

# Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural

*Media policy in the 21st century: from national  
interest to cultural stewardship*

■ MICHAEL CURTIN\*

University of California, Department of Film and Media Studies, Santa Barbara-CA, EUA

## RESUMO

Este ensaio fornece um enquadramento para a compreensão das dinâmicas da economia global da comunicação no século XXI. Ele possui quatro objetivos principais: (1) explicar a mudança fundamental na regulação da mídia provocada pela globalização neoliberal; (2) descrever as operações das empresas transnacionais de mídia comercial e mostrar como suas práticas e protocolos afetaram as instituições de mídia em níveis local, nacional e regional; (3) identificar questões que têm alcançado o primeiro plano das deliberações da política de comunicação, com respeito à expressão cultural e ao trabalho criativo; e (4) elaborar uma perspectiva alternativa de política baseada no princípio de gestão cultural.

**Palavras-chave:** Políticas de comunicação, regulação da mídia, gestão cultural

## ABSTRACT

This essay provides a framework for understanding the twenty-first century dynamics of the global media economy. It has four central objectives: (1) explain the fundamental shift in media regulation engendered by neo-liberal globalization; (2) describe the operations of transnational commercial media enterprises and show how their practices and protocols have affected media institutions at the local, national, and regional levels; (3) identify issues that have risen to the forefront of media policy deliberations with respect to cultural expression and creative labor; and (4) elaborate an alternative policy perspective based on the principle of *stewardship*.

**Keywords:** Media policies, media regulation, stewardship

\* Professor de Global Media e de Film and Media Studies na University of California. Publicou, entre outros livros, *Playing to the World's Biggest Audience: The Globalization of Chinese Film and TV* (University of California Press, 2007). Coeditor do série de livros *International Screen Industries* do British Film Institute e do *Chinese Journal of Communication*. E-mail: mcurtin@filmandmedia.ucsb.edu

DESDE A DÉCADA de 1990, a liberalização do mercado e as novas tecnologias aceleraram o fluxo transnacional de imagens midiáticas para o deleite dos conglomerados ocidentais que expandiram suas operações e exportações em todo o mundo. Isto tem, é claro, provocado preocupações nos países que se encontram cada vez mais vulneráveis a uma enxurrada de filmes, programas de televisão e vídeo online estrangeiros. No entanto, Hollywood não é mais a única grande exportadora de mídia audiovisual, sendo acompanhada por uma miríade de prósperas concorrentes, que incluem Mumbai, Lagos, Miami e São Paulo (Curtin, 2003, 2011). As empresas comerciais dessas cidades estão agora distribuindo conteúdo popular para audiências regionais, de diásporas e até mesmo globais.

Na medida em que essas *capitais de mídia* transnacionais prosperam, vários governos nacionais e locais têm expressado preocupação com a capacidade de suas instituições culturais locais produzirem conteúdo de mídia audiovisual que possa manter a unidade nas populações locais diante da concorrência global. Os políticos também estão preocupados pelo trabalho criativo ser percebido como um componente valioso de uma economia nacional saudável, estimulando a inovação e promovendo a reputação global da capacidade produtiva do país. Por fim, os líderes nacionais estão alertas para o suposto valor da mídia como um instrumento de *soft power*, potencialmente permitindo que ela exerça liderança política e cultural em uma ampla variedade de temas, tanto domésticos quanto do exterior.

Enquanto avaliam suas opções, os decisores políticos em comunicação estão olhando ansiosamente por cima dos ombros uns dos outros para comparar e mensurar seus esforços. Eles fazem isso tanto por razões políticas quanto competitivas, e porque os mecanismos tradicionais da política nacional de comunicação se mostraram amplamente ineficientes numa era de fluxos culturais transnacionais. Os reguladores estão, portanto, em busca de novas ideias que possam ajudá-los a navegar em águas turbulentas e desconhecidas. Este ensaio fornece um enquadramento para a compreensão das dinâmicas da economia global da comunicação, bem como das condições extremamente novas sob as quais as políticas de comunicação são elaboradas. Ele possui quatro objetivos principais: (1) explicar a mudança fundamental na regulação da mídia provocada pela globalização neoliberal, demarcando brevemente os marcos históricos e analisando os modos pelos quais os objetivos e procedimentos da política pública foram radicalmente alterados ao longo das últimas três décadas; (2) descrever as operações das empresas transnacionais de mídia comercial e mostrar como suas práticas e protocolos afetaram as instituições de mídia em níveis local, nacional e regional; (3) identificar questões que têm alcançado

o primeiro plano das deliberações da política de comunicação, com respeito à expressão cultural e ao trabalho criativo; e (4) elaborar uma perspectiva alternativa de política baseada no princípio de gestão cultural, um conceito que tem sido utilizado em outros contextos de maneira eficaz para administrar tensões entre interesses pessoais, públicos, estatais e comerciais.

