como o Estado brasileiro delegou a formação da televisão exclusivamente ao mercado, exemplo explícito de submissão aos interesses privados. Fato agravado pela falta de disposição do Estado em regular de forma mais intensa o setor.

Apenas a partir do final da década de 1960 são registradas as primeiras emissoras estatais de caráter educativo com a fundação da TV Universitária de Pernambuco, em 1967, e posteriormente da TV Cultura de São Paulo (1969) e da TV Educativa do Rio de Janeiro (1973). Segundo Milanez, em 1974 eram nove as emissoras educativas (2007: 33).

---

<sup>165</sup> Sobre Chateaubriand, ver também MORAES, Fernando. *Chatô: o rei do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

O funcionamento das TVs educativas foi regulamentado pelo Decreto nº 236 de 1967,<sup>166</sup> que complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. O Decreto restringe a programação dessas emissoras a transmissões de caráter estritamente educacionais, conforme explicita o artigo 13º: “A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”. Além disso, o decreto habilita para execução deste serviço “a União; os estados, territórios e municípios; as universidades brasileiras; e as fundações constituídas no Brasil, cujos Estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações” (artigo 14º), sendo necessária a comprovação por parte das universidades e fundações da posse dos recursos necessários para a realização do empreendimento (BRASIL, 1967).

Nessa fase, a televisão estatal foi orientada pelo projeto de teleducação, desenvolvido pelos governos militares com a finalidade de promover a qualificação maciça de mão-de-obra, integrando setores excluídos do circuito educacional tradicional aos projetos de desenvolvimento econômico. Com ampla articulação internacional, o projeto de teleducação era desenvolvido em diversos países da Europa e das Américas, com apoio de fundações privadas ligadas ao setor empresarial e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Entre 1965 e 1971, foram realizadas seis reuniões da Comissão Interamericana de Telecomunicações (Citel), cujos participantes eram autoridades e especialistas ligados aos Estados membros da OEA, para debater o desenvolvimento da teleducação no continente. Na visão Citel, a importância do projeto teleducação para o desenvolvimento dos países da América Latina está expressa nas resoluções da 3ª reunião anual na entidade realizada no Rio de Janeiro em 1968: “o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos está intimamente condicionado às mais amplas e eficientes oportunidades proporcionadas através do Rádio e Televisão Educativas” (MEC, 1982: 75).

---

<sup>166</sup> Apesar do notório anacronismo, este decreto permanece em vigor.

Analisando o cenário “desenvolvimentista” latino-americano, Germán Rey Beltrán identifica mudanças na relação do Estado com a televisão, que, além da função de propaganda oficial, deveria se integrar aos projetos modernizadores da sociedade:

Tratava-se de uma modernização que fortalecia a realidade instrumental das mídias, agora envolvidas na modificação das estruturas educacionais ou de saúde. Os projetos de televisão educativa, associados às televisões públicas, participavam da ideia de que as mídias massificariam a educação, apoiariam outros processos educacionais e permitiriam atingir, com relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos circuitos oficiais da educação (REY BELTRÁN, 2002: 91-92).

No Brasil, o projeto teleducação foi estruturado a partir da criação da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE) em 1967,<sup>167</sup> por determinação da Lei 5.198/67, com o objetivo de “produção, aquisição e distribuição de material audiovisual destinado à televisão educativa, contribuindo, direta ou indiretamente, para a expansão e o aperfeiçoamento do sistema de televisão educativa no país” (BRASIL, 1967b). A FCBTVE seria, portanto, responsável pela orientação pedagógica<sup>168</sup> e pelo fornecimento de programação para as emissoras educativas que seriam formadas a partir de então. Apesar dos objetivos ambiciosos da teleducação e do enorme desafio de estruturar um centro de produção para televisão, a verba destinada à FCBTVE correspondia a apenas 0,002% do orçamento do Ministério da Educação (MILANEZ, 2007: 36).

Segundo Milanez, o impulso ao desenvolvimento do projeto de *teleducação* no Brasil esteve associado à criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral),<sup>169</sup> e às determinações da Portaria Interministerial MEC/Minicom 480/70,<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Jesus Garcia Jimenez relata uma série de experiências de teleducação anteriores a 1967, utilizadas em circuito fechado. Segundo ele, a teleducação teve início no país na década de 1960 através da Fundação João Baptista do Amaral (JIMENEZ, 1970: 221-232).

<sup>168</sup> A responsabilidade pela supervisão didático-educativo das emissoras do Sistema Nacional de Televisão Educativa foi determinada pelo Decreto 60.596/67, que definiu o Estatuto da FCBTVE. Este mesmo decreto previu a possibilidade da fundação “dispor de órgãos específicos e veículos próprios” para o cumprimento de seus objetivos.

<sup>169</sup> Realizado na gestão do presidente-general Emílio Garrastazu Médici.

<sup>170</sup> Portaria assinada pelos ministros da Educação, Jarbas Passarinho, e das Comunicações, Higyno Corsetti.

tornando obrigatória e gratuita a transmissão de programas educativos durante cinco horas semanais nas emissoras comerciais, em horários pré-determinados. Como as emissoras não tinham condições de cumprir essa determinação com programação própria, coube ao Ministério da Educação produzir e fornecer através da *FCBTVE os programas educativos* (MILANEZ, 2007: 39-40).

Para dar uma ideia da produtividade do trabalho realizado, em caráter de urgência, para atender a tal objetivo, parece bastante assinalar que, em um estúdio de apenas 14 metros quadrados, a FCBTVE produziu mais de duas centenas de quilômetros de programação gravada em fitas de videoteipe (AMADO apud MILANEZ, 2007: 40)

As ações realizadas em 1970 demonstram o resultado do esforço empreendido pela equipe da FCBTVE: os programas produzidos chegaram a mais de 30 emissoras em todo o país; foram redigidos 426 roteiros, dos quais 317 resultaram em programas. Entre os que tiveram destaque, Milanez cita: “a série Flashes, com temas variados, como Utilidade pública, Pedagogia do sucesso, Tirando dúvida, Iniciação artística, Assistência domiciliar, Educação familiar e as séries de 15 minutos que eram acompanhadas de Cadernos MEC contendo ciências, português e utilidade pública” (2007: 40-41).

Sobre o projeto de teleducação, cabe destacar que sua implementação no Brasil se deu durante o período ditatorial e que seus objetivos, portanto, estavam associados ao projeto político e econômico dos setores dominantes, representados naquele momento pelos (consecutivos) governos presididos por militares. Neste sentido, a inserção da teleducação na política educacional teve como objetivo, segundo Laurindo Leal Filho, a centralização e controle dos cursos e programas escolares e consequentemente da “redução da penetração do conflito que ocorre na sociedade no aparelho educacional”:

Pode-se afirmar que as forças que detinham o controle do aparelho de Estado nessa época tentaram uma reorganização das formas de escolarização, buscando garantir maior eficiência na reprodução das relações de produção, de acordo com o seu projeto político e econômico. E não se tratava apenas – como lembra Althusser – da reprodução da qualificação da força de trabalho. Era algo que ia mais além;

buscava-se a inserção de todos os agentes sociais no projeto ideológico dominante (LEAL FILHO, 1988: 26).

O autor discorre ainda sobre a reorganização do aparelho educacional, demonstrando a correspondência entre as divisões da pirâmide social e os meios de escolarização predominantes:

Às camadas subalternas estaria reservada a aprendizagem prática do “saber fazer” (ler, escrever, contar) e da submissão à ordem estabelecida através das aulas de “moral e civismo” [...] Para as camadas médias mantém-se a escolarização formal através da expansão da rede de ensino superior privada e da ampliação dos cursos profissionalizantes, reservando-se para as camadas de renda mais altas as universidades públicas e os cursos de especialização no exterior [...] Com isso todos os agentes sociais encerram-se no projeto ideológico dominante que, por sua vez, se reproduz através dos agentes de escolarização formal e eletrônica (LEAL FILHO, 1988: 26).

É neste contexto que as emissoras educativas são criadas. Além da pioneira TV Universitária de Recife (canal 11), entre 1967 e 1971, o governo autorizou as concessões para emissoras educativas em Salvador (canal 9), Manaus (canal 2), Santa Maria, Rio Grande do Sul (canal 8), Porto Alegre (canal 7), Goiânia (canal 11), São Paulo (canal 2), Maceió (canal 3), Fortaleza (canal 5) e São Luiz (canal 2).<sup>171</sup> Essas emissoras estavam associadas, em boa parte, a governos estaduais e universidades, como determinava a legislação.

Ainda na década de 1970, o governo federal investiria na formação de duas emissoras ligadas diretamente a ele. Em 1973, outorgou uma concessão de um canal de televisão para a FCBTVE<sup>172</sup> e, em 1975, criou a Empresa Brasileira de Radiodifusão, a Radiobrás.<sup>173</sup> Nesse momento, além da coordenação do conjunto das emissoras, realizado através da FCBTVE, o governo passa a investir na montagem de uma estrutura própria.

---

<sup>171</sup> Cf. Milanez, 2007: 42.

<sup>172</sup> Decreto nº 72.634 de 16 de agosto de 1973.

<sup>173</sup> A Lei 6.301/75 autorizou o governo a criar a Radiobrás, fato que se consumou em 1976 através do Decreto 77.698/76.

Embora a legislação determinasse que a Radiobrás tivesse um perfil distinto das emissoras educativas, incluindo a possibilidade de exploração comercial e de veiculação de “programas informativos e de recreação”, sua transmissão seria restrita a “regiões de baixa densidade demográfica e reduzido interesse comercial e localidades consideradas estrategicamente importantes para a integração nacional”. Segundo Valente, esta condição caracteriza o caráter de “complementaridade marginal do modelo de radiodifusão pública”, naquele período. Em 1980, a Radiobrás contava com 40 emissoras de rádio e televisão instaladas: duas geradoras e cinco repetidoras de TV, dez rádios de Ondas Médias, 13 de rádio FM, duas de Ondas Curtas e oito de Ondas Tropicais. (VALENTE, 2009: 64-66).<sup>174</sup>

A TV educativa do MEC, foi estruturada a partir do Centro Nacional de Produção de Televisão Educativa, ligado à FCBTVE, financiado pelo governo da República Federal da Alemanha, através da Fundação Konrad Adenauer. Sediada no Rio de Janeiro, a emissora começou suas transmissões em caráter experimental em outubro de 1975, ocupando o mesmo canal 2, que foi cedido anteriormente para a montagem da TV Roquette-Pinto e depois passou para Excelsior e Mayrink Veiga. Inicialmente, transmitindo apenas aos domingos, aos poucos a emissora foi ampliando gradativamente até entrar em caráter definitivo em 1977, com seis horas de transmissão diária (MILANEZ, 2007: 42-51).

Cabe destacar ainda, a relação de subalternidade das emissoras públicas em relação às comerciais. Esta relação foi registrada em relatos de casos envolvendo a TV educativa do MEC no Rio de Janeiro e a TV Cultura de São Paulo.

O primeiro caso, relatado por Milanez, se refere à cessão do Estúdio Três da FCBTVE para a TV Globo, entre julho de 1976 e fevereiro de 1977, após o incêndio sofrido pela emissora de Roberto Marinho. Foi nesse estúdio que a Globo gravou uma série de capítulos das novelas *Saramandaia*, *O Feijão e o Sonho* e *A Escrava Isaura*. Milanez apresenta a crítica do *Jornal do Brasil* publicada na época:

Para uma emissora que se mantém com recursos provenientes de impostos públicos, não seria esta decisão

---

<sup>174</sup> Outros aspectos relacionados à formação da Radiobrás, bem como análises sobre a televisão pública no Brasil, ver Valente, 2009.

um tanto arbitrária? O que pensariam os contribuintes se soubessem que cooperam para o soerguimento da Rede Globo? E a TVE – tão carente de recursos – não poderia pelo menos extrair algum lucro alugando seu Estúdio Três – poderia render um bom dinheiro – em vez de simplesmente “ceder”, a título de cooperação? Cooperação, aliás, unilateral, porque em troca, o que receberá a TVE? As sucatas com que pretende produzir seus programas jornalísticos em 1977? A TV Globo, que não tem problemas financeiros, certamente não se negaria a pagar, se a questão tivesse sido conduzida com um pouco de habilidade administrativa pela TV (Jornal do Brasil, 24/04/1977, p. 27).<sup>175</sup>

Em outro caso, envolvendo a TV Cultura de São Paulo, Regina Mota analisa um artigo publicado pela revista *Visão*, em 3 março de 1976, no qual a revista faz um balanço da situação das TVs educativas no país até aquele momento. O artigo “A TV Educativa tem conserto?” critica a subordinação das emissoras educativas ao mercado e denuncia “uma fatídica reunião mantida entre pessoas do Canal 2 (TV Cultura de São Paulo) e das televisões comerciais, que teria determinado um acordo de cavalheiros: a Televisão Cultura, que é mantida pelo Governo do Estado, deveria evitar o sucesso, para não concorrer com as emissoras comerciais” (Apud MOTA, 1992: 54-55). Este fato, segundo o artigo da *Visão*, explicaria o fim precoce de programas da Cultura que estavam alcançando níveis positivos de audiência.

A submissão estatal aos interesses das emissoras comerciais levou o governo a reduzir o orçamento da FCBTVE no início dos anos 1980, ao mesmo tempo em que repassava à Fundação Roberto Marinho montante superior ao orçamento anual da Fundação estatal, para produção de programas educativos. Essa situação está explicitada em outras duas matérias analisados por Regina Mota, ambas publicadas pelo jornal *O Estado de São Paulo*. A primeira matéria, “Faltam verbas para a Televisão Educativa”,<sup>176</sup> traz uma declaração do secretário de Assuntos Tecnológicos do MEC, Cláudio Figueiredo, afirmando que o orçamento relativo ao ano de 1981 era de Cr\$ 200 milhões, valor que correspondia a um terço da verba gasta no ano anterior. Na outra matéria, “MEC dá 285 milhões para supletivo na TV”, o jornal publica a denúncia do

---

<sup>175</sup> *Jornal do Brasil*, 24 de abril de 1977, p. 27. Citado por Milanez, 2007: 71.

<sup>176</sup> “Faltam verbas para a televisão educativa”. *O Estado de São Paulo*, 7 de maio de 1980.

diretor da TV Educativa do Espírito Santo sobre o repasse de verbas públicas para a Fundação Roberto Marinho:

o MEC, por determinação do ministro do Planejamento, Delfim Neto, repassou à Fundação Roberto Marinho Cr\$ 285 milhões, para a realização de um curso supletivo de 1º grau, a ser veiculado por todas as emissoras de televisão do país, em cumprimento à Portaria 408 [...] (Apud MOTA, 1992: 57).<sup>177</sup>

Segundo análise de Mota, “este episódio, sem muita repercussão, marca a privatização da Teleducação e a entrada da TV Globo no negócio” (1992: 57).

Este episódio coincide, não por acaso, com mudanças que vão ocorrer na programação das emissoras educativas durante a década de 1980. Embora as restrições legais fossem mantidas, ocorre uma flexibilização na grade dessas TVs, com a ampliação paulatina de suas programações na direção de um perfil generalista. Essas mudanças ocorrem em um período caracterizado pelo “distensionamento” político do regime ditatorial, com a ocorrência de eleições diretas para governadores em 1982, a volta de exilados políticos e a campanha pelas eleições diretas para presidente.

---

<sup>177</sup> “MEC dá 285 milhões para supletivo na TV”. O Estado de São Paulo, 7 de maio de 1980. Segundo Mota, a mesma matéria apresenta outra denúncia em que a Globo tinha sido beneficiada pela EMBRATEL, tirando “a rede de TVs Educativas do ar, para abrir um canal de satélite destinado à transmissão de um jogo de futebol por aquela emissora” (1992: 57).

## **CIDADANIA E DIREITOS: COMUNICAÇÃO, SAÚDE E SUAS RELAÇÕES**

*A cidadania, como categoria concreta e imantada na totalidade do processo histórico-social, se torna inseparável das disputas hegemônicas que modelam o modo de pensar e agir dos indivíduos e das identidades coletivas, o que a transforma em mediação histórico-social cujo sentido e direção encontram-se em permanente processo de luta política, ideológica e teórica (ABREU, 2008: 15).*

O sentido de cidadania no Brasil está intimamente ligado ao processo de democratização do país e de reorganização da sociedade civil no final da ditadura militar. Nesse período, o resgate dos direitos políticos e a necessária afirmação de direitos sociais foram a base dos processos de “ativação da sociedade civil” e de “degradação da ditadura” (COUTINHO, 2001: 111). A complexificação da ordem capitalista no Brasil promovida pela “modernização-conservadora” da ditadura militar gerou, segundo Coutinho (2008: 130), condições para o fortalecimento da sociedade civil e a emergência de novos atores sociais.

A diversificação dos atores trouxe à tona antigas e novas demandas políticas e sociais, renovando e ampliando a “expectativa por direitos” e o próprio sentido de cidadania. Eder Sader (1988)<sup>178</sup> identificou parte desse movimento que surgia na grande São Paulo nos anos 1970 e 1980, formado pelo novo sindicalismo do “ABC”, pelos movimentos ligados às comunidades de base cristã, pelos clubes de mães e pelo movimento popular de saúde da zona leste. Motivados por necessidades e demandas próprias, esses movimentos tinham como horizonte comum a lutas contra a carestia e pela democratização do país.

---

<sup>178</sup> SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

Ao observarmos as práticas desses movimentos, nós nos damos conta de que eles efetuaram uma espécie de alargamento do espaço da política. Rechaçando a política tradicionalmente instituída e politizando questões do cotidiano nos lugares de trabalho e de moradia, eles ‘inventaram’ novas formas de política (SADER, 1988: 20).

É neste contexto que abordamos o tema da cidadania, trazendo para o primeiro plano o debate sobre o direito à comunicação, sobre o direito à saúde e a relação entre eles. O objetivo deste capítulo é discutir, a partir da compreensão do conceito de cidadania entremado aos processos históricos e as disputas de hegemonia, a pertinência do direito à comunicação como expressão das contradições e demandas relacionadas ao tempo presente e sua relevância para efetivação de outros direitos, como o direito à saúde.

Neste sentido, dividimos o capítulo em três partes. A primeira é dedicada ao debate sobre o conceito de cidadania e o processo histórico de construção dos direitos, como parte dos embates políticos e sociais. Na segunda parte, abordaremos o processo de constituição do direito à comunicação associado aos debates internacionais no âmbito da Unesco nas décadas de 1970 e 1980, suas repercussões no Brasil, e a ampliação de seu escopo, em novo contexto, três décadas depois. Na parte final analisaremos a construção do conceito de direito à saúde relacionado ao movimento da Reforma Sanitária Brasileira e sua afirmação como direito constitucional. Esta análise permitirá não só discutir a relação entre direito à saúde e direito à comunicação a partir das resoluções de cinco Conferências Nacionais de Saúde, mas também verificar a relevância do direito à comunicação para efetivação do direito à saúde no atual período.

### **3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADANIA**

Nesta seção, o conceito de cidadania será discutido de acordo com o enquadramento teórico-conceitual definido para esta tese. Em outras palavras, a análise deverá explorar sua relação com o conceito de democracia no contexto das disputas e embates político-culturais por hegemonia na sociedade.

Cabe frisar que não fazem parte desta abordagem concepções que reduzem o conceito de cidadania a práticas de filantropia e “ações de solidariedade privada”, intituladas de “ação cidadã” ou “compromisso social”, promovidas em grande parte por grandes empresas de comunicação, organismos financeiros e setores da indústria e do comércio. Também está fora do escopo proposto a associação entre cidadania e ações de “defesa do consumidor”, que igualmente tenta construir um sentido da cidadania com uma “aparência civilizada”, deslocado do contexto coletivo das lutas sociais (ABREU, 2008: 322-323).<sup>179</sup> Tem-se como objetivo discutir os elementos fundamentais do conceito de cidadania que vão alicerçar a análise sobre os direitos à comunicação e à saúde, e a articulação entre eles, realizada ao longo do capítulo.

A concepção moderna de cidadania, para Coutinho, está profundamente relacionada com o conceito de democracia, ou seja, com “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”. A democracia é compreendida por ele como sinônimo de “soberania popular” – conforme representada por Rousseau<sup>180</sup> –, como fruto de uma construção coletiva do espaço público com participação plena e consciente dos cidadãos no controle e na gestão da esfera pública (COUTINHO, 2008: 50). A cidadania, portanto, está diretamente relacionada com a institucionalidade democrática e a ideia de participação.

Outra dimensão do conceito de cidadania, a partir da sua relação imbricada com a democracia, é extraída por Coutinho ao explorar o conceito marxista de alienação:

Segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmos criados. A democracia pode ser sumariamente definida

---

<sup>179</sup> Sobre este tema, ver “A cidadania para além do capital”, último capítulo do livro *Para além dos direitos – Cidadania e hegemonia no mundo moderno*, de Haroldo Abreu (2008).

<sup>180</sup> Para Coutinho, Rousseau é o “mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno” (2008: 50). Sobre a obra de Rousseau como filósofo-político, ver o ensaio de Carlos Nelson Coutinho “Crítica e utopia em Rousseau”, que integra o livro *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*, editado pela Boitempo em 2011.

como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política (COUTINHO, 2008: 50).

Para ele, o conceito de cidadania é o que melhor expressa a “reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos” e, por consequência, o que melhor representa a própria democracia (COUTINHO, 2008: 50). Trabalharemos, portanto, com o conceito de cidadania associado à democracia conforme construção proposta por Coutinho, sintetizado da seguinte forma:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso da democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (2008: 50-51).

Desta forma, a cidadania deve ser pensada acima de tudo como processo histórico, cujas determinações estão relacionadas aos diferentes contextos econômico, político, cultural e social, representados em cada período.

Concepção semelhante é apresentada por Haroldo Abreu, no livro *Para além dos direitos – Cidadania e hegemonia no mundo moderno*. O autor compreende o estatuto da cidadania não como uma definição naturalmente dada, mas como uma mediação social, historicamente construída:

Não se trata de uma categoria supra-histórica, mas sim uma mediação politicamente objetivada conforme a correlação de forças existente, as condições do progresso de disputa pela hegemonia e as possibilidades objetivas da ordem social (ABREU, 2008: 12).

Portanto, tanto Abreu como Coutinho compreendem a cidadania como resultante das lutas permanentes por hegemonia, travadas entre as classes e suas frações, entrelaçadas a processos históricos de longa duração.

A cidadania, porém, não pode ser traduzida apenas a partir dos direitos positivados por leis, códigos e constituições. Segundo Abreu, ela precisa ser compreendida considerando sua materialidade e suas subjetividades historicamente constituídas:

A cidadania apreendida como modo de pertencimento e de participação na ordem existente não se identifica, portanto, a partir dos direitos e deveres dos indivíduos diante da superestrutura jurídica vigente, como supõe o senso comum, as teorias do direito e as principais vertentes do pensamento social dominante (ABREU, 2008: 14).

Os direitos como forma de representação da cidadania se afirmam em processos amplos que antecedem sua própria institucionalização. Sua primeira expressão ocorre “na forma de expectativa de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (COUTINHO: 2008: 54).

Embora a conversão dos direitos sociais em direitos positivos represente um passo importante para sua materialização, cabe ressaltar que o simples reconhecimento jurídico não garante a sua real efetivação. O que reforça a compreensão de que a cidadania é parte expressiva das lutas permanentes por hegemonia, e que os direitos dependem, portanto, de correlação de forças favorável para se efetivarem e se manterem.

Uma das principais referências dos estudos sobre cidadania é o ensaio “Cidadania e classe social” do sociólogo britânico Theodor H. Marshall.<sup>181</sup> Analisando o processo histórico da Inglaterra, Marshall distinguiu o nascimento de três categorias de direitos que ficaram consagradas na modernidade. Primeiro, vieram os direitos civis no século XVIII, seguido pelos direitos políticos no século XIX e, por fim, os direitos sociais no século XX. Para Marshall, esta sequência cronológica tem um sentido lógico: foi a partir do exercício das liberdades civis que os ingleses conquistaram os direitos políticos – direito de voto, participação no governo e a criação de partidos políticos de massa –, o que possibilitou a formação do Partido Trabalhista, responsável pela institucionalização de vários direitos sociais.

Para Coutinho, embora o modo “clássico” identificado por Marshall não encontre equivalência no Brasil e em grande parte dos outros países, o sociólogo teve o

---

<sup>181</sup> Este ensaio faz parte do livro *Cidadania, classe social e status*, editado pela Zahar em 1967.

mérito de insistir no caráter histórico-processual da construção da cidadania e na designação de suas três determinações “modernas” (2008: 55-56).<sup>182</sup>

Alguns exemplos abordados por Coutinho (2008: 54-55), exemplificando a construção de alguns direitos consagrados, demonstram o caráter histórico da cidadania e a sua íntima relação com demandas e lutas emancipatórias oriundas, em grande parte, da mobilização política dos setores subalternizados.

Os direitos civis surgem historicamente no século XVII, como demanda da burguesia em ascensão contra o Estado absolutista. Representavam uma forma de limitar os poderes concentrados na aristocracia feudal e no alto clero. Entre os principais direitos civis, chamados na época de “direitos naturais inalienáveis”, estavam o direito à vida, à liberdade de pensamento, de movimento (de “ir e vir”) e à propriedade. É precisamente do direito à liberdade de pensamento que se origina a posterior formulação da liberdade de expressão, que teria também como função limitar o poder do Estado e garantir a livre expressão dos cidadãos e da imprensa – conforme expressa a Primeira Emenda da Constituição estadunidense de 1787.

Embora a cronologia de Marshall afirme que os direitos políticos se originam no século XIX com o direito ao voto, Coutinho questiona a amplitude deste direito, já que, até o final daquele século, o direito de associação e de organização foi negado à maioria da população, inclusive nos regimes liberais: “se é verdade que os regimes liberais, que consolidaram a dominação burguesa, asseguraram (ainda que nem sempre e nem todos) os direitos civis, é também verdade que não fizeram o mesmo em relação aos direitos políticos” (2008: 59). Ele cita também a árdua luta pela conquista do direito universal ao sufrágio, que se consolidou de forma ampla na Europa, assim como no Brasil, somente no século XX. Na Europa, o direito de universalização do voto motivou diversas mobilizações, inclusive greves gerais. O direito ao voto franqueado somente aos “proprietários” esteve presente na totalidade das Constituições liberais do

---

<sup>182</sup> Embora não seja o objetivo deste texto analisar e explorar as contradições do texto clássico de Marshall, cabe mencionar, ao menos, um aspecto central criticado por Abreu na obra do teórico inglês. Segundo Abreu, o modo como a cidadania é apreendida por Marshall como *igualdade de status e participação integral na vida civilizada*, “parte do suposto de que esta categoria expressa uma entidade naturalmente sobreposta à condições de existência da sociedade, e o seu desenvolvimento se processa de forma autônoma diante da totalidade social” (ABREU, 2008: 13-14). Para uma crítica consistente da obra clássica de Marshall, ver Abreu (2008).

século XIX. No Brasil, somente na Constituição de 1988 o sufrágio universal foi conquistado, com fim da proibição do voto dos analfabetos.

Neste mesmo contexto, cabe destacar a luta pelo direito de votos das mulheres. Conquistado somente no século XX, este direito era negado não apenas no Brasil, mas na maior parte dos países do chamado Primeiro Mundo. No Brasil, o direito ao voto foi conquistado pelas mulheres em 1933, enquanto na Itália somente em 1946, a partir da organização e reivindicação de movimentos feministas.

O processo histórico de conquista dos direitos políticos demonstra, segundo Coutinho, que a sua generalização é resultado da mobilização da classe trabalhadora (2008: 61). Neste sentido, o autor considera um equívoco histórico falar em “democracia burguesa”:

As conquistas da democracia enquanto afirmação efetiva da soberania popular – o que implica, como condição mínima, o direito universal ao voto e à organização (em suma, o direito à participação) – têm resultado sistematicamente das lutas dos trabalhadores contra os princípios e as práticas do liberalismo excludente, defendido e praticado pela classe burguesa. Portanto, seria não somente um equívoco histórico, mas também uma injustiça contra os trabalhadores atribuir à burguesia algo que foi conquistado contra ela (2008: 62).

Embora os chamados direitos sociais<sup>183</sup> estivessem no centro das reivindicações dos trabalhadores durante o século XIX, somente foram assumidos de forma mais ampla como direitos positivados no século XX. A primeira conquista significativa foi a fixação de limites legais para a jornada de trabalho, consagrada ainda no século XIX. Anteriormente, no período da revolução industrial, os operários trabalhavam em torno de 12 horas por dia, ou mais. A fixação de limites para jornada de trabalho tornou-se um direito inscrito na legislação, a partir da mobilização dos trabalhadores que confrontaram as chamadas “leis do mercado”. Fato que ocorreu, inicialmente, na segunda metade do século XIX na Inglaterra.

---

<sup>183</sup> Coutinho diverge da designação restritiva proposta por Marshall. Para ele “todos os direitos, inclusive os civis e os políticos, são sociais por sua origem e vigência” (2008: 63).

A institucionalização da jornada de trabalho na Inglaterra, em 1863, representou para Marx “a primeira vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital”, ou seja, “a primeira vitória de um direito social sobre a lógica privatista do capitalismo”,<sup>184</sup> impondo, portanto, outra lógica de regulação social (COUTINHO, 2008: 66-67).

No entanto, a maior parte dos direitos reconhecidos como sociais surgiram e ganharam expressão no século XX, como mostra Coutinho, para quem o chamado Welfare State significou “uma vitória da economia política da classe operária”, devido à amplitude dos direitos sociais que se consolidaram neste período.

Na modernidade, entre tais direitos sociais, foi aquele à educação pública e universal, laica e gratuita, o primeiro a ser reconhecido de modo positivo. [...] Mais tarde, sobretudo no século XX, muitos outros direitos sociais foram se consolidando (à saúde, à habitação, à previdência pública, à assistência etc.), terminando por gerar o que tem sido chamado de *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar. Cabe registrar, contudo, que – mesmo nos mais abrangentes tipos de *Welfare* – jamais foi assegurado o direito social à propriedade, o que me parece condição necessária para uma plena universalização da cidadania (COUTINHO, 2008: 64).

