

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

DIOGO GONÇALVES DE ANDRADE

O QUARTO PODER:

A MÍDIA COMO FORMA DE PODER E SUA REGULAMENTAÇÃO

FLORIANÓPOLIS

2015

DIOGO GONÇALVES DE ANDRADE

O QUARTO PODER: A MÍDIA COMO FORMA DE PODER E SUA REGULAMENTAÇÃO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, como parte dos requisitos para obtenção de Bacharel em Direito.

Orientador: Alexandre Morais da Rosa

FLORIANÓPOLIS

2015



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
DEPARTAMENTO DE DIREITO
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO

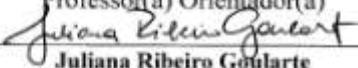
O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**O quarto poder - a mídia como forma de poder e sua regulamentação**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Diogo Gonçalves de Andrade**, defendido em **08/07/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (10x), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 8 de Julho de 2015



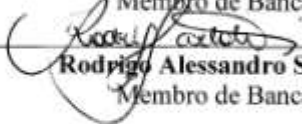
Alexandre Moraes da Rosa

Professor(a) Orientador(a)



Juliana Ribeiro Goularte

Membro de Banca



Rodrigo Alessandro Sartoti

Membro de Banca

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno(a): **Diogo Gonçalves de Andrade**

RG: 8.886.827-7

CPF: 070.312.439-26

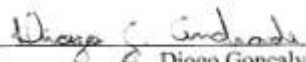
Matrícula: **10202659**

Título do TCC: **O quarto poder - a mídia como forma de poder e sua
regulamentação**

Orientador(a): **Alexandre Morais da Rosa**

Eu, **Diogo Gonçalves de Andrade**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 8 de Julho de 2015



Diogo Gonçalves de Andrade

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Luiz Carlos Gonçalves de Andrade e Regina de Fátima S. G. de Andrade, por terem me propiciado o suporte necessário, e assim tornar possível a oportunidade de estudar na Universidade Federal de Santa Catarina, pois sabemos que a universidade pública é, ainda hoje, um privilégio de poucos.

Ao meu irmão Igor Gonçalves de Andrade, que, mesmo longe, sempre esteve ao meu lado nos momentos necessários.

Aos meus companheiros de curso que tornaram essa passagem pelo Centro de Ciências Jurídicas não só menos dolorosa como contribuíram, de uma forma ou outra, para que eu chegasse até o fim, Murilo da Rosa, Glenda Vicenzi, Gregório Furtado, Carla de Avellar Lopes, Domitíla Santos, Gustavo Bachtold.

Agradeço, também, ao membros do PET/DIR-UFSC, programa o qual tive o prazer de participar, que contribuíram sobremaneira na minha vida acadêmica e na minha construção política, Renata Volpato, Victor Cavallini, Marja Mangili, Rafael Innocente, Rodrigo Sartoti, Lucas Censi, Pedro Davoglio, Helena, Roger Franco, Felipe Demetri, Priscilla Silva, Bruna Costa.

Agradeço aos militantes que contribuíram sobremaneira na minha formação pessoal, me ajudando a construir uma nova percepção de mundo, mais democrática, plural e crítica. Nando Reis, Ceará, Bruna Córdova, Marino Mondek, Ricardo Pesseti, Lorena Duarte, Nayara Schimitt, Diógenes Moura, Midiã Fraga, Matheus Pismel, Julia Rohden, Patrícia Krieger, Tito.

Aos poucos professores do Centro de Ciências Jurídicas que me apresentaram uma visão crítica do direito e me ajudaram a compreender o direito para além de uma ferramenta de reprodução do *status quo*. Jeanine Nicolazzi, Edmundo Arruda, Airton Seelaender, Vera Regina e em especial ao Alexandre Morais da Rosa, que aceitou de coração aberto orientar este trabalho.

Agradecimento especial a Gabriela Paulo e Mark Walker que suportaram ler e reler este trabalho sem reclamar, a vocês, toda cerveja do mundo.

A minha companheira Fernanda Torrentes Gomes, pelo amor, paciência e companheirismo ao longo desses anos.

Por fim, ao curso de direito, “entidade” que me fez descobrir a fotografia e ajudou a despertar o meu interesse pela imagem.

A todos vocês, obrigado.

“A televisão mostra o que acontece? Em nossos países, a televisão mostra o que ela quer que aconteça; e nada acontece se a televisão não mostrar.

A televisão, essa última luz que te salva da solidão e da noite, é a realidade. Porque a vida é um espetáculo: para os que se comportam bem, o sistema promete uma boa poltrona.”