### **POLÍTICA NACIONAL, PREOCUPAÇÕES GLOBAIS**

Grande parte dos estudos acadêmicos em língua inglesa sobre a regulação da mídia enfatiza a elaboração de políticas nacionais, especialmente nos Estados Unidos, Reino Unido e Austrália. A radiodifusão nos EUA, ao longo de sua história, tem sido regida pelos imperativos comerciais, atenuados pelas políticas de *interesse público*. De maneira geral, o público nacional é ostensivamente supremo, mas os interesses comerciais têm prevalecido, inicialmente sob o manto do liberalismo corporativo e mais recentemente a partir dos princípios do neoliberalismo (Horwitz, 1989; Streeter, 1996; Pickard, 2014). A principal alternativa ao comercialismo norte-americano é o *serviço público* de mídia, como o pioneiro Sistema Britânico de Radiodifusão (*British Broadcasting System*) que tem sido um modelo copiado em muitos países ao longo do século passado (Scannell e Cardiff, 1991; Garnham, 2000; Hilmes 2011). A BBC foi inicialmente criada para promover a indústria eletrônica britânica, mediar tensões de classe, preservar lealdades imperiais e defender-se na competição com a música e os filmes norte-americanos importantes. Com a exceção de Hilmes (2011), a maioria do que se escreveu sobre a história da regulação da mídia no Reino Unido e nos EUA aborda quase exclusivamente as políticas nacionais.

Quanto à análise da política contemporânea de comunicação, a maioria do conhecimento acadêmico gira em torno das questões do comercialismo e da formação de conglomerados corporativos, entretanto, de maneira curiosa, presta pouca atenção ao impacto da globalização sobre as instituições e práticas de mídia (Wu, 2010; Holt, 2011; Crawford, 2012; McChesney, 2013). A academia britânica mostra um viés nacional similar (Lunt e Livingstone, 2012), contudo, *Cultural Capital* de Robert Hewison (2014) apresenta como as forças globais, desde os anos de 1990, têm dirigido as instituições culturais britânicas para a rota do comercialismo. Apesar do fato de que os conglomerados globais tenham uma influência cada vez maior, a política nacional dá pouca atenção às implicações mais amplas desta transformação.

Igualmente preocupado, o conhecimento acadêmico internacional tem mostrado também uma tendência similar, realizando comparações entre sistemas de mídia nacionais (Siebert, et al., 1956; Katz e Wedell, 1977; Hallin e Mancini, 2004) ou analisando os fluxos de mídia e as influências entre os países.

# D

## Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural

Os pesquisadores do imperialismo da mídia têm, entretanto, buscado introduzir um espectro mais amplo de conexões, de modo mais proeminente, Thomas Guback (1969) e Herbert Schiller (1969) publicaram críticas contemporâneas à hegemonia da mídia dos EUA. De uma perspectiva latino-americana, Armand Mattelart (Siegelau e Mattelart, 1979) inseriu o imperialismo da mídia dentro do contexto da luta de classes. Esta pesquisa acadêmica misturou-se a uma campanha por uma Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação (NOMIC), que gerou um relatório da UNESCO (International [MacBride] Commission, 1980) com críticas exaustivas à hegemonia da mídia anglo-americana (Tunstall, 1977) e clamou por reformas que dariam base à regulação nacional da comunicação e à soberania. A campanha teve amplo apoio das Nações Unidas antes de ser extinta pelas delegações dos EUA e do Reino Unido a mando dos governos Reagan e Thatcher. De maneira geral, a perspectiva acadêmica do imperialismo expandiu o enquadramento político significativamente, mas o Estado-Nação continuava, ainda assim, como o principal ponto de referência, análise e intervenção.

O contra-ataque anglo-americano à iniciativa da NOMIC foi acompanhado por uma década de *ajuste estrutural* promovido pelos governos Reagan e Thatcher, provocando uma onda de desregulamentação, bem como de privatização das instituições públicas nacionais em áreas como as finanças, a saúde, os transportes e a comunicação. Esta agenda neoliberal também incluiu numerosas etapas de negociações internacionais, com o fim de reduzir barreiras e tarifas comerciais, inclusive no campo da cultura, uma área de preocupação pessoal de Ronald Reagan, o ex-ator que virou presidente e que notava, com aprovação, que o entretenimento tinha crescido a ponto de tornar-se a segunda maior indústria de exportação dos Estados Unidos. Em consequência, os filmes e os programas de televisão começavam a atravessar mais livremente as fronteiras e os conglomerados corporativos iniciaram a expansão de suas operações ao redor do mundo. Miller et al. (2008) demonstram uma vigorosa economia política dessas transformações, enfocando especialmente nos conglomerados de mídia do final do século XX. Não apenas as condições estruturais da mídia foram transformadas, mas também as práticas institucionais de distribuidores e produtores (Bielby e Harrington, 2008; Mirrlees, 2013), assim como os comportamentos cotidianos e os relacionamentos entre as audiências (Rantanen, 2004).