Ainda que considere conquistas dos trabalhadores as políticas de bem-estar social, não podemos esquecer que, na perspectiva de Coutinho, existe um antagonismo entre o capitalismo e o que chamou de “cidadania plena”: “a universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Ou, em outras palavras: a divisão da sociedade em classes constitui limite intransponível à afirmação consequente da democracia” (2008: 68-69).

Embora tenhamos focado em processos de conquista de direitos e de ampliação da cidadania, demarcando sua relação intrínseca com o processo histórico, não podemos esquecer que os avanços e a própria manutenção desses direitos dependem da conjuntura política e de uma correlação de forças favoráveis. Os retrocessos também devem ser considerados como parte do processo histórico. Os direitos, assim como

---

<sup>184</sup> Em referência ao “Manifesto de lançamento da Associação Internacional dos Trabalhadores”, de Karl Marx, publicado em *Obras escolhidas de Marx e Engels*, vol. 1, pela editora Vitória em 1956.

foram conquistados, podem sofrer mutilações totais ou parciais, ou mesmo sofrer transformações que comprometam o seu caráter.

Essas mutilações e transformações podem ocorrer de forma abrupta, como nas ditaduras que invariavelmente suspendem os direitos políticos e cerceiam a liberdade de expressão; ou, então, de maneira gradual, na tentativa de tornar imperceptíveis as reais intenções de neutralizar o potencial emancipatório inerente a uma série de direitos, e assim incorporá-los às lógicas de mercado, como é próprio dos regimes hegemonzados pelo neoliberalismo. Isto ocorreu nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, na década de 1980, que direcionaram as políticas de seus países no sentido de desmontar a rede de direitos sociais conquistados no período do *Welfare State*. E também no período atual, onde os governos dos países do chamado Primeiro Mundo investem na supressão dos direitos sociais, como se eles fossem responsáveis pela crise do capitalismo.

No Brasil, o caráter conservador da modernização se expressa, em boa parte, pela seletividade do Estado brasileiro no reconhecimento da cidadania. Como analisamos no capítulo 1, mesmo no século XX, o Estado apresentava enormes dificuldades de reconhecer uma série de direitos civis, políticos e sociais consolidados – alguns em processo de consolidação –, nos países capitalistas centrais. O que demonstra, por um lado, a incapacidade dos setores hegemônicos para constituir um projeto nacional capaz de assimilar demandas e anseio das classes subalternas, no campo social; e, por outro, um dos traços marcantes de nossa “orientalidade” (COUTINHO, 2001): a impossibilidade de exercer os direitos políticos, severamente reprimidos pelo aparato estatal. Acumulamos, portanto, um grande déficit de cidadania que foi superado, embora parcialmente, somente na Constituição de 1988.

É neste contexto que pretendemos discutir a pertinência do direito à comunicação como um direito demandado pelas contradições do tempo presente, e o seu papel estratégico na conquista e manutenção de outros direitos. Como o direito à saúde, que embora seja reconhecido pelo Estado está entre os direitos que vêm sofrendo mutilações e transformações que podem alterar substancialmente o seu caráter.

## 3.2. COMUNICAÇÃO COMO DIREITO

### 3.2.1. UNESCO, NOMIC e o Relatório McBride

*Virá o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá de abarcar um direito mais amplo que o direito humano à informação, estabelecido pela primeira vez vinte e um anos atrás no Artigo 19. Trata-se do direito do homem de se comunicar (D'ARCY Apud FISCHER, 1984: 26).*

A ideia de constituir um direito relacionado à comunicação, reconhecido internacionalmente, surgiu no final da década de 1960, no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – Unesco.<sup>185</sup>

Segundo Desmond Fischer (1984), essa proposta foi defendida inicialmente por Jean D'Arcy, diretor de serviços audiovisuais e de rádio do Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas, em artigo publicado em 1969. D'Arcy apontava a necessidade de ampliar a abrangência do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que reconhece o direito à liberdade de opinião e expressão e o direito à informação como direitos humanos fundamentais, conforme texto abaixo:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Art. XIX).

A necessidade de ampliação do escopo da Declaração Universal dos Direitos Humanos baseava-se em diagnóstico produzido sobre o desequilíbrio no fluxo internacional de informação naquele período. Os estudos revelaram que as quatro principais agências de notícias – Associated Press, United Press Internacional, Reuters e

---

<sup>185</sup> Sobre o processo histórico do desenvolvimento do direito à comunicação no período que abrange os anos 1960-1980, ver FISCHER, Desmond. *O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1984; e BRITTOS, Valério C.; COLLAR, Marcelo S. *Direito à comunicação e democratização no Brasil*. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octávio P. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

France Press – eram responsáveis pela maior parte das informações que circulavam pelo mundo, e que, portanto, a produção de informação estava condicionada às mesmas matrizes, impedindo o acesso à diversidade de fontes e de opinião. Criticava-se também o destaque dado para temas, fatos e análises que invariavelmente sofriam forte influência de valores ocidentais. Situação similar de dependência e de escassez ocorria no provimento de programação para televisão, filmes e livros, o que levou a uma preocupação da Unesco com a preservação da identidade cultural dos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (FISCHER, 1984: 22).<sup>186</sup>

Cabe ressaltar que esse debate patrocinado pela Unesco ocorreu no contexto da guerra fria, colocando frente à frente representantes de três blocos: Estados Unidos e seus aliados, União Soviética e seus aliados, e um grupo de países que se declaravam “não alinhados” – este último com inclinações a se aliar ao bloco liderado pelos soviéticos (RAMOS, 2010: 22).

Como resultante de estudos e seminários que movimentaram a Unesco nos anos 1970,<sup>187</sup> a 19ª Conferência Geral realizada em Nairóbi (Quênia), em 1976, aprovou uma resolução instruindo o diretor-geral da instituição a “proceder a um exame geral dos problemas relativos à comunicação na sociedade contemporânea, à luz dos progressos tecnológicos e da evolução crescente das relações mundiais em toda complexidade e amplitude” (Unesco, 1983).<sup>188</sup> A partir de então, foi formada a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, presidida por Sean MacBride, ex-Ministro das Relações Exteriores da Irlanda,<sup>189</sup> e integrada por um

---

<sup>186</sup> Influenciada pela crítica ao “tráfego unilateral de informações”, a 18ª Conferência Geral da Unesco – realizada em Paris, em 1974 – incorporou o conceito de “fluxo de informação livre e equilibrado” em substituição ao de “liberdade de informação”, considerado inadequado e obsoleto (FISCHER, 1984: 23).

<sup>187</sup> Sobre o debate no âmbito da Unesco naquele período, ver a dissertação de mestrado de Raimunda Aline Lucena Gomes, intitulada “A comunicação como direito humano: um conceito em construção”, defendida em 2007 no Programa de Pós-graduação em Comunicação da UFPE.

<sup>188</sup> Prefácio do livro *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*, assinado por Amadou-Mahtar M'Bow, então diretor-geral da Unesco.

<sup>189</sup> Sean MacBride participou ativamente do movimento pela independência da Irlanda, onde exerceu funções de destaque no governo e no Parlamento. Segundo Fischer, ganhou dois prêmios internacionais relacionados à Paz: o Nobel em 1974, e o Lenin em 1977 (1984: 24).

grupo de 16 especialistas no tema, entre eles, dois representantes da América Latina: o colombiano Gabriel Garcia Márquez e o chileno Juan Somavia.<sup>190</sup>

O trabalho da comissão, realizado entre 1977 e 1979, resultou na produção de um extenso relatório intitulado “Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação em nossa época”,<sup>191</sup> acolhido pelo diretor-geral da Unesco, Amadou-Mahtar M’Bow, em 12 de maio de 1980. O Relatório MacBride, como ficou conhecido, apresentou um diagnóstico contundente reconhecendo o grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicações, além de apontar, entre outras questões, a crescente concentração dos meios de comunicação e a conseqüente formação de monopólios – aspectos que explicitam a pertinência do direito à comunicação naquele período. Apresentou também possíveis estratégias para reverter esse quadro, como a constituição de políticas nacionais de comunicação com caráter democratizante, e consolidou a ideia de se estabelecer uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic).

Um dos principais méritos do relatório foi constituir uma base conceitual mais sólida para o direito à comunicação, considerando diferentes realidades a partir do exame da problemática da comunicação em todo o mundo. Apesar de reconhecer dificuldades para definir o direito à comunicação de forma “plena e definitiva” (Unesco, 1983: 287-288), dadas a complexidade e a dinâmica do processo histórico ao qual está inserido, o relatório apresenta importantes avanços em sua formulação. Embora não seja nosso objetivo discutir pontualmente o Relatório McBride, é oportuno destacar um trecho que apresenta aspectos importantes da concepção de direito à comunicação formulada em torno da Unesco entre as décadas de 1970 e 1980.

Hoje em dia se considera que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Mas esse direito é cada vez mais concebido como direito de comunicar, passando-se por cima

---

<sup>190</sup> A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação era formada pelos seguintes representantes: Sean MacBride (presidente) (Irlanda), Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Elebe Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel García Márquez (Colômbia), Serguei Losev (URSS), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuaro Omu (Nigéria), Bogdan Osonik (Iugoslávia), Gamal El-Oteifi (Egito), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavia (Chile); Boobli George Verghese (Índia) e Betty Zimmerman (Canadá) (Unesco, 1983: 482-483).

<sup>191</sup> No Brasil, o relatório foi publicado com o mesmo título, *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*, pela editora da FGV em 1983.

do direito de receber comunicação ou de ser informado. Acredita-se que comunicação seja um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantêm um diálogo democrático e equilibrado. Essa ideia do diálogo, contraposta à de monólogo, é a própria base de muitas ideias atuais que levam ao reconhecimento de novos direitos humanos.

O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas, o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam, independentemente de que fossem políticos, econômicos, sociais e religiosos, e que tentavam impedir a comunicação. Graças apenas a alguns esforços fervorosos e infatigáveis, os povos conseguiram a liberdade da palavra, de imprensa e de informação. Hoje em dia, prossegue a luta para estender os direitos humanos e conseguir com que o mundo das comunicações seja mais democrático que agora. Mas, na atual fase da luta, intervêm novos aspectos do conceito fundamental de liberdade. A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidades de acesso e participação dão nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado. A ideia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a 'livre circulação' a um nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos trinta anos (Unesco, 1983: 287).

Como se vê, nesse trecho do relatório, o direito à comunicação é reconhecido como um direito humano com sentido amplo, superando antigas visões que consideravam apenas o direito de ter acesso à informação. A concepção apresentada incorpora um sentido dialógico e democrático do processo comunicacional, considerando, portanto, a participação ativa de diferentes atores – individuais e coletivos. Cabe destacar também a noção de processualidade histórica de construção do direito à comunicação apresentada. O relatório considera a constituição do direito à comunicação como um “prolongamento lógico” da luta da humanidade contra os poderes estabelecidos (políticos, econômicos, sociais e religiosos) que tentaram impedir a livre expressão da sociedade. Neste sentido, relaciona a sua efetivação à construção de uma sociedade democrática, revelando, portanto, sua perspectiva emancipatória. Por fim, reafirma os sentidos dialógico e participativo do direito à comunicação, que “dão nova dimensão qualitativa” aos direitos conquistados no passado.

Outra parte que merece ser destacada são os comentários apresentados pelos representantes da América Latina na comissão, Gabriel Garcia Márquez e Juan Somavia, registrados no final do relatório. Sem perder a perspectiva global do relatório, eles revelam aspectos significativos do problema da comunicação no continente, como a crescente monopolização do setor dominado por empresas que mantinham relações de favorecimento com governos ditatoriais.<sup>192</sup>

A atenção dedicada ao problema da democratização é muito significativa. Estruturas mais democráticas de comunicação constituem uma exigência nacional e internacional para os povos de todo o mundo. A promoção do acesso, da participação, da descentralização, da gestão aberta e da falência do poder concentrado nas mãos de interesses comerciais ou burocráticos é um imperativo universal, e adquire importância crucial para os países do Terceiro Mundo, dominados por regimes minoritários e opressores (Unesco, 1983: 464).

Em outro comentário, destacam os avanços na compreensão da comunicação – e sua afirmação como direito –, como algo que vai além da informação, como parte importante dos processos de estruturação da sociedade:

A comunicação não se reduz à informação. É fator determinante de todos os processos sociais e elemento fundamental no modo de organização das sociedades. Este enfoque, adotado no Relatório permite uma compreensão mais ampla e mais bem equilibrada nos problemas pendentes, e dá aos temas concretos uma perspectiva mais geral, o que permite situar o debate geral da comunicação no contexto global, ao mesmo tempo político, econômico e cultural, como se deve (Unesco, 1983: 464-465).

Apesar dos impactos iniciais positivos provocados pelo Relatório MacBride, com a perspectiva de ampliação do debate sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic), o trabalho desenvolvido pela Unesco foi sufocado pela reação dos países hegemônicos. Com a chegada ao poder de Margareth Thatcher no Reino Unido (1979) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981) – que simboliza a

---

<sup>192</sup> Outros temas do relatório tratados por eles de forma crítica: a tendência à glorificação tecnológica; o perigo da dominação cultural; e a pouca importância dada pelo relatório à pesquisa científica e à sua necessidade para aprofundar os temas nele discutidos (Unesco, 1983: 465).

ascensão do neoliberalismo na década de 1980 –, os assuntos relacionados à comunicação e cultura ganharam destaque na agenda econômica. Em protesto contra os debates sobre a Nomic, Estados Unidos e Reino Unido, acompanhados posteriormente pelo Japão, retiraram-se da Unesco. O esvaziamento político teria também repercussões financeiras. Com a saída dos norte-americanos, a Unesco perdeu quase a totalidade de seu orçamento (RAMOS, 2010: 23). Desta forma, como descreve Venício Lima (2008),<sup>193</sup> o debate em torno da Nomic foi minguando progressivamente: “a discussão institucionalizada do desequilíbrio no fluxo de informações Norte-Sul foi sendo oficialmente deslocada para o âmbito do Tratado Geral de Tarifas e Comércio (GATT na sigla do acordo internacional em inglês General Agreement on Tariffs and Trade), mais tarde transformado em OMC (Organização Mundial do Comércio)”.<sup>194</sup>

### ***Repercussões no Brasil***

Encontramos alguns registros significativos sobre a repercussão dos debates em torno da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic) no Brasil, na década de 1980.<sup>195</sup>

Marcio Vieira de Souza (1996: 30),<sup>196</sup> relata que as primeiras iniciativas para formação de um movimento pela democratização da comunicação surgiram no curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na

---

<sup>193</sup> LIMA, Venício A. Nova Ordem da Informação: Ideia é relançada 30 anos depois. Publicado na edição 508 do Observatório da Imprensa, em 21 de outubro de 2008. Disponível em <[www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia\\_e\\_relançada\\_30\\_anos\\_depois](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia_e_relançada_30_anos_depois)>.

<sup>194</sup> No mesmo artigo, Lima (2008) cita que a Inglaterra retornou à Unesco em 1997. Em relação aos Estados Unidos, ele transcreve a informação que está disponível no site da embaixada norte-americana: "Os Estados Unidos são um dos membros fundadores da Unesco, criada em 1946, mas retiraram-se da organização em 1984 para retomar a plena adesão apenas em 2003. Como motivo de seu afastamento, o país citou o aparelhamento político e a hostilidade da agência para com as instituições democráticas, em especial o livre mercado e a imprensa livre, bem como a falta de disciplina financeira".

<sup>195</sup> Nossa abordagem não tem a intenção de registrar todas as repercussões, detalhes e atores envolvidos no debate sobre a Nomic, o Relatório MacBride e o direito à comunicação na década de 1980 no Brasil. Embora o tema mereça um trabalho de maior fôlego e com uma abordagem mais ampla, o texto ora apresentado se detém a alguns exemplos que tentam resgatar aspectos históricos importantes do processo de afirmação do direito à comunicação como parte da luta pela democratização da comunicação no país.

<sup>196</sup> SOUZA, Marcio Vieira. *Vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Paris: Fondation pour le progrès de l'homme; Florianópolis: Diálogo, 1996.

década de 1980. O primeiro registro refere-se aos debates promovidos entre professores e estudantes do curso de comunicação, que resultaram na formulação de uma plataforma com “propostas de lutas pela democratização da comunicação” apresentada durante o IV Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação (Enecom), realizado em Curitiba (PR), entre os dias 26 e 28 de setembro de 1980.

Sob o título “Os estudantes de comunicação e a radiodifusão brasileira”, a tese defendida pelos alunos da UFSC apresentava um diagnóstico da concentração dos meios de comunicação no país e propunha “a luta pela desconcentração do poder político” com a criação do “Conselho Nacional de Radiodifusão”, para que “as concessões de emissoras de radiodifusão fossem outorgadas pelo Congresso Nacional”.<sup>197</sup> A tese defendia também a criação de “conselhos comunitários de radiodifusão” e discutia a “problemática das novas tecnologias e da implantação da TV a cabo no Brasil” (SOUZA, 1996: 148-149).

O setor acadêmico também teve papel importante na difusão dos debates que aconteciam na Unesco. Souza relata a ocorrência de dois encontros simultâneos na área da comunicação sediados na UFSC, em outubro de 1983: o IV Encontro Latino-americano de Faculdades de Comunicação Social e o VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec). Ambos centraram seus debates nas políticas nacionais de comunicação e suas implicações para a democratização da comunicação. Cabe salientar que a Abepec foi responsável pela realização, em 1979, de uma pesquisa nacional sobre televisão,<sup>198</sup> de grande envergadura,<sup>199</sup> analisando diversos aspectos relacionados às esferas política, econômica e cultural. Os estudos realizados pela Abepec tornam-se referência ao serem divulgados

---

<sup>197</sup> Naquela época, a outorga de concessões permanecia como prerrogativa exclusiva do presidente da República.

<sup>198</sup> A pesquisa nacional sobre televisão foi realizada no Centro de Estudos e da Pesquisa da Comunicação (Cepec) da PUCRS, coordenado por Lea Zardo. Faziam parte da equipe os pesquisadores Sérgio Caparelli e Juan Verga, contando com participação de José Marques de Melo como consultor metodológico (CAPARELLI, 1982: 173)

<sup>199</sup> A pesquisa cobriu todas as regiões do país e contou com a participação de nove coordenadores regionais e mais de 300 pesquisadores de campo. Para outros dados sobre ela, ver “A pesquisa da ABEPEC” (Apêndice 1), em CAPARELLI, 1982: 173-174.

no livro *Televisão e capitalismo no Brasil*<sup>200</sup> escrito por Sérgio Caparelli com base nos dados produzidos pela referida pesquisa.<sup>201</sup>

O debate sobre as políticas nacionais de comunicação teve acolhimento também na produção acadêmica de docentes e discentes da UnB, com a realização de pesquisas, cursos, dissertações e teses. No prefácio do livro *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*,<sup>202</sup> Murilo César Ramos (2007: 13-16) relata como o tema surgiu no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB no final da década de 1970. Na época, segundo Ramos, o programa “volta-se prioritariamente para o estudo e a pesquisa do fenômeno do Poder que decorria da relação entre Comunicação e Política”. Nesse período surgiu com destaque uma linha de pesquisa sintonizada com o debate que ocorria na Unesco, sobre “Políticas Nacionais de Comunicação”, sob a coordenação de Marco Antônio Rodrigues Dias, José Salomão Amorim e Luiz Gonzaga Motta.

A iniciativa teve continuidade na década de 1980,<sup>203</sup> tanto nos termos da produção acadêmica como no “engajamento orgânico nas lutas concretas nacionais pela democratização da comunicação” (RAMOS, 2007: 14). Paralelamente à atividade acadêmica, foi formado o Centro de Estudos de Comunicação e Cultura, entidade através da qual este grupo desenvolveu um documento com propostas de políticas democráticas de comunicação que foi entregue à equipe do então candidato à Presidência da República, Tancredo Neves. O Centro de Estudos de Comunicação e Cultura participou também da formação da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação (FNLPCD), em 1984 (SOUZA, 1996: 32).

---

<sup>200</sup> CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982.

<sup>201</sup> Cabe destacar que parte das análises empreendidas no capítulo 2 desta tese foram baseadas no livro de Caparelli e nos dados produzidos pela pesquisa da Abepec.

<sup>202</sup> RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

<sup>203</sup> Naquele período, juntaram-se ao grupo inicial – que havia perdido Rodrigues Dias, por ter se transferido para a Unesco, em Paris – o próprio Murilo Ramos, além de Carlos Augusto Setti, Sérgio Porto, Venício A. Lima e Ubirajara da Silva (2007: 14).

A formação dessa frente começou a ser gestada na reunião que ocorreu no último dia do Congresso da Abepec,<sup>204</sup> realizado na UFSC em 1983. Participaram desta reunião entidades que se identificaram com este debate naquele momento, quase todas envolvidas diretamente com a comunicação, exceto a Ordem dos Advogados do Brasil – seção RJ (OAB) e o Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul.<sup>205</sup> As demais entidades e instituições que estiveram presentes foram: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão de São Paulo, Grupo Mídia de São Paulo, Associação dos Profissionais em Processamento de Dados do Rio Grande do Sul, Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara Federal, Comissão de Comunicação da Câmara Federal, Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), União Cristã Brasileira de Comunicação Social (UCBC) e Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec) (SOUZA, 1996: 30).

A Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação foi lançada oficialmente no dia 24 de setembro de 1984, com a adesão de 24 entidades e 18 parlamentares que assinaram o manifesto.<sup>206</sup> A Frente chegou a reunir 45 entidades e 27 parlamentares no início de 1985, porém se desarticulou em meio à derrota da campanha das “Diretas Já” e da instalação da Nova República. Foi rearticulada em 1987, por iniciativa da Fenaj, para atuar na mobilização em torno do processo da Constituinte (SOUZA, 1996: 31).

A participação dos jornalistas, através de suas entidades de representação sindical, nos debates sobre a Nomic está registrada no livro *Jornalistas pra quê? Os*

---

<sup>204</sup> Em 7 de outubro de 1983.

<sup>205</sup> Souza afirma que se tratava da primeira reunião organizada com este objetivo no país (1993: 30).

<sup>206</sup> Segundo Souza, o manifesto da Frente foi assinado inicialmente por seis entidades: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj), Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec), Departamento de Comunicação da UFSC, Centro de Estudos em Comunicação e Cultura (1996: 31). O autor não se refere às demais entidades que aderiram ao manifesto posteriormente.

*profissionais diante da ética*,<sup>207</sup> publicado pelo Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro. O livro apresenta o estudo “Informação e dominação”, de Argemiro Ferreira, aprovado no II Encontro dos Jornalistas realizado em 1980, em Brasília. Com base nele, a Fenaj resolveu criar uma comissão permanente para estudos da ordem informativa internacional, integrada por representantes dos sindicatos do Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e Brasília. Foram criadas também comissões locais em diversos estados.

No que diz respeito aos debates realizados no âmbito da Unesco sobre “a dependência informativa das nações do Terceiro Mundo”, o documento aborda temas correspondentes que se desdobram na esfera nacional, tais como: manipulação da notícia; imposição de padrões jornalísticos; relações da imprensa brasileira com entidades internacionais, como a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), entidade da sociedade civil com atuação internacional em defesa dos interesses das empresas de comunicação; e a relação entre empresas jornalísticas, agências de notícias e agências de publicidade.

Ferreira destaca a reação da mídia brasileira contra os debates promovidos pela Unesco, em sintonia com as orientações da Sociedade Interamericana de Imprensa. Cabe destacar o trecho em que o jornalista demonstra a posição tomada pela SIP em relação aos debates da Nomic e às suas relações no cenário internacional:

Desde que o debate em torno da Ordem Informativa Internacional passou a receber alguma atenção da imprensa mundial, a reação da imprensa brasileira tem sido de oposição sistemática, mais ou menos na linha adotada pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP). A posição da SIP é perfeitamente compreensível, dada a sua constituição atual. Originalmente, essa entidade foi organizada sobre uma base de países – cada país um voto. Mas a partir da mudança dos estatutos feita em 1950, a pretexto de impedir que os comunistas tentassem manipular as reuniões a seu favor, os EUA passaram a ter controle absoluto, pois cada jornal representado tem agora direito a um voto e eles são, em sua grande maioria, norte-americanos. Isso explica por que a SIP, que tanto fala em liberdade de imprensa, hesita

---

<sup>207</sup> *Jornalistas pra quê? Os profissionais diante da ética*. Cadernos de Jornalismo. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município de Rio de Janeiro, 1989. O estudo do jornalista Argemiro Ferreira está no anexo III, entre as páginas 105 e 118.

em condenar as violações a este direito quando elas são praticadas por regimes conservadores e reacionários que prometem respeitar a propriedade privada (especialmente a norte-americana). Em suma, a causa da entidade, cuja sede fica em Miami, é muito mais a liberdade de empresa, preocupando-se ela muito mais com a defesa de privilégios de organizações jornalísticas do que com o direito da população de ser informada corretamente (1989: 111).

Com base na afirmação do representante norte-americano na Comissão da Unesco, professor Elie Abel, de que “os mais profundos jornalistas e estudiosos dos processos de comunicação, [...] estão plenamente conscientes dos desequilíbrios, disparidades e dependências históricas que prejudicam as nações em desenvolvimento”, Ferreira conclama a participação dos jornalistas brasileiros neste debate:

Isso demonstra bem a importância de participação do jornalista brasileiro no debate da Ordem Informativa Internacional. Da mesma forma, ele tem o dever de trabalhar e influir, na medida de suas possibilidades, para que a política de comunicação do país não seja simples instrumento de centralização, a serviço das ideologias de segurança nacional, democratizando-se para servir aos interesses da nação e do seu povo. Pois o jornalista não poderá tolerar que, a pretexto de corrigir o desequilíbrio na circulação de informação, se conceda ao Estado impunidade e os meios para transformar em realidade os sonhos de controle da informação acalentados por alguns (FERREIRA, 1989: 117).

Como podemos perceber, apesar de tratar de um período de transição política, e, portanto, de direitos políticos ainda limitados, as questões provocadas pela Unesco no debate internacional encontraram ressonância no Brasil. Cabe salientar ainda que a década de 1980 foi atravessada por três graves episódios, que se tornaram públicos e motivaram questionamentos de diferentes setores da sociedade a atuação dos meios de comunicação, em especial da Rede Globo, principal emissora de televisão do país. São eles: 1) o caso Proconsult – com envolvimento da Rede Globo no esquema para encobrir a tentativa de fraude, e impedir a eleição de Leonel Brizola para governador do Rio de Janeiro em 1982; 2) a tentativa da emissora de omitir a campanha

das “Diretas Já” nos programas jornalísticos em 1984; e 3) a manipulação da edição do debate final entre os candidatos a presidência da república nas eleições de 1989.<sup>208</sup>

### 3.2.2. Direito à comunicação, três décadas depois

Ainda que o diagnóstico apontado pelo Relatório McBride permaneça como uma referência importante, as mudanças econômicas, políticas e culturais ocorridas nas últimas três décadas nos obriga a incorporar novos elementos. As reflexões sobre o direito à comunicação na atualidade devem considerar a radicalização de antigas e a revelação de outras contradições, assim como a necessidade de novas estratégias para enfrentá-las.

Embora não seja nosso objetivo analisar com profundidade o processo de globalização e os fundamentos do neoliberalismo – e de suas políticas –, cabe destacar de forma sintética algumas características que representam mudanças substanciais no campo da comunicação e da informação, constituindo, portanto, elementos importantes para pensar o direito à comunicação nos tempos atuais.<sup>209</sup>

Foi exatamente nesse período que se afirmou o fenômeno que nos acostumamos a chamar de globalização, para caracterizar o “ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2003: 23),<sup>210</sup> decorrente da reestruturação empreendida pelo neoliberalismo para superar a crise sistêmica dos anos 1970. Conforme define Brittos: “Trata-se de um movimento de expansão do capital, através da progressiva ocupação de novos espaços para investimento, por corporações

---

<sup>208</sup> Os três episódios foram analisados e citados em diversos trabalhos acadêmicos; além disso, foram abordados no documentário inglês “Muito além do cidadão Kane” (Beyond Citizen Kane), produzido por Simon Hartog para o Channel 4. O documentário traz importantes depoimentos de personagens que participaram diretamente ou vivenciaram esses episódios.

<sup>209</sup> Para cumprir este objetivo vamos nos basear nos estudos empreendidos durante o mestrado, incorporando algumas atualizações, expressos em MURTINHO, Rodrigo. *O mercado de TV por assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica*. Dissertação de Mestrado. Niterói: PPGCOM-UFF, 2005.

<sup>210</sup> SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

transnacionais, e do aumento do fluxo livre dos recursos diretamente financeiros” (2010: 54).<sup>211</sup>

Além da preponderância do capital financeiro em relação aos demais setores na condução da economia global, outros dois elementos que caracterizam esse período, inseparáveis na visão de Milton Santos, são “o estado das técnicas e o estado da política”:

No final do século XX e graças aos avanços da ciência, produziu-se um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais, unindo-as e assegurando ao novo sistema técnico uma presença planetária. Só que a globalização não é apenas a existência desse novo sistema de técnicas. Ela é também o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes (2003: 23-24).

Baseado no amplo desenvolvimento da microeletrônica e áreas afins, como software e telecomunicações, as tecnologias da comunicação e da informação viabilizaram a interconexão do mundo em rede em tempo real. Além do suporte ao fluxo de capitais, o processo de inovação tecnológica introduziu novas dinâmicas na produção industrial e fomentou a indústria de produtos eletrônicos e o desenvolvimento de um mercado global para as indústrias das comunicações e do entretenimento, o que representa, portanto, para o sistema, uma necessidade, de desenvolver novos regimes de acumulação de capital.

O elemento-chave do processo de inovação é a chamada convergência tecnológica, que permite que o “novo sistema técnico” funcione como um elo entre as diversas tecnologias. Este processo se amplia com a introdução da digitalização, unificando diferentes linguagens e formatos, transformando textos, sons, vídeos e imagens em *bits* digitais.