*Eduardo Galeano,
O Livro dos Abraços,
p.149*

RESUMO

O presente trabalho busca discutir os meios de comunicação como uma espécie de Quarto-Poder frente à concepção clássicas dos três poderes constituintes da república democrática (Legislativo, Executivo, Judiciário). Primeiramente busca-se uma análise do modelo adotado em nosso país para a exploração desses meios, a fim de verificar a eficácia, ou não, das legislações vigentes e suas possíveis consequências. Em segundo lugar, problematiza-se o papel desempenhado pela mídia frente a um modelo de sociedade espetacular, onde o visível tornou-se elemento fundamental para a existência. Objetiva-se com isso, demonstrar que a necessidade de regulamentação dos meios de comunicação é não só urgente como de extrema importância para manutenção de uma democracia plena.

Palavras chave: *Regulamentação; Mídia; Concessões; Sociedade do Espetáculo; Quarto poder; democracia.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1- CONTEXTUALIZAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....	12
1.1- <i>Trusteeship Model</i> ou, o Modelo de Concessões	12
1.2- <i>No Law</i> ou a carência de regulamentação	16
1.3- A formação de Oligopólios Políticos e Familiares.....	20
2- FORMAS E MODELOS DE REGULAMENTOS.....	27
2.1- Regulamentação <i>versus</i> Censura.....	27
2.2- Exemplos de Marcos Regulatórios no Mundo	32
2.2.1- Estados Unidos e a Federal Communications Commission (FCC)	32
2.2.2- Reino Unido e o <i>Office of Communications (Ofcom)</i>	34
2.2.3- Argentina e a <i>Ley de Medios</i>	36
2.3 - Brasil e a dispersão normativa – em busca de perspectivas.....	38
3- O QUARTO PODER	43
3.1- Os Meios de Comunicação e o Espetáculo	47
3.2- Televisão e a formação do subjetivo brasileiro.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	62

INTRODUÇÃO

*Y la gente sigue desinformada
Una noticia mal contada
Es un asalto a mano armada*

Multi_Viral – Calle 13

O presente trabalho foi motivado a partir da leitura de diversos textos e artigos, mas principalmente da consagrada obra do filósofo Guy Debord, “A Sociedade do Espetáculo”, onde o autor busca analisar a sociedade contemporânea e os reflexos da evolução de uma economia de mercado, onde tudo se transforma em mercadoria. Assim, os indivíduos estariam vivendo representações nas quais o *espetáculo* se apresentaria como real. Diante disso, os meios de comunicação, principalmente a Televisão, desempenhariam uma função central frente às relações sociais.

Foi a partir desta centralidade dos meios de comunicação, que surgiu a necessidade de compreender a situação atual destes meios em nosso país, não só tangente as normas que regulamentam o setor de radiodifusão, como também o poder desempenhado por esses.

A hipótese principal sugere a possibilidade de que a Radiodifusão tenha adquirido o caráter de Quarto Poder, passando a exercer não só funções políticas – se contrapondo, ou mesmo sobrepondo-se, aos três poderes clássicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) – como também um papel fundamental no desenvolvimento do imaginário brasileiro.

Não é possível afirmar que este poder seja um problema por si. Entretanto, quando se compreende que apesar da Constituição Federal de 1988 ter apresentado várias inovações, no que tange os meios de comunicação, elas nunca saíram efetivamente do papel. Conservando, assim, no seio do Estado brasileiro, um modelo de distribuição de concessões que concentra este poder na mão de grupos privados e de políticos, configurando um verdadeiro oligopólio dos meios de comunicação e, conseqüentemente, um risco para a democracia brasileira, a partir da substituição do interesse público pelo privado.

Para entender melhor esta hipótese é necessária tanto uma análise histórica do modelo de concessões adotado no país – contrapondo as normas que pretendem regulamentar o setor e o modo às quais são, ou deixam de ser, aplicadas na prática – como um estudo sobre como os meios de comunicação agem frente a uma sociedade espetacular.

É válido destacar que este estudo se baseia apenas nos meios de comunicação tradicionais, como rádio e a televisão. Não por ignorar a importância crescente das mídias alternativas, que buscam constituir um contraponto a chamada grande mídia. Mas por entender que apesar da relevância desses meios alternativos eles apresentam um limite prático: sua abrangência. Enquanto estes são dependentes, em sua maioria, da *internet* – o que restringe seu acesso a menos da metade da população do país – os veículos tradicionais, e em destaque a televisão, estão presentes em quase todos os domicílios brasileiros.

Isto posto, recorreu-se não só a diversas obras brasileiras que analisassem a mídia nacional por um viés histórico e sociológico – ao exemplo de: Venício Artur Lima, Vera Lopes, Octavio Pieranti – mas, também, autores que discutissem a sociedade espetacular e a suas atribuições, como Maria Rita Kehl, Eugênio Bucci e John B. Thompson.

Para fins didáticos dividiu-se este trabalho em três capítulos principais. O primeiro trata de discutir algumas características, apontadas pelo sociólogo e jornalista Venício Artur Lima, consideradas fundamentais para compreender o contexto atual da radiodifusão brasileira, assim como as consequências práticas destas. Entendendo sempre que elas se formam a partir de uma relação complexa e de dependência mútua.