Essas mudanças radicais em nível global, depuradas pelas estratégias básicas da elaboração de políticas nacionais e locais, desencadearam uma forte concorrência para atrair o capital global (Harvey, 1989; Castells, 1992; Sassen, 2001) e competir pelo talento criativo, de modo a sustentar as indústrias de serviço e informação que tinham se tornado setores excepcionalmente prósperos

da economia global (Florida, 2005). Essa crescente atenção à economia criativa foi ampliada pela migração dos empregos industriais dos consolidados países industrializados como o Reino Unido para locais com baixos salários e sem sindicatos, como o sul da China. Uma série de acadêmicos voltados à política argumentou que essa desindustrialização poderia ser mais bem gerida pelo aumento de capital humano em indústrias de produtos com alto valor agregado (Porter, 1990; Howkins, 2002). Os formuladores de políticas ao redor do mundo utilizam agora este raciocínio para justificar subsídios, investimentos em infraestrutura e programas de treinamento em mídia, computação e indústria de design<sup>1</sup>. Michael Keane (2013) mostra, por exemplo, que as autoridades políticas chinesas tentam utilizar essas estratégias para fazer da China um produtor e exportador cultural mais proeminente. Embora controversas, muitos acadêmicos e responsáveis políticos têm adotado tais políticas, entendendo que a ausência de medidas poderia arruinar as perspectivas das instituições de mídia locais e fortalecer ainda mais o controle das capitais de mídia como Hollywood e Mumbai. Os estudiosos, porém, estão cuidadosamente atentos aos desafios e potenciais armadilhas dessas recomendações de políticas (Goldsmith et al., 2010; Baltruschat, 2010; Flew, 2011; Cunningham, 2013).

A análise a seguir está situada no cruzamento dessa literatura sobre a regulação da comunicação e a globalização. A formação de conglomerados transnacionais privados de mídia tem corroído implacavelmente a soberania cultural nacional, mudando os termos sob os quais as políticas de mídia podem ser planejadas e executadas. De um posto em que os formuladores de políticas podiam, de maneira confiante, traçar regulamentações que iriam dar forma aos termos da produção e da circulação cultural dentro de suas fronteiras, hoje eles passaram a espectadores aflitos à medida que o fluxo transnacional de conteúdo de mídia aumenta de maneira implacável. Os públicos agora selecionam e escolhem a partir de uma infinidade de filmes, programas de televisão e vídeos, a maioria transportada pelas tecnologias digitais que podem contornar até mesmo as restrições mais severas. Embora a popularidade do conteúdo local e nacional perdure, isso ocorre sob condições que são moldadas por práticas profissionais e forças de mercado globais. A regulação da mídia, que era antes uma prerrogativa nacional, agora se situa num contexto influenciado significativamente por forças distantes. No entanto, a maior parte do que se escreveu sobre a elaboração de políticas contemporâneas continua a destacar os contextos e preocupações nacionais. Os reguladores devem ampliar seu quadro de referência e reavaliar os princípios constitucionais (Wu, 2010) que guiam seus debates. Os decisores políticos não podem simplesmente arranjar-se com as técnicas do passado, eles precisam repensar os pressupostos fundamentais

1. Ver, por exemplo: <<http://www.thecreativeindustries.co.uk/uk-creative-overview/why-the-uk>> e <<http://www.artswisconsin.org/resources/creative-economy-resource-center/>>.

que os guiam, enfocando menos o *interesse público* ou *serviço público* e voltando sua atenção, em vez disso, para o conceito de gestão cultural de mídia.

### AS ORIGENS HISTÓRICAS DA POLÍTICA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO

As raízes da moderna política de comunicação retroagem à revolução da publicação impressa do século XV, que expandiram dramaticamente a disponibilidade e a circulação geográfica de imagens e ideias. Apesar do fato de que a publicação durante esta época ocorria sob os auspícios de mecenas influentes, ela mostrou-se controversa uma vez que a crescente profusão de títulos estimulou uma expansão da alfabetização e do debate público. Os líderes políticos e religiosos autoritários eram os responsáveis pelas licenças para os editores, censurando conteúdo e restringindo a importação de textos estrangeiros. Tanto produtores quanto consumidores irritavam-se com essas restrições, combinando a luta pela liberdade de expressão aos princípios iluministas da ciência e filosofia. Afinal, a publicação de livros e jornais tornou-se um componente crucial dos movimentos políticos republicanos nas Américas e na Europa durante os séculos XVIII e XIX, colocando as políticas de comunicação como uma preocupação dos Estados-Nação modernos. Conforme estes Estados surgiram, seus destinos eram cada vez mais afetados pelas inovações na comunicação eletrônica que facilitou a criação de sistemas de estradas de ferro nacionais, infraestruturas industriais, mercados comerciais e meios de comunicação de massa populares. O surgimento do cinema e da radiodifusão no século XX expandiu os horizontes da vida pública ainda mais, atingindo públicos vastos e variados, independentemente da renda, educação, sexo ou etnia.