Inicialmente tecnológica, a convergência supõe impactos nos cenários relacionados com as culturas de produção, as formas de organização, as rotinas de trabalho, as redes de

---

<sup>211</sup> BRITTOS, Valério. Mídia e produção tecnológico-simbólica no capitalismo contemporâneo. In: MORAES, Dênis (org.). Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

distribuição e as lógicas de consumo de bens e serviços infocomunicacionais (BECERRA, 2003: 91-92).<sup>212</sup>

A dinâmica dos mercados também foi alterada. O conteúdo que circula pelas plataformas de rede é processado em diferentes suportes e dispositivos de consumo, misturando e confundindo atividades que antes podíamos distinguir facilmente. Empresas que antes cuidavam apenas de infraestrutura e distribuição passam a se interessar pela produção de conteúdo, e vice-versa, na perspectiva de conquistar novos mercados explorando a sinergia entre as diferentes atividades.

Em suma, essas mudanças no campo tecnológico transformaram as formas de produzir, distribuir e acessar conteúdos culturais e informacionais. Um exemplo emblemático dessas mudanças é a internet, a rede mundial de computadores, que se tornou, em poucos anos, ambiente proeminente de desenvolvimento de tecnologias interativas e convergentes, que, por sua vez, se tornaram essenciais em processos relacionados à comunicação, informação, negócios, serviços e entretenimento, bem como à implementação de políticas públicas ligadas à saúde, educação, segurança, entre outras.

No campo da política, a emergência do neoliberalismo representou mudanças no papel do Estado, sobretudo em relação ao seu campo de ação e ao seu grau de intervenção na economia. Era necessário ajustar-se ao pressuposto do neoliberalismo, diminuindo o papel do Estado e ampliando a soberania dos mercados na condução da economia. Como definiu Marilena Chaui (2006), é um período marcado pelo “encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado sob os imperativos da nova forma de acumulação do capital, conhecida como neoliberalismo”.<sup>213</sup>

Para viabilizar a globalização econômica, foi necessário suplantar a soberania dos Estados nacionais, eliminando as barreiras criadas para proteger suas respectivas economias. Neste sentido, os organismos internacionais, por interferência direta ou indireta das nações hegemônicas, assumiram a tarefa de impor uma nova

---

<sup>212</sup> BECERRA, Martín. *Sociedad de la información: proyecto, convergência, divergência*. Enciclopédia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003.

<sup>213</sup> CHAUI, Marilena. Intelectual engajado, uma figura em extinção? In: NOVAES, Adauto (org.). *O silêncio dos intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

política mundial condizente com os objetivos e as metas de globalização da economia, calcada nos princípios da desregulamentação, da liberalização e da competitividade internacional. Temas como comunicação e cultura, por exemplo, passaram a ser tratados a partir das estratégias mercantis, em organismos como a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a Organização Mundial do Comércio (OMS).

A “fusão do cultural com o econômico” é uma das características marcantes do neoliberalismo destacadas por Fredric Jameson (2001) em seu livro *A cultura do dinheiro*. Segundo Jameson, esta fusão decorre do amplo processo de mercantilização da atividade cultural, simbolizada internacionalmente pela indústria de filmes e pelos programas da TV norte-americana.

A transformação do cultural em econômico e do econômico em cultural é frequentemente apontada como uma das características do que se chama de pós-modernidade. Em todo caso, essa transformação tem consequências fundamentais para o estatuto da própria cultura de massa. As conversações do GATT estão lá para demonstrar que os filmes e a televisão americanos são tanto base como superestrutura, são tanto economia quanto cultura, e, juntamente com o *agribusiness* e os armamentos, são os principais produtos de exportação dos Estados Unidos – ou seja, uma enorme fonte de renda e lucro (JAMESON, 2001: 54).

Por sua estreita relação com os novos processos, o setor das comunicações foi um dos alvos prioritários da universalização neoliberal. Na América Latina, países como Brasil, Argentina, Chile, Peru e Venezuela tiveram seus sistemas de telecomunicações completamente privatizados durante a década de 1990 (CAPPARELLI; SANTOS, 2001: 256-257).<sup>214</sup>

No Brasil, embora governos tenham flertado anteriormente com o ideário neoliberal, a adesão às políticas de desregulamentação se concretiza no período governado por Fernando Henrique Cardoso. Entre 1995 e 1998, ocorreram diversos leilões de empresas estatais, culminando no setor de telecomunicações, com a

---

<sup>214</sup> CAPPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. Caminhos cruzados: a televisão entre a web e as teles. In: LEMOS, André; PALÁCIOS, Marcos. *Janelas do ciberespaço: comunicação e cibercultura*. Porto Alegre: Sulina, 2001, p. 254-277.

privatização do Sistema Telebrás.<sup>215</sup> Segundo Venício A. de Lima, a desregulamentação nas comunicações teve início, em 1995, com a sanção da Lei da TV a cabo, primeiro instrumento normativo a abrir o setor às empresas internacionais, limitando em 49% a participação de capital estrangeiro nas operadoras (2001: 95).<sup>216</sup>

No entanto, cabe destacar uma importante ressalva no processo de desregulamentação das comunicações no Brasil: as regras para o setor da radiodifusão permaneceram inalteradas naquele período, o que demonstra o poder político dos empresários daquela área. A mesma emenda constitucional que quebrou o monopólio estatal das telecomunicações, iniciando o processo de privatização do setor, criou uma distinção entre esse serviço e a radiodifusão, antes regulamentados conjuntamente pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). A fórmula encontrada visava impedir a entrada de empresas estrangeiras no setor da radiodifusão, além de preservar o setor da regulação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) (HERZ, 1997).<sup>217</sup>

A participação do capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão foi aprovada somente em 2002, com uma mudança na Constituição, articulada pelas Organizações Globo e pela Abert, mesmo sem contar com o apoio de outras emissoras. Porém, a Emenda Constitucional 36 estabeleceu o limite de 30% de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão – além de outras regras complementares que detalham esses limites –, enquanto no setor de telecomunicações o governo Fernando Henrique Cardoso não estabeleceu limites, permitindo às empresas estrangeiras o controle total das empresas.

A efetivação do direito à comunicação no cenário hegemônico pelo neoliberalismo passa, portanto, a ter que enfrentar interesses políticos e econômicos de setores que foram extremamente fortalecidos nas últimas três décadas e que estão entre os principais da economia capitalista globalizada. Conforme afirmam Bia Barbosa e João Brant, o direito à comunicação precisa incorporar elementos da atual conjuntura.

---

<sup>215</sup> Sobre a atuação da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e dos principais conglomerados de comunicação no processo de desregulamentação das telecomunicações no Brasil, ver Globalização e políticas públicas no Brasil a privatização das comunicações: 1995-1998. In: LIMA, 2001: 115-138.

<sup>216</sup> LIMA, Venício A. de. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

<sup>217</sup> HERZ, Daniel. *A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão*. Texto apresentado ao GT de Políticas Públicas de Comunicação da Intercom. Porto Alegre, 1997.

Nos últimos anos, passou a ser referência de vários movimentos que atuam no campo da comunicação, configurando-se objetivamente no direito individual e coletivo de todo ser humano poder, além de espectador e leitor, ser também produtor de informação, e ter condição de fazê-la circular na forma de opiniões, narrativas ou produções culturais. Para isso, não basta a garantia da liberdade de expressão nem o acesso a uma vasta gama de fontes de informações. É preciso atuar contra as diferenças econômicas, sociais e políticas que possibilitam a tão poucos as condições de serem produtores e difusores de informação (BARBOSA; BRANT, 2010: 37).<sup>218</sup>

Os processos de fusão e incorporação, influenciados pela lógica competitiva e expansionista do mercado global e pela convergência de serviços e de produtos nas indústrias das comunicações e do entretenimento, formaram poderosas corporações globais estruturadas por meio da propriedade cruzada que atuam em regime de oligopólio. Essas empresas dominam o setor de telecomunicações no Brasil, responsável entre outros serviços, pela telefonia fixa e móvel, pelo acesso à internet e pelo serviço de televisão por assinatura. Controlam, portanto, parte expressiva dos meios de comunicação e do acesso à informação e do entretenimento no país.

A maior parte desses serviços, sobretudo os que surgiram e vêm ganhando protagonismo com a convergência tecnológica – acesso à internet, TV por assinatura e telefonia celular, por exemplo – estão sendo regulados como serviços prestados em regime privado, o que desonera as empresas da obrigação de universalizar o acesso a eles.

A Lei Geral de Telecomunicações brasileira, de 1997, [...] estabeleceu que alguns serviços podem ser prestados em ‘regime público’, mediante concessão do Estado, conforme um conjunto de regras contratualmente estipuladas; enquanto outros podem ser prestados em ‘regime privado’, livre de maiores restrições de natureza pública, exceto algumas minimamente técnicas. A própria lei estabelece que o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) será prestado em ‘regime público’ (podendo sê-lo também em “privado”), deixando vaga a possibilidade de qualquer outro serviço vir

---

<sup>218</sup> BARBOSA, Bia; BRANT, João. As iniciativas da sociedade civil para dar rumo democrático às políticas de comunicação no Brasil. In: *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 36-44, nov., 2010.

a ser também incluído na mesma condição. Na prática, desde então, todos os serviços de (tele)comunicações no Brasil (e em todo o mundo) vêm sendo regulamentados no conceito de ‘regime privado’ (DANTAS, 2009: 12-13).<sup>219</sup>

Dados citados pelo então ministro da Secretaria de Comunicações Social da Presidência da República, Franklin Martins, durante o Seminário Internacional das Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias, ocorrido em novembro de 2010 em Brasília, indicam que o faturamento das empresas de telecomunicações alcançou a cifra de R\$ 180 bilhões em 2009, mais de dez vezes superior ao setor de radiodifusão, que arrecadou R\$ 13 bilhões no mesmo período.<sup>220</sup>

O setor de radiodifusão também opera em regime de oligopólio, formado por empresas que estão presentes em diversas mídias e em diferentes estados. As barreiras à concentração e a propriedade cruzada que existem na legislação brasileira têm função meramente ornamental diante dos artifícios criados para burlá-las e da indisposição do Parlamento e do Executivo em colocá-las em prática. A Constituição brasileira é explícita, ao determinar no Artigo 220, parágrafo 5º, que “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, e o Decreto 236/67 estipula limites, embora frágeis, para atuação das empresas nos diferentes ramos da radiodifusão.<sup>221</sup>

A ausência de regras mais contundentes ou o próprio descumprimento das que existem, pelas empresas de radiodifusão, são associados à influência histórica do setor sobre os poderes da República – conforme analisamos no *capítulo 2*. Um dos fatores que expressam melhor a relação íntima entre a radiodifusão e o poder é a presença, cada vez maior, de radiodifusores no Congresso Nacional. Apesar de a própria

---

<sup>219</sup> Sobre o tema, ver DANTAS, Marcos. *Convergência: haverá espaço para jardins públicos?* Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, XXXII Congresso Brasileiro das Ciências de Comunicação, setembro de 2009.

<sup>220</sup> O faturamento das empresas de radiodifusão é quase que exclusivamente relacionado à publicidade. Dados da Abert revelam que, em 2010, as empresas de radiodifusão arrecadaram cerca de R\$ 16,5 bilhões oriundos dessa fonte.

<sup>221</sup> Sobre a propriedade cruzada, ver a série de artigos de Venício A. de Lima publicados, inicialmente, nos portais Observatório da Imprensa e Carta Maior, editados posteriormente no livro “Políticas de Comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]”, Publisher Brasil, 2012.

Constituição Federal<sup>222</sup> proibir que parlamentares sejam donos de empresas concessionárias de serviço público, como é o caso da radiodifusão, 21% dos senadores e 10% dos deputados federais – conforme informações da Organização Não-Governamental Transparência Brasil – são sócios de empresas de rádio e televisão, sem contar os parlamentares que têm empresas em nome de familiares ou terceiros, chamados popularmente de “laranjas”. Outros dados, revelados por um estudo desenvolvido pelo Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (LapCom/UnB), demonstram um quadro ainda mais preocupante: 37,5% dos membros titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara e 47% dos titulares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado, responsáveis diretos pela análise dos processos de outorgas, são proprietários de emissoras de rádio e TV ou têm familiares no comando de veículos de comunicação.<sup>223</sup>

A presença ostensiva de radiodifusores nas casas parlamentares e, principalmente, nas comissões temáticas, constitui um entrave, dificultando a tramitação de projetos e outros expedientes legislativos que confrontem seus interesses. Configura-se, portanto, um entrave à própria consolidação da democracia, na medida em que um setor econômico organizado confronta-se com a soberania dos poderes executivo, legislativo e judiciário que tem o dever de fazer cumprir a Constituição.

A ousadia e a certeza da impunidade desses parlamentares/radiodifusores podem ser verificadas na intervenção do senador Edison Lobão Filho, durante um dos debates do II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado dentro do Congresso Nacional, em maio de 2009. Lobão Filho, que representava oficialmente o Senado Federal no evento que discutia a migração das TVs públicas para a tecnologia digital,

---

<sup>222</sup> Segundo o Artigo 54 da Constituição Federal, deputados e senadores não poderão, desde a expedição do diploma, “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes” e, desde a posse, “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoas jurídicas de direito público, ou nela exercer função remunerada”.

<sup>223</sup> Os dados da Transparência Brasil e do LapCom foram citados na nota do Coletivo Intervezes, “Pelo fim do coronelismo eletrônico”, em 31 de maio de 2011. A nota foi lançada após a publicação pelo Ministério das Comunicações da lista de concessionários de rádio e televisão. A lista está disponível no site do Minicom: <ww.mc.gov.br>.

resolve assumir sua condição de empresário do setor e dar sua opinião sobre o tema, sem disfarçar, inclusive, seu descontentamento com o investimento governamental nas emissoras públicas:

Eu fui convidado para este evento como vice-presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, mas eu acho que vou inverter um pouco as coisas aqui. Prepararam um discurso para mim, filosófico-conceitual, mas eu acho que não é o momento de fazer um discurso filosófico-conceitual. Eu vou tentar ser mais pragmático: vou tirar a figura de senador e vou botar a figura do empresário que está há 30 anos no sistema de televisão. Eu tenho uma rede de televisão no meu estado há 30 anos. Eu vou fazer um testemunho aqui, não é evangélico, mas é um testemunho de vida. Eu tenho vivenciado essa problemática da televisão – e depois eu vou entrar na TV pública –, durante esse tempo com muito sacrifício. TV é algo caro de se fazer! [...]

Aí nós vamos falar em comprar transmissores para todas as cidades. [...] Quem vai pagar por isso? Quem paga a conta?<sup>224</sup>

Cabe destacar que o senador Edison Lobão Filho integra a bancada do governo no Senado desde o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Como suplente de seu pai, Edison Lobão, assumiu o cargo de senador depois que o titular passou a integrar o Ministério de Minas e Energias em 2008. Retornou ao Senado em 2011 depois que seu pai foi reconduzido ao Ministério no governo de Dilma Rousseff.

A influência política das empresas de radiodifusão deve-se também à hegemonia que a televisão exerce no campo da cultura, o que amplia a capacidade desses grupos de incidir como autênticos “aparelhos privados de hegemonia” na vida política e social do país. As características observadas por Gramsci, ao qualificar o que chamou de “jornal integral” – para explicitar a dupla função dos jornais como agente

---

<sup>224</sup> A intervenção do Senador Edison Lobão Filho foi gravada pelo autor desta tese durante o II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado entre 26 e 28 de maio de 2009, no Congresso Nacional, em Brasília. Participaram do debate, que discutiu a migração dos canais públicos para a TV digital, o presidente da Associação Brasileira de Televisão Comunitária (ABTU), Claudio Magalhães, o coordenador do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), Celso Schroder, o secretário de Ensino a Distância do Ministério da Educação, Carlos Eduardo Bielschowsky, o consultor jurídico do Ministério das Comunicações, Marcelo Bechara, o coordenador-geral de TV e Plataformas Digitais do Ministério da Cultura, Octavio Pieranti, o vice-presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado, Edison Lobão Filho (PMDB-MA), e o integrante da Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara, Paulo Roberto Pereira (PTB-RS).

econômico e ideológico-cultural –, são potencializadas ainda mais, como explicita Moraes:

Se pensarmos no contexto contemporâneo, poderemos perceber ecos da apreciação gramsciana. Os meios de comunicação elaboram e divulgam equivalentes simbólicos de uma formação social já constituída e possuidora de significado relativamente autônomo. Na essência, o discurso midiático se propõe a determinar a interpretação dos fatos por intermédio de signos fixos e constantes que tentam proteger de contradições aquilo que está dado e aparece como representação do real, como verdade. Tal discurso interfere preponderantemente na cartografia do mundo coletivo, propondo um conjunto de linhas argumentativas sobre a realidade, aceitas ou consideradas por amplos setores da sociedade (MORAES, 2009: 45).

Dessa forma, as corporações de mídia exercem na atualidade um duplo papel “no processo de reprodução ampliada do capitalismo”, como importantes agentes econômicos e discursivos, responsáveis em promover o neoliberalismo como visão de mundo e prática social (MORAES, 2004).

Análise semelhante é apresentada pelo sociólogo argentino Atilio Boron,<sup>225</sup> para quem a mídia representa o principal agente discursivo do neoliberalismo na América Latina, construindo imagens, conceitos e valores que alicerçam sua hegemonia política, econômica e cultural. Boron considera que o êxito do neoliberalismo foi muito mais ideológico-cultural do que econômico, justamente pela capacidade da mídia na formação de um “senso-comum” em torno desses valores, combinando estratégias que incluem: 1) a apropriação de termos e palavras significativos na história de determinado grupo social, atribuindo a eles outros sentidos, muitas vezes inversos, que são repetidos incessantemente; 2) a “naturalização dos processos”, a partir da afirmação de um pseudo-realismo onde não é possível alterar as regras do jogo; 3) e promoção do sentimento de que qualquer transformação que se confronte com a lógica hegemônica não é factível (BORON, 1999: 8-12).

---

<sup>225</sup> BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II. Que estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

Tamanha incidência sobre a esfera política-cultural levou o sociólogo Octavio Ianni a cunhar a noção de “príncipe eletrônico” para explicar as múltiplas dimensões das corporações de mídia. Segundo Ianni, foram modificadas “as condições sob as quais se desenvolvem a teoria e a prática da política”, com a participação intensa e direta desses grupos econômicos (IANNI, 2003: 144). O “príncipe eletrônico” foi inspirado nas imagens clássicas do *Príncipe* de Maquiavel e do *Moderno príncipe* de Gramsci: incorporou características políticas fundamentais, antes reservadas ao estadista, grande líder político e militar – que articula a qualidade de liderança (*virtú*) com a capacidade de analisar as condições sociopolíticas (*fortuna*), atribuídas por Maquiavel ao *Príncipe*; e ao partido político, o *Moderno príncipe* – concebido por Gramsci como intérprete das massas, organizado com a finalidade de construir uma nova hegemonia.

*O príncipe eletrônico* é uma entidade nebulosa e ativa, presente e invisível, predominante e ubíqua, permeando continuamente todos os níveis da sociedade, em âmbito local, nacional, regional, mundial. É o intelectual coletivo e orgânico das estruturas de bloco de poder presentes, predominantes e atuantes em escala nacional, regional e mundial, sempre em conformidade com os diferentes contextos socioculturais e político-econômicos desenhados no novo mapa do mundo (IANNI, 2003: 148).

Ao propor esta “analogia”, combinando duas representações de poder expressivas da teoria política, Ianni teve a intenção de demonstrar que a capacidade de incidência do “príncipe eletrônico” na contemporaneidade chega a superar as instituições clássicas da política, como partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, correntes de opinião pública, e até mesmo governos e os poderes Legislativo e Judiciário. Configurando, portanto, um esvaziamento da sociedade civil como espaço de debate e de disputa de hegemonia; podendo a mídia, nessas condições, canalizar para si e para o mercado as demandas originalmente identificadas com o Estado.

### ***Referências atuais***

Na última década, a América Latina se tornou “um grande laboratório de ideias, princípios e diretrizes de política pública” (RAMOS, 2010: 27) relacionados ao

direito à comunicação, em virtude das mudanças políticas ocorridas em diversos países, na contramão da ofensiva neoliberal que caracterizou o continente no período anterior. Governos de países como Argentina, Uruguai, Equador, Bolívia, Venezuela e Brasil, embora enfrentem de forma diferenciada a dominação monopolista de empresas nacionais e globais no setor, têm promovido políticas que intencionam resgatar a dimensão pública das atividades de comunicação.

Em termos gerais, essas mudanças têm representado: a retomada do papel do Estado na condução das políticas de comunicação; a limitação do poder das grandes corporações; a ampliação da participação da sociedade na comunicação e nos processo de definição das políticas para o setor; o investimento em mídias públicas (MORAES, 2009). Bolívia e Equador, por exemplo, reconheceram o direito à comunicação em suas Constituições reformadas recentemente.

Nos últimos anos, a Argentina se tornou a principal referência dessas mudanças não só pelo significado das transformações que a *Ley de Servicios de Comunicación* tem possibilitado, mas também pelo processo de elaboração, aprovação e efetivação da lei com participação da sociedade civil e grande mobilização social. A lei foi elaborada pelo governo em diálogo com os movimentos sociais e acadêmicos, a partir dos 21 pontos formulados pela *Coalición por una Radiodifusión Democrática*.

A legislação altera profundamente a estrutura dos meios de comunicação na Argentina, caracterizada por três elementos centrais: concentração de propriedade, centralização geográfica da produção e ausência de meios públicos não-governamentais. Ao tornar o Estado responsável pela garantia do direito social à comunicação, a *Ley de medios* modifica os critérios de distribuição das concessões de rádio e televisão, garantindo 33% do espectro para os canais de instituições sem fins lucrativos. Além disso, cria limites para concentração de empresas de comunicação, que no máximo poderão possuir dez licenças para televisão e rádio (AM e FM) e 24 para TV a cabo.<sup>226</sup>

Os processos de aprovação e de implantação da *Ley de medios* têm se caracterizado pela intensa disputa política, com ampla mobilização social favorável e ações das grandes empresas que tentam impedir na Suprema Corte a sua efetivação. Em

---

<sup>226</sup> O melhor exemplo da concentração na Argentina é o grupo Clarin que, além do jornal, possui quatro TVs abertas, nove estações de rádio AM, uma FM e 240 TVs a cabo.

âmbito internacional, a SIP vem coordenando intensa campanha contra a legislação argentina, que pode ser acompanhada nos recorrentes editoriais e matérias nas diversas mídias brasileiras criticando a política argentina, com o objetivo de criar um ambiente desfavorável a possíveis mudanças semelhantes no país.

Embora seja importante sublinhar a importância da lei argentina, cabe ressaltar um aspecto relevante observado pelos pesquisadores Santiago Marino, Guillermo Mastini e Martín Becerra: para eles, a lei é parte de um processo mais amplo:

A promulgação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual constitui um passo muito importante no processo de democratização dos meios de comunicação. Porém deve ser considerada um ponto de partida. A consolidação de uma política de comunicação democrática será consequência da ação dos governos (atual e futuro) e da participação intensa da sociedade civil (2010: 113).<sup>227</sup>

No Brasil, cabe destacar dois processos que ocorreram na última década, que marcaram a participação da sociedade na formulação das políticas públicas de comunicação: o I Fórum de TVs Públicas consolidou parâmetros para a formação da TV Brasil, ocorrido em 2007, e a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009.

O I Fórum de TVs públicas,<sup>228</sup> foi organizado pelo governo federal – através do Ministério da Cultura –, para discutir a integração e fortalecimento da televisão pública no processo de transição para a tecnologia digital. O Fórum reuniu membros de governos, do Legislativo, de organizações da sociedade civil,<sup>229</sup> além de representantes de emissoras educativas, de canais universitários, legislativos e comunitários e de suas

---

<sup>227</sup> MARINO, Santiago; MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.104-113, Nov., 2010.

<sup>228</sup> O I Fórum de TVs públicas foi realizado em duas etapas: a fase preparatória em 2006, e a principal em 2007.

<sup>229</sup> Para citar algumas das entidades presentes: Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Coletivo Intervezes, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Conselho Federal de Psicologia (CFP).

entidades nacionais.<sup>230</sup> Estes setores assumiram uma série de compromissos identificados com a televisão pública, expressos no “Manifesto pela TV pública independente e democrática”, indicando conceitos e princípios que deveriam balizar a formação da TV Brasil, que ocorreu no final de 2007.

Embora não seja nosso objetivo analisar a TV Brasil,<sup>231</sup> cabe destacar a existência e um Conselho Curador em sua estrutura, “órgão de natureza consultiva e deliberativa da EBC [...] integrado por 22 (vinte e dois) membros, designados pelo Presidente da República” (Art. 15), com funções de deliberar sobre diretrizes e linha editorial da EBC e de “zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos”, previstos pela Lei” (Art. 17).<sup>232</sup> O Conselho Curador exerce importante função na estrutura da Empresa Brasileira de Comunicação – gestora da TV Brasil e demais mídias estatais federais – questionando e propondo diretrizes para aperfeiçoamento do caráter público da empresa. Um exemplo da sua função questionadora é a recomendação aprovada em maio de 2011, pela Câmara de Jornalismo e Esportes do Conselho Curador,<sup>233</sup> à diretoria de jornalismo da EBC, motivada pela omissão dos telejornais da TV Brasil – e demais órgãos jornalísticos da EBC – na cobertura do caso que levou à demissão do ex-ministro Antônio Palocci, conforme o trecho da resolução citado:

Que informações em caráter de denúncia, com temas de natureza política e institucional, que se relacionem direta ou indiretamente com instituições e/ou pessoas físicas vinculadas ao Poder Executivo Federal, sejam objetos de cobertura jornalística dos veículos públicos da EBC. O interesse público desta informação, a oficialização de investigação da denúncia por autoridade competente, a defesa dos acusados, a mobilização por parte da sociedade civil e/ou de partidos políticos em relação ao tema, bem

---

<sup>230</sup> Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (Abepec), Associação Brasileira de Televisão Universitária (Abtu), Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral) e Associação Brasileira de Canais Comunitários (Abccom).

<sup>231</sup> Sobre a TV Brasil, ver: VALENTE, 2009 e STEVANIM, 2011.

<sup>232</sup> Lei 11.652/2008, “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.” Conversão da MP 398/2007.

<sup>233</sup> Câmara de Jornalismo e Esportes, formada pelos conselheiros Ana Luiza Fleck Saibro, Guilherme Gonçalves Strozi, Manoel Roberto Seabra, Mário Augusto Jakobskind, Murilo César Ramos, Paulo Ramos Derengovski.

como as reflexões de interesse público suscitadas pela informação original, devem compor e orientar a cobertura jornalística da EBC.<sup>234</sup>

No entanto, cabe lembrar que a primeira composição do Conselho Curador foi questionada, diante da opção do governo de indicar “personalidades” ao invés de representantes da sociedade civil, conforme trecho do manifesto “Pela gestão democrática da nova TV pública”:<sup>235</sup>

É com grande preocupação, entretanto, que acompanhamos a intenção da Secretaria de Comunicação Social de estabelecer mecanismos de gestão vinculados exclusivamente ao Executivo federal, por parte, exclusivamente, do Presidente da República. Consideramos que um modelo de gestão baseado em um conselho composto por “personalidades” indicadas pelo Presidente da República – ainda que os representantes do governo sejam nele minoria e independentemente dos membros escolhidos – é diametralmente oposto ao acúmulo histórico sobre formas de representação da sociedade em espaços onde há a busca pela desvinculação de interesses exclusivos de governos. Com um conselho indicado pelo Presidente, a TV pode já nascer sem autonomia e independência, objetivo maior de uma emissora que se pretende pública. (*Apud*, VALENTE, 2009: 125)

A política adotada entrava em contradição com o próprio processo de criação da emissora, que teve no Fórum de TVs Públicas seu diferencial. Entre os nomeados para o Conselho estavam Luiz Gonzaga Belluzzo (presidente), José Bonifácio de Oliveira Sobrinho (Boni) e Delfim Netto.

A 1ª Conferência Nacional de Comunicação ocorreu em 2009, inaugurando a participação da sociedade na formulação das políticas de comunicação no país. Antecedida por etapas preparatórias realizadas em 26 estados e no Distrito Federal, a Confecom mobilizou cerca de 15 mil pessoas em todo o seu processo e contou com a

---

<sup>234</sup> Recomendação nº 01/2011/CJE/CC. Câmara de Jornalismo e Esportes/Conselho Curador – EBC. 31 de maio de 2011.

<sup>235</sup> Manifesto “Pela gestão democrática da nova TV pública”, assinado por 46 entidades nacionais e 21 organizações regionais. Lançado em 24 de agosto de 2007.

representação de delegados de três setores: sociedade civil, sociedade civil empresarial, e membros de instituições governamentais.<sup>236</sup>

Pela primeira vez, o Estado brasileiro instituiu um mecanismo formal de consulta a toda sociedade sobre os rumos que deve tomar a comunicação. Pela primeira vez, a questão deixou de ser prerrogativa de alguns especialistas do campo progressista e, principalmente, de lobistas do setor privado e seus representantes no poder público. A sociedade teve a possibilidade de apontar quais devem ser as ações governamentais e o novo marco regulatório de uma área estratégica para o desenvolvimento social e fundamental para a democracia brasileira. (BARBOSA; BRANT, 2010: 41).

A representação dos setores contou com uma fórmula inovadora, nunca vista em conferências de outros setores. Foram destinados à representação empresarial 40% dos delegados, o mesmo percentual da sociedade civil, restando 20% para os delegados dos governos. Mesmo com a sobrerrepresentação empresarial, suas principais entidades – Associação Nacional de Jornais (ANJ) e Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) – se retiraram do processo e passaram a atacar constantemente a Confecom em suas mídias, associando seus objetivos com a criação de mecanismos de censura. Além da sobrerrepresentação, outra concessão foi feita à parcela dos empresários que permaneceram no processo. Foi criado um mecanismo de veto: para serem aprovadas, as propostas teriam que ter apoio nos três segmentos.