Já o segundo capítulo foi pensado com o intuito de desmistificar a velha confusão de que regular é o mesmo que censurar. Assim, busca-se abordar elementos que possam esclarecer as diferenças entre estas duas categorias. E, a fim de demonstrar na prática tal diferenciação, trata-se de analisar alguns modelos que países adotam ao regulamentar a sua própria mídia.

Por fim, o terceiro ponto busca abordar questões mais subjetivas dos meios de comunicação ao analisar os conceitos envolvidos no que se convencionou chamar o Quarto Poder. Para tanto, entende-se necessário contextualizar os meios de comunicação frente a uma sociedade espetacular, onde os indivíduos estão constantemente sujeitos ao *espetáculo*, e as mídias desempenham um papel fundamental na construção do subjetivo.

No mais, utilizar-se-á para o desenvolvimento deste trabalho o método hipotético-dedutivo, como forma de abordagem, porquanto parte-se de argumentos gerais formulados a

partir da pesquisa bibliográfica realizada e, então, proceder-se-á ao desenvolvimento de raciocínio em torno da hipótese firmada.

1- CONTEXTUALIZAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL

Antes de dar início à tentativa de justificar a necessidade de regulamentação da mídia brasileira, é preciso delimitar o campo de interesse. Parte-se, para tanto, das características atuais da mídia nacional apontadas pelo Sociólogo e Jornalista Venício Artur Lima.

Em seu artigo “O governo Lula e a Política de Comunicações”, o sociólogo vai definir cinco características que permeiam o setor midiático no nosso país, quais sejam: Trusteeship Model; No Law; Oligarquias políticas e familiares; Igrejas; e Hegemonia de um único grupo privado.¹

Assim, na medida em que não se pretende neste trabalho adentrar em uma discussão histórica detalhada, é necessário deter-se em períodos que possam oferecer dados que contribuam no sentido de melhor compreender a situação atual dos meios de comunicação em nosso território, principalmente da Rádio-Difusão.

Para os fins desta pesquisa, as três primeiras características citadas pelo autor mostram-se fundamentais, sendo necessária uma análise mais detalhada, atentando-se ao fato de que, embora analisadas separadamente, elas devem ser vistas e interpretadas como complementares e fundamentais umas às outras.

1.1- *Trusteeship Model* ou, o Modelo de Concessões

A primeira transmissão radiofônica registrada no Brasil ocorreu em 1922 em comemoração ao centenário da independência². Inicialmente privilégio das elites, o rádio se expandiu rapidamente na medida em que as emissoras passaram a buscar novos mercados a fim de atrair mais anunciantes.

Ainda nos anos 30 do século passado, diante da necessidade de regulamentação, tendo em vista a completa ausência de normas que versassem sobre assunto, o Estado

¹ LIMA, Venicio Artur de. O governo Lula e a Política de Comunicações. In: LIMA, Venicio Artur de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. p.28

² LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1997. p.281.

brasileiro optou pelo modelo comumente utilizado pelos EUA, o Trusteeship Model. Positivado no Artigo 35, VIII, da Constituição Federal de 1934.

Art. 5.º Compete privativamente á União:

[...]

VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telegraphos, radio-comunicação e navegação aerea, inclusive as installações de pouso, bem como as vias-ferreas que liguem directamente portos maritimos a fronteiras nacionaes, ou transponham os limites de um Estado³

Ou seja, o formato escolhido pelo Estado brasileiro se caracteriza, principalmente, por ser um modelo em que a União possui a competência para a exploração dos serviços de Radiodifusão, mas a delega para administração e operação de terceiros. Apenas a título de exemplo, a Inglaterra adotava, na mesma época, um modelo completamente oposto, onde o Estado era privilegiado como operador e executor da Radiodifusão.

Este sistema será repetido ao até a Constituição Federal de 1988, que manteve a escolha de concessões para a exploração da radiodifusão, em seu art. 21- XV.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, directamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens⁴

Para entender melhor este sistema é necessário analisar o conceito de concessão.

Para a doutrina majoritária a concessão de serviço público é considerada um contrato administrativo, servindo mesmo como critério de identificação de ajustes regidos pelo direito administrativo. Maria Sylvia di Pietro vai dizer que “o essencial para caracterizar a concessão é que o pagamento do concessionário seja feito por receitas recorrentes da

³ BRASIL. Constituição Federal de 1934. Promulgada em 15 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso: 8 abr. 2015

⁴ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 8 abr. 2015

exploração comercial do serviço, ainda que não proveniente diretamente de pagamento efetuado pelo usuário⁵.”