Surgiram princípios da política para lidar com o propósito e a atuação da mídia frente a essas desordenadas transformações sociais. Os fundamentos conceituais que guiaram o desenvolvimento de sistemas de comunicação nacionais foram baseados em princípios como o de serviço público (Reino Unido), de interesse público (Estados Unidos) e propaganda (União Soviética). No hemisfério sul, as regulamentações coloniais da comunicação prevaleceram na maior parte dos lugares, com pressuposto nas ambições britânicas, francesas e alemãs de integrar e regular instituições e populações imperiais longínquas. Na América Latina, as elites nacionais adotaram as políticas comerciais dos EUA, reproduzindo relações de dependência, embora também procurando desenvolver políticas, com resultados desiguais (Brasil, México). Dinâmicas parecidas ocorreram nas sociedades pós-coloniais da África, Ásia e do Oriente Médio, nas quais laços residuais com as potências europeias manifestaram-se em políticas de comunicação que colocavam em primeiro plano o desenvolvimento

socioeconômico (Gana, Índia) e a respeitosa atenção aos regimes no poder, o que se tornou conhecido como protocolo dos meios de comunicação (Arábia Saudita). Quer os meios de comunicação sejam instituições organizadas ao redor dos princípios de *interesse público*, *serviço público*, *propaganda*, *colonial*, *dependente*, *desenvolvimento* ou *protocolo*, todos eles foram intimamente relacionados aos regimes de governo nacionais e imaginados como instrumento de modernização e mobilização popular. Do mesmo modo, a política de comunicação *internacional* pressupõe uma supremacia estatal, concebendo o mundo como uma coleção de Estados-Nação que em princípio têm direito a uma mídia soberana.

### GLOBALIZAÇÃO E ECONOMIAS CRIATIVAS

Durante as décadas de 1980 e 1990, as corporações e as instituições financeiras defenderam reformas com o objetivo de reduzir as barreiras comerciais e integrar de maneira mais completa as nações em uma economia capitalista global. Estes objetivos dependiam da melhoria das tecnologias de comunicação, especialmente o satélite e os cabos transoceânicos que serviam como transmissores de informação e imagem digitais. Em menos de uma década tornou-se viável negociar títulos no outro lado do mundo e integrar operações da indústria transnacional para automóveis ou eletrônicos. Embora, talvez, a metáfora mais fascinante da transformação durante essa era tenha sido cultural, em vez de financeira, a televisão por satélite parece encarnar a mudança de escala das relações sociais e da experiência cotidiana de uma nascente sociedade global.

Jornais, revistas e outras mídias transmitiam retratos coloridos dos espectadores da MTV em vilas remotas do sudeste da Ásia e famílias sauditas sintonizavam uma provocativa variedade de programas de Beirute. Muitas reportagens destacaram ofegantes descrições de moradores de vilas no acidentado Himalaia ou nos confins do Amazonas, maravilhados com as cintilantes imagens exóticas longínquas. Fora do alcance das regulamentações de radiodifusão nacionais, os sinais de satélite e as gravações de vídeo contrabandeadas encorajavam as audiências a imaginar mundos distantes e reavaliar seus contextos locais. Muitos analistas durante este período presumiram que uma aceleração de fluxos culturais estava estimulando movimentos por mudança social, provocando as manifestações em Tiananmen, a queda do muro de Berlim, e a derrubada de regimes autoritários em países como Taiwan e a Coreia do Sul.

A televisão por satélite, além disso, entrelaçou-se com as ambições dos conglomerados transnacionais de mídia, as novas configurações da cultura corporativa, como uma cabeça hidra, começaram a engolir os competidores e lançar incansavelmente serviços em todo o mundo. HBO, MTV e Disney tornaram-se

# D

## Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural

cada vez mais disponíveis via satélite, uma tecnologia que poderia transmitir sinais ao longo de vastos continentes sem precisar da construção de torres de transmissão terrestres, aniquilando assim as barreiras espaciais que antes pareciam intransponíveis. A tecnologia prometia difusão ampla e instantânea, e além disso parecia imune à regulação do governo pelo fato de que as transmissões vinham do espaço e a tecnologia de recepção era radicalmente descentralizada. Isto ofereceu uma deslumbrante janela de oportunidade para os anunciantes que se imaginaram vendendo seus produtos para os confins do planeta.

Por isso, o investimento nas tecnologias de comunicação cresceu dramaticamente durante a década de 1990, inflando uma bolha que estourou na virada do século, em função da excessiva expansão da capacidade do cabo e do satélite. Uma das consequências não intencionais deste colapso foi a repentina disponibilidade de novas tecnologias de produção e distribuição de mídias a preços muito baixos. Como resultado, o número de produtores, distribuidores e consumidores cresceu dramaticamente durante as duas últimas décadas do século XX, primeiro na Europa e depois na Ásia, com a China e a Índia adicionando quase dois bilhões de telespectadores em um espaço de tempo bastante curto.