Apesar das restrições, foram aprovadas 633 propostas sobre os diferentes temas, muitas delas apresentadas pelos movimentos sociais que defendem a efetivação do direito à comunicação. Barbosa e Brant fazem um balanço positivo da conferência:

O legado deixado pelo processo certamente inaugura um novo momento do movimento pela democratização da comunicação no país, que passa a contar, de forma orgânica, com novos e importantes atores para a luta. Além disso, seu conjunto de resoluções pode ser considerado um avanço diante da ausência histórica de uma regulamentação

---

<sup>236</sup> Segmentos que participaram da 1ª Confecom: centrais sindicais, movimento de mulheres, movimento negro, jornalistas, radialistas, redes de jovens, crianças e adolescentes, saúde, pessoas com deficiência, pesquisadores, movimento de lésbicas, gays, e transexuais, movimento estudantil, entidades de defesa de direitos humanos, organizações que atuam diretamente pela democratização da comunicação e empresários de diversos setores (BARBOSA; BRANT, 2010: 41)

democrática dos meios de comunicação no país. Deste ponto de vista, a realização da I Confecom pode ser considerada uma vitória para a luta daqueles que, há décadas, defendem a democratização da mídia brasileira (BARBOSA; BRANT, 2010: 41)

Uma síntese das resoluções da 1ª Confecom está representada na “Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil” que os movimentos pelo direito à comunicação apresentaram ao governo e a sociedade, como diretrizes para reformulação do conjunto de leis que normatiza as comunicações no Brasil.

### Quadro 1

<b>Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil</b>
01. Arquitetura institucional democrática
02. Participação social
03. Separação de infraestrutura e conteúdo
04. Garantia de redes abertas e neutras
05. Universalização dos serviços essenciais
06. Adoção de padrões abertos e interoperáveis e apoio à tecnologia nacional
07. Regulamentação da complementaridade dos sistemas e fortalecimento do sistema público de comunicação
08. Fortalecimento das rádios e TVs comunitárias
09. Democracia, transparência e pluralidade nas outorgas
10. Limite à concentração nas comunicações
11. Proibição de outorgas para políticos
12. Garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente
13. Promoção da diversidade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de classes sociais e de crença

Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil (continuação)	
14.	Criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos
15.	Aprimoramento de mecanismos de proteção às crianças e aos adolescentes
16.	Estabelecimento de normas e códigos que objetivem a diversidade de pontos de vista e o tratamento equilibrado do conteúdo jornalístico
17.	Regulamentação da publicidade
18.	Definição de critérios legais e de mecanismos de transparência para a publicidade oficial
19.	Leitura e prática críticas para a mídia
20.	Acessibilidade comunicacional

A intenção do movimento foi traduzir as propostas para o novo marco regulatório das comunicações em princípios que possam nortear o debate, ao invés de apresentar uma pauta extensa e de difícil assimilação. A plataforma da campanha “Para expressar a liberdade – Uma nova lei para um novo tempo”<sup>237</sup> foi inspirada na estratégia da *Coalición por una Radiodifusión Democrática*, movimento argentino que elaborou os 21 pontos que nortearam a elaboração da *Ley de Medios*.

---

<sup>237</sup> A campanha “Para expressar a liberdade – Uma nova lei para um novo tempo” é uma iniciativa do Fórum Nacional pela Democratização da comunicação (FNDC), formada por cerca de 30 entidades da sociedade civil <[www.paraexpressaraliberdade.org.br](http://www.paraexpressaraliberdade.org.br)>.

### 3.3. DIREITO À SAÚDE E DIREITO À COMUNICAÇÃO: DIÁLOGOS PERTINENTES

#### 3.3.1. O direito à saúde, a Reforma Sanitária Brasileira e o SUS

*Compreendendo a questão saúde como objeto de ação política das classes dirigentes que controlam o Estado e seus aparelhos, há que se observar como se apresenta o processo político em saúde em uma dada conjuntura, o que vale dizer, como se enfrentam as forças sociais diante dessa questão. Mais que deduzir a ação estatal a partir das necessidades da acumulação, trata-se de examinar as disputas pela hegemonia (PAIM, 2008: 44).*

Difundido internacionalmente desde a formação da Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>238</sup> em 1948, o direito à saúde alcançou reconhecimento legal no Brasil quatro décadas depois, na Constituição Federal de 1988 (PAIM, 2009: 41).<sup>239</sup> Sua conquista, assim como sua construção como projeto político-institucional do Estado brasileiro, através do Sistema Único de Saúde (SUS), origina-se de um rico processo político ocorrido durante as décadas de 1970-1980, quando ganha forma o movimento que ficou conhecido como Reforma Sanitária Brasileira.<sup>240</sup>

Esse movimento surge como parte do processo, identificado por Coutinho (2008) e Sader (1988), de emergência de uma sociedade civil em meados da década de 1970, impulsionada pelas contradições políticas e sociais do período ditatorial, identificada com as lutas pela democratização do país e pelo acesso a bens coletivos que pudessem dar fim às condições de carestia em que se encontrava parcela crescente da população.

Para Paim, a construção do direito à saúde como uma construção histórica imbricada com a trajetória da Reforma Sanitária decorre “de uma dada compreensão da história como realização de sujeitos sociais diante das circunstâncias, o que implica

---

<sup>238</sup> A Organização Mundial de Saúde (OMS) é uma agência internacional especializada em saúde, subordinada à Organização das Nações Unidas (ONU).

<sup>239</sup> PAIM, Jaimilson Silva. *O que é o SUS* (coleção Temas em Saúde). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

<sup>240</sup> Sobre a Reforma Sanitária Brasileira e seus principais atores, ver PAIM (2008), FLEURY (1997), LIMA; GERCHMAN; EDLER; SUÁREZ (orgs.) (2005), ESCOREL; NASCIMENTO; EDLER (2005), LIMA; SANTANA (2006).

certa intencionalidade e, ao mesmo tempo, o reconhecimento das limitações estruturais e dos constrangimentos conjunturais” (2008: 35).<sup>241</sup>

Ele destaca cinco setores cujas atividades e movimentos influenciaram diretamente o processo de formação da Reforma Sanitária Brasileira: (1) No campo popular, os movimentos contra a carestia, clubes de mães, conselhos comunitários e organizações, em São Paulo, vinculados à Igreja católica. Iniciativas identificadas também em outras localidades com o Movimento Popular de Saúde (MOPS); (2) Entre os estudantes de medicina, o Centro de Estudos de Saúde, ligado ao Diretório Acadêmico Alfredo Balena, da UFMG, responsável pela organização da I Semana de Estudos sobre Saúde Comunitária (SESAC) em 1974, além dos Encontros Científicos de Estudantes de Medicina (ECEM); (3) No segmento profissional, a mobilização dos médicos residentes, que formariam posteriormente o Movimento de Renovação Médica (REME); (4) No meio acadêmico, docentes dos departamentos de medicina preventiva e social e escolas de saúde pública, além de pesquisadores vinculados à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC);<sup>242</sup> e, (5) No campo institucional, a experiência desenvolvida na cidade de Montes Claros,<sup>243</sup> “que representou a face mais ousada de um projeto contra-hegemônico, identificada como uma das origens institucionais da proposta de Reforma Sanitária e do SUS” (PAIM, 2008: 71-72).

Parte dessa movimentação pela democratização da saúde levaria à formação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) em 1976, durante a 32<sup>a</sup> Reunião Anual da SBPC, realizada na Universidade de Brasília. A fundação do Cebes daria maior consistência à organização e, principalmente, à formulação das propostas da Reforma Sanitária. Reunindo intelectuais de diferentes origens para pensar criticamente

---

<sup>241</sup> PAIM, Jairnilson Silva. *A Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

<sup>242</sup> Em referência a Escorel (1995), Paim destaca algumas instituições acadêmicas importantes neste processo: o Programa de Estudos Socioeconômicos em Saúde (PESES) da Fiocruz; o Mestrado em Medicina Social do IMS/UERJ; os Departamentos de Medicina Preventiva (DMPs) da USP, da Santa Casa, da Paulista de Medicina, de Ribeirão Preto, de Botucatu e da Universidade Federal da Paraíba; a Faculdade de Medicina da UFMG; o mestrado em Saúde Comunitária da UFBA (2008: 72).

<sup>243</sup> Segundo Fleury: “Como um laboratório da democratização na saúde, ali foram conceitualizados, montados e testados alguns dos principais instrumentos daquilo que posteriormente veio a ser conhecido como Reforma Sanitária, tais como, a produção de um saber sobre a causação social da saúde/doença, a difusão de uma nova consciência sanitária e a estratégia de ocupação e/ou criação de espaços políticos-institucionais” (*Apud* PAIM, 2008: 72-73).

a saúde, o Cebes foi capaz de unir os questionamentos feitos à ordem social, política e econômica vigente e a crítica às condições dos serviços de saúde. Constituindo-se, segundo Paim, em autêntico “intelectual coletivo da Reforma Sanitária Brasileira” (2008: 79) – conforme definição gramsciana –, um espaço de reflexão e formulação de um pensamento orgânico sobre as políticas de saúde em conexões com os demais problemas sociais do Brasil. Neste período, o Cebes começou a editar a revista *Saúde em Debate*, publicou livros e fomentou debates e reuniões em torno dos problemas da saúde.

Nos editoriais da *Saúde e Debate*, publicados em 1977, pode-se notar elementos que se tornariam centrais na proposta da Reforma Sanitária, como “a saúde é um direito de cada um e de todos os brasileiros” e “a necessidade de organizar a prestação de serviços de saúde em nova perspectiva [...], desejando uma mudança real das condições de saúde do povo”.<sup>244</sup> Do editorial publicado no número seguinte, cabe destacar um trecho que expressa as vertentes trabalhadas pelo Cebes e alguns de seus objetivos:

Existem duas concepções da atuação do Cebes, não excludentes, que polarizam os interesses de grande número de associados. A primeira afirma o Cebes como aglutinador das tendências renovadoras do setor saúde, em nível profissional, com o objetivo de coordenar esforços para desenvolver políticas de saúde mais adequadas à realidade brasileira (ou ‘necessidades sanitárias da população’).

A segunda concepção, sem subestimar o trabalho realizado nas entidades de profissionais de saúde, quer desenvolver atividades voltadas mais diretamente à comunidade, através de suas várias organizações (Sociedades Amigos de Bairros, Sindicatos, Clubes de Mães, entidades estudantis etc.).

Na realidade as duas concepções se harmonizam quando o Cebes é concebido como um movimento de opinião [...] trata-se então de desenvolver o Cebes como um órgão democrático e que preconiza a democratização do setor saúde, recebendo todas as contribuições que atendam aos objetivos de uma Reforma Sanitária, que deve ter como um dos marcos a unificação dos serviços de saúde, públicos e sem fins lucrativos, com a participação dos usuários estimulada, crescente, possibilitando sua influência nos

---

<sup>244</sup> Editorial da revista *Saúde e Debate*, n. 2, 1977 (Apud, PAIM, 2008: 80).

níveis decisórios e ampliando o acesso aos serviços de saúde de boa qualidade (*Apud* FLEURY, 1997: 26).<sup>245</sup>

Os movimentos que defendiam o direito à saúde conquistaram em 1978 uma importante referência internacional, com a aprovação de uma contundente resolução na Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, realizada em Alma-Ata – na época União Soviética, hoje Cazaquistão. A conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS) defendeu o direito à saúde como um direito humano fundamental e apresentou uma meta para governos, organizações internacionais e toda a comunidade mundial: “que todos os povos do mundo, até o ano 2000, atinjam um nível de saúde que lhes permita levar uma vida social e economicamente produtiva”. Destacamos trechos significativos desta declaração,<sup>246</sup> entre eles os que apresentam uma “concepção ampliada” de saúde e o que reconhece a desigualdade das condições de saúde entre os países e nos próprios países:

I) A Conferência enfatiza que a saúde – estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade – é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde.

II) A chocante desigualdade existente no estado de saúde dos povos, particularmente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como dentro dos países, é política, social e economicamente inaceitável e constitui, por isso, objeto da preocupação comum de todos os países. (OMS, 1978).

Em outro trecho, a declaração define “cuidados primários” e destaca não apenas aspectos diretamente ligados ao processo saúde-doença, como inclui sua estreita relação com as condições econômicas, socioculturais e políticas dos países, envolvendo, portanto, outros setores como a produção de alimentos, a educação, a habitação e as comunicações. Destaca também a necessidade da participação da comunidade no planejamento e no controle das políticas, conforme o trecho transcrito a seguir:

---

<sup>245</sup> Editorial da revista *Saúde e Debate*, n. 3, 1977 (*Apud*, FLEURY, 1997: 26).

<sup>246</sup> A íntegra da Declaração da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde de Alma-Ata (OMS, 1978) consta no Anexo 6.

VII) Os cuidados primários de saúde:

1. Refletem, e a partir delas evoluem, **as condições econômicas e as características socioculturais e políticas do país e de suas** comunidades, e se baseiam na aplicação dos resultados relevantes da pesquisa social, biomédica e de serviços de saúde e da experiência em saúde pública. [...]

4. Envolvem, além do setor saúde, todos os setores e aspectos correlatos do desenvolvimento nacional e comunitário, mormente a agricultura, a pecuária, a produção de alimentos, a indústria, a educação, a habitação, as obras públicas, **as comunicações** e outros setores.

5. Requerem e promovem a máxima autoconfiança e **participação comunitária** e individual no planejamento, organização, operação e controle dos cuidados primários de saúde, fazendo o mais pleno uso possível de recursos disponíveis, locais, nacionais e outros, e para esse fim desenvolvem, através da educação apropriada, a capacidade de participação das comunidades [...] (OMS, 1978) (Grifos nossos).

Os conceitos difundidos pela Declaração de Alma-Ata, em consonância com os debates que ocorriam no movimento da Reforma Sanitária, seriam consolidados no documento “A questão democrática da Saúde”, apresentado pelo Cebes no I Simpósio sobre Política Nacional de Saúde na Câmara Federal, em outubro de 1979. A plataforma do movimento sanitário publicizada no evento recebeu apoio de sindicalistas e a adesão de parlamentares. Para Fleury, impressiona “verificar o grau de amadurecimento da proposta reformadora, dez anos antes de se transformar em norma legal, no que se define uma saúde autenticamente democrática” (1997: 28).<sup>247</sup> Ela destaca quatro pontos do documento:

1. O reconhecimento do direito universal e inalienável, comum a todos os homens, à promoção ativa e permanente de condições que viabilizem a preservação de sua saúde.

2. O reconhecimento do caráter socioeconômico global destas condições: emprego, salário, nutrição, saneamento, habitação e preservação de níveis ambientais aceitáveis.

3. O reconhecimento da responsabilidade parcial, porém intransferível das ações médicas propriamente ditas,

---

<sup>247</sup> FLEURY, Sonia. A questão democrática na saúde. In: FLEURY, Sonia (org.). *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.

individuais e coletivas, na promoção ativa da saúde da população.

4. O reconhecimento, finalmente, do caráter social deste Direito e tanto da responsabilidade que cabe à coletividade e ao Estado em sua representação, pela efetiva implementação das condições supramencionadas (*Apud* FLEURY, 1997: 28).

Paim salienta que esse documento, apresentado por Sérgio Arouca no seminário da Câmara dos Deputados, foi divulgado anteriormente com o título “A questão democrática na área da Saúde” durante o VI SESAC em Florianópolis. Nesse documento, de autoria de Hésio Cordeiro, José Luiz Fiori e Reinaldo Guimarães, apareceu pela primeira vez a proposta de criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (2008: 81).

Também naquele período, entra em cena outro ator importante da Reforma Sanitária, a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco). A fundação da Abrasco em setembro de 1979, representaria, conforme explicita Fonseca, o cruzamento entre “atores, ideias e instituições” inter-relacionados em três campos: os interesses políticos que se articulavam em contraposição ao regime; as concepções que reorientavam as formulações na área da saúde, constituindo um novo campo denominado de Saúde Coletiva; e a preocupação com a formação profissional de novos quadros e de sua inserção institucional, diante da diversificação e da especialização na saúde. Desta forma, a Abrasco “suruiu, se constituiu e se consolidou institucionalmente nesse eixo de interligação entre formação profissional e atuação política” (2006: 22).<sup>248</sup>

A denominação “saúde coletiva”, segundo Lima e Santana é uma invenção brasileira que expressa:

Uma forma de abordar as relações entre conhecimentos, práticas e direitos referentes à qualidade de vida. Em lugar das tradicionais dicotomias – saúde pública/assistência médica, medicina curativa/medicina preventiva, e mesmo indivíduo/sociedade – busca-se uma nova compreensão na qual a perspectiva interdisciplinar e o debate político em

---

<sup>248</sup> FONSECA, Cristina M. O. A história da Abrasco: política, ensino e saúde no Brasil. In: LIMA, Nísia Trindade; SANTANA, José Paranaguá de. *Saúde Coletiva como compromisso: a trajetória da Abrasco*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

torno de temas como universalidade, equidade, democracia, cidadania e, mais recentemente, subjetividade emergem como questões principais (2006: 15).

Na base de formação do campo da saúde coletiva e, portanto, da própria Abrasco estavam os cursos de pós-graduação em Saúde Coletiva da Universidade de São Paulo (USP) – nos *campi* de São Paulo e Ribeirão Preto –, da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz), do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj), da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Lima e Santana mencionam também a importância do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília (UnB) na origem da entidade e como espaços de debate das propostas da Reforma Sanitária que se consolidariam no processo da 8ª Conferência Nacional de Saúde (2006: 11).

### ***Da 8ª Conferência Nacional de Saúde à Constituição de 1988***

A década de 1980 inicia-se sob as marcas da abertura política. O regresso de exilados, fim do bipartidarismo e as eleições diretas para governador em 1982 eram sinais de que se aproximava o fim da ditadura militar. A campanha pelas eleições diretas para presidente mobilizava diversos setores da sociedade: era o cume da luta dos movimentos que se articularam na década anterior em torno da redemocratização do país. No entanto, a derrota da emenda constitucional das “Diretas Já” em 1984 demonstrou os limites e o caráter do processo de transição. As transformações mais uma vez indicavam um caminho “pelo alto”, via Colégio Eleitoral, e, portanto, sem a participação popular.

Com vitória da “Aliança Democrática” no pleito indireto e o início da chamada Nova República, parcela do movimento sanitário se aproximou do governo, indicando, inclusive, alguns de seus quadros para postos importantes.<sup>249</sup> A realização do

---

<sup>249</sup> Entre eles, Hésio Cordeiro para presidência do INAMPS, Sérgio Arouca para presidência da Fiocruz, Eleutério Rodriguez Neto para a Secretaria geral do Ministério da Saúde, José Saraiva Felipe para a

V Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, no final de 1984, para embasar uma “política de saúde para o governo de transição” já sinalizava essa aproximação.

No caso da saúde, distintos documentos fundamentaram essa aliança e, apesar dos limites da transição democrática, ocorreu no período 1985-1987 um desalojamento dos anéis burocráticos e a ocupação de espaços do aparelho de Estado nas áreas de Saúde, Previdência e Ciência e Tecnologia por atores sociais identificados com políticas racionalizadoras ou democratizantes (PAIM, 2008: 96).

Fleury salienta que, entre as propostas que compunham o documento “Contribuição ao Governo do Presidente Tancredo Neves”, formulado no campo da saúde, se destacava a realização de uma Conferência Nacional de Saúde como parte de um processo de discussão para subsidiar a Assembleia Nacional Constituinte (1997: 69).

É neste cenário, com uma correlação de forças favorável ao aprofundamento dos debates acumulados pelo movimento sanitário na última década, que o governo convoca a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS).

Realizada entre 17 e 21 março de 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde<sup>250</sup> pautou seus debates sobre três eixos temáticos, subsidiados previamente com textos elaborados por intelectuais e especialistas: (1) Saúde como direito inerente à cidadania; (2) Sistema nacional de saúde; e (3) Financiamento do setor saúde (PAIM, 2008: 99).

O principal evento institucional durante o período da chamada Nova República foi a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em Brasília, em 1986, reunindo cerca de quatro mil pessoas para discutir a Reforma Sanitária a ser implantada pelo governo [...] enorme conagração – ou mesmo confronto – de opiniões, realizado a partir da convocação de setores sociais até então marginalizados da elaboração e tomada de decisões da política de saúde, como

---

Secretaria de Serviços Médicos do Ministério da Previdência e Assistência Social, cujo ministro era Waldir Pires (PAIM, 2008: 97).

<sup>250</sup> Comissão organizadora: Sérgio Arouca, Fiocruz (presidente); Francisco Xavier Beduchi, Inamps/RS (vice-presidente), Guilherme Rodrigues da Silva, USP (relator geral); Otávio Clementino de Albuquerque, Sudene/PE (secretário); Edmilson Francisco dos Reis Duarte, MEC (secretário adjunto); e Maria Salette de Lima (tesoureira) (ESCOREL; BLOCH: 2005: 97).

sindicatos e organizações comunitárias de trabalhadores em todo o Brasil (LUZ. *Apud* ESCOREL; BLOCH, 2005: 97).

Segundo Escorel e Bloch, essa conferência inaugurou “um processo de participação da sociedade civil nas deliberações sobre política de saúde”, embora esta participação não estivesse formalmente prevista na legislação. A 8ª CNS simboliza, portanto, um marco no processo de formulação de políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro, que seria “ampliado, aprimorado e regulamentado nas conferências posteriores” (2005: 97).

A Conferência Nacional foi precedida por pré-conferências estaduais e teve ampla divulgação de seu temário entre as organizações da sociedade civil. A estratégia de divulgação da conferência para a população incluiu inserções na novela *Roque Santeiro*, exibida na época pela Rede Globo. Sensibilizado pela assessoria de comunicação da Fiocruz, que apoiava a divulgação da conferência, Dias Gomes, autor da novela, incluiu cenas onde “o ator Claudio Cavalcanti, que fazia o padre, tendo ao fundo um cartaz da 8ª Conferência Nacional de Saúde, falava sobre a importância do evento e conclamava os municípios e estados a realizarem suas próprias pré-conferências” (PALMA; TAVARES, 1996: 54).<sup>251</sup>

Entre os temas debatidos, cabe destacar a consolidação do conceito de direito à saúde baseada na doutrina dos direitos humanos, conforme as formulações acumuladas pelo movimento sanitário e os princípios definidos pela Conferência de Alma-Ata, expressos no “conceito ampliado de saúde”. As resoluções da 8ª Conferência sobre este tema demonstram a amplitude do conceito de direito à saúde e sua relação intrínseca com a efetivação de outros direitos. Na sequência, apresentamos um extrato com as resoluções específicas sobre este tema constantes no relatório final da Conferência.

---

<sup>251</sup> PALMA, Ana Maria Meirelles; TAVARES, Thereza Christina de Aguiar. Perguntar não ofende. O cientista agradece. In: LOPES, Boanerges; NASCIMENTO, Josias. *Saúde e imprensa: o público que se dane!* Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

## Quadro 2

<b>8ª Conferência Nacional de Saúde (1986)</b>	
<b>Extrato das resoluções • Base conceitual do direito à saúde</b>	
<b>Tema 1 – Saúde como direito</b>	
01.	Em seu sentido mais abrangente, a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É, assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida.
02.	A saúde não é um conceito abstrato. Define-se no contexto histórico de determinada sociedade e num dado momento de seu desenvolvimento, devendo ser conquistada pela população em suas lutas cotidianas.
03.	Direito à saúde significa a garantia, pelo Estado, de condições dignas de vida e de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, em todos os seus níveis, a todos os habitantes do território nacional, levando ao desenvolvimento pleno do ser humano em sua individualidade.
04.	Esse direito não se materializa, simplesmente pela sua formalização no texto constitucional. Há, simultaneamente, necessidade do Estado assumir explicitamente uma política de saúde consequente e integrada às demais políticas econômicas e sociais, assegurando os meios que permitam efetivá-las. Entre outras condições, isso será garantido mediante o controle do processo de formulação, gestão e avaliação das políticas sociais e econômicas pela população.
05.	Deste conceito amplo de saúde e desta noção de direito como conquista social, emerge a ideia de que o pleno exercício do direito à saúde implica em garantir: <ul style="list-style-type: none"><li>• trabalho em condições dignas, com amplo conhecimento e controle dos trabalhadores sobre o processo e o ambiente de trabalho;</li><li>• alimentação para todos, segundo as suas necessidades;</li><li>• moradia higiênica e digna;</li><li>• educação e informação plenas;</li><li>• qualidade adequada do meio-ambiente;</li><li>• transporte seguro e acessível;</li><li>• repouso, lazer e segurança;</li><li>• participação da população na organização, gestão e controle dos serviços e ações de saúde;</li><li>• direito à liberdade, à livre organização e expressão;</li><li>• acesso universal e igualitário aos serviços setoriais em todos os níveis.</li></ul>

Ainda sobre a definição conceitual expressa no relatório final é necessário destacar as menções ao caráter histórico do direito a saúde e à insuficiência do reconhecimento positivado nas leis. Concepção esta que relaciona a efetivação direito à saúde às disputas de hegemonia que ocorrem cotidianamente na sociedade.

Outro aspecto que cabe salientar é a necessidade de democratizar o Estado, universalizando o acesso aos serviços de saúde e institucionalizando a participação

social na avaliação dos processos de formulação e gestão das políticas sociais e econômicas. Neste sentido, a conferência afirmou a necessidade de se estabelecer um sistema com caráter “público” em contraposição a uma tradição “estatal autoritária” do Estado brasileiro, revelada, sobretudo nos períodos ditatoriais; ou “estatal privatista”, com o uso estritamente privado de recursos comuns, prática também recorrente.

Sobre o conjunto das resoluções da 8ª Conferência Nacional de Saúde, cabe mencionar também outras questões que Fleury destaca como centrais à Reforma Sanitária, definidoras dos rumos da política nacional de saúde: (1) A natureza pública das ações e dos serviços de saúde; (2) A organização das ações do Estado em uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um Sistema Único de Saúde gratuito, descentralizado para estados e municípios, sob controle social; (3) Subordinação do setor privado às normas do Sistema Único e, quando necessário, contratado sob as normas do direito público, e diretriz de estatização progressiva; (4) Desvinculação do Sistema de Previdência Social, com financiamento autônomo, preservada a gradualidade na substituição das fontes previdenciárias; estabelecimento de pisos de gastos (FLEURY, 1997: 70).

Sobre as divergências principais entre os diversos setores representados, Fleury descreve que, embora as conclusões da Conferência fossem “altamente representativas da sociedade brasileira em seu conjunto”, não conseguiram chegar ao consenso em duas questões importantes:

Uma, pela não inclusão das teses do setor privado de prestação de serviços de saúde que, mesmo convidado, se negou a participar da conferência; outra pela derrota, pelo voto da tese/tática da “estatização imediata”, defendida pelos setores sindicais ligados à CUT e pelo PT e PDT, principalmente. No que diz respeito a este último segmento é justo que se registre que, a partir do encerramento da 8ª Conferência, o mesmo passou a endossar unitariamente o movimento que ganhou então a denominação mais explícita de “movimento pela reforma sanitária” (FLEURY, 1997: 69-70).

O relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde, portanto, representou a consolidação das formulações de grupos, movimento e instituições comprometidas com o projeto da Reforma Sanitária. Como documento representativo de parcela

expressiva da sociedade civil, foi convertido em anteprojeto para subsidiar o processo Constituinte que se iniciava naquele ano, com a eleição de deputados e senadores que comporiam a Assembleia Nacional Constituinte.

O reconhecimento da legitimidade política da Conferência, e de seu relatório, está expresso em dois momentos relatados por Arlindo Fábio Gómez de Sousa<sup>252</sup> à revista *Radis*:<sup>253</sup>

Na própria Oitava, com presença do Presidente da República, no início do processo de redemocratização do país, quando ele abre a Conferência dizendo que considerava a Oitava como uma pré-constituente da saúde, reconhecendo a legalidade e a legitimidade do que ali está colocado. Na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte, ao entregarmos o relatório da Oitava, os membros que a compunham nos disseram que o reconhecimento da Comissão Nacional da Reforma Sanitária,<sup>254</sup> embasada na legitimidade e representatividade da Oitava, impunha que eles assumissem o compromisso de aprovação do texto que estava sendo entregue.<sup>255</sup>

Embora o relatório da 8ª CNS tenha alcançado tamanho reconhecimento, a aprovação de seus principais pontos na Assembleia Nacional Constituinte enfrentou a resistência dos blocos parlamentares conservadores e vinculados ao *lobby* do setor privado. Além do intenso processo de negociação e convencimento articulado por suas principais entidades e lideranças, o movimento sanitário se mobilizou em torno de uma “emenda popular”.

Em relação a essa “emenda popular”, a revista *Radis* relata um fato curioso: a mesma capacidade revelada pelas entidades do movimento sanitário na formulação, na negociação e na construção da 8ª CNS não se repetiria na mobilização para o recolhimento de assinaturas. A Plenária Nacional de Entidades de Saúde, instância

---

<sup>252</sup> Arlindo Fábio Gómez de Sousa era membro do Comitê Assessor da 8ª CNS. Presidiu a Abrasco entre 1991 e 1993. Atualmente é superintendente do Canal Saúde/Fiocruz.

<sup>253</sup> 11ª Conferência Nacional de Saúde. O Brasil diz como quer ser tratado. Tema n. 20, *Radis*, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/Fiocruz, 2001.

<sup>254</sup> A Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) foi institucionalizada para encaminhar as resoluções da 8ª CNS. Sobre a CNRS, ver Paim (2008: 125-134).

<sup>255</sup> Depoimento citado por Escorel e Bloch (2005: 100).

criada pelos sanitaristas para mobilizar a sociedade, recolheu aproximadamente 54 mil assinaturas e angariou o apoio de 167 entidades da sociedade civil à sua emenda popular,<sup>256</sup> enquanto a que foi apresentada pelo setor privado – representado entre outras entidades pela Federação Brasileira de Hospitais (FBH) – apresentou cerca de 70 mil assinaturas (PAIM, 2008: 143). Apesar das dúvidas sobre a procedência das assinaturas do setor privado, a baixa mobilização dos sanitaristas nesta frente se confirma, comparando com as três milhões de assinaturas apresentadas em prol da reforma agrária e as recolhidas por estudantes pela emenda do ensino público, que chegaram a 1,2 milhão (*Radis*, 2008).