Assim, define concessões públicas como

contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.⁶

Desta forma, segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles, o poder concedente, diante de uma concessão, continua com todos os direitos e prerrogativas públicas, delegando apenas e tão somente a execução do serviço ao concessionário, o qual se sujeitará à regulamentação e fiscalização daquele.⁷

Importante frisar, portanto, que a parte majoritária da doutrina entende que o serviço, apesar de explorado por um particular, não deixa de ser público, uma vez que apenas a execução da radiodifusão é transferida. Logo, considerando que o Poder Público tem sempre o dever de buscar o melhor atendimento ao interesse público, eventualmente o concedente poderá utilizar seu direito de explorar o serviço diretamente ou indiretamente. Estando o concessionário sujeito a todo o regime jurídico implícito nessa noção.⁸

Oportuno lembrar que, embora hoje existam outros meios de transmissão, como cabo ou mini-satélites, a comunicação de massas ainda é feita, em grande parte, através de ondas. Ocorre que este espectro por onde se transmitem as ondas é um bem natural e limitado.⁹ Ou seja,

poucos poderão ter acesso à utilização desse meio para comunicação e expressão, enquanto muitos ou quase todos tem acesso para ouvir e receber as mensagens, sem oportunidade de estabelecer uma verdadeira comunicação de mão dupla. Por isso alguns teóricos chegam a questionar o verdadeiro caráter de comunicação existentes nesses meios[...] A esse fator soma-se o fato de o espectro dever ter seu uso

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. P.70-71

⁶ Ibid, P.49.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; MONTEIRO, Vera. **Licitação e contrato administrativo**. 10a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P.293

⁸ LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1997. P. 115-116

⁹ BRASIL. Lei nº 9472, de 16 de janeiro de 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

regulamentado a fim de impedir interferências entre os usuários, bem como propiciar a utilização racional do meio, pois não apenas a comunicação de massa utiliza-se das ondas, mas também a comunicação de órgãos de segurança, aeroportos e de outros serviços¹⁰

Dessa junção, entre escassez e a necessidade do uso racionalizado, surge a necessidade de atuação do Estado para viabilizar a utilização desse bem, visando o melhor desenvolvimento dos cidadãos e da nação. Cumprindo assim, o papel do Serviço Público, que conforme expõe Eros Grau, está voltado para a satisfação de necessidades através da utilização de bens e serviços, que são, por sua vez, recursos escassos.¹¹

Ainda nesta seara, a *International Telecommunications Union* (ITU), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pelos padrões técnicos de telecomunicações, indica que toda nação tem o dever de proteger este bem natural, limitado e público contra qualquer tipo de abuso, através de regulamentação específica.¹²

Na medida em que o rádio e a televisão se tornaram meios privilegiados de divulgação de informações, idéias, debates etc., e considerando que poucos terão acesso a esses meios para divulgar seu pensamento, é imperioso não só decidir de que forma o espectro será utilizado racionalmente do ponto de vista técnico, mas estabelecer regras para a escolha dos concessionários e fixar-lhes responsabilidades, pois desempenham função relevante para o desenvolvimento da sociedade e são, por assim dizer, beneficiários de um grande privilégio, que é o de exploração de estações de rádio e de televisão[...]

Estando intimamente ligado à liberdade de expressão e à circulação de informações – corolários, ambos, da democracia – cumpre ao Estado zelar pela boa utilização do espectro, de forma que toda a sociedade seja beneficiada com a exploração das ondas por um determinado concessionário¹³

Parece claro que o Estado possua responsabilidade frente à necessidade de regulamentação das concessões para exploração das ondas de radiodifusão.

Entretanto, conforme será exposto a seguir, a falta de normas claras para a política de concessões no Brasil permitiu que os meios de comunicação se transformassem em uma importante ferramenta para os interesses do setor privado divergindo do interesse público.

¹⁰ LOPES, 1997, p. 148

¹¹ GRAU, Eros Roberto., **A ordem economica na Constituição de 1988:** (interpretação e crítica). 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.138

¹² LOPES, op. cit. p.149

¹³ Ibid. p.149-150

Neste sentido, o jornalista e historiador Sergio Mattos, em seu livro “Um Perfil da TV Brasileira: 40 anos de História”, afirma que:

O processo de concessão da televisão brasileira, inicialmente, foi efetivado a partir do favoritismo político. A proliferação de estações de TV começou, entretanto, muito antes do Golpe Militar de 1964, mais precisamente durante a administração do presidente Juscelino Kubitschek, e prolongou-se até o governo da Nova República, de José Sarney. A Constituição de 1988 estabeleceu normas e diretrizes que anulam o critério casuístico utilizado até então.¹⁴

Assim, entende-se que a problemática em torno das concessões, autorizações e permissões de frequências de rádio e Televisão, não é nova em nosso país, pelo contrário, tem origem quase que concomitante ao surgimento dos veículos de comunicação eletrônica no Brasil. Desta forma, pode-se dizer que, “baseadas em uma legislação cheia de brechas, as concessões se estabeleceram segundo um mesmo critério desde os anos 50: a supremacia de interesses privados de empresas e políticos.”¹⁵

1.2- *No Law* ou a carência de regulamentação

Embora o Brasil tenha adotado o modelo de concessões, e positivado tal escolha em suas Constituições desde os anos 30 do século passado, ao longo dos anos o tema foi regulamentado apenas por alguns decretos dispersos, sendo o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), datado de 1962, a primeira norma que buscou concentrar e ampliar as normas para as concessões e outros assuntos gerais ligado aos meios de radiodifusão.