Contudo, mesmo os novos serviços de satélite parecendo ser, em muitas partes do mundo, uma poderosa força externa, as companhias aprenderam, ao longo do tempo, que eles poderiam ter que competir continuamente contra diversos serviços globais, nacionais e locais, cada um deles mudando suas estratégias em resposta às dinâmicas forças do mercado e às tendências culturais. Em vez de simplesmente impor sua vontade, os conglomerados de mídia tinham que fazer ajustes, conforme outros concorrentes globais entravam no mercado e as emissoras locais e nacionais assimilavam estilos e estratégias globais, criando seus próprios serviços híbridos. Os conglomerados globais, assim, tornavam sua oferta local, enquanto as empresas locais globalizaram a sua, algumas destas lançando satélites por sua própria conta. Ainda que uma estratégia transnacional fosse a justificativa mais comum para lançar qualquer serviço de satélite, a maioria dos conglomerados descobriu que as condições territoriais exerciam, apesar de tudo, uma forte força gravitacional, puxando os serviços globais inexoravelmente de volta à Terra, na qual eles tinham que competir sob condições que não eram necessariamente as de sua própria estrutura. Assim, embora poderosas corporações globais tenham começado essa revolução de mídias, as mídias locais, nacionais e regionais influíram de maneiras significativas e, com frequência, inesperadas. Na verdade, embora os produtos transnacionais estejam mais disponíveis do que nunca, os públicos continuam a gastar a maior parte de seu tempo com o conteúdo que estimula afinidades culturais baseadas na língua, etnia ou herança colonial.



Na medida em que os espectadores arriscam-se além do consumo local ou nacional, eles avaliam um conjunto de alternativas que é bem mais diverso do que Hollywood jamais imaginou. As audiências árabes, por exemplo, estão encantadas pelos dramas turcos, que têm uma forte influência das telenovelas latino-americanas. E os nigerianos adoram os musicais indianos e os filmes de artes marciais chineses, que têm, por sua vez, inspirado os filmes em vídeo que são populares ao redor da África e em toda a diáspora africana.

Em consequência, cidades como Lagos, Miami e Mumbai surgiram como *capitais da mídia comercial* que estão cada vez mais competindo com a influência cultural transnacional de Hollywood. Esta síntese de poder e influência em determinadas cidades tem como premissa as interações entre instituições e agentes que demonstram mais respeito pelas preferências da audiência do que pelas prioridades do governo. Os decisores políticos são, portanto, confrontados por um novo conjunto distinto de desafios, à medida que tentam cultivar o talento criativo doméstico e posicioná-lo favoravelmente nas redes globais. Alguns governos exercem um papel passivo, ocasionalmente ajudando os empresários de mídia que buscam uma agenda constantemente comercial que está em perfeita sintonia com os gostos populares. Outros tomam uma rota alternativa que coloca as instituições de governo em um papel de liderança, desenvolvendo, de modo ativo, recursos que ajudem a promover sua mídia nacional (e frequentemente de propriedade do governo) em relação às audiências internas e direcionada para a influência cultural externa. As cidades que se beneficiam de políticas deliberadas de Estado – tais como Pequim, Seul e Dubai – podem, desse modo, ser consideradas *capitais de mídia oficiais*, ao contrário de suas homólogas comerciais. Apesar desta abordagem, certas cidades têm surgido como centros de uma crescente economia de mídia transnacional.

### PREOCUPAÇÕES CULTURAIS

Contudo, apenas um pequeno número de centros cosmopolitas podem, de maneira realista, aspirar tornarem-se uma capital de mídia. E quanto aos outros locais em pequenos países e Estados pobres que estão sujeitos a influências culturais dos parceiros mais ricos? Quais são as perspectivas para o trabalho criativo no Benin, vizinho da Nigéria, ou no Nepal, situado entre a Índia e a China? Da mesma forma, o que pode ser feito por populações subnacionais em lugares como Oaxaca, que vivem em províncias e cidades que são culturalmente diferentes, mas, ao mesmo tempo, suscetíveis de influências de distantes centros metropolitanos, como a Cidade do México? E o que pode ser feito pela mídia metropolitana que disputa a proeminência cultural e comercial com os vizinhos próximos, como no caso do Delta do Rio das Pérolas, no qual a televisão e o cinema de Hong Kong

prevalecem sobre a concorrência de Guangzhou e Shenzhen? Estas dinâmicas espaciais não são totalmente novas. Na verdade, elas têm sido uma característica permanente da era moderna, desde o desenvolvimento do capitalismo impresso. Os meios de comunicação e o mercado há muito conspiram para privilegiar alguns lugares sobre outros e, devido a essas desigualdades, os governos modernos constantemente buscam afirmar sua autoridade cultural e soberania política. Estes princípios são tão importantes que os governos reiteradamente intervêm no âmbito da comunicação popular, de modo que o capital político, por vezes, vale tanto ou mais que o capital econômico ou o criativo. Em casos extremos, as mídias tornam-se instrumentos do Estado ou de uma elite burocrática, mas suas melhores instituições de mídia públicas e esclarecidas políticas públicas de mídia têm proporcionado os meios pelos quais legados comuns têm sido mantidos, as políticas debatidas e os futuros imaginados.