O complexo processo da Constituinte, com ênfase nas discussões sobre a saúde, foi relatado e analisado por diferentes autores. Entre eles, cabe destacar o trabalho de Paim (2008: 139-149) e Fleury (1997: 69-91) e a edição da Revista *Radis* (n. 72, agosto de 2008), dedicada a fatos e análises desse processo 20 anos depois.

Apesar do *lobby* do setor privado e da ação do chamado “Centrão” – bloco formado por parlamentares de partidos conservadores – o reconhecimento do direito à saúde passou a integrar o texto constitucional. No final do “xadrez” da Constituinte, acabaram prevalecendo as principais diretrizes aprovadas na 8ª Conferência Nacional de Saúde, sintetizadas na redação do artigo 196 da nova Constituição: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

### ***Limitações em tempos neoliberais: o SUS duas décadas depois***

A formação de um Sistema Único de Saúde de caráter público e universal no final da década de 1980 se confrontaria com o avanço do neoliberalismo em todo o mundo. Diversos países, entre eles os do Reino Unido de Margaret Thatcher, efetivaram mudanças em seus sistemas de saúde visando desonerar o Estado do financiamento com

---

<sup>256</sup> Segundo Paim, mobilizaram-se em defesa da emenda popular do movimento sanitário: “Abrasco, Cebes, UNE, PT, PCB, PCdoB, PSB, CFM, Federação Nacional dos Médicos, CUT, CGT, Conam, entidades de moradores, sindicais, profissionais, entre outros” (2008: 143).

saúde da população.<sup>257</sup> Neste cenário, conforme aponta Mattos, organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, assumem o protagonismo nos debates sobre as políticas de saúde, orientando reformas e ajustes de caráter estrutural. O documento “Financing health services in developing countries: an agenda for reform” (Financiamento dos serviços de saúde nos países em desenvolvimento: uma agenda para reforma), lançado em 1987, por exemplo, “apresentava uma proposta de redução da responsabilidade dos governos no financiamento dos serviços de saúde” (MATTOS, 2001: 284).<sup>258</sup>

Além do neoliberalismo, que ganharia forma e projeto governamental no país na década de 1990, o SUS se confrontou com um modelo de Estado centralizador, autoritário, e com práticas arraigadas patrimonialistas e clientelistas. Esses obstáculos foram destacados nas múltiplas análises apresentadas em seminários e publicações de diversas instituições, que realizaram, em 2008, um balanço de duas décadas da conquista do direito à saúde na Constituição e da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>259</sup> Essa tônica está presente na entrevista de Gastão Wagner, militante da Reforma Sanitária e ex-secretário executivo do Ministério da Saúde,<sup>260</sup> publicada nesse período:<sup>261</sup>

Nós reduzimos a universalidade ao acesso, que é uma de suas expressões, mas não a única. Houve uma ampliação do acesso a diversos serviços com o SUS: vacina, tratamento de câncer, Saúde da Família. Mas o SUS é uma reforma

---

<sup>257</sup> Sobre o impacto das políticas neoliberais nos sistemas públicos de saúde e televisão do Reino Unido, ver LEYS, Colin. *A política a serviço do mercado: democracia neoliberal e interesse público*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

<sup>258</sup> MATTOS, Ruben A. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama da oferta de ideias. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6 (2): 377-389, 2001.

<sup>259</sup> Sobre o balanço de 20 anos dos SUS, ver: MENICUCCI, Telma M. Gonçalves. O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7): 1620-1625, jul, 2009. Seminário SUS 20 anos: desafios para a informação e comunicação em saúde, Fundação Oswaldo Cruz. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde. MATTA, Gustavo Corrêa; LIMA, Júlio C. França. *Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2008.

<sup>260</sup> Gastão Wagner foi militante da Reforma Sanitária na década de 1980. Nos anos 2000, foi secretário de saúde de Campinas e secretário executivo do Ministério da Saúde, no início do governo Lula. É professor e pesquisador da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp.

<sup>261</sup> Entrevista com Gastão Wagner: “SUS: 20 anos depois”, realizada por Cátia Guimarães em setembro de 2008. Publicada pela EPSJV/Fiocruz: <[www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/gastao\\_wagner.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/gastao_wagner.pdf)>.

incompleta. O Brasil não conseguiu, como o Canadá e Portugal, por exemplo, socializar a atenção à saúde. Porque não enfrentamos alguns conflitos estruturais de um sistema estatal. O SUS é uma reforma sanitária e de política pública tardia. Quando o mundo inteiro estava no auge do neoliberalismo, nós implantamos o SUS. [...] No Brasil, o estatal sempre teve um controle privado muito grande: a elite corporativa-política-empresarial, os partidos políticos e o movimento sindical se reproduzem, inclusive economicamente, acumulam capital, se apropriando do Estado, do orçamento público. O SUS parecia que ficaria fora dessa tradição pela ideia de gestão participativa, de tripartite, de critérios técnicos para repartir recursos epidemiológicos, populacionais. Em alguma medida isso aconteceu, mas pouco. O SUS vindo sendo assaltado por esse patrimonialismo (WAGNER, 2008).

Entre comemorar o reconhecimento constitucional do direito à saúde e criticar as condições de desenvolvimento do SUS no atual momento, o Cebes emitiu uma nota, que revela de forma sintética o sentimento de parcela do movimento sanitário: “20 anos do SUS: celebrar o conquistado; repudiar o inaceitável”<sup>262</sup>

Nos 20 anos da Constituição Brasileira e do Sistema Único de Saúde – SUS, o Cebes celebra a grande conquista da sociedade brasileira, que mudou a história da política social no país ao instituir a saúde como direito de todos os cidadãos, sem distinção de qualquer natureza, e como dever do Estado.

Nessas duas décadas, profissionais, gestores, movimentos sociais, serviços e a população vêm travando uma dura batalha para fazer com que esse direito seja concreto, contínuo e seguro. O SUS mudou de forma radical a configuração da atenção à saúde no Brasil. É, sem dúvida, uma das políticas sociais mais abrangentes e distributivas da história nacional, ao tornar o acesso universal e incluir milhões de brasileiros na condição de usuários de saúde. [...]

Os governos têm continuamente adiado sua integral responsabilidade com a seguridade social e o SUS, restringindo financiamento, recursos humanos, permitindo a expansão do setor privado em áreas estritamente públicas e sendo permissivo com práticas clientelistas e patrimonialistas.

---

<sup>262</sup> Para ver a íntegra da nota do Cebes:

<[www.cebes.org.br/media/file/20%20ANOS%20DO%20SUS\\_CEBES.pdf](http://www.cebes.org.br/media/file/20%20ANOS%20DO%20SUS_CEBES.pdf)>.

Em 20 anos de SUS, a saúde tem sido negligenciada em prol de uma política econômica restritiva e de acordos políticos particularistas. Esse não é o projeto dos brasileiros. O projeto dos brasileiros é que se cumpra a Constituição. E aos governos cabe não somente ‘respeitá-la’; eles têm a obrigação de implementá-la.

E é exatamente o reconhecimento de todos os avanços do SUS que faz com que o Cebes, neste momento de justa celebração, venha registrar sua indignação com a permanência de um conjunto de problemas que atinge de forma cruel a população e ameaça os princípios conquistados [...] (Cebes, 2008).

Em sentido semelhante, o então presidente do Conselho Nacional de Saúde, Francisco Batista Júnior, alerta em 2009 para o que considera “a maior ameaça que paira sobre o SUS na sua curta história”, referindo-se a uma “desconstrução do SUS” efetivada através do subfinanciamento da saúde, da terceirização dos serviços por meio das Organizações Sociais e a precarização do trabalho:

Apesar de ser contra hegemônico e de diuturnamente enfrentar os mais variados, poderosos e complexos obstáculos, o SUS significa sem a menor sombra de dúvida, a ferramenta que tem a maior parcela de contribuição no avanço da melhoria da qualidade de vida dos brasileiros nesse período. Ao mesmo tempo, e apesar de conseguir sobreviver a todos esses ataques, tem sofrido derrotas contundentes que o levaram a enfrentar o seu momento mais difícil, nesse período da história. [...]

Estamos num momento dos mais difíceis. Está mais forte do que nunca a marca do patrimonialismo, da privatização e da defesa de interesses clientelistas. Por isso a necessidade premente do fortalecimento e da qualificação da intervenção política do movimento social. O momento atual representa sem a menor sombra de dúvida a maior ameaça que paira sobre o SUS na sua curta história, particularmente no que diz respeito à proposta clara e inequívoca de desconstrução definitiva de instrumentos estratégicos do seu arcabouço legal. O subfinanciamento, a privatização desenfreada do sistema, a descarada privatização da gestão realizada pela terceirização da gerência dos serviços, por meio de organizações sociais e similares, a precarização do trabalho e a manutenção do culto ao modelo curativo e médico

hegemônico, podem inviabilizar definitivamente o SUS (BATISTA JÚNIOR, 2009).<sup>263</sup>

Embora não seja nosso propósito analisar com profundidade os problemas enfrentados pelo SUS durante seu percurso, destacamos um aspecto desse contexto que consideramos relevante para nosso estudo: o papel que os meios de comunicação estão desempenhando na construção de um imaginário social sobre o sistema público de saúde, privilegiando em sua pauta determinados aspectos de sua crise, sem o devido aprofundamento que a complexidade do tema exige.

Os estudos desenvolvidos por Oliveira (2000b) apontam a mídia como principal responsável pela incorporação do termo SUS ao vocabulário da população. Porém adverte que a população continua sem entender o significado das mudanças promovidas na saúde pública. O tipo de informação que recebe, mediada pelas empresas de mídia, favorece a conformação de um consenso negativo sobre ele. Segundo o pesquisador, a mídia privilegia a cobertura de aspectos negativos do sistema:

As principais imagens e informações publicamente divulgadas pela mídia sobre o SUS são mais comumente associadas às mazelas e dificuldades do setor, quase sempre a partir de uma suposta ineficiência do Estado, incompetência das autoridades ou dos profissionais da área, levando à construção de uma ordem simbólica pouco reflexiva sobre o campo da política de saúde representada pelo SUS (OLIVEIRA, 2000b: 72).

Ao direcionar sistematicamente sua pauta para esse tipo de abordagem, os meios de comunicação distanciam-se do papel de informar e de ampliar o debate sobre os problemas da saúde no país, e transformam o SUS em alvo preferencial das estratégias neoliberais de desqualificação dos serviços públicos e do papel do Estado como garantidor de direitos sociais.

Neste sentido, as análises de Oliveira coadunam com nossa abordagem anterior – também neste capítulo –, que identifica o papel ideológico desempenhado pela mídia, com principal agente discursivo do neoliberalismo (BORON, 1999). A

---

<sup>263</sup> Entrevista de Francisco Batista Júnior, então presidente do Conselho Nacional de Saúde à Edsaura M. Pereira, publicada na revista *Tempus - Actas de Saúde Coletiva*, vol. 3, n. 3, p. 13-15, jul./set. 2009. Disponível em: <www.tempusactas.unb.br>.

mídia constrói, através de sua abordagem cotidiana sobre o SUS, imagens, valores, e conceitos que visam alicerçar a hegemonia política-cultural do pensamento neoliberal no país, favorecendo a construção simbólica de alternativas baseadas nos valores de mercado.

Entre uma modalidade e outra de mensagens geradas pelas mídias, podemos notar que, passando por um prisma ideológico, o que é público passa a ser visto negativamente em contraposição ao que é privado respondendo, assim, a determinados pressupostos de entendimento e de ação sobre a organização social defendidos por alguns grupos de interesse, como o complexo industrial farmacêutico e hospitalar, as empresas e os planos de saúde. Neste contexto, a primazia do privado se sobrepõe claramente ao que é considerado público, tanto na perspectiva de uma visão patrimonialista quanto ultraliberal sobre o papel do Estado em relação à sociedade (OLIVEIRA, 2000b: 76).

A mídia atua, portanto, como elemento central na estratégia neoliberal para transformar serviços públicos em espaços propícios à acumulação de capital. Este processo foi caracterizado por Colin Leys (2004) como “mercadorização”, para explicitar a transformação de bens públicos em mercadorias, como vem ocorrendo com sistemas de saúde em diversos países. Leys identifica quatro etapas principais nesta estratégia que deve ser precedida pela desqualificação do Estado como responsável por esses serviços:

Primeira, os bens ou os serviços em questão devem ser reconfigurados para que possam receber um preço e ser vendidos. Segunda, as pessoas devem ser induzidas a querer comprá-los. Terceira, a mão-de-obra envolvida em seu fornecimento deve transformar-se de pessoas que trabalham para cumprir objetivos coletivos com uma ética de serviço em pessoas que trabalham para gerar lucro para os donos do capital, sujeitos à disciplina de mercado. Finalmente, o capital que vai para um campo que antes não era um mercado precisa ter o risco bancado pelo Estado (LEYS, 2004: 14).

Essa estratégia pode ser percebida em diversas políticas e ações de desconstrução do SUS e de transformação da saúde em mercadoria, conforme as análises citadas anteriormente, que envolvem: a desqualificação do Estado na atividade gerencial – transferida em escala crescente para as Organizações Sociais (OS); a

valorização dos serviços prestados pelos planos de saúde; a terceirização do trabalho; e o financiamento público indireto dos planos de saúde, através de renúncia fiscal (para pessoa física e jurídica) no imposto de renda; e a terceirização de diversos serviços do SUS pagos às clínicas e hospitais privados, em detrimento do investimento direto no sistema.

Apesar do avanço de vários desses fatores, a pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2011, revelou que entre seus usuários, principalmente os que utilizam os serviços assistenciais, a avaliação do SUS não reflete a imagem negativa construída pela mídia. Sobre a avaliação geral do sistema, entre os que declararam utilizar seus serviços o resultado foi o seguinte: 42% “regular”; 30,4% “bom/muito”; e 27,6% “ruim/muito ruim”. A pesquisa se concentrou na avaliação de cinco serviços do SUS: (1) atendimento em centros ou postos de saúde, (2) atendimento pelo programa Saúde da Família, (3) distribuição gratuita de medicamentos, (4) atendimento por médicos especialistas, e (5) atendimentos de urgência e emergência.<sup>264</sup>

Dos cinco serviços avaliados, em três, o resultado de “muito bom/bom” ultrapassou a metade dos entrevistados: Saúde da família (80,7%), Especialidades médicas (60,6%), e Distribuição de medicamentos (69,6%). Nos demais serviços, o mesmo resultado ficou um pouco abaixo: Centros e postos de saúde (44,9%), e Urgência e emergência (48,1%), porém acima das avaliações “ruim/muito ruim”: 31,1% e 31,4%, respectivamente.

A pesquisa do Ipea apresentou também um dado revelador: 34,3% dos entrevistados afirmaram nunca terem usado o sistema, o que demonstra o desconhecimento de parcela da população sobre a amplitude das atividades desenvolvidas pelo SUS. Uma boa síntese desta contradição foi apresentada na reportagem da revista *Radis* sobre o assunto: “Se foi à farmácia adquirir um medicamento, vacinou-se, fez uma compra no supermercado ou foi à padaria, precisou

---

<sup>264</sup> A pesquisa faz parte do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), lançado pelo Ipea em fevereiro de 2011. Os dados foram coletados entre 3 a 19 de novembro de 2010, com a aplicação em 2.773 pessoas, em todas as unidades da federação. A íntegra da pesquisa está disponível em <[www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110207\\_sipssaude.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110207_sipssaude.pdf)>.

de um procedimento médico de alta complexidade para você ou algum familiar, não há dúvida: você usou o SUS” (2011: 9).<sup>265</sup>

Apesar dos dados do Ipea demonstrarem que a imagem do SUS entre seus usuários difere da exibida majoritariamente pela mídia,<sup>266</sup> o SUS, enquanto política pública “ainda não conseguiu criar para si uma melhor imagem na esfera pública e tampouco desmontar uma construção discursiva sectariamente corrosiva e conduzida por grupos contrários a ele” (2000b: 79). A percepção apresentada por Oliveira em 2000 ainda persiste, apesar das iniciativas, tomadas por movimentos sociais e instituições de saúde, identificadas com a Reforma Sanitária, de buscar canais próprios de comunicação com a população.

### **3.3.2. Direito à comunicação como parte do direito à saúde**

A relação da comunicação com a saúde, em geral, é percebida através da infinidade de produtos comunicacionais e da atividade de assessoria de imprensa das instituições governamentais e entidades da sociedade civil, ligadas ao setor. Porém, esta relação vai além de sua expressão instrumental. Conforme o conceito ampliado de saúde, preconizado pelo relatório da 8<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde, saúde e comunicação se relacionam, no campo dos direitos, como expressão de cidadania.

Em sintonia com essa concepção, Araújo e Cardoso compreendem que a comunicação, no campo da saúde, “não se dissocia da noção de direito, é dirigida ao cidadão, objetiva o aperfeiçoamento de um sistema público de saúde em todas suas dimensões e a participação efetiva das pessoas na construção dessa possibilidade”. Desta forma, afirmam que seu objetivo deve estar relacionado à ampliação do debate público e da participação cidadã nas políticas de saúde (2007: 61).

---

<sup>265</sup> “O SUS que não se vê”, reportagem de Adriano De Lavor, Bruno Dominguez e Katia Machado. *Radis* n. 104, abril de 2011.

<sup>266</sup> Uma análise sobre a pesquisa do Ipea e a cobertura da mídia sobre a saúde, ver: MACHADO, Izamara B.; BORGES, Wilson C.; LERNER, Kátia; SACRAMENTO, Igor. *Percepções sobre o SUS: o que a mídia mostra e o revelado em pesquisa*. Trabalho apresentado no XXVIII Congresso Internacional da ALAS, setembro de 2011, Recife (PE). Este texto é parte do trabalho desenvolvido pelo projeto “Observatório Saúde na Mídia”, desenvolvido no Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde (Laces/Icict/Fiocruz).

Em sentido semelhante, Pitta e Magajevsky associam a ideia de democratização da comunicação à “redistribuição de recursos de poder indispensáveis à autonomização das instituições, do cidadão e dos movimentos culturais e de cidadania”, que deve encontrar expressão também no campo da saúde coletiva (2000: 63).

Essa concepção que incorpora o direito à comunicação como princípio para a democratização da sociedade e do sistema de saúde, possibilitando o amplo acesso à informação e a participação social, vai ganhar materialidade em proposições de diferentes naturezas e perspectivas, apresentadas nas Conferências Nacionais de Saúde, incorporadas ou não pelo SUS e por suas instituições.

Nossa análise sobre a relação entre os direitos à saúde e à comunicação será guiada pelas resoluções dessas conferências, considerando que elas representam – a partir da oitava – a produção de consenso entre diferentes setores da sociedade civil e governamentais na formulação das políticas de saúde. As conferências de saúde constituem espaços representativos de disputa de interesses políticos, gerais e corporativos, de diferentes grupos sociais. Explicitam, portanto, movimentos, iniciativas e correlações de forças no campo da saúde.

Antes de apresentar essa análise cabe abordar, ainda que de forma breve, a importância das conferências e dos conselhos, como expressões do controle social, para as políticas de saúde e, portanto, para o funcionamento do SUS.

Embora a 8ª Conferência seja reconhecida como marco da participação social na formulação das políticas de saúde, esta participação foi regulamentada apenas em 1990. Seguindo os preceitos constitucionais, a Lei 8.142 de 1990 instituiu as conferências e os conselhos de saúde como instâncias de controle social, da seguinte forma:

Art. 1º [...] § 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da

execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1991).

Apesar de ambos constituírem herança da estrutura corporativa, a partir das novas determinações legais os Conselhos e as Conferências passaram a representar instrumentos de democratização do Estado, com a incorporação da participação de “usuários” e de profissionais do setor na formulação e no controle das políticas de saúde. Cabe registrar que o Conselho Nacional de Saúde faz parte da estrutura do Estado desde 1937, como órgão governamental auxiliar, e a primeira Conferência Nacional de Saúde foi realizada em 1941.

A importância dos conselhos de saúde e extensão da rede formada por instâncias de diversos níveis de atuação é destacada por Labra:

Os conselhos de saúde (CS) são espaços deliberativos integrantes da engenharia político-institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, constituindo uma inovação crucial para a democratização das decisões setoriais. No seu formato atual, existem há mais de uma década, funcionam em todas as unidades da Federação e seu número chega a cerca de 5.700, aí incluídos o Conselho Nacional de Saúde, o conselho do Distrito Federal, os dos estados e municípios, bem como os regionais, distritais e locais e os Conselhos Sanitários Indígenas. Certamente, esta miríade de instâncias de participação na Saúde constitui fenômeno inédito na América Latina e em outras latitudes, tanto pela sua extensão quanto pela massa de cidadãos nelas engajados voluntariamente (LABRA, 2005: 353).<sup>267</sup>

Atualmente, o Conselho Nacional de Saúde é formado por 48 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes (primeiro e segundos), que representam entidades e movimentos sociais de usuários do SUS, entidades de profissionais de saúde – com a

---

<sup>267</sup> LABRA, Maria Eliana. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, Nísia Trindade; GERCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio Coelho; SUÁREZ, Julio Manuel (orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

participação da comunidade científica –, entidades de prestadores de serviço, entidades empresariais da área e governo federal.<sup>268</sup>

Embora não seja nosso objetivo avançar na análise sobre as estruturas de controle social, cabe mencionar a pesquisa realizada por Labra (2005), que abordou os problemas enfrentados pelos Conselhos apontados nas resoluções da 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> Conferências Nacionais de Saúde, realizadas em 2000 e 2003. Em sua análise, concentrou os problemas em sete pontos principais,<sup>269</sup> dos quais destacamos o primeiro, que se refere às dificuldades de publicização dos conselhos – de suas funções e ações –, o que os tornam invisíveis para a população. Este tema aparecerá de forma recorrente nas resoluções de outras conferências, demonstrando a importância da comunicação para o exercício do controle social no SUS.

### ***Direito à comunicação nas Conferências Nacionais de Saúde***

Basearemos nossas análises em extratos das resoluções de cinco conferências: 8<sup>a</sup>, 9<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 12<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup>. A escolha dessas conferências deve-se à disponibilidade de suas resoluções no site do Conselho Nacional de Saúde. Definimos como marco a 8<sup>a</sup> Conferência, por delimitar uma nova fase das conferências com a participação da sociedade, e por ela consolidar o conceito ampliado de saúde,

---

<sup>268</sup> De acordo com o Regimento Interno do CNS, a composição do Conselho é definida da seguinte forma: I. cinquenta por cento dos membros representantes de entidades e dos movimentos sociais de usuários do SUS, escolhidos em processo eleitoral direto; e II. cinquenta por cento dos membros representantes de entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica da área de saúde, entidades de prestadores de serviços de saúde, entidades empresariais com atividade na área de saúde, todas eleitas em processo eleitoral direto; os representantes do governo, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) são indicados pelos seus respectivos dirigentes. A distribuição das vagas atende à seguinte composição: 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço e gestores. Essas informações constam no site do CNS: <<http://conselho.saude.gov.br>>.

<sup>269</sup> Os pontos destacados por Labra são: (1) invisibilidade dos conselhos devido à falta de comunicação com a população; (2) baixa participação da comunidade; (3) desconhecimento interno dos objetivos dos conselhos (4) funcionamento precário dos conselhos: falta de condições operacionais e infraestrutura de comunicação; (5) o papel do gestor, como representante do Estado, desviando os conselhos de suas funções de controle social, omitindo da pauta temas fundamentais como orçamento e monopolizando a presidência dos conselhos. Pesquisa do Ministério da Saúde demonstrou que, em 2004, 90% dos conselhos eram presididos por secretários de saúde; (6) deslocamento das funções dos conselhos para as comissões intergestores bipartites (CIB) ou tripartites (CIT); (7) composição, representação e representatividade nos conselhos: desrespeito à paridade, casos de dupla representação e indicação de entidades com relações de proximidade com os gestores (2005: 371-373).

permitindo que outras questões relacionadas à saúde fossem introduzidas nos debates. Dois relatórios não foram analisados: o da 11<sup>a</sup> não consta no site do CNS, e o da 13<sup>a</sup> não é apresentado em formato consolidado, reunindo a totalidade das propostas que foram à votação, sem distinguir as aprovadas.

Procuramos selecionar resoluções que explicitam os variados aspectos que relacionam o direito à saúde com o direito à comunicação, demonstrando as formulações e concepções apresentadas. No campo da saúde, os temas comunicação, informação e educação aparecem recorrentemente de forma associada, e por vezes imbricados.

Embora os extratos apresentem as resoluções agrupadas por conferência, nossa análise seguirá uma lógica transversal, buscando identificar temas, abordagens e recorrências. As resoluções foram identificadas a partir de duas tendências principais, o que não significa que possa ser demarcado um limite entre elas. Ao contrário, elas se conectam de forma dialética. Serão utilizadas para inserir a discussões sobre os temas, sem necessariamente abordar todos os itens. Os extratos serão apresentados ao longo do texto, como elementos ilustrativos e motivadores do debate. .

A primeira tendência refere-se às resoluções que relacionam a comunicação e o acesso à informação com as demandas estruturais do SUS, como elementos que possibilitam a construção de um sistema democrático e eficiente. A outra tendência reúne as que indicam a necessidade de democratização das políticas de comunicação, com foco mais amplo, embora estejam relacionadas, em geral, a necessidades ou possibilidades do próprio SUS. São resoluções que se conectam com maior nitidez às pautas dos movimentos pela democratização da comunicação.

Cabe registrar que a estratégia discursiva que adotamos, analisando as manifestações das relações entre comunicação e saúde nas resoluções das conferências de saúde, tem como referência as experiências realizadas por Pitta e Magajevsky (2000), e Araújo e Cardoso (2007).

### Quadro 3

<b>8ª Conferência Nacional de Saúde (1986)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação</b>	
<b>Tema 2 – Reformulação do Sistema Nacional de Saúde</b>	
18.	Proibir a propaganda comercial de medicamentos e produtos nocivos à saúde.
26.	É indispensável garantir o acesso da população às informações necessárias ao controle social dos serviços, assegurando, a partir da constituição de um Sistema Nacional de Informação a: maior transparência as atividades desenvolvidas pelo setor; adoção de políticas de saúde que respondem efetivamente à complexidade do perfil sócio-sanitário da população brasileira.

Pioneira em relação à participação social, a 8ª Conferência Nacional de Saúde apontou a necessidade do acesso à informação associado ao controle social, como forma de garantir a transparência do sistema. Para viabilizar esta diretriz, aprovou a constituição um Sistema Nacional de Informação, resolução que aparecerá também na 9ª Conferência (item 6.5), de forma mais detalhada e fundamentada.

Esta resolução está alinhada com uma forte tendência de relacionar o acesso à informação e o direito à comunicação como demandas estruturais do SUS, constituindo elementos que possibilitam a construção de um sistema de saúde democrático, transparente e eficiente. O acesso e a circulação da informação são compreendidos como essenciais ao exercício do controle social pelas instâncias constituídas (nacional, estaduais e municipais), pela sociedade civil e pelos cidadãos.

Em outra dimensão, a informação e a comunicação, trabalhadas de forma integrada no SUS, são entendidas como necessárias para ampliar a eficiência da gestão e dos serviços. À medida que a unificação de informações de diversas naturezas em um sistema passa a alimentar o trabalho de gestores e profissionais situados nas diferentes unidades da federação, permite maior êxito nas atividades.

## Quadro 4

<b>9ª Conferência Nacional de Saúde (1992)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação</b>	
<b>6. Controle Social</b>	
6.5. São propostos ainda como mecanismos de controle: [...] Com relação ao acesso à informação: O acesso à informação é fundamental para garantia da democratização e viabilização do SUS. O controle das atividades de saúde por parte da sociedade só é possível se houver acesso livre à informação de boa qualidade, apresentada de forma clara e acessível a todos. Por ser um direito constitucional, o acesso à informação deve ser incluído na Lei Orgânica de Saúde. Deve ser garantida a transparência nas administrações, com acesso da população às seguintes informações: quem recolhe tributo e contribuições sociais, quanto e quando recolhe, quanto é orçado, quanto é repassado, quanto foi gasto e onde, e se as autorizações de gasto estão de acordo com o planejado. Deve ser estimulada a criação do Sistema Nacional de Informações de Saúde, descentralizado, que permita a produção e disseminação de informações sobre condições e serviços de saúde em todos os níveis do SUS. [...]	
6.6. Os meios de comunicação têm um importante papel a cumprir na difusão da informação à população. Assim, a IX CNS, propôs especificamente: <ul style="list-style-type: none"><li>• O apoio ao projeto de lei sobre democratização dos meios de comunicação que tramita no Congresso.</li><li>• Que seja estabelecida uma Política de Controle Social dos meios de comunicação, através dos seguintes tópicos:<ul style="list-style-type: none"><li>– que as concessões públicas a meios de comunicação e informação sejam condicionadas à veiculação de matérias institucionais sobre ações de saúde, sem ônus para o SUS;</li><li>– que haja garantia de espaço gratuito nos Meio de Comunicação de Massa para informações, em linguagem acessível, das atividades dos Conselhos de Saúde, bem como do Sistema Único de Saúde como um todo, no sentido de melhorar o nível de informação em saúde dos profissionais e da população em geral; [...]</li><li>– que seja proibida a propaganda de medicamentos nos meios de comunicação de massa.</li></ul></li></ul>	
<b>7. Outras deliberações e recomendações</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Que se faça uso de comunicação alternativa (igreja, jornal local, teatro de rua, informativos de entidades populares e sindicais, etc.) para divulgação de informações referentes à saúde;</li></ul>	

A 9ª Conferência aprovou o apoio ao projeto da Lei da Informação Democrática (LID) (item 6.6), articulado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Assinado pelo deputado Zaire Rezende, o projeto apresentava entre seus principais pontos: a liberdade de transmissão municipal para emissoras

comunitárias de rádios e televisão; o direito de antena para entidades e movimentos sociais, garantindo horário no rádio e na televisão; o fim do monopólio na comunicação; e a regionalização da produção de rádio e TV (SOUZA, 1996: 169-170). A Conferência manifesta, portanto, por um lado, posição contrária à concentração da propriedade e, por outro, a defesa da pluralidade e da diversidade nos meios de comunicação – condizentes com os princípios do SUS. Este apoio representa a integração do campo da saúde com a pauta do movimento pela democratização da comunicação, reconhecendo a importância de suas propostas para o aprofundamento da democracia.