Segundo o Coletivo de Comunicação Social Intervezes, foi a partir do CBT que a ocupação das frequências previstas passaram a ser concedidas mais facilmente e , consequentemente, apropriadas pelo setor privado¹⁶.

No decorrer dos anos, foram editados, ainda, alguns decretos que visavam o tema:

¹⁴ MATTOS, Sérgio, **Um Perfil da TV Brasileira: 40 ANOS DE HISTÓRIA - 1950/1990**/Sérgio Mattos. – Salvador: Associação Brasileira de Agências de Propaganda/ Capítulo Bahia: A TARDE, 1990.

¹⁵ INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação, 2007, **Informativo Concessões de Rádio e Tv: aonde a democracia ainda não chegou** [on-line], edição 1, acesso em: 10 abr. 2015, disponível em: <<http://intervezes.org.br/publicacoes/revista-concessoes-de-radio-e-tv-%E2%80%A2-onde-a-democracia-ainda-nao-chegou/>>

¹⁶ Idem

Em 1963, dois decretos (52.795 e 52.026) regulamentaram o CBT, estabelecendo, entre outras questões, o período de validade das concessões de rádio para 10 anos e de TV para 15 anos. Em 1967, foi promulgado o Decreto-lei 236, que determinou condições para as outorgas de TVs educativas. Além dessas condições, o decreto faz menção de limites de detenção de concessões, mas é omissivo em relação a princípios para evitar o uso privado deste bem público.¹⁷

Válido lembrar que, até então, as competências sobre as concessões e autorizações, tanto administrativas quanto legislativas, recaiam exclusivamente sobre a União. Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que houve uma inovação ao sistema tradicional, delegando em seu artigo 49, XII, ao Congresso Nacional à função exclusiva de apreciar os atos de concessão e renovação das concessões de rádio e televisão.¹⁸

Esta não foi a única inovação apresentada pela CRFB/88. Para além de princípios gerais como a liberdade de comunicação, independente de censura ou licença, previsto no art. 5º, IX, ou ainda o acesso a informação, garantido no inciso XIV do mesmo artigo, a referida Carta Magna trouxe, também, normas específicas sobre Comunicação Social, positivadas no Capítulo V do Título VII. Das quais merecem destaque os seguintes artigos:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

[...]

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

¹⁷ Idem

¹⁸ LOPES, 1997, p.285

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

[...]

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.¹⁹ (grifo nosso)

Foi somente com a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), de número 9.472/1997, promulgada em 1997, que foram elaboradas algumas modificações no que tange as Telecomunicações

LGT reorganizou todo o setor, estabelecendo as bases do processo de privatização do Sistema Telebrás. **Com a edição da LGT, o marco legal anterior – o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962) – foi, praticamente, cortado pela metade. Embora permaneça a referência às telecomunicações no nome, o CBT vigora hoje exclusivamente para regular as atividades de radiodifusão.** A base da regulação do uso do espectro pelo rádio e a TV se completa com o Decreto 52.795/63 (que regulamenta os serviços de radiodifusão, em especial os processos de outorga e renovação) e o Decreto-lei 236/67 (que modifica o CBT, incluindo três questões importantes: revê as penalidades aos concessionários que descumprirem termos contratuais; limita às empresas majoritariamente nacionais o direito de obterem concessões e estabelece limites sobre o número de outorgas por entidade).²⁰ (grifo nosso)

Embora haja considerável quantidade de normas que versem sobre o assunto, boa parte delas não possui eficácia. Daí decorre a afirmação de Lima sobre o CBT ser, ainda hoje, a principal referência legal sobre assunto, ainda que fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações e completamente desatualizado. Ademais, as normas e princípios apresentados pela Constituição Federal de 1988 não foram, em sua maioria, regulamentados.²¹

Assim:

¹⁹ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 8 abr. 2015

²⁰ SEGUNDO, Jacson; PEREIRA, Sivaldo. Debates Fundamentais **Direito à Comunicação no Ar: A gestão do espectro eletromagnético brasileiro**. Terceiro Volume da Série Debates fundamentais realizada pelo Observatório da Comunicação. p.7. [S.I.]: Observatório do Direito à Comunicação, 2010. Disponível em: <http://coolmeia.org/bemcomum/arquivo/dossiestgestaoespectro_final.pdf> Acesso em: 10 abr. 2015.