A tendência à globalização da mídia tem, entretanto, minado muitos dos instrumentos usuais dos formuladores de políticas. Tradicionalmente, os reguladores intervêm de maneira mais eficaz nos contextos de distribuição e consumo ao limitar as importações e o acesso à tecnologia, ou censurando o conteúdo antes que ele entre em circulação. Hoje, estas estratégias têm valor limitado e, na verdade, podem ser contraproducentes devido à acessibilidade das tecnologias que podem contornar os controles oficiais. O governo chinês, por exemplo, limita o número de filmes hollywoodianos importados por ano, porém isto tem pouco efeito no consumo real de filmes estrangeiros na China, uma vez que eles estão amplamente disponíveis a partir de canais de mercados negros ou cinzas de distribuição. As sanções governamentais não somente falham em limitar o consumo pessoal de filmes estrangeiros, mas elas paradoxalmente têm um impacto negativo sobre a TV e o cinema chinês, já que afastam os públicos da economia de mídia permitida oficialmente, promovendo o ressentimento e a desconfiança nas instituições de governo.

Manter os indivíduos envolvidos com a mídia local requer que os Estados não apenas reconheçam as preferências das audiências, mas também sua capacidade pessoal de escapar das restrições oficiais. Dadas essas considerações, muitos governos têm voltado sua atenção para o lado da oferta na equação política. Em vez de tentar restringir ou gerir o consumo, eles buscam meios para promover os meios de comunicação locais, nacionais e regionais que ofereçam conteúdo próprio e popular que as empresas estrangeiras não são capazes de oferecer. Muitos governos têm, por isso, se voltado à literatura sobre as economias criativas, que parecem oferecer tanto um reforço para a soberania cultural quanto um estímulo para a economia mais geral. Entretanto, na medida em que têm feito isso, os formuladores de políticas têm inesperadamente desencadeado

uma disputa transnacional por subsídios e recursos para a mídia que tem um efeito adverso sobre as capacidades, papel e ocupações trabalhistas da mídia.

### UMA CRISE DO TRABALHO CRIATIVO

É notável e talvez irônico que Hollywood não é mais o modelo padrão das principais produções de cinema e televisão. Na verdade, a Louisiana agora possui mais projetos hollywoodianos do que qualquer outro local no mundo. Embora a Califórnia permaneça como um dos cinco maiores centros de produção em volume, ela enfrenta forte concorrência do Canadá, do Reino Unido e do estado da Geórgia. Os chefes de estúdios e produtores deixam claro que pretendem continuar buscando no mundo valores trabalhistas mais baixos e locais menos regulados para a produção. Os Estados com a legislação do *direito ao trabalho*<sup>2</sup> são especialmente atrativos, assim como locais no exterior nos quais os sindicatos possuem pouco ou nenhuma influência. Em muitos lugares, os governos oferecem benefícios fiscais e subsídios, assim como outros incentivos. Por isso, os produtores crescem em ritmo cada vez mais veloz, jogando um local contra o outro numa busca incessante para garantir as condições mais favoráveis para seus orçamentos. Os produtores de cinema sentem-se coagidos a cortar custos pelos imperativos financeiros corporativos. Jornadas de trabalho crescem mais, as pressões por produtividade são mais intensas e a autonomia criativa diminui. De maneira geral, isto coloca pressões financeiras, físicas e emocionais nos trabalhadores e suas famílias e também ameaça as várias produtoras independentes que prestam serviço aos grandes produtores.

O que talvez seja mais notável a respeito dessas condições de trabalho precárias é que os padrões repetem-se em muitas partes do mundo. Em outubro de 2008, a Federação dos Trabalhadores do Cinema da Índia Ocidental, uma associação de 22 sindicatos representando 147 mil trabalhadores técnicos e não especializados, incluindo desde dançarinos e extras até editores e carpinteiros, convocou uma greve em toda a cidade de Mumbai, a capital do entretenimento do sul da Ásia. Naquele momento, o trabalhador médio do cinema recebia \$9,75 por dia e um empregado de televisão um pouco menos que \$8 por dia. Além dos salários, a greve destacou preocupações a respeito das longas jornadas de trabalho, que em alguns casos envolviam turnos de 30 horas. A segurança no trabalho e os intervalos para as refeições foram outras pautas. Adicionalmente, os líderes sindicais manifestaram profundas preocupações a respeito dos produtores de Bollywood contratarem trabalhadores não sindicalizados e transferirem produções para fora de Mumbai, principalmente para locais no exterior como a Escócia e a Austrália. Eles também criticaram o sistema de subcontratação que ajudava os produtores a contornar os acordos trabalhistas.

2. Legislação adotada em vários estados dos Estados Unidos, de teor liberalizante, impedindo, por exemplo, que sindicatos e empregadores excluam os trabalhadores não sindicalizados (N. do T.).

Em seu livro *Nice Work If You Can Get It* (2009), Andrew Ross defende que os trabalhadores em todo o mundo enfrentam pressões parecidas, desde o setor de manufaturados de baixo valor nos países em desenvolvimento aos trabalhadores de colarinho branco das principais cidades. Ross afirma que o talento e a formação já não garantem acesso a um trabalho significativo e seguro. Embora os trabalhadores do cinema e da televisão sejam, com frequência, caracterizados como da elite industrial altamente treinada, eles compartilham muitas preocupações que Ross identifica, alimentadas pelo crescimento dos conglomerados de mídia e pela globalização da produção. O talento e a criatividade, os motores mais inefáveis da mídia moderna, estão sendo seriamente comprometidos pelas empresas e instituições que mais se beneficiam de seu trabalho. Apesar dos formuladores políticos em muitas partes do mundo terem descoberto como fortalecer suas infraestruturas tecnológicas e institucionais, as questões de política mais incômodas invariavelmente giram ao redor do talento. Como reconhecer, promover, recompensar e reter o talento? Para quais fins? E para quem?