Como desdobramento desta resolução, a conferência aprovou também propostas de controle social dos meios de comunicação: condicionar as concessões de rádio e televisão à seção de espaço gratuito para veiculação de matérias sobre ações de saúde; seção de espaço para divulgação das atividades dos Conselhos de Saúde.<sup>270</sup> Aprovou ainda a utilização de “meios alternativos” para divulgação de informações referentes à saúde (item 7).

Este conjunto de resoluções demonstra o posicionamento da conferência em defesa do exercício do “direito de comunicar”, tanto para as atividades de “promoção à saúde” como para o exercício do controle social, cobrando que o Estado estabeleça contrapartida das empresas de rádio e televisão que utilizam concessões públicas. Essas propostas se assemelham ao chamado “direito de antena”: direito de acesso da sociedade civil aos meios de comunicação, reconhecido, por exemplo, pela Constituição de Portugal.<sup>271</sup> As propostas da Conferência se referem à possibilidade do Estado destinar recursos, regulados e controlados por ele, para viabilização de suas próprias políticas na área da saúde.

Resoluções semelhantes foram aprovadas nas conferências seguintes: 10<sup>a</sup> (itens 82 e 99), 12<sup>a</sup> (itens 69, 77 e 78), e 14<sup>a</sup> (D.2, item 20). A permanência dessa pauta nos debates das conferências, durante duas décadas, demonstra a importância da comunicação e de sua democratização para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde. A democratização da comunicação do SUS, como propõe o item 99 da 10<sup>a</sup>

---

<sup>270</sup> A 9ª Conferência aprovou também a proibição da propaganda de medicamentos. As resoluções referentes ao controle da propaganda em rádio e TV serão tratadas mais à frente.

<sup>271</sup> Sobre o “direito de antena” no contexto do direito à comunicação, ver Brittos; Collar (2008: 79-82).

Conferência, depende da democratização das políticas de comunicação, principalmente no que se refere à ocupação das concessões de rádio e televisão, inclusive pelo próprio Estado.

Apesar das resoluções expressarem reivindicações permanentes por espaço nos meios de comunicação, existem poucas menções à integração entre as instâncias do SUS e às televisões e rádios estatais. Esta integração poderia ser facilitada, pois os governos, em âmbito estadual, controlam tanto a gestão do SUS como as emissoras educativas, que estão presentes em quase todas as unidades da federação.

Além disso, esta integração poderia ser ampliada no âmbito federal. Em 2007, o governo criou a TV Brasil com o objetivo de fortalecer a comunicação pública e liderar a formação de uma rede nacional. A TV Brasil está integrada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que coordena também outras emissoras de televisão e rádio de propriedade do Estado. Encontramos três menções às emissoras estatais, todas nas resoluções da 12ª Conferência (itens 69, 75 e 76). Além do acesso aos meios, foi proposta a ampliação para outras emissoras educativas a exibição do programa Canal Saúde, produzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que fazia parte da grade de programação da antiga TVE-Brasil do Rio de Janeiro.

#### Quadro 5

<b>10ª Conferência Nacional de Saúde (1996)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação</b>	
<b>1. Saúde, cidadania e políticas públicas</b>	
14.	Os participantes da 10ª Conferência Nacional de Saúde decidem defender que o acesso à informação e ao conhecimento é um direito do cidadão e deve ser garantido pelo Estado. Para isso:
14.4.	Deve ser regulamentada a Lei 4.117/62, que estabelece o Código Brasileiro de Telecomunicações, especialmente no tocante às rádios comunitárias, garantindo sua continuidade como meio democrático e participativo para ampliação e transmissão das informações sobre as políticas públicas e práticas culturais e populares em saúde;
14.5.	O Ministério da Saúde deve promover, de modo permanente e periódico, discussões de abrangência nacional sobre as questões de saúde, através de todos os meios de telecomunicações e com acesso facilitado aos conselheiros de saúde, bem como campanhas de esclarecimento e conscientização da importância do SUS;

<b>10ª Conferência Nacional de Saúde (1996)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação (continuação)</b>	
<b>2. Gestão e organização dos serviços de saúde</b>	
<b>2.6. Informação, educação e comunicação em saúde</b>	
<i>2.6.1. Política Nacional de Informação, Educação e Comunicação em Saúde</i>	
75.	O Ministério da Saúde deve criar, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da divulgação deste Relatório, uma Comissão Nacional de Informação, Educação e Comunicação em Saúde, com a participação do Fórum Nacional pela Democratização da Informação, para a definição de uma Política Nacional de Informação, Educação e Comunicação em Saúde que contemple, também, os interesses dos usuários, centros de pesquisa em ciência e tecnologia e produtores de informação.
76.	Os gestores do SUS devem garantir meios políticos, financeiros, institucionais e administrativos para que as atividades de Informação, Educação de Comunicação em Saúde visem ao interesse público e tenham caráter estratégico na organização de todas as ações e serviços do SUS.
82.	O Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Saúde devem gestionar, junto ao Ministério das Comunicações e ao Congresso Nacional, a determinação de que as concessionárias de serviços de radiodifusão e televisão divulguem informações de utilidade pública sobre o funcionamento do SUS, a partir de dados fornecidos pelos gestores e pelos Conselhos de Saúde, inclusive denúncias e debates, bem como informações gerais sobre saúde.
99.	Os gestores do SUS devem ampliar e democratizar a comunicação social do SUS, de forma que as informações sobre a saúde e sobre o SUS cheguem a todos os setores, principalmente aos usuários, através de meios acessíveis e diretos, tais como: <ul style="list-style-type: none"> <li>99.1. Rádio, televisão, jornal, fax, internet, telefone gratuito e outros meios de fácil acesso, permitindo maior agilidade na informação e orientação da população;</li> <li>99.4. Programas educativos veiculados pela mídia, esclarecendo o que é o SUS, o que faz e como faz, e sobre saúde, em linguagem acessível;</li> </ul>

Dois temas devem ser destacados nas resoluções da 10ª Conferência. O primeiro diz respeito ao reconhecimento das rádios comunitárias como “meio democrático e participativo para ampliação e transmissão das informações sobre as políticas públicas e práticas culturais e populares em saúde” e a defesa de sua regulamentação (item 14.4). A 12ª aprovou resolução semelhante, onde propõe o aumento da potência das rádios de 25 para 50 W e apresenta, de forma mais detalhada elementos para a sua integração com políticas do SUS (item 76).

O potencial de integração entre o rádio e as políticas de saúde pode ser percebido através da experiência da Rede de Comunicadores pela Saúde, que reúne 291 emissoras: 175 comunitárias, 111 comerciais, 4 sistemas de alto-falantes e 1 web rádio,

abrangendo 3.131 municípios.<sup>272</sup> Essas emissoras transmitem semanalmente o Programa Plantão Saúde, que aborda temas relacionados à prevenção, promoção e educação para a saúde e importância do controle social.<sup>273</sup> Distribuídos gratuitamente, os programas são produzidos pela Oboré – Projetos Especiais em Comunicações e Artes, de São Paulo.

O segundo tema a ser salientado refere-se à criação pelo Ministério da Saúde de uma Política Nacional de Informação, Educação e Comunicação em Saúde com a participação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação<sup>274</sup> (itens 75 e 76).

#### Quadro 6

<b>12ª Conferência Nacional de Saúde (2003)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação</b>	
<b>Eixo temático 1 – Direito à saúde</b>	
15.	Ampliar e implementar políticas públicas afirmativas, inclusivas e de combate a preconceitos, em particular as ações sociais do governo na área da Saúde, com campanhas educacionais claras e objetivas nos meios de comunicação, que contemplem as questões de raça, étnicas, de gênero, orientação sexual, religião, as especificidades dos diversos ciclos de vida (idade) e de pessoas com deficiências, portadores de transtornos mentais e outras condições pessoais geradoras de exclusão, como adolescentes em conflito com a lei e presidiários.
19.	Garantir ações de combate ao tabagismo, ao alcoolismo e a outras dependências químicas: I. Exigindo-se o cumprimento da legislação vigente em relação à venda e ao consumo de álcool, cigarro e drogas em geral e a proibição de propaganda de cigarros e bebidas alcoólicas em eventos esportivos, sociais e culturais;
20.	Exigir o cumprimento dos dispositivos legais que impedem a propaganda de medicamentos em meios de comunicação de massa (televisão, rádio, jornais, internet, entre outros) bem como a venda de medicamentos e correlatos em estabelecimentos comerciais que não estejam amparados legalmente (Lei n.º 5.991/73), com o objetivo de reduzir a automedicação e o uso inadequado de medicamentos.

<sup>272</sup> Dados de fevereiro de 2010. Sobre a Rede de Comunicadores pela Saúde ver <[www.obore.com.br](http://www.obore.com.br)>.

<sup>273</sup> Acompanham os programas duas entrevistas e uma “Carta Falada”: contendo “comentário dirigido aos radialistas gravado por pesquisadores, especialistas, dirigentes e jornalistas com o objetivo de aprofundar um dos temas em destaque no mês, dando-lhes mais elementos para enriquecer as suas pautas e os seus comentários no ar”. Informações do site da Oboré: <[www.obore.com.br](http://www.obore.com.br)>.

<sup>274</sup> Denominado nas resoluções como Fórum Nacional pela Democratização da Informação.

A 12<sup>a</sup> Conferência apresenta resoluções relacionadas à comunicação em dois eixos temáticos. No primeiro, cabe enfatizar as resoluções referentes ao controle da propaganda de diversos produtos em eventos (item 19) e nos meios de comunicação (item 20), como forma de coibir o incentivo ao consumo de produtos que podem colocar a saúde em risco, entre eles medicamentos, bebidas alcoólicas e tabaco. A regulação da propaganda é um tema recorrente nas conferências de saúde, como podemos verificar nos extratos de outras conferências: 8<sup>a</sup> (item 18), 9<sup>a</sup> (item 66), 14<sup>a</sup> (D.12, item 10).

Este tema tem mobilizado diversos setores da sociedade civil, instituições de pesquisa, entidades científicas, órgãos governamentais, empresas de comunicação, agências de propaganda e diversos ramos da indústria.

A proibição à propaganda de medicamentos, presente na pauta desde a 8<sup>a</sup> Conferência é uma demanda efetiva do SUS. Dados do Sistema Nacional de Informações Toxicológicas (Sinitox/Fiocruz), de 1995 a 2003, identificaram nos medicamentos o principal agente de intoxicação humana entre os usuários do SUS. A intoxicação é motivada principalmente pela automedicação, incentivada pelas propagandas. As propostas de restrição têm motivado embates permanentes entre os setores representados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).<sup>275</sup>

Nos últimos anos, outros produtos foram incluídos na lista, e a propaganda direcionada para as crianças, sobretudo de alimentos considerados “não saudáveis” – por conter alto teor de gordura e sódio e açúcar –, passou a ocupar espaço importante neste debate.<sup>276</sup> A regulação da publicidade foi um dos focos do seminário preparatório para a 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), promovido pela Fiocruz em agosto de 2009.<sup>277</sup> Foi também um dos temas principais abordados no “Manifesto da saúde” apresentado pela Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

---

<sup>275</sup> Sobre este tema, ver: NASCIMENTO, Álvaro C. Controle social e regulação da propaganda de medicamentos. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.3, p.23-32, Nov., 2010.

<sup>276</sup> Sobre este tema, ver: HENRIQUES, Isabella V. M. Controle social e regulação da publicidade infantil. O caso da comunicação mercadológica de alimentos voltada às crianças brasileiras. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.72-84, Nov., 2010.

<sup>277</sup> Seminário “Conferência Nacional de Comunicação: o que a saúde tem a ver com isso?”, realizado no dia 31 de agosto de 2009, pelo Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde (Laces/Icict/Fiocruz). Sobre o seminário, ver revista *Radis*, n. 87, novembro de 2009.

(Abrasco) e pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict/Fiocruz) aos participantes da 1ª Confecom:

A Confecom deve questionar o individualismo exacerbado e o consumismo irresponsável induzido pela mídia, que colocam em risco a própria vida em escala planetária.

Entendemos que o direito à saúde inclui a construção de políticas públicas que contribuam para a ampliação da consciência cidadã, que hoje se encontra sob risco pela mercantilização, de forma descontrolada e pouco responsável, dos espaços midiáticos, dominados por interesses econômicos frequentemente dissociados do interesse público.

A superação dessa realidade impõe a necessidade de criação de mecanismos institucionalizados que promovam uma maior participação e controle social da mídia, principalmente no que se refere a propagandas, como as de medicamentos, tabaco, álcool, alimentos, e também as que envolvem erotização precoce, que ameaçam o desenvolvimento de uma infância saudável (Abrasco; ICICT, 2009).<sup>278</sup>

A Conferência Nacional de Comunicação, realizada em dezembro de 2009, aprovou algumas propostas relacionadas à criação de mecanismos restritivos à publicidade para crianças; entre elas, destacamos duas:

(PL-825) Aprovar uma lei proibindo a veiculação de qualquer publicidade dirigida a crianças – seja nos intervalos das programações ou por meio da introdução de merchandising de produtos ao longo do conteúdo –, de forma a regulamentar princípios já presentes na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código de Defesa do Consumidor.

(PL-851) Criação de uma Lei que proíba a publicidade infantil: comercial de bebidas, comidas de baixo valor nutricional, bem como as que apelam para o consumismo e sexismo (BRASIL, 2009: 171, 179).<sup>279</sup>

As crianças são alvo prioritário das estratégias publicitárias, mesmo de produtos que não são destinados diretamente a elas, pelo poder de convencimento que

---

<sup>278</sup> A íntegra do “Manifesto da saúde” compõe o Anexo 7.

<sup>279</sup> BRASIL. 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Caderno de propostas aprovadas. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

exercem nos núcleos familiares. Entidades como o Conselho Nacional de Psicologia e o Instituto Alana têm promovido denúncias e formulado propostas de restrição à propaganda para esse segmento.

Unificados contra qualquer restrição, meios de comunicação, agências de propaganda e setores da indústria baseiam seus argumentos em uma pretensa “liberdade de expressão comercial” que, segundo Lima, constitui uma distorção do direito à liberdade de expressão.<sup>280</sup>

O conceito de ‘liberdade de expressão comercial’, além de transformar em equivalentes dois tipos totalmente distintos de informação – a publicitária e a jornalística –, apropria-se, sem mais, da ideia de liberdade de expressão como se a mídia, anunciantes e agências de publicidade fossem os legítimos representantes do direito individual e coletivo contra a ‘censura’ e a ‘sanha regulatória’ exercidas pelo inimigo público número 1 – claro, o Estado (LIMA, 2012b: 83).

Esses setores acusam de censura todas as iniciativas de regulação que são apresentadas ao Congresso Nacional, onde exercem grande influência. Em 2008, a Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, comprometida com esses grupos, contabilizou a adesão de 198 deputados federais (38,6% do total) e 38 senadores (47%). Segundo Lima (2012: 82), o setor movimenta cerca de 57 bilhões de reais por ano.<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> Sobre esta questão, ver a reportagem de Marinilda Carvalho: “Liberdade de expressão comercial? Isso não existe!”. *Radis*, n.73, dezembro de 2008.

<sup>281</sup> Sobre este tema, ver: LIMA, Venício A. de. Sobre a “liberdade de expressão comercial”. In: *Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia*. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

## Quadro 7

### 12ª Conferência Nacional de Saúde (2003)

#### Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação (continuação)

##### Eixo temático 10 – Comunicação e informação em saúde

69. Garantir o acesso da população às informações de saúde, sobre o SUS, seus princípios e espaços de participação, divulgando obrigatoriamente em todos os meios de comunicação os resultados das conferências em todas as esferas de governo, assim como conteúdos de educação e de educação popular em saúde, visando ao cumprimento da Constituição Federal e das Leis Federais nº 8.080/90 e nº 8.142/90. O Ministério das Comunicações deve assegurar espaço gratuito em todos os meios de comunicação públicos e privados e na concessão de canais de rádio e televisão, para programas e matérias de promoção e prevenção em saúde e para informações de saúde de relevância pública e interesse local com linguagem acessível.
71. Fazer cumprir a lei que proíbe a propaganda de cigarros nos meios de comunicação em qualquer evento e criar lei com o mesmo fim para bebidas alcoólicas.
74. Criar canal de TV aberto em rede nacional para divulgação e informação sobre saúde em todo o país.
75. Ampliar o programa Canal Saúde em rede nacional, pela TV Educativa, extensiva às demais concessionárias de canal aberto.
76. Reconhecer e implementar as rádios e televisões comunitárias como instrumentos públicos de comunicação e divulgação do interesse da sociedade, do SUS e da saúde, bem como dos direitos dos usuários:  
I. exigindo que a lei de concessão de rádios comunitárias seja cumprida pela concessionária;  
II. apoiando a criação de rádio comunitária indígena respeitando as especificidades etnoculturais;  
III. aumentando a potência de 25 para 50 *watts*, para que os trabalhos sociais sejam mais abrangentes;  
IV. criando e implementando, em conjunto com Ministério das Comunicações, uma rede de rádios educativas para abranger toda a Amazônia Legal, garantindo informações do SUS a todos os usuários dessa região;  
V. fazendo o Ministério da Saúde gestão junto ao Ministério das Comunicações, com o objetivo de criar uma política de análise diferenciada na concessão de rádios e televisões comunitárias pleiteadas por conselhos em todas as esferas, aplicando assim o princípio da intersectorialidade das ações.
77. Articular ações entre a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, os ministérios da Saúde, das Comunicações, da Cultura e da Educação para estabelecer uma política de comunicação e informação alternativa para a saúde orientada para jornais, televisões e rádios comunitárias, levando-se em conta as informações dos Conselhos de Saúde das três esferas de governo.
78. Tornar obrigatória e com dotação orçamentária específica a criação de veículos de comunicação, com edição regular e distribuídos à população em locais públicos, rádios comunitárias e pela internet, para divulgar em tempo hábil os objetivos, atividades e deliberações dos Conselhos de Saúde nas três esferas de governo, garantindo informação dirigida aos respectivos segmentos incluindo a divulgação da eleição dos seus representantes. Garantir também a possibilidade de acesso público às atas com suas deliberações e resoluções.
85. Articular com as faculdades de comunicação social a implementação de linhas de pesquisa em comunicação e saúde e a criação de cursos de extensão sobre comunicação para profissionais e estudantes da área da saúde.
86. Articular com as faculdades de saúde pública e de ciências da saúde, faculdades de medicina e escolas de enfermagem do Brasil, a criação, ao longo dos próximos quatro anos, de cursos de extensão sobre saúde pública para estudantes de comunicação, profissionais da grande imprensa, comunidades e movimentos populares.

As resoluções da 12<sup>a</sup> e da 14<sup>a</sup> conferências de saúde apresentam proposições para uma política de saúde voltada para a produção audiovisual. O relatório da 12<sup>a</sup> aponta para ampliação do alcance do Canal Saúde na rede de emissoras educativas (item 75), além de propor a constituição de um canal de televisão aberto, destinado para divulgação e debates sobre os temas da saúde (item 74). Proposta semelhante é apresentada pela 14<sup>a</sup>, que propõe a criação de emissoras de rádio e televisão específicas pelo Ministério da Saúde, chamadas de TV SUS e Rádio SUS, para dar maior visibilidade ao Sistema Único de Saúde.

O campo da saúde construiu, nas últimas décadas, importantes projetos na área do audiovisual, responsáveis por disseminar informações e promover debates sobre temas variados.

A Videosaúde (Icict/Fiocruz) teve sua origem no Núcleo de Vídeo da Fiocruz, formado no bojo da 8<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde, para democratizar o pequeno acervo reunido na instituição. Em sua trajetória de mais de duas décadas, tornou-se uma referência nacional de produções audiovisuais em saúde. Foi na Videosaúde que nasceu, em 1994, o Canal Saúde. Atualmente desenvolve atividades de produção, captação, catalogação, tratamento e distribuição de vídeos. Possui um acervo com cerca de oito mil títulos sobre diversos temas relacionados à saúde ou conexos produzidos por instituições públicas, empresas, ONGs, produtoras e realizadores independentes. Atende a quatro mil usuários cadastrados (escolas, postos de saúde, hospitais, universidades, instituições de pesquisa, secretarias de saúde, conselhos de saúde, ONGs, movimentos sociais etc.) que demandam aproximadamente seis mil pedidos de cópias por ano.<sup>282</sup> Atualmente, coordena a participação da Fiocruz no Canal Universitário do Rio de Janeiro – exibido pela TV a cabo –, e exibe seus programas na NBR – emissora do Governo Federal – e em outras emissoras públicas, educativas e comunitárias.<sup>283</sup>

O Canal Saúde foi criado em 1994, a partir das demandas da 9<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde, relacionadas ao controle social, associando comunicação,

---

<sup>282</sup> Dados fornecidos pela Videosaúde, relativos a 2011.

<sup>283</sup> Sobre a Videosaúde, ver a reportagem de Adriano De Lavor: “Caleidoscópio de vozes”. *Radis*, n.71, julho de 2008.

informação e educação (item 6.6). Projeto permanente da Presidência da Fiocruz, o Canal Saúde, como define Arlindo Fábio Gómez de Sousa – superintendente-geral, “foi na origem e pretende continuar a ser um instrumento do Sistema Único de Saúde, a serviço da reforma sanitária brasileira”.<sup>284</sup> Para viabilizar suas transmissões, foram estabelecidas parcerias com a Embratel – na época, ainda empresa estatal –, e com a TVE do Rio de Janeiro, onde o canal passou a produzir e exibir um programa que levava seu nome, em 1995. A parceria com a TVE levou o Canal Saúde para a rede aberta, experiência que durou até 2008. A partir de 1999, passou a transmitir as Conferências de Saúde, o que se tornou uma marca do Canal Saúde.<sup>285</sup>

Em 2008, o Canal passa a integrar o Programa de Inclusão Digital do Ministério da Saúde, o que possibilita sua inserção na grade da Oi TV,<sup>286</sup> através de uma negociação envolvendo a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A inclusão do Canal Saúde foi uma contrapartida social proposta pela Anatel para que a Oi pudesse, naquele momento, entrar no mercado de televisão por assinatura.<sup>287</sup> A proposta incluía a distribuição e instalação de 5.565 kits de recepção do Canal Saúde (aparelho de televisão, antena DTH e receptor) aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde em todo o Brasil.

Sua transformação em TV Canal Saúde ocorre em 2010, com mudanças estruturais para ampliar sua capacidade de produção. Atualmente, os programas do Canal Saúde são exibidos pela internet, NBR, TVs universitárias, comunitárias e no Canal Minas Saúde. Na Oi TV, a transmissão ainda é restrita aos pontos instalados nos conselhos e ocorre entre diariamente entre 9h e 19h.<sup>288</sup>

---

<sup>284</sup> “Uma TV a serviço do SUS”, reportagem de Marinilda Carvalho e Katia Machado. Revista *Radis* n. 29, janeiro de 2005.

<sup>285</sup> Sobre o Canal Saúde, ver: GOMES, Renata M. S. A mídia e a saúde na Fiocruz: o Canal Saúde em foco. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

<sup>286</sup> Operadora de televisão por assinatura via satélite (DTH).

<sup>287</sup> Naquele período, existiam restrições à participação de empresas de telefonia no mercado de TV por assinatura.

<sup>288</sup> Programas exibidos pela TV Canal Saúde: Sala de convidados, Ligado em saúde, Jornal da Saúde, Canal Saúde na estrada, Saúde em foco, Bate-papo na saúde, UniDiversidade, Ciência e letras, Comunidade em cena.

Em 2011, o Canal promoveu algumas reuniões com o objetivo de discutir a formação de dois conselhos, que, no entanto ainda não foram concretizados. O Conselho Político Estratégico seria “responsável por estabelecer diretrizes relacionadas ao desenvolvimento tecnológico, inovação, produção, veiculação, recepção e avaliação do Canal”. Seria constituído por instituições nacionais, como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), e pelo Ministério da Saúde. O Conselho Editorial teria a função de “discutir questões como pauta, formatos, linguagens e tudo que diz respeito à apresentação e aos conteúdos tratados pela emissora”. Em sua composição teria “um grupo majoritário da Fiocruz e participações externas” (FIGUEIRA; CASTRO, 2011).<sup>289</sup>

Outra importante referência é a TV Pinel, desenvolvida desde 1996 pelo Instituto Municipal Phillippe Pinel. A TV Pinel foi criada no contexto da luta antimanicomial para promover o diálogo entre usuários dos serviços de saúde mental e a sociedade, na defesa dos direitos humanos das pessoas que sofrem de transtornos mentais. Segundo Marcolino, “a intervenção se dá de forma interativa, por meio dos recursos audiovisuais e das várias modalidades artísticas”, e as gravações “são convertidas em programas da TV Pinel”.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> FIGUEIRA, Ana Cristina; CASTRO, Márcia Correa. Novo canal para a saúde. *Revista de Manguinhos*, Fiocruz, outubro de 2011.

<sup>290</sup> Sobre a TV Pinel, ver: MARCOLINO, Eliana. Comunicação e Saúde Mental: Estudo de caso da TV Pinel no Brasil e do espaço de comunicação no Hospital Psiquiátrico de Havana em Cuba. Tese de doutorado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, 2007.

## Quadro 8

<b>14ª Conferência Nacional de Saúde (2011)</b>	
<b>Extrato das resoluções relacionadas ao direito à comunicação</b>	
<b>Diretriz 2. Gestão participativa e controle social sobre o Estado: ampliar e consolidar o modelo democrático de governo do SUS</b>	
20.	Divulgar pelos meios de comunicação, inclusive mídia eletrônica e digital e rádios comunitárias, o papel dos conselheiros, das conferências e dos conselhos de saúde (distritais, locais e gestores) e sua importância como órgão deliberativo do SUS, bem como os cronogramas e pautas de suas reuniões ordinárias, destacando as políticas e as diretrizes de atuação do SUS [...].
29.	Implementar a Política Nacional de Educação Popular, criando as comissões estaduais e promover campanhas educativas de prevenção, promoção à saúde e de conscientização sobre o SUS, utilizando-se dos diversos meios de comunicação, a exemplo de cartilhas e sítios interativos na internet, instrumentalizando a população para o exercício do controle social.
40.	Agir para que os Conselhos de Saúde (estaduais/DF, municipais e federal) atuem no sentido da proibição da propaganda de drogas lícitas na mídia.
<b>Diretriz 12. Construir política de informação e comunicação que assegure gestão participativa e eficaz ao SUS</b>	
07.	Garantir a conectividade em todos os municípios para a realização de EAD (Educação a Distância).
10.	Restringir a veiculação de propaganda de bebidas alcoólicas e medicamentos em todos os meios de comunicação [...].
13.	Criar, pelo Ministério da Saúde, uma Rádio e um Canal específico para saúde (TV SUS, Rádio SUS e outros meios), para implementar as políticas de saúde, dando maior visibilidade ao SUS.
<b>Moção nº 8, de repúdio</b>	
<b>Destinatário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Ministério das Comunicações, Senado Federal</b>	
No dia 30 de novembro de 2001, o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento de um caso da maior relevância para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes face à mídia: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.404, em que constam medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente para emissoras que desrespeitarem o horário de exibição adequada para determinados programas de TV, de acordo com sua classificação etária indicativa. Os participantes da 14ª Conferência Nacional de Saúde repudiam a posição manifestada por quatro ministros do STF e esperam que esse quadro possa ser revertido, para que a Corte Suprema não coloque em enorme risco o desenvolvimento das crianças brasileiras.	

Apesar da crescente adoção do audiovisual no campo da saúde como instrumento de disseminação de informação e de debate, existem críticas sobre a dinâmica dessas produções, que poderiam estar reproduzindo modelos rejeitados na origem desses projetos. Uma crítica neste sentido foi apresentada pela pesquisadora

Inesita Soares de Araújo durante um seminário promovido pelo Canal Saúde em 2005, registrada pela revista *Radis*.<sup>291</sup> Para ela, o audiovisual em saúde deve ser visto como parte de uma estratégia, e não constituir uma em si. Inesita critica as práticas concentradoras, com tendência a serem unidirecionais: “feito por poucos para muitos assistirem”, o que “favorece os concentradores da palavra”. Para ela, o vídeo “deverá servir para ajudar a pensar, a se expressar, fomentar o debate, e não para receitar uma fórmula de como as pessoas devem agir ou do que elas precisam ouvir” (ARAÚJO *Apud Radis*, 2005).

A crítica apresentada por Araújo, em 2005, nos permite refletir sobre os projetos que estão em andamento e também sobre resoluções aprovadas na recente Conferência. Criar emissoras de rádio e televisão para o SUS, ligadas ao Ministério da Saúde, pode representar a constituição de um espaço de expressão coletiva, composto pelos diversos projetos desenvolvidos por instituições estatais ou entidades da sociedade civil que trabalham na construção do SUS; ou pode significar a centralização das políticas de comunicação no âmbito da saúde, afirmando uma antiga característica autoritária do Estado brasileiro, distante dos princípios do Sistema Único de Saúde e do exercício do direito à comunicação.

---

<sup>291</sup> “Uma TV a serviço do SUS”, reportagem de Marinilda Carvalho e Katia Machado. Revista *Radis* n. 29, janeiro de 2005.

## CONCLUSÃO

Propomos neste trabalho discutir a relação entre Estado, comunicação e cidadania no contexto do capitalismo brasileiro, inserida nas disputas permanentes por hegemonia na sociedade. Os objetivos principais apresentados destinavam-se a ampliar a compreensão sobre a configuração dos meios de comunicação no país e a analisar a emergência do direito à comunicação, como expressão de demandas e contradições relacionadas ao cenário contemporâneo.

No primeiro capítulo, focalizamos inicialmente nossa abordagem na apresentação dos conceitos que compõem a “teoria do Estado ampliado” de Gramsci, e que lastrearam esta tese. Destacamos a formulação dos conceitos de hegemonia e sociedade civil, que nos permitiram analisar de forma mais complexa as relações de poder em torno do Estado, com a participação efetiva de grupos, instituições e associações de diversas naturezas que disputam a liderança político-cultural no âmbito da sociedade civil.