²¹ LIMA, 2011. p.28

A Constituição de 1988 estabeleceu uma situação singular em relação à institucionalidade dos sistemas de comunicação: consolidou privilégios dos grandes grupos de comunicação instalados no País, mas também deixou lacunas que dependem da legislação ordinária, abrindo a possibilidade de profundas transformações na organização dos sistemas de comunicação.

No entanto, a correlação de forças de assegurou esses privilégios e travou os avanços da Constituição não se alterou e permanece desfavorável. Em alguns aspectos, a situação atual é ainda mais desfavorável, com as decorrências da conjuntura aberta pela eleição de Collor de Mello para a presidência. Portanto, o enfrentamento da atual desorganização e apatia da sociedade civil, o despertar da cidadania e a construção de uma Nação como a expressão de um povo – e não da preponderância excludente de uns poucos – exigem a democratização dos sistemas de comunicação e, particularmente, do rádio e da televisão²²

Em uma matéria publicada na revista Carta Capital²³, o Coletivo Intervozes apresenta uma série de exemplos, como o artigo 220 da Constituição Federal de 1988, a qual veda expressamente o monopólio ou oligopólio na comunicação social eletrônica. Entretanto, não há regulamentação alguma deste artigo ou mesmo “uma definição de critérios básicos por órgãos ligados à regulação dos mercados sobre o que configuraria monopólio ou oligopólio nas comunicações.”²⁴ Situação que permite a uma única emissora controlar, hoje, cerca de 70% do mercado de televisão aberta.

Ou ainda, pode-se citar o artigo 54, da CRFB/88, que proíbe aos deputados e senadores serem donos de concessionárias de serviço público. Todavia, o “levantamento feito pela Agência Repórter Social, ao início da nova legislatura, revelou que um terço dos senadores e mais de 10% dos deputados federais eleitos para o quadriênio 2007-2010 controlam concessões de radiodifusão.”²⁵

A grande consequência disso é que predomina no meio da Radiodifusão uma lacuna legislativa, a qual permite que não só a política de concessões, mas também, a maioria do sistema consolidado contrarie princípios elencados no texto constitucional.

²² FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Propostas dos Jornalistas à Sociedade Civil**. Joinville, 1991. Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/media/documentos/Proposta_Jornalistas.pdf> Acesso em: 12 abr. 2015

²³ EKMAN, Pedro e BARBOSA, Bia. **Regulação da mídia não é censura**. Carta Capital, São Paulo, 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-nao-e-censura-2340.html>>. Acesso em: 12 abr. 2015

²⁴ SEGUNDO, Jacson; PEREIRA, Sivaldo. 2010, p.9.

²⁵ LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano. Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). In: LIMA, Venicio Artur de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. P.117

Na falta de uma regulamentação atualizada, o que temos é um emaranhado de leis, decretos, portaria e normatizações. Essa confusão jurídica e o caráter ultrapassado de nossa legislação acabaram por concretizar uma situação de vazio regulatório. Com um código de 1962, um de seus decretos reguladores sendo do regime militar e uma lei de imprensa também desse período, (esta com vários artigos inconstitucionais, devido a menção explícita a censura), há um consenso acerca da inaplicabilidade de diversos artigos das legislações citadas, de modo que, em se tendo leis que não se podem utilizar, na verdade não temos lei nenhuma²⁶

Daí decorre a possibilidade de que os interesses privados prevaleçam sobre o público negando, assim, funções próprias dos meios de comunicação social. Tais atribuições que, segundo o professor Lima, vão além de simples atividades econômicas, sendo, pelo contrário, “instituições vitais nas democracias liberais. É através deles, meios de comunicação, que se constrói o espaço público onde a liberdade de expressão individual é exercida e se forma a opinião pública. Esse espaço público abriga, por definição, a pluralidade e diversidade de vozes que existem na sociedade[...]”²⁷

1.3- A formação de Oligopólios Políticos e Familiares

É importante lembrar que o binômio formado pelo modelo de concessões, adotado no Brasil, e a ausência de regulamentação, já caracterizada no item anterior, possibilitou que as concessões fossem utilizadas como moeda de troca política.

Embora conste desde o Código Brasileiro de Telecomunicações a proibição de que pessoas em gozo da imunibilidade parlamentar possam exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão (Parágrafo único do Artigo 38), as outorgas serviram em várias ocasiões para viabilizar interesses políticos.