### GESTÃO CULTURAL

Como os fatores apresentados acima sugerem, os governos devem se concentrar no lado da oferta da equação política, buscando formas de sustentar a mídia local e nacional que oferece serviços culturais específicos, alguns dos quais as empresas estrangeiras não são capazes de prover. Amparadas por tal suporte, algumas empresas nacionais e locais de mídia podem ser capazes de competir com as análogas globais, entretanto, a maioria não será capaz disso, nem deve ser. A formulação de políticas deve deixar de lado sua preocupação com a concorrência na economia criativa global e, em vez disso, enfatizar os diferentes fins públicos da mídia moderna, que, como os parques, bibliotecas e creches são recursos que tornam os lugares melhores para se viver. A analogia com os parques públicos é especialmente interessante, uma vez que aponta para a elaboração de políticas em termo da administração de recursos.

Durante o século XX, os formuladores de políticas em muitos países lutaram com reivindicações em disputa quanto aos recursos naturais, forçando-os a instituir princípios que estabelecessem um equilíbrio entre interesses e aspirações aparentemente incomensuráveis. As empresas comerciais, os agentes privados e as elites políticas certamente atraíam a atenção dos planejadores ambientais, mas também outros grupos, do mesmo modo que parques urbanos são um local para múltiplos usos, viveiros que cultivam a diversidade vegetal, hortas comunitárias que aumentam as fontes de alimentos e feiras de apoio à agricultura local. Cada um destes espaços é subsidiado e protegido das forças

usuais do mercado e, mesmo que possam contribuir com o valor comercial global do espaço, são justificados principalmente por sua capacidade para oferecer oportunidades que o mercado não produz. Esta ética estende-se para fora das cidades nas florestas nacionais que proporcionam atividades recreativas, os parques nacionais oferecem acesso a diversas belezas do ambiente natural, e as áreas selvagens abrigam espécies que sozinhas não teriam condições de suportar as pressões do crescimento populacional e a avidez comercial. As áreas selvagens são exemplos particularmente interessantes de gestão cultural. A razão é o apoio de políticas públicas, cientes de que a grande maioria dos cidadãos nunca irá aventurar-se dentro delas e que o acesso será garantido apenas àqueles que estão dispostos a entrar em condições específicas relacionadas ao ecossistema local.

Desse modo, os princípios de gestão cultural possuem várias virtudes quando aplicados à política de comunicação, especialmente em sociedades fora dos principais centros de produção do mundo. Diferentemente das legislações de mídia governamentais do passado, os princípios de gestão cultural sugerem que os meios de comunicação públicos não devem ser configurados como apêndices do Estado nem devem promover (ou defender) uma perspectiva singular da cultura nacional. Em vez disso, instituições de mídia sustentáveis devem ter múltiplos objetivos e configurações institucionais. Elas podem, por um lado, combinar recursos públicos e privados, enquanto, por outro, ajudar a sustentar microcomunidades ou círculos de oposição que não possuem absolutamente nenhum valor comercial. Os meios de comunicação públicos devem ser caracterizados – como qualquer ecossistema saudável – por tensão e antagonismo, tanto quanto por interdependência e simbiose. Eles devem ser instituições maleáveis que mudam ao longo do tempo, mas que, apesar disso, são guiados pela ambição de longo prazo de promover uma rica variedade de recursos culturais em diversas escalas geográficas.

Confrontados pelas operações abrangentes e invasivas dos conglomerados de mídia globais, os integrantes do governo têm, com frequência, confundido as preocupações com objetivos econômicos e políticos. Os formuladores de políticas devem, em vez de avaliar o sucesso tanto pela quantidade de multidões de apreciadores que reúnem quanto pelas que não alcança, reconhecer que a diversidade de usos e satisfações é tão importante quanto a fria contabilidade de ingressos vendidos, números de presença e estatísticas produzidas. Devem abandonar os princípios do serviço público, interesse público, desenvolvimento e economia criativa, voltando sua atenção, em vez disso, para a multiplicidade de necessidades de mídia e os usos em uma variedade de escalas culturais e geográficas. A gestão cultural da mídia será, sem dúvida, controversa, mas,

# D

## Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural

se seu análogo ambiental é uma espécie de guia, pode conquistar o apoio dos cidadãos, de maneira inequívoca, e se firmar a perspectiva de que todos se beneficiam de uma diversidade de oportunidades que o mercado sozinho é incapaz de prover. ■