Buscamos, através dos conceitos cunhados por Barrington Moore Jr., Antonio Gramsci e Vladimir I. Lenin demonstrar que o processo de modernização do Estado brasileiro, iniciado na Revolução de 1930, ao invés de provocar mudanças efetivas na estrutura da social, como nos países capitalistas centrais, acomodou interesses das frações da classe dominante em detrimento das necessidades e demandas oriundas dos setores subalternos. Mesmo com a superação do regime oligárquico, as frações agrárias que lhe davam sustentação mantiveram-se acomodadas no centro do poder, diante da incapacidade do setor industrial assumir a vanguarda do processo de modernização. As transformações, portanto, se deram “pelo alto”, identificando o processo brasileiro com os conceitos análogos de “modernização-conservadora”, “revolução passiva” e “via prussiana”, que caracterizarão também outros processos na nossa história.

A partir dessa conceituação procuramos analisar a formação do Estado moderno brasileiro, como expressão de um modelo de desenvolvimento que abrange elementos de natureza econômica, política, social e cultural. Nos interessou, sobretudo, destacar entre as principais características incorporadas ao Estado neste processo as que pudessem favorecer nossa análise sobre as políticas de comunicação, com foco mais específico na inserção da radiodifusão no processo de acumulação capitalista, conforme o alinhamento proposto em nossa hipótese principal.

A primeira parte da hipótese enunciava que as políticas de comunicação destinadas à radiodifusão, como expressão de interesses de grupos dominantes representados no Estado brasileiro, constituíam entraves à consolidação da democracia e ao exercício da cidadania. A segunda parte relacionava a emergência do direito à comunicação como as contradições próprias do capitalismo global, mas também com características específicas – porém, não exclusivas – enraizadas no Estado brasileiro, como autoritarismo, patrimonialismo e seletividade, que acabam por determinar a lógica das políticas de comunicação que fragilizam seu caráter público.

Neste sentido, procuramos identificar essas características na formação do Estado “moderno-conservador” brasileiro para depois demonstrar como elas determinam de forma majoritária a atuação do Estado, seja na ação direta ou orientando o desenvolvimento da radiodifusão. O que reforça a demanda por cidadania, que se expressa através da emergência de um direito específico para dar conta dessas contradições.

Dessa forma, desenvolvemos no segundo capítulo uma análise sobre a relação do Estado com a comunicação, através da inserção da comunicação na lógica do desenvolvimento econômico capitalista, associada a três contextos principais: (1) ao projeto de dominação do Estado Novo, onde prevalecem características que relacionam “coerção e propaganda”; (2) a constituição de um modelo de radiodifusão

a partir do rádio; e (3) aos processos de formação e consolidação da televisão brasileira.

Nossa análise buscou responder ao objetivo de ampliar a compreensão sobre elementos característicos da estrutura atual dos meios de comunicação tais como: a preponderância da atividade comercial; o papel marginal das emissoras estatais/públicas; a concentração da propriedade dos meios de comunicação; a relação entre política/políticos e radiodifusão; a hegemonia cultural da televisão comercial e sua forte incidência na esfera política.

A realização deste percurso nos permite considerar que a primeira parte da hipótese principal foi realizada de forma satisfatória. A segunda parte, mais focalizada no direito à comunicação, se completa com a análise realizada no terceiro capítulo, que aborda a pertinência do direito à comunicação como direito de cidadania identificado com o tempo presente.

No terceiro capítulo dedicamos especial atenção ao debate sobre a cidadania, construindo inicialmente um suporte conceitual para discutir ao longo do capítulo a pertinência do direito a comunicação e a sua relação com o direito à saúde. Sobre o aspecto conceitual, assumimos como referência a definição proposta por Coutinho que associa cidadania a democracia, e, por conseguinte a ideia de soberania popular. O autor define cidadania como a capacidade conquistada pelos indivíduos de se apropriar de bens socialmente produzidos, e que um número limitado de indivíduos tem acesso. Neste sentido, trabalhamos com a concepção de cidadania como resultante das disputas permanentes por hegemonia, entrelaçadas a processos históricos de longa duração. A análise histórica da constituição de direitos civis, políticos e sociais, nos possibilitou refletir sobre a emergência do direito a comunicação como direito de cidadania associado às demandas e contradições próprias do capitalismo contemporâneo, que no caso brasileiro – mas não somente

nele – está relacionado também a elementos próprios relacionados à formação do Estado moderno, analisados nos dois capítulos iniciais.

Desta forma, demonstramos que a pertinência do direito à comunicação, como direito de cidadania e como contraponto a configuração atual dos meios de comunicação no Brasil e a lógica do mercado global.

A relação entre direito a saúde e direito à comunicação, analisada a partir da formulação do conceito ampliado de saúde, se expressa nas resoluções das cinco conferências nacionais analisadas. Complementarmente abordamos, a partir das temáticas debatidas nas conferências, a inserção do campo da saúde na efetivação do direito à comunicação, compreendendo a sua relevância para a efetivação do direito à saúde.

Por fim cabe destacar, que o trabalho realizado nesta tese nos possibilita ampliar futuramente a análise da relação entre as políticas de comunicação e o direito à saúde abordando variados aspectos. Entre eles podemos citar alguns já explorados inicialmente, que relacionam as políticas de saúde com o acesso à banda larga, com televisão pública, com a proposta de um novo marco regulatório, com as rádios comunitárias, e outros temas que expressam com propriedade a pauta do direito à comunicação no Brasil.

Consideramos, portanto que a hipótese e os objetivos propostos para esta tese de doutoramento foram contemplados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRASCO; ICICT. *Manifesto da saúde*. Brasília, 2009.
- ABREU, Haroldo. *Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008.
- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ANDRELO, Rosane; SOUZA, Thalita; MONTRESOL, Eliane; STIPP, Sílvia. *O rádio na educação à distância*. Observatório da Imprensa, 11 de Outubro de 2012. Disponível em: <[www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_ed677\\_o\\_radio\\_na\\_educacao\\_a\\_distancia](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed677_o_radio_na_educacao_a_distancia)>.
- ARAÚJO, Inesita Soares de; CARDOSO, Janine. *Comunicação e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- BARBOSA, Bia; BRANT, João. As iniciativas da sociedade civil para dar rumo democrático às políticas de comunicação no Brasil. In: *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 36-44, nov., 2010.
- BECERRA, Martín. *Sociedad de la información: proyecto, convergência, divergência*. Enciclopédia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2003.
- BIONDI, Antônio; CHARÃO, Cristina. *Terra de gigantes*. Revistas da Adusp, n. 42, janeiro de 2008.
- BOLAÑO, César. *Mercado Brasileiro de Televisão (2ª edição revista e ampliada)*. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: Educ, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Uma introdução ao debate Estado e Comunicação*. In : RAMOS, Murilo César; DEL BIANCO, Nelia R. (orgs.). *Estado e comunicação*. São Paulo: Intercom, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Economia e televisão: uma teoria necessária*. In: BOLAÑO, César (Org.). *Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação*. São Paulo: Intercom, 1995. p. 9-37.
- BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a *pólis* democrática. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II. Que estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Caderno de propostas aprovadas. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

\_\_\_\_\_. Relatório da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Ministério da Saúde, 1986.

\_\_\_\_\_. Relatório da 9ª Conferência Nacional de Saúde. Ministério da Saúde, 1992.

\_\_\_\_\_. Relatório da 10ª Conferência Nacional de Saúde. Ministério da Saúde, 1996.

\_\_\_\_\_. Relatório da 12ª Conferência Nacional de Saúde. Ministério da Saúde, 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório da 14ª Conferência Nacional de Saúde. Ministério da Saúde, 2011.

BRITTOS, Valério. *Midiatização e produção tecnológico-simbólica no capitalismo contemporâneo*. In: MORAES, Dênis (org.). *Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

BRITTOS, Valério C.; COLLAR, Marcelo S. *Direito à comunicação e democratização no Brasil*. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octávio P. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BUSTAMANTE, Enrique. *Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas*. In: BOLAÑO, Cesar; MASTRINI, Guillermo; SIERRA, Francisco (eds.). *Economía política, comunicación y conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*. Buenos Aires: La Crujía ediciones, 2005.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico* (col. Biblioteca Básica Brasileira). Brasília: Senado Federal, 2001.

CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CAPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. *Caminhos cruzados: a televisão entre a web e as teles*. In: LEMOS, André; PALÁCIOS, Marcos. *Janelas do ciberespaço: comunicação e cibercultura*. Porto Alegre: Sulina, 2001, p. 254-277.

CAPARELLI, Sérgio. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: LP&M, 1982.

- CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*. Revista Dados, vol. 40, n.2. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1997.
- CHAUI, Marilena. *Intelectual engajado, uma figura em extinção?* In: NOVAES, Adauto (org.) O silêncio dos intelectuais. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- COMASSETO, Leandro Ramires. *Da política ao negócio: a mutação do rádio no Oeste catarinense*. Trabalho apresentado ao NP 06 – Rádio e Mídia Sonora, do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom, Porto Alegre, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. *É possível democratizar a televisão?* In: NOVAES, Adauto (org.) Rede Imaginária: televisão e democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Introdução*. In: GRAMSCI, Antonio. O leitor de Gramsci. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- \_\_\_\_\_. *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo, 2011b.
- \_\_\_\_\_. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo* (2ª ed.). São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Como Pensar? O desafio dos que pensaram bem o Brasil*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, nº 54, São Paulo, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Cultura e sociedade no Brasil. Ensaios sobre ideias e formas* (2ª ed. revista e ampliada). Rio de Janeiro: DP&A editora, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CRUZ, Dulce Márcia. *A televisão como um negócio: a RBS em Santa Catarina*. Revista Linguagem em (Dis)curso, volume 2, número 1, jul./dez. 2001. Santa Catarina: UNISUL.
- DANTAS, Marcos. *Convergência: haverá espaço para jardins públicos?* Trabalho apresentado no GP Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, XXXII Congresso Brasileiro das Ciências de Comunicação, setembro de 2009.
- DREIFUS, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe* (7ª ed.). Petrópolis: Vozes, 2008.

- ESCOREL, Sarah; NASCIMENTO, Dilene R. do; EDLER, Flavio Coelho. *As origens da Reforma Sanitária e do SUS*. In: LIMA, Nísia Trindade; GERSHMAN, Silvia; EDLER, Flavio Coelho; SUÁREZ, Julio Manuel (orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- FAUTO, Boris. *A Revolução de 1930. Historiografia e história* (16ª ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FERREIRA, Argemiro. Informação e dominação. In: *Jornalistas pra quê? Os profissionais diante da ética*. Cadernos de Jornalismo. Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Município de Rio de Janeiro, 1989.
- FIGUEIRA, Ana Cristina; CASTRO, Márcia Correa. Novo canal para a saúde. *Revista de Manguinhos*, Fiocruz, outubro de 2011.
- FIORI, José Luis. *Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma*. In: *Revista Ensaios FEE*, v. 16, n. 1. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1995.
- FISCHER, Desmond. *O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FLEURY, Sonia. A questão democrática na saúde. In: FLEURY, Sonia (org.). *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.
- FONSECA, Cristina M. O. A história da Abrasco: política, ensino e saúde no Brasil. In: LIMA, Nísia Trindade; SANTANA, José Paranaguá de. *Saúde Coletiva como compromisso: a trajetória da Abrasco*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.
- FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo – Teoria e história*. Rio de Janeiro: ESPJV-Fiocruz; Editora da UFRJ, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões im-pertinentes – História e capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.
- GARNHAM, Nicholas. *La economía política de la comunicación: el caso de la televisión*. Telos Fundesco: n. 28, dez.-fev. 1991. *Cuaderno Central: Economía de la información y la comunicación*. p. 68-75.
- GOMES, Renata M. S. *A mídia e a saúde na Fiocruz: o Canal Saúde em foco*. (Dissertação de mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

- GOULART, Silvana. *Sob a verdade oficial: ideologia, propaganda e censura no Estado Novo*. São Paulo: Editora Marco Zero; Brasília: CNPq, 1990.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Org. de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001 (vol. 1), 2001b (vol. 2), 2000 (vol. 3), 2001c (vol.4), 2002 (vol. 5) e 2002b (vol. 6).
- \_\_\_\_\_. *Cartas do cárcere* (vol. 2: 1931-1937). Org. de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O leitor de Gramsci*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- HENRIQUES, Isabella V. M. Controle social e regulação da publicidade infantil. O caso da comunicação mercadológica de alimentos voltada às crianças brasileiras. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.72-84, Nov., 2010.
- HERZ, Daniel. *A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão*. Texto apresentado ao GT de Políticas Públicas de Comunicação da Intercom. Porto Alegre, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1991.
- \_\_\_\_\_. Aspectos da história da radiodifusão no Brasil (Monografia). São Leopoldo: Unisinos, 1977.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2006.
- IANNI, Octavio. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- \_\_\_\_\_. O príncipe eletrônico. In: *Enigmas da modernidade-mundo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus/Intervozes, 2009.
- \_\_\_\_\_. Vozes silenciadas – A cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. São Paulo, 2011.

- JAMESON, Fredric. *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização* (Coleção Zero à Esquerda). Petrópolis: Vozes, 2001.
- JAMBEIRO, Othon. *A televisão no Brasil do século XX*. Salvador: Edufba, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador: Edufba, 2000.
- \_\_\_\_\_. [et. al]. *Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação*. Salvador: Edufba, 2004.
- JAMESON, Fredric. *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- JIMENEZ, Jesus Garcia. *Television educativa para America Latina*. Ciudad de México: Libreria Porrúa, 1970.
- KUCINSKI, Bernardo. *A síndrome da antena parabólica: ética no jornalismo brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.
- LABRA, Maria Eliana. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, Nísia Trindade; GERCHMAN, Silvia; EDLER, Flávio Coelho; SUÁREZ, Julio Manuel (orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- LEAL FILHO, Laurindo. TV pública no Brasil. In: *A TV aos 50: criticando a televisão Brasileira no seu cinquentenário*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A melhor TV do mundo*. São Paulo: Ed. Summus, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Atrás das câmeras. Relações entre cultura, Estado e televisão*. São Paulo: Ed. Summus, 1988.
- LEYS, Colin. *A política a serviço do mercado: democracia neoliberal e interesse público*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- LIGUORI, Guido. *Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade*. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMA, Nísia Trindade; SANTANA, José Paranaguá de. *Saúde Coletiva como compromisso: a trajetória da Abrasco*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

- LIMA, Nísia Trindade; GERSHMAN, Silvia; EDLER, Flavio Coelho; SUÁREZ, Julio Manuel (orgs.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- LIMA, Venício A. de. *Políticas de Comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]*. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.
- \_\_\_\_\_. Sobre a “liberdade de expressão comercial”. In: *Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia*. São Paulo: Publisher Brasil, 2012b.
- \_\_\_\_\_. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- \_\_\_\_\_. Nova Ordem da Informação: Ideia é relançada 30 anos depois. Publicado na edição 508 do Observatório da Imprensa, em 21 de outubro de 2008. Disponível em <[www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia\\_e\\_relançada\\_30\\_anos\\_depois](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/ideia_e_relançada_30_anos_depois)>.
- LÖWY, Michael; SADER, Eder; CASTRO, Sandra; HIRATA, Helena. *Movimento operário brasileiro 1900-1979*. Belo Horizonte: Vega, 1980.
- MACHADO, Izamara B.; BORGES, Wilson C.; LERNER, Kátia; SACRAMENTO, Igor. *Percepções sobre o SUS: o que a mídia mostra e o revelado em pesquisa*. Trabalho apresentado no XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Recife, setembro de 2011.
- MARCOLINO, Eliana. *Comunicação e Saúde Mental: Estudo de caso da TV Pínel no Brasil e do espaço de comunicação no Hospital Psiquiátrico de Havana em Cuba*. Tese de doutorado. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, 2007.
- MARINO, Santiago; MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.104-113, Nov., 2010.
- MARSHALL, Theodor H. *Cidadania e classe social*. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

- MATTA, Gustavo Corrêa; LIMA, Júlio C. França. *Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2008.
- MATTOS, Ruben A. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama da oferta de ideias. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6 (2): 377-389, 2001.
- MATTOS, Sérgio. *Um perfil da TV brasileira: 40 anos de história (1950-1990)*. Salvador: ABEP-BA; A Tarde, 1990.
- MAUAD, Ana Maria. *Genevieve Naylor, fotógrafa: impressões de viagem (Brasil, 1941-1942)*. Revista Brasileira de História, vol. 25, nº 49, jan./jun. de 2005.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MENICUCCI, Telma M. Gonçalves. O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(7): 1620-1625, jul, 2009.
- MILANEZ, Liana. *TVE: cenas de uma história*. Rio de Janeiro: ACERP, 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Teleducação no Brasil*. Estado da Guanabara: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – INEP: 1982.
- MORAES, Dênis. A batalha da mídia: Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- \_\_\_\_\_. A lógica da mídia no sistema de poder mundial. In: *Revista de Economia de las Tecnologías de la Información y comunicación* <[www.epetic.com.br](http://www.epetic.com.br)> Vol VI, n. 2, p. 16-36, mayo-ago., 2004.
- MOREIRA, Sônia Virgínia. *O rádio no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.
- MOTA, Regina. *TV pública: a democracia no ar*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 1992.
- MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil* (coleção Tudo é História). São Paulo: Brasiliense, 1986.
- MURCE, Renato. *Bastidores do rádio: fragmentos do rádio de ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

MURTINHO, Rodrigo. *O mercado de TV por assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica*. Niterói: PPGCOM-UFF, 2005.

\_\_\_\_\_ (ed.). Políticas de comunicação, comunicação e cidadania. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.3, Nov., 2010.

NASCIMENTO. Álvaro C. Controle social e regulação da propaganda de medicamentos. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.3, p.23-32, Nov., 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica da razão dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. *Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal*. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). Os sentidos da democracia. Política do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Luiz André Ferreira. *Getúlio Vargas e o desenvolvimento do rádio no país: um estudo do rádio de 1930 a 1945*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, 2006.

OLIVEIRA, Waldir de Castro. A comunicação midiática e o Sistema Único de Saúde. *Interface Comunicação, Saúde, Educação*, v.4, n.7, p.61-70, 2000b.

OMS. Declaração de Alma-Ata, 1978.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural*. São Paulo: Brasiliense, 2006. 5. Edição.

PAIM, Jairnilson Silva. *A Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS* (coleção Temas em Saúde). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

PALMA, Ana Maria Meirelles; TAVARES, Thereza Christina de Aguiar. Perguntar não ofende. O cientista agradece. In: LOPES, Boanerges; NASCIMENTO, Josias. *Saúde e imprensa: o público que se dane!* Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

- PIERANTI, Octavio Penna. Contra 52 vetos, uma reação coesa e a deposição de Jango: entrevista com Oswaldo Munteal Filho. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. IX, n. 3, Sep. – Dec. de 2007.
- PITTA, Aurea M. R.; MAGAJEWSKI, Flávio R. L. Políticas nacionais de comunicação em tempos de convergência tecnológica: uma aproximação ao caso da Saúde. *Interface Comunicação, Saúde, Educação*, v.4 , n.7, p.71-80, 2000.
- RAMOS, Murilo César. Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, v.4, n.3, p.20-28, Nov., 2010.
- \_\_\_\_\_. *Estado e comunicação no Brasil*. In: Estado e comunicação. RAMOS, Murilo César; BIANCO, Nelia R. Del (orgs.). São Paulo: Intercom; Brasília: Facom/UnB, Casa das Musas, 2008.
- \_\_\_\_\_. *A força de um aparelho privado de hegemonia*. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César R. S. (orgs.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005.
- RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- REY BELTRÁN, German. O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contexto. In. RINCÓN, Omar. *Televisão Pública: do consumidor ao cidadão*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2002.
- RIDENTI, Marcelo. Cultura e política: os anos 1960-1970 e sua herança. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX* (Col. O Brasil Republicano, Vol. 4). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- RUBIM, Antonio Albino C.; RUBIM, Lindinalva S. O. *Televisão e políticas culturais no Brasil contemporâneo*. Trabalho apresentado no IX Congresso Latinoamericano de Investigación de la Comunicación (ALAIC), Estado de México, 2008.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- SAMPAIO, Mário Ferraz. *História do Rádio e da Televisão no Brasil e no mundo – memórias de um pioneiro*. Campos dos Goytacazes: Edição Fenorte, 2004.
- SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- SAROLDI, Luiz Carlos; MOREIRA, Sônia Virgínia. *Rádio Nacional: O Brasil em sintonia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SANTOS, Suzy dos. *Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro*. Tese de doutorado. Salvador: Facom/Ufba, 2004.
- SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. *Serviço público e interesse público nas comunicações*. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy. (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.
- SCHILLER, Herbert. *O império norte-americano das comunicações*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- SILVEIRA, Décio Pacheco. *Rádio*. Revista Cultura Política, ano I, n.1, março de 1941, p. 294.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História da imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- SOUZA, Marcio Vieira. *Vozes do silêncio: o movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Paris: Fondation pour le progrès de l’homme; Florianópolis: Diálogo, 1996.
- STEVANIM, Luiz Felipe F. *Uma Política do ver: negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas brasileiras de televisão*. (Dissertação de Mestrado). PPGCOM ECO-UFRJ, 2011.
- UNESCO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.
- VALENTE, Jonas C. L. *TV Pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, UnB, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil* (4<sup>a</sup> ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira* (5<sup>a</sup> ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WILLIAMS, Raymond. *Palavra-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2007.

## **LEGISLAÇÃO**

Constituição Federal de 1937.

Constituição Federal de 1988.

Decreto 20.047 de 1931.

Decreto 21.111 de 1932.

Decreto 24.655 de 1934.

Decreto 2.073 de 1940.

Decreto 29.254 de 1951.

Decreto 30.832 de 1952.

Decreto 30.814 de 1952.

Decreto 30.815 de 1952.

Decreto 31.835 de 1952.

Decreto 42.939 de 1957.

Decreto 42.940 de 1957.

Decreto 42.941 de 1957.

Decreto 236 de 1967.

Decreto 60.596 de 1967.

Decreto 72.634 de 1973.

Decreto 77.698 de 1976.

Decreto-lei nº 1.915 de 1939.

Decreto-lei nº 1.949 de 1939.

Emenda Constitucional 8 de 1995.

Emenda Constitucional 36 de 2002.

Lei 4.117 de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicação).

Lei 5.198 de 1967.

Lei 8.142 de 1990.

Lei 9.472 de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações).

Lei 11.652 de 2008.

## **DOCUMENTOS**

LOPES, 1934 – Carta enviada por Luiz Simões Lopes ao presidente Getúlio Vargas.

Carta de Santino Leuzzi ao presidente Getúlio Vargas, 1953.

Telegrama de Antonio Bonaparte Moraes para Getúlio Vargas, 1953.

Carta de Irineu Bornhausen para Getúlio, 1953.

## ANEXOS

1. Carta enviada por Luiz Simões Lopes ao presidente Getúlio Vargas em 1934.
2. “Coluna de Rádio”. Décio Pacheco Silveira. *Revista Cultura Política*, ano I, n.1, março de 1941.
3. Carta de Santino Leuzzi ao presidente Getúlio Vargas, 1953.
4. Telegrama de Antonio Bonaparte Moraes para Getúlio Vargas, 1953.
5. Carta de Irineu Bornhausen para Getúlio, 1953.
6. Declaração da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde de Alma-Ata. Organização Mundial de Saúde (OMS), 1978.
7. “Manifesto da saúde” aos delegados da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, Abrasco/Icict, 2009.

u. 3421.22  
0001/2

Londres, 22/9/34

Prezado Dr. Getulio,

Depois de uma admiravel viagem no Zepelin, cheguei a Zurich no mesmo dia, afim de encontrar minha sogra e minha cunhada que estavam nos esperando. A Aimée, coitada, teve uma impressão fortissima ao ver a mãe com o rosto desfigurado e mal começando a andar, apoiada em bengalas. Ha, porém, esperanças de que ela melhore, embora o desastre tenha se dado ha quasi ano e meio já. De Zurich segui para Berlin, com Aimée, tencionando passar somente dois ou 3 dias; mas tomando informações sobre o Ministerio da Propaganda, tão interessante me pareceu a sua organização, que fiquei 8 dias, coligindo notas e, principalmente, copia da moderna legislação alemã sobre trabalho, propaganda etc. após o advento do governo nacional-socialista, senhor absoluto da Alemanha em todos os ramos de actividade do país.

Cheguei a Londres hontem e daqui irei para Roma. Tenho comigo alguma coisa, que levarei pessoalmente, completando, então, as impressões que se seguem, impressões essas evidentemente superficiais, pois foram colhidas em 8 escassos dias de permanencia em Berlin, cidade formidavel, bellissima, que por si só exige um mez para ser vista.

O que mais me impressionou em Berlin, foi a propaganda sistematica, methodizada do governo e do sistema de governo nacional socialista. Não ha em toda a Alemanha uma só pessoa que não sinta diariamente o contato do "nazismo" ou de Hitler, seja pela fotografia, pelo radio, pelo cinema, atravez toda a imprensa alemã, pelos leaders nazis, pelas organizações do partido ou, seja, no minimo, pelo encontro, por toda a parte, dos uniformes dos S. A. (tropas de assalto) ou S. S. (tropas de proteção pessoal de Hitler). As eleições ul-

timas demonstraram que o povo foi realmente "nazificado", mas calcula-se que ainda existem na Alemanha 12 a 13 milhões de cidadãos simpáticos ao comunismo, que os alemães consideram obra exclusiva dos judeus (Marx Trotsky, Stalin etc. são judeus), premeditada destruição geral de tudo <sup>que</sup> para eles, judeus, se apossam de fato, do mundo.

Eu não compreendo como funcionaria essa máquina de "judaisação" do universo... Parece-me que através o capitalismo seria mais fácil. Essa teoria visa justificar a guerra sem treguas movida aos judeus, a ponto de ter sido recentemente proibida a exibição de uma fita inglesa só porque a estrela é judia. A propaganda da Alemanha é feita intensamente no estrangeiro e dentro do país. No exterior ha uma parte secreta (pessoas bem informadas dizem que só na Inglaterra o M. da Propaganda já gastou mais de 10 milhões de libras) e outra parte feita ás claras que me foi explicada, e no interior são usados amplamente todos os meios conhecidos, como radio, cinema, imprensa, que são totalmente controlados pelo governo. Este possui órgãos especializados, chamados "camaras" (do cinema, do radio, etc.).

A organização do M. da Propaganda fascina tanto, que eu me permito sugerir a criação de uma minatura dele no Brasil. Evidentemente, não temos recursos para manter um órgão igual ao alemão; não temos necessidade de muitos dos seus serviços e nem a nossa organização política e administrativa o comportaria, mas podemos adaptar a organização alemã, dotando o país de um instrumento de progresso moral e material formidável. A Alemanha, além das outras todas, leva-nos a vantagem de ter um governo praticamente ditatorial, com jurisdição sobre todas as circunstâncias do país, que joga com as quantias necessarias, verbas secretas, livre admissão e demissão dos funcionarios etc., etc.

Mas, com todos os tropeços que se nos deparam, devemos ensaiar a adoção dos metodos modernos de administração, de órgãos de ação pronta e eficaz, experimentados em outros países.

A nossa maquina administrativa é tão antiquada e pouco flexivel que o Conselho F. de Comercio Exterior, utilissima criação do Governo Provisorio, foi considerado revolucionario dentro do organismo burocratico, pois não se admitia que o Presidente da Republica tratasse directamente com funcionarios, sem a interferencia dos ministros.

O M. da Propaganda é uma especie de super-ministerio, que superintende todos os outros e tambem as "camaras" especializadas (radio, cinema, etc.) que são autonomas até certo ponto. O Ministro Goebela é uma grande figura de homem dinamico e talvez o cerebro do nacional-socialismo, criador, interpretador e realizador do sistema, porque não se pôde negar que aquilo é um sistema de governo, que tem pontos de vista proprios sobre todos os problemas.

O M. da Propaganda dirige desde a cultura fisica da juventude alemã, no interior, até a defesa, no exterior, contra noticias tendenciosas etc. publicadas sobre os governantes, o sistema ou qualquer produto alemão. É um crivo por onde passa tudo o que se resolve de importante no governo alemão (inclusive confecção de leis) e ao mesmo tempo um tronco que tem ramificações em todos os departamentos, aos quais envia a seiva do dinamismo e da crença entusiastica do Ministro Goebbels nos principios nacionais-socialistas. Desta troca de idéas, deste controle da vida politica e administrativa do pais resulta, talvez, em grande parte, a força esmagadora do governo alemão, que está liquidando ou absorvendo as ultimas resistencias, os ultimos inimigos do "nazismo". Com excepção da familia imperial que é ou finge ser nazista (Kromprinz e filhos, por exemplo) a antiga nobreza é contra Hitler, que acabou na Alemanha com as castas. Hoje os filhos dos nobres vão para os campos de "Trabalho voluntario" juntamente com os filhos dos operarios, moram na mesma barraca e juntos trabalham de pá e enxada. As atenções do governo estão voltadas para os humildes, que tem todas as facilidades do governo, dinheiro emprestado para reformar as suas casas (juros infimos), moradias modernissimas feitas pelo governo e alugadas ou vendidas em

condições excepcionaes, divertimentos incentivados pelo governo, etc.

A democratização é um fato. Os "dancings", cinemas, etc. que eram frequentados pela elite estão hoje repletos de povo, que vive satisfeito e distraído, esquecido da politica, mal se recordando da matança feita no ultimo movimento, que abalou profundamente a Alemanha. O partido, dono de todo o dinheiro que não está nas mãos dos israelitas, pois a elle pertencem, além dos hitleristas convictos, os que querem viver em paz, aluga as melhores casas de Berlim, que subaluga depois aos seus partidarios em boas condições, ou aloja tropas de assalto e onde ha conferencias de propaganda, etc. Em todas as pragas de Berlim ha sédes do partido. Para fazer face ao inquietante problema dos sem-trabalho, ha disposições de lei interessantissimas, visando aumentar as compras e, portanto, dando mais trabalho.