Ao final do último governo autoritário (general João Baptista Figueiredo, 1979-1985), uma das principais questões que alcançaram o debate público foi exatamente o número inusitado de outorgas de concessões de canais de rádio e televisão num período de tempo extremamente reduzido. Dados do Ministério das Comunicações divulgados à época revelavam que, enquanto em todo o ano de 1982 foram outorgadas 134 novas concessões, 80 em 1983 e 99 em 1984, somente nos últimos 74 dias de seu “mandato”, o general Figueiredo assinou 91 decretos de concessões

²⁶ CANELA, Guilherme, Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In.: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. P.159-169

²⁷ LIMA, Venício A. e RABELO, Braulio S. **Monopólio ou oligopólio? Contribuição ao debate**. Observatório da Imprensa, São Paulo, 13 jan. 2015. Disponível em: < http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed833_monopolio_ou_oligopolio_contribuicao_ao_debate/> Acesso em: 12 abr. 2015

de canais de radiodifusão – ou mais de 1,22 decretos de outorga por dia. E a maioria dos beneficiados eram políticos que se utilizavam dos mais variados artifícios e obtinham o controle de emissoras de rádio e televisão através de parentes e/ou “testas-de-ferro”, burlando normas, prazos e planos²⁸

O auge das outorgas para agentes políticos, no entanto, ocorreu em outro momento. Conforme aponta James Görgen entre os anos de 1985 e 1988, o então presidente José Sarney, valendo-se da atribuição que a Constituição de 1967 ainda lhe assegurava, elaborou um esquema de distribuição de outorgas para os aliados que votassem na Constituinte pela aprovação da extensão de seu mandato por mais um ano. Sendo liberadas, nesse período, um total de 1.028 outorgas. A maioria delas destinadas a políticos que votaram pelos cinco anos de mandato presidencial no novo texto constitucional. Para se ter uma ideia dos números, entre 1934 e 1985, diferentes governos haviam distribuído 2.117 outorgas.²⁹

Levantamento realizado por Motter (1994) revela que 1028 outorgas foram assinadas durante o governo Sarney entre 1985 e 1988, 91 dessas diretamente a deputados e senadores constituintes. Desse total, 92,3% (84) votaram a favor do presidencialismo e 90,1% (82) votaram a favor do mandato de cinco anos para o então presidente da República.

O estudo identificou ainda que a chamada “bancada da comunicação” – composta por concessionários de radiodifusão – reunia 146 parlamentares, ou 26,1% dos 559 constituintes. Apesar disso, a Constituição de 1988 reafirmou a norma do CBT ao proibir que deputados e senadores mantivessem contrato ou exercessem cargos, função ou emprego remunerado em empresas concessionárias de serviço público (alíneas “a” e “b” do inciso I do Artigo 54).³⁰

Consequência disso é o que alguns autores vão chamar de *Coronelismo Eletrônico*, uma prática política onde o poder concedente se confunde com o próprio concessionário.³¹

Ainda que exista uma discussão acadêmica em torno da terminologia utilizada, Susy Santos, afirma que o termo coronelismo eletrônico pode ser utilizado para configurar um sistema organizacional da estrutura brasileira de comunicações, que se baseia no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede

²⁸ LIMA, Venício A. de; LOPES, 2007. p. 9

²⁹ GÖRGEN, James. Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. p.205.

³⁰ LIMA, Venício A. e Lopes, Loc. Cit.

³¹ LIMA, 2011. p.29

de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de comunicação.³²

Assim, tem-se que grandes proprietários de empresas de comunicação apoiam candidatos específicos, dentro de seus veículos de comunicação e, em troca, tais proprietários obtêm favoritismo em relação à concessão de canais televisivos ou de rádio.³³

Ao controlar as concessões, o novo coronel promove a si mesmo e aos seus aliados, hostiliza e cerceia a expressão dos adversários políticos e é fator importante na construção da opinião pública, cujo apoio é disputado tanto no plano estadual como no federal.

No coronelismo eletrônico, portanto, a moeda de troca continua sendo o voto, como no velho coronelismo. Só que não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação, vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública.³⁴

Por mais que a Constituição de 1988 tenha apresentado algumas normas que visam coibir essa troca de favores, como a exigência de licitação, tal prática não foi excluída totalmente. Sendo as outorgas de concessões de radiodifusão, tanto as comerciais, como as educativas e comunitárias, ainda hoje, utilizadas como moeda de barganha política.³⁵

Para além dessa configuração clientelista, é válido lembrar que em nosso ordenamento jurídico não existem normas que regulem, efetivamente, as *propriedades cruzadas*, ou seja, não existe qualquer restrição à quantidade e diversidade de meios de comunicação que uma mesma família, ou grupo empresarial, possa controlar.

Apesar de ter-se adotado o modelo utilizado pelos Estados Unidos, *trusteeship model*, não importamos as normas que o regulamentam. Segundo o estudioso Lima, nesse modelo, além da existência de uma agência reguladora autônoma, a *Federal Communications Commission*, FCC (1934), existem outras regras e normas legais que, desde de 1943, limitam a propriedade cruzada tanto em nível local, como nacional. Legislação a qual, com modificações e adaptações, persiste vigente.³⁶

³² SANTOS, Suzy. **Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico** In: SARAVIA, E; MARTINS, P.E.; PIERANTI, O (orgs.). Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2008. P.224

³³ Ibid. p.238

³⁴ LIMA, Venício Artur. As “brechas” legais do coronelismo eletrônico. *Aurora*, São Paulo, v. 1, n. 1, p.113-126, set. 2007. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/viewFile/6344/4652>>. Acesso em: 12 abr. 2015. P.114

³⁵ Ibid. p.115

³⁶ LIMA, Venício A. e RABELO, Braulio S. 2015.