### REFERÊNCIAS

- BALTRUSCHAT, Doris. *Global Media Ecologies: Networked Production in Film and Television*. New York: Routledge, 2010.
- BIELBY, Denise e HARRINGTON, C. *Global TV: Exporting Television and Culture in the World Market*. New York: NYU Press, 2008.
- CASTELLS, Manuel. *The Informational City: Economic Restructuring and Urban Development*. Reprint edition. Wiley-Blackwell, 1992.
- CRAWFORD, Susan. *Captive Audience: The Telecom Industry and Monopoly Power in the New Gilded Age*. New Haven Conn.: Yale University Press, 2012.
- CUNNINGHAM, Stuart. *Hidden Innovation: Policy, Industry and the Creative Sector*. Lanham: Lexington Books, 2013.
- CURTIN, Michael. Media Capital Towards the Study of Spatial Flows. *International Journal of Cultural Studies* 6, no. 2, p. 202-228, Jun. 1, 2003. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/13678779030062004>
- . Global Media Capital and Local Media Policy. In: WASKO, Janet; MURDOCK, Graham, e SOUSA, Helena (eds.). *The Handbook of Political Economy of Communications*, Wiley-Blackwell, 2011. p. 541-57.
- FLEW, Terry. *The Creative Industries: Culture and Policy*. Los Angeles, Calif: SAGE Publications Ltd, 2011.
- FLORIDA, Richard L. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge, 2005.
- GARNHAM, Nicholas. *Emancipation, the Media, and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000.
- GOLDSMITH, Ben; O'REGAN, Tom, e WARD, Susan. *Local Hollywood: Global Film Production and the Gold Coast*. St Lucia, Qld: University of Queensland Press, 2010.
- GUBACK, Thomas H. *The International Film Industry; Western Europe and America since 1945*. Bloomington: Indiana University Press, 1969.
- HALLIN, Daniel C. e MANCINI, Paolo. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2004.
- HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. New York: Blackwell, 1989.
- HEWISON, Robert. *Cultural Capital: The Rise and Fall of Creative Britain*. London ; New York: Verso, 2014.

- HILMES, Michele. *Network Nations: A Transnational History of British and American Broadcasting*. New York: Routledge, 2011.
- HOLT, Jennifer. *Empires of Entertainment: Media Industries and the Politics of Deregulation, 1980-1996*. New Brunswick: Rutgers University Press, 2011.
- HORWITZ, Robert Britt. *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York: Oxford University Press, 1989.
- HOWKINS, John. *The Creative Economy: How People Make Money from Ideas*. London: Penguin, 2002.
- INTERNATIONAL Commission for the Study of Communication Problems [Comissão MacBride]. *Many Voices, One World: Communication and Society, Today and Tomorrow: Towards a New More Just and More Efficient World Information and Communication Order*. New York: Unipub, 1980.
- KATZ, Elihu e WEDELL, E. G. *Broadcasting in the Third World: Promise and Performance*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- KEANE, Michael. *Creative Industries in China: Art, Design and Media*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2013.
- LUNT, Peter K. e LIVINGSTONE, Sonia M. *Media Regulation: Governance and the Interest of Citizens and Consumers*. Los Angeles: Sage, 2012.
- McCHESNEY, Robert W. *Digital Disconnect: How Capitalism Is Turning the Internet Against Democracy*. New York: New Press, 2013.
- MILLER, Toby et al. *Global Hollywood: N. 2. 2 e*. London: British Film Institute, 2008.
- MIRLLEES, Tanner. *Global Entertainment Media: Between Cultural Imperialism and Cultural Globalization*. New York: Routledge, 2013.
- PICKARD, Victor W. *America's Battle for Media Democracy: The Triumph of Corporate Libertarianism and the Future of Media Reform*. Cambridge University Press, 2014.
- PORTER, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, 1990.
- RANTANEN, Terhi. *The Media and Globalization*. London: SAGE Publications Ltd, 2004.
- ROSS, Andrew. *Nice Work If You Can Get It: Life and Labor in Precarious Times*. New York: New York University Press, 2009.
- SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.
- SCANNELL, Paddy e CARDIFF, David. *A Social History of British Broadcasting*. Oxford, UK; Cambridge, Mass., USA: Blackwell, 1991.
- SCHILLER, Herbert I. *Mass Communications and American Empire*. New York: A. M. Kelley, 1969.
- SIEBERT, Fred S. et al. *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*. Urbana: University of Illinois Press, 1956.

# D

## Política de comunicação no século XXI: do interesse nacional à gestão cultural

- SIEGELAUB, Seth e MATTELART, Armand (eds.). *Communication and Class Struggle*, Vol. 1: Capitalism, Imperialism. New York: Bagnolet, France: International General/Intl Mass Media Research Cen, 1979.
- STREETER, Thomas. *Selling the Air: A Critique of the Policy of Commercial Broadcasting in the United States*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- TUNSTALL, Jeremy. *The Media Are American*. New York: Columbia University Press, 1977.
- WU, Tim. *The Master Switch: The Rise and Fall of Information Empires*. New York: Alfred A. Knopf, 2010.

---

Artigo recebido em 30 de março de 2015 e aprovado em 25 de abril de 2015.