Quem compra um automovel e exhibe o recebido, se exhibe do pagamento de certa parte do imposto sobre a renda. Assim, com muitos outros artigos. Dizem que esses processos todos conjugados deram como resultado a diminuição do numero de desempregados de 5 para menos de 3 milhões. Enfim, já vou me estendendo de mais e quando chegar ahí mostrarei o que coligi, se lhe interessar e se lhe sobrar tempo para examinar. Não é grande cousa, porque eu necessitaria de muito tempo para conhecer bem o M. da Propaganda, que tem atribuições as mais variadas e que hoje é sem duvida, o que ha de mais interessante na Alemanha nazista. Em Berlim estive constantemente com o nosso Ministro, de quem guardo uma impressão geral excelente. Homem muito intelligente, culto, apaixonado pela musica, tipo de diplomata de Gabinete, talvez um tanto alheiado das realidades da vida.

A parte social da representação do Brasil pareceu-me mais desenhada mais pela senhora Araujo Jorge, moça simpatica e distinta. Tive a impressão de que se esboça uma divergencia entre a legação e o Gaelzer Netto, semelhante á existente no tempo do Durval. Ahí lhe explicarei melhor. Parece-me, entretanto, que tudo seria resolvido com duas medidas:

- 1) O M. do Trabalho, chefe do Gaelzer, mandaria a este instru-

ções claras, definindo as atribuições que lhe cabem e dizendo-lhe qual o título que ele tem direito de usar na Europa. Ele precisa ter um título (comissário de Imigração; Delegado do Ministerio do Trabalho do Brasil, ou coisa semelhante) mas não o que ele usa (segundo dizem na Legação) de "Delegado Técnico do Brasil na Europa". Isso nada significa e dá motivo a confusões;

2) O M. do Trabalho faria, então, uma comunicação oficial do Exterior que, por sua vez, comunicaria oficialmente tudo ao Ministro em Berlim, que nunca recebeu qualquer informação a respeito da missão confiada ao Gaelzer. Enfim, é necessária uma delimitação clara de funções. Também notei que não há bom entendimento entre o Gaelzer e o C. Lima Cavalcanti. Ciúmes, creio eu. A minha impressão é que o L. Cavalcanti está completamente deslocado na função e ele próprio me manifestou o desejo de trocar o cargo por outro no Brasil, mesmo inferior ao que tem. Isso tudo eu lhe explicarei melhor pessoalmente ahí.

Pelo J. Luis Gomes e C. Lima Cavalcanti soube que o consul Silvio Romero, a pretexto de fazer um curso hipotético, nunca saiu de Berlim, para assumir o seu posto de conselheiro comercial, em Varsovia. Eles consideram muito perniciososa a permanência desse homem em Berlim, dados os seus maus precedentes e a pessima reputação que goza lá, onde faz dividas e provoca constantes aborrecimentos, segundo dizem ambos. Agora essa parte, é irregular a sua estadia em Berlim, quando foi transferido há muito tempo para Varsovia.

A casa onde está instalada a nossa legação é muito boa e está situada em um dos melhores pontos de Berlim. Pertence, como grande numero de outras casas excelentes, a judeus, que querem abandonar a Alemanha.

Disse-me o Ministro que os donos ofereceram a casa do Brasil, em otimas condições de preço, dada essa circumstancia e que querem receber o dinheiro fóra da Alemanha. Pelas informações do

Ministro, calculo que o Brasil poderia comprar essa casa, pagando em papel, ahi no Brasil, por mil contos de reis, o que me parece realmente interessante, em vista dos preços altissimos de tudo na Alemanha.

A vida na Europa está carissima. Outro aspeto imprevisto para nós, da nova legislação agraria alemã é o restabelecimento, sob condições especiais, do direito de primogenitura, para impedir a excessiva sub-divisão da terra, que é mesmo taxativamente vedada dentro de certos limites.

Apesar de tudo, incentivam a natalidade por todas as formas, pois não só o governo adianta o dinheiro para o casamento, instalações etc., como exime do pagamento do imposto de renda os casais de mais de 4 filhos.

Temos sentido muita saudade do Brasil e eu do meu trabalho. A Aimée manda muitas recomendações para o Senhor, D. Darcy e filhos, que faço tambem minhas.

Aceite um abraço do seu amigo sincero e grato

(a) LUIZ SIMÕES LOPES

# Rádio

## I

DÉCIO PACHECO SILVEIRA

*Incumbir-se-á de definir as tendências e realizações do rádio brasileiro, nesta Revista, um nome que nas mesmas tem tomado parte ativa, como diretor de estação radiofônica e creador de programas, e cuja experiência de contacto com todas as nossas camadas populares através do rádio lhe permite uma apreensão segura do que é hoje o rádio no Brasil, quer do ponto de vista da sua acção nacionalista, quer sob o aspecto de sua receptividade no seio do povo das capitais e do interior. A essa grande experiência, que, por si só, constituiria motivo justo para a escolha do autor para dirigir esta seção — reúne ele, ainda, um nome de compositor de músicas brasileiras, de escritor, cronista e crítico literário já familiar aos principais jornais e revistas de São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades do Brasil. — Em sua crônica inaugural acentua o autor que o muito que já vem realizando o rádio brasileiro, deve-se à iniciativa do atual Governo, quer pela legislação eficiente que elaborou, quer pela continua atividade administrativa do Departamento de Imprensa e Propaganda. Mostra a necessidade de coordenação entre as atividades pública e privada, na esfera do rádio, que é um serviço público dos mais importantes — colocado no mesmo pé que a imprensa. Salienta, em seguida, a missão do rádio brasileiro como veículo de difusão de nossa cultura, como força educadora e nacionalista, a serviço da unidade espiritual do Brasil e do desbravamento cultural do interior. Em suas crônicas subsequentes, procurará ele ventilar os problemas fundamentais do rádio brasileiro, quer como "arte", quer como "atividade social" e instrumento de propaganda e difusão cultural do Brasil no interior e no exterior.*

**S**E A VASTIDÃO do território brasileiro não é um entrave para a evolução social do nosso povo, é, no entanto, certo que a grande extensão do nosso país não deixa de ser, indiscutivelmente, um sério obstáculo para que a acção governamental se faça sentir em sua plenitude e eficiência, na alta função de preparar a nacionalidade para os seus gloriosos destinos.

Dal o papel de extraordinária importância que o Rádio vem exercendo na vida nacional como veículo de progresso e de cultura, aliás proclamado com sabedoria pelo poder público, quando, no Art. 11 do Decreto 21.111, de 1.º de

Março de 1932, houve por bem reconhecer que o "serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional".

Nada mais feliz do que esse pronunciamento do Governo da República. O Rádio é o maior fator de expansão cultural e educação cívica dos nossos tempos, pois, com a facilidade de penetração e a rapidez de divulgação das idéias, vencendo o espaço e o tempo, para atingir os mais longínquos rincões da terra brasileira, leva em suas ondas misteriosas e encantadoras a palpação e a certeza do progresso, divulgando os acontecimentos marcantes

da civilização hodierna que se verificam nos centros mais adiantados do mundo, mantendo unidos, pelo contacto direto e permanente de seus elementos vitais, os pontos mais afastados do território pátrio.

O seu poder é incomparavelmente superior ao de qualquer outro meio de publicidade, pelo que está hoje colocado ao lado da Imprensa como órgão de função pública, capaz de auxiliar o Estado na sua elevada missão construtiva e creadora de um Brasil forte e rico.

Sendo em nosso país uma organização entregue à atividade privada, não seria possível ficasse o exercício desse poder quasi incontestável, à mercê de interesses particulares, quer de empresas ou indivíduos, sem que as suas finalidades morais não fossem desvirtuadas, em benefício do capital empregado nessas realizações, sempre orientado para fins económicos, com o objetivo de rendimentos remuneradores. Tivemos algumas experiências positivas nesse sentido. Basta citar, como exemplo, os programas em língua estrangeira, ferindo o nosso patriotismo e deprimindo sentimentos nacionalistas da mocidade brasileira, admitidos ao microfone pelo critério da produção financeira das estações, que os mantiveram até o dia em que foram proibidos pelo Governo.

Se o Rádio possui em suas antenas essa admirável faculdade de influir decisivamente na formação artística e espiritual do povo, é natural que essa força poderosa seja tão somente usada a serviço da coletividade. Daí a necessidade de um órgão coordenador e disciplinador dessa arma delicadíssima, em torno da qual o Estado necessita manter a mais vigilante assistência e a mais severa fiscalização e controle da radiodifusão em nossa terra. Essa necessidade de dependência direta e imediata do Rádio ao Estado, é plenamente justificada pela natureza do poder e da função desse maravilhoso instrumento formador da consciência cívica e da opinião pública, hoje supervisionados pelo próprio Estado, em prol do engrandecimento e prosperidade da Nação.

Para bem compreendemos o auxílio decisivo que o Rádio presta à evolução social, cumpre frisar, primeiramente, o fenómeno estupendo da irradiação da palavra falada, que não conhece fron-

teiras nem distâncias. Atingindo pontos dificilmente acessíveis aos meios ordinários de comunicação, possibilita um intercâmbio e uma aproximação constantes entre todos os brasileiros, permite que a energia estuante das metrópoles invada os sertões, fazendo nascer dentro dessas remotas regiões o louvável desejo de crescer, de subir, de evoluir e ocupar postos destacados no seio da comunhão nacional.

Não menos importante é ainda o Rádio, quando considerado do ponto de vista da consolidação dos flumes que formam a estrutura social e moral da Pátria. Porque, propugnando pelos interesses primordiais da nacionalidade, propaga e incentiva o culto da nossa música, divulga as realizações da nossa arte, reverencia as nossas mais sagradas tradições e enaltece a vida e a obra dos nossos grandes homens, mostrando, enfim, "o Brasil aos brasileiros", o Brasil que se agiganta e se afirma na sua pujança, para manter o lugar proeminente no quadro das nações civilizadas do planeta, conquistado pelos labores dos grandes vultos da nossa história, que deram os melhores exemplos de patriotismo, de trabalho e de fé no futuro da nossa terra.

A história do Rádio no Brasil confunde-se com a história do espantoso crescimento e imenso progresso que se vem notando em todos os setores da vida administrativa e económica do país nestes últimos dez anos. Em 1925, o Rádio ensaiou os seus primeiros passos. Algumas emissoras, no Rio de Janeiro e em São Paulo, organizaram-se em forma de clubes, custeando as suas despesas de instalação e funcionamento por meio de pequenas mensalidades cobradas aos sócios. Bem cedo, porém, verificou-se a impossibilidade de se manterem apenas com essa reduzida renda. E a exemplo do que se passava nos Estados Unidos e na Argentina, em cujos países o Rádio, também confiado à iniciativa particular, tomava um grande desenvolvimento, começaram as nossas emissoras a explorar a propaganda comercial, com que lograram os recursos necessários à melhoria de suas instalações técnicas e de seus programas e puderam, assim, atingir o nível de desenvolvimento alcançado com os mais ingentes esforços.

A publicidade pelo Rádio, convenientemente regulamentada pelo Governo, em nada prejudicou as suas altas finalidades educativas e foi um benefício para a organização incipiente. Tornando-se uma fonte de renda, atraído desde logo importantes capitais e a colaboração de inteligências de escol. Amparadas por esses elementos imprescindíveis, estimuladas pela emulação, potentes e luxuosas emissoras foram surgindo em todos os quadrantes do território nacional, formando, em poucos anos, essa vasta cadeia que tanto honra o espírito de iniciativa e a capacidade de realização da gente brasileira. O Governo Federal, permitindo que o Rádio fosse utilizado com veículo de publicidade, conseguiu, sem encargos para o erário público, uma inteligente e rápida solução para o problema da radiodifusão no Brasil, proporcionando, ao mesmo tempo, um poderoso estímulo para as fontes produtoras e para o comércio do país, que encontram nesse maravilhoso órgão de difusão um inigualável auxiliar para a divulgação e venda dos seus produtos.

Reconhecendo o papel relevante do Rádio na obra de educação popular, o Governo Brasileiro instituiu a "Hora do Brasil", que é diária e simultaneamente retransmitida por todas as emissoras patricias. Com essa iniciativa, além do que já se faz no sentido da tarefa nacionalista pelas próprias emissoras, a radiodifusão passou a servir, com mais eficiência, aos superiores motivos de unificação do pensamento, cooperando de modo benéfico e eficaz para manter um intercâmbio útil e patriótico entre as populações disseminadas no território nacional, levando-lhes a vibração do mais alto amor ao Brasil.

A "Hora do Brasil", cuja organização esta confiada ao Departamento de Imprensa e Propaganda, é uma súpula metódica das atividades construtivas da Nação, conservando bem viva a chama do patriotismo, no culto prestado aos nossos melhores e maiores valores, rememorando sempre as gratas efemérides que assinalam os feitos grandiosos da Pátria e apresentando ao grande público os nossos maiores artistas.

GVc 53.11.03/5

## SOCIEDADE RÁDIO EMISSORAS DE PIRATININGA LTDA.

PRAÇA DO PATRIARCA, 26 - 3.º Andar  
C. POSTAL, 8087 - TEL. 33-4175  
End. Tel. SANTALINA  
SÃO PAULO

São Paulo, 3 de Novembro de 1953.

Exmo. Snr.  
Dr. Getúlio Vargas  
D.D. Presidente da República  
Palácio do Catete  
RIO DE JANEIRO

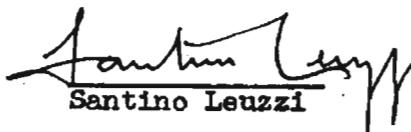
Meu Presidente,

Mais uma vez desejo lhe testemunhar a minha gratidão, pelo amparo que V. Excia. me proporcionou, no sentido de realizar a ampliação da Rede de Emissoras de Piratininga, hoje a maior do Estado de São Paulo.

Aproveito a oportunidade, para colocar à disposição de V. Excia., a minha mais sincera e leal colaboração e apoio de minha rede de emissoras, a qualquer momento que V. Excia. necessitar, para a defesa dos ideais que norteiam o seu Governo.

Aceite, Snr. Presidente, os votos sinceros de minha amizade, sempre a seu dispor, e a leal colaboração que desejo dar para a grandeza cada vez maior de nossa pátria, tão bem dirigida por V. Excia.

Atenciosamente,

  
Santino Leuzzi

CPDOC / FGV
REF:
GVc 53.11.03/5
MENÇÃO OBRIGATORIA

GV 53.02 26/1

 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA SERVIÇO TELEGRÁFICO		CARIMBO PALACIO CATETE FEV 1953 28 PM 2 20	
CÓPIA DE TELEGRAMA RECEBIDO — 1.ª VIA			
Procedência	Ribeirão Preto Sp	Via	
N.º	7065	Pls.	93
		Data	26
		Hora	1400
Presidente Getúlio Vargas		NOTA DE CÓPIA Gama	
Palácio Catete		PROTOCOLO DA SECRETARIA	

*Pedir informações*

Diretório Municipal PTB solicita Vossencia urgencia no registro Emissora Rádio Ribeirão Preto Ltda. cujos componentes são exclusivamente da Comissão Executiva. Certo nobre e costumeira atenção Vossencia prestigiando velhos companheiros de lutas fica consignado sincera gratidão apoio emprestado nosso partido.

Respeitosas saudações

Antonio Bonaparte Moraes  
 Presidente PTB local

CPDOC / FGV  
 REF.  
 GV 53.02.26/1  
 MENÇÃO OBRIGATÓRIA

60.53.02.26/1



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA

Senhor Presidente

A "RÁDIO RIBEIRÃO PRETO LTDA." —  
sôbre a qual V.Ex. deseja informações — foi re-  
centemente organizada por elementos do PTB pau-  
lista e por iniciativa do deputado ROMEU FIORI ,  
O pedido ainda se encontra no Ministério da Via-  
ção, em fase final de estudos na Comissão Técni-  
ca de Rádio.

Deve ser, ainda êste mês, encami-  
nhado ao Palácio, para decisão de V.Ex., juntamen-  
te com dois outros pedidos, também para Ribeirão-  
Preto — um da Rádio Paulista de Ribeirão Preto,  
por que muito se interessou a deputada YVETTE VAR-  
GAS, outro da Rádio Sampaio, pertencente a elemen-  
tos do PTN.

Em 2/3/953

GU 53.03.27/1

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Depart. de Imp. Nacional — 16.464

ASSUNTO

NOTA DO SENHOR PRESIDENTE

**GOVERNADOR IRINEU BORNHAUSEN**

Pede ao Senhor Presidente se digne - de despachar favoravelmente o requerimento de licença para funcionamento de uma Estação Radiodifusora de propriedade da Empresa Gráfica "Diário da Manhã", de Florianopolis.

Em ..... de ..... de 19.....



GABINETE  
DO  
GOVERNADOR

## Estado de Santa Catarina

Florianópolis, 27 de março de 1953.

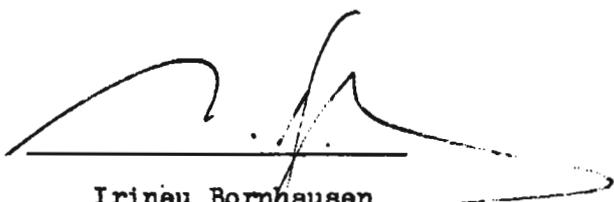
Ilustríssimo e Excelentíssimo Senhor Doutor Getúlio Dor-  
nelles Vargas,  
Digníssimo Presidente da República  
Palácio Rio Negro - Petrópolis.

Senhor Presidente,

A Empresa Gráfica "Diário da Manhã" Li-  
mitada, com sede nesta Capital, requereu a instalação de  
uma Estação Radiodifusora em Florianópolis, cujo progra-  
ma de ação está traçado sob moldes modernos, visando ao  
desenvolvimento da educação popular, através do prisma  
cívico, que nem sempre tem sido considerado com a mereci-  
da atenção.

Essa Radiodifusora, ligada ao Governo do  
Estado, estará à altura do momento brasileiro; e, nestas  
condições, acredito que merecerá a simpatia que Vossa Ex-  
celência, a quem ouse solicitar benévolo despacho ao pe-  
dido de licença para o funcionamento dela, o qual, em  
breve, conforme suponho, será submetido à esclarecida con-  
sideração de Vossa Excelência.

Nesta expectativa, antecipo agradecimen-  
tos e renovo a Vossa Excelência a segurança da minha mais  
alta estima e distinta consideração.



Irineu Bornhausen  
GOVERNADOR

CPDOC / FGV
REF:
G-Vc 53.03.27/1
MENÇÃO OBRIGATÓRIA

6253.03.27/1

PRISIDENCIA DA REPUBLICA  
SECRETARIA



CÓPIA PARA ARQUIVAMENTO EM ORDEM CRONOLÓGICA

GOVERNADOR IRINEU BORNHAUSEN  
FLORIANOPOLIS - SC

COM RELAÇÃO SEU PEDIDO EM FAVOR EMPRESA GRAFICA  
DIARIO DA MANHA SENHOR PRESIDENTE DA REPUBLICA INCUMBIUME CO-  
MUNICARLHE FOI AUTORIZADA CONCESSAO LICENÇA FUNCIONAMENTO ES-  
TAÇÃO RADIO EMISSORA PT CORDIAIS SAUDAÇÕES

LOURIVAL FONTES  
SECRETARIO PRESIDENCIA REPUBLICA



## DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE  
CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE  
Alma-Ata, URSS, 6-12 de setembro de 1978

A Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, reunida em Alma-Ata aos doze dias do mês de setembro de mil novecentos e setenta e oito, expressando a necessidade de ação urgente de todos os governos, de todos os que trabalham nos campos da saúde e do desenvolvimento e da comunidade mundial para promover a saúde de todos os povos do mundo, formulou a seguinte declaração:

I) A Conferência enfatiza que a saúde - estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade - é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde.

II) A chocante desigualdade existente no estado de saúde dos povos, particularmente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como dentro dos países, é política, social e economicamente inaceitável e constitui, por isso, objeto da preocupação comum de todos os países.

III) O desenvolvimento econômico e social baseado numa ordem econômica internacional é de importância fundamental para a mais plena realização da meta de Saúde para Todos no Ano 2000 e para a redução da lacuna existente entre o estado de saúde dos países em desenvolvimento e o dos desenvolvidos. A promoção e proteção da saúde dos povos é essencial para o contínuo desenvolvimento econômico e social e contribui para a melhor qualidade de vida e para a paz mundial.

IV) É direito e dever dos povos participar individual e coletivamente no planejamento e na execução de seus cuidados de saúde.

V) Os governos têm pela saúde de seus povos uma responsabilidade que só pode ser realizada mediante adequadas medidas sanitárias e sociais. Uma das principais metas sociais dos governos, das organizações internacionais e de toda a comunidade mundial na próxima década deve ser a de que todos os povos do mundo, até o ano 2000, atinjam um nível de saúde que lhes permita levar uma vida social e economicamente produtiva. Os cuidados primários de saúde constituem a chave para que essa meta seja atingida, como parte do desenvolvimento, no espírito da justiça social.

VI) Os cuidados primários de saúde são cuidados essenciais de saúde baseados em métodos e tecnologias práticas, cientificamente bem fundamentadas e socialmente aceitáveis, colocadas ao alcance universal de indivíduos e famílias da comunidade, mediante sua plena participação e a um custo que a comunidade e o país possam manter em cada fase de seu desenvolvimento, no espírito de autoconfiança e automedicação. Fazem parte integrante tanto do sistema de saúde do país, do qual constituem a função central e o foco principal, quanto do desenvolvimento social e econômico global da comunidade. Representam o primeiro nível de contato dos indivíduos, da família e da

comunidade com o sistema nacional de saúde, pelo qual os cuidados de saúde são levados o mais proximamente possível aos lugares onde pessoas vivem e trabalham, e constituem o primeiro elemento de um continuado processo de assistência à saúde.

VII) Os cuidados primários de saúde:

1 - Refletem, e a partir delas evoluem, as condições econômicas e as características socioculturais e políticas do país e de suas comunidades, e se baseiam na aplicação dos resultados relevantes da pesquisa social, biomédica e de serviços de saúde e da experiência em saúde pública.

2 - Têm em vista os principais problemas de saúde da comunidade, proporcionando serviços de proteção, cura e reabilitação, conforme as necessidades.

3 - Incluem pelo menos: educação, no tocante a problemas prevalentes de saúde e aos métodos para sua prevenção e controle, promoção da distribuição de alimentos e da nutrição apropriada, previsão adequada de água de boa qualidade e saneamento básico, cuidados de saúde materno-infantil, inclusive planejamento familiar, imunização contra as principais doenças infecciosas, prevenção e controle de doenças localmente endêmicas, tratamento apropriado de doenças e lesões comuns e fornecimento de medicamentos essenciais.

4 - Envolvem, além do setor saúde, todos os setores e aspectos correlatos do desenvolvimento nacional e comunitário, mormente a agricultura, a pecuária, a produção de alimentos, a indústria, a educação, a habitação, as obras públicas, as comunicações e outros setores.

5 - Requerem e promovem a máxima autoconfiança e participação comunitária e individual no planejamento, organização, operação e controle dos cuidados primários de saúde, fazendo o mais pleno uso possível de recursos disponíveis, locais, nacionais e outros, e para esse fim desenvolvem, através da educação apropriada, a capacidade de participação das comunidades.

6 - Devem ser apoiados por sistemas de referência integrados, funcionais e mutuamente amparados, levando à progressiva melhoria dos cuidados gerais de saúde para todos e dando prioridade aos que têm mais necessidade.

7 - Baseiam-se, nos níveis locais e de encaminhamento, nos que trabalham no campo da saúde, inclusive médicos, enfermeiros, parteiras, auxiliares e agentes comunitários, conforme seja aplicável, assim como em praticantes tradicionais, conforme seja necessário, convenientemente treinados para trabalhar, social e tecnicamente, ao lado da equipe de saúde e responder às necessidades expressas de saúde da comunidade.

VIII) Todos os governos devem formular políticas, estratégias e planos nacionais de ação para lançar/sustentar os cuidados primários de saúde em coordenação com outros setores. Para esse fim, será necessário agir com vontade política, mobilizar os recursos do país e utilizar racionalmente os recursos externos disponíveis.

IX) Todos os países devem cooperar, num espírito de comunidade e serviço, para assegurar os cuidados primários de saúde a todos os povos, uma vez que a consecução da saúde do povo de qualquer país interessa e beneficia diretamente todos os outros

países. Nesse contexto, o relatório conjunto da OMS/UNICEF sobre cuidados primários de saúde constitui sólida base para o aprimoramento adicional e a operação dos cuidados primários de saúde em todo o mundo.

X) Poder-se-á atingir nível aceitável de saúde para todos os povos do mundo até o ano 2000 mediante o melhor e mais completo uso dos recursos mundiais, dos quais uma parte considerável é atualmente gasta em armamento e conflitos militares. Uma política legítima de independência, paz, distensão e desarmamento pode e deve liberar recursos adicionais, que podem ser destinados a fins pacíficos e, em particular, à aceleração do desenvolvimento social e econômico, do qual os cuidados primários de saúde, como parte essencial, devem receber sua parcela apropriada.

A Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde concita à ação internacional e nacional urgente e eficaz, para que os cuidados primários de saúde sejam desenvolvidos e aplicados em todo o mundo e, particularmente, nos países em desenvolvimento, num espírito de cooperação técnica e em consonância com a nova ordem econômica internacional. Exorta os governos, a OMS e o UNICEF, assim como outras organizações internacionais, entidades multilaterais e bilaterais, organizações governamentais, agências financeiras, todos os que trabalham no campo da saúde e toda a comunidade mundial a apoiar um compromisso nacional e internacional para com os cuidados primários de saúde e a canalizar maior volume de apoio técnico e financeiro para esse fim, particularmente nos países em desenvolvimento. A Conferência concita todos a colaborar para que os cuidados primários de saúde sejam introduzidos, desenvolvidos e mantidos, de acordo com a letra e espírito desta Declaração.

# MANIFESTO DA SAÚDE

**Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO)  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e  
Tecnológica em Saúde (ICICT/FIOCRUZ)**

## **Aos delegados da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**

Brasília, 14 de dezembro de 2009

Ao saudar os participantes da 1ª Conferência Nacional de Comunicação, a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) e o Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT/FIOCRUZ) trazem sua contribuição e seu entendimento do papel estruturante da Comunicação na organização, mobilização e criação da consciência necessária às mudanças que garantirão a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual no país.

A importância da Comunicação para o campo da saúde fica explícita na própria definição ampliada do que seja saúde: Ao “estado de mais completo bem-estar físico, mental e social” proposta pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a saúde deve ser entendida também como uma resultante das condições de vida, incluindo trabalho, renda, habitação, transporte, terra, meio ambiente protegido, segurança pública, acesso à educação, à cultura, ao lazer, aos serviços de saúde e à informação.

### **A Comunicação é um tema estratégico e essencial para o projeto de aprofundamento e consolidação da democracia brasileira.**

A conquista do direito a uma comunicação democrática está historicamente associada à conquista do direito à saúde no Brasil. A associação estratégica da comunicação com a saúde foi estabelecida desde a 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986, que definiu os princípios e diretrizes para uma nova política de saúde que, em 1988, originou o Sistema Único de Saúde.

Entendemos Comunicação como exercício universal, democrático e cotidiano de participação social que exige, neste momento histórico, a reestruturação dos espaços públicos disponíveis para a disputa de sentidos e significados que caracterizam o campo da comunicação. É necessário reagir à interdição do debate promovida pelas estruturas midiáticas, que impondo verdades, valores e sentidos a uma sociedade cada vez mais reificada, contribuem para a banalização da vida e a exacerbação do individualismo a qualquer custo.

Os espaços públicos de participação social e construção de subjetividade estão cada vez mais midiáticos. Estes devem ter como eixo ético a promoção dos valores de solidariedade que subjazem aos sistemas de proteção social e políticas públicas que constituem as bases para a convivência coletiva e o desenvolvimento social sustentável.

**A Confecom deve questionar o individualismo exacerbado e o consumismo irresponsável induzido pela mídia, que colocam em risco a própria vida em escala planetária.**

Entendemos que o direito à saúde inclui a construção de políticas públicas que contribuam para a ampliação da consciência cidadã, que hoje se encontra sob risco pela mercantilização, de forma descontrolada e pouco responsável, dos espaços midiáticos, dominados por interesses econômicos frequentemente dissociados do interesse público.

A superação dessa realidade impõe a necessidade de criação de mecanismos institucionalizados que promovam uma maior participação e controle social da mídia, principalmente no que se refere a propagandas, como as de medicamentos, tabaco, álcool, alimentos, e também as que envolvem erotização precoce, que ameaçam o desenvolvimento de uma infância saudável.

O Sistema Único de Saúde é um bom exemplo de espaço público criado e desenvolvido por meio da concertação das três esferas de governo, com ampla participação popular.

**Propomos a formulação de um sistema nacional e público de comunicação que, sem excluir o setor privado, fortaleça o caráter público desse campo.**

Este novo sistema nacional de comunicação deve ter como principal diretriz o reconhecimento do direito à comunicação como direito humano fundamental. Deve se pautar por ações estruturantes como o fortalecimento das mídias públicas, a reformulação da política de concessões e a retomada da participação direta do Estado na política de telecomunicações. Deve apoiar a garantia do caráter público dos serviços de banda larga e sua universalização em todo o país. Deve reformular a política de concessões e os critérios de ocupação do espectro de rádio e televisão, fortalecendo a pluralidade e a produção cultural local, ampliando a participação das mídias públicas no conjunto do setor.

Por fim, devemos fortalecer a criação de meios de comunicação dialógicos que contribuam com a construção de direitos e de cidadania. Entendemos que a Comunicação determina e molda a noção de direitos e interesses sociais, rege relações, visões de mundo e processos democráticos, pois se situa, mas também institui os espaços públicos que permitem o compartilhamento de valores que configuram o patrimônio cultural de uma nação.

**A ABRASCO e o ICICT/FIOCRUZ reafirmam as contribuições da comunicação em saúde à concretização do direito à saúde e os princípios da universalidade, integralidade e equidade em construção no âmbito do SUS.**

A constituição de um espaço republicano em que a comunicação se oriente pelo interesse social mais amplo, objetivando a construção da cidadania, e a exigência de que este campo seja permeável às demandas sociais dirigidas para a melhoria da qualidade de vida, são as perspectivas que o setor saúde coloca aos participantes da 1ª Confecom. **Bons trabalhos!**