No Brasil, foi editado em 1967 o decreto-lei 236, que estabelece limites para as concessões a um mesmo grupo privado. Porém, este dispositivo nunca foi interpretado como forma de restringir a concentração da propriedade.³⁷ Pelo contrário, o Ministério das Comunicações (MiniCom) tem adotado o entendimento de que, as “entidades” privadas, citadas no referido decreto, se tratam de pessoas físicas, e não levam em conta parentescos.³⁸

Assim, configurou-se no país um acúmulo de frequências no poder de políticos e grandes grupos midiáticos, como demonstra um levantamento sobre a concentração das concessões, realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), em 2002, que exclui da análise os meios impressos. Alguns pesquisadores analisaram este levantamento e chegaram à seguinte conclusão:

As seis redes privadas nacionais aglutinam 140 grupos afiliados, os principais de cada região, e abrangem um total de 667 veículos, entre emissoras de TV e de rádio e jornais. Os grupos cabeça-de-rede, que geram a programação de televisão, buscam nos grupos afiliados sustentação nas regiões e amplitude de presença no mercado. Em troca, dão fôlego econômico e uma face institucional a projetos empresariais e políticos regionais. Por meio dos grupos afiliados, as redes geram um vasto campo de influência, em escala de massas, que se capilariza por 294 emissoras de TV em VHF (90% do total de emissoras do país), 15 em UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 de FM e 2 de rádio em Onda Tropical (OT), além de 50 jornais. Os 667 veículos ligados às seis redes privadas nacionais são a base de um sistema de poder econômico e político que se ramifica por todo o Brasil e se enraiza fortemente nas regiões.³⁹

Com o intuito de ilustrar a situação vale citar o exemplo das Organizações Globo, principal conglomerado midiático brasileiro. Dados de 2014, do site Donos da Mídia, mostram que apenas a Rede Globo domina sessenta e nove grupos formados por trezentos e quarenta veículos.⁴⁰

E sua influência é forte não apenas sobre o setor de TV. A relação com empresas em todos os estados permite que o conteúdo gerado pelos 69 veículos próprios do grupo carioca seja distribuído por um sistema que inclui outros 33 jornais, 52 rádios AM, 76 FMs, 11 OCs, 105 emissoras de TV, 27 revistas, 17 canais e 9 operadoras de TV paga. Além disso, a penetração de sua rede de televisão é reforçada por um sistema de retransmissão que inclui 3.305 RTVs.⁴¹

³⁷ LIMA, 2011. p.29

³⁸ LIMA, Venício A. e RABELO, Braulio S. Loc. Cit.

³⁹ HERZ, D; OSÓRIO, P. L.; GÖRGEN, J. Quem São os Donos. Carta Capital, São Paulo, v. 8, n. 179, 2002. p. 17. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DonosCarta.pdf>> Acesso: 13 abr. 2015

⁴⁰ DONOS DA MÍDIA. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br>>. Acesso: 25 abr. 2015

⁴¹ Idem.

Dentro deste contexto, podemos afirmar que vivemos hoje uma espécie de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação, uma vez que, segundo Carvalhosa, o monopólio de determinado mercado se configura por este ser dominado por um agente econômico, enquanto que no oligopólio o domínio é exercido por um número restrito de agentes econômicos.⁴² Devemos atentar, porém, para um equívoco comum, o monopólio não se caracteriza apenas quando um agente domina 100% do mercado, mas também, em situações em que “um dos produtores detém parcela substancial do mercado (por hipótese, mais de 50%) e seus concorrentes são todos atomizados, de tal forma que nenhum deles tem qualquer influência sobre o preço de mercado”⁴³.

Nesse sentido,

No caso específico da radiodifusão, dados sobre a concentração no mercado demonstram que a TV Globo exerce posição dominante e sugerem que esse poder pode ser configurado como monopólio, em razão da fatia do mercado controlada pela empresa e do poder de alteração unilateral das regras, como ficou evidenciado no exemplo da negociação dos direitos de transmissão do campeonato brasileiro de futebol.⁴⁴

Dentro do exposto até agora, pode-se concluir que o modelo de concessões adotado em nosso país, e a forma como o mesmo foi implementado, possibilitou que – através da propriedade cruzada e da formação de redes de rádio e televisão – se consolidasse uma estrutura fortemente concentrada nos meios de comunicação social. Principalmente no setor da radiodifusão, seja por falta de regulamentação ou pela transposição das poucas regras de existem.⁴⁵

Assim, diante de um Código Brasileiro de Telecomunicações já deformado, com mais de dois terços dos seus artigos revogados por leis e decretos elaborados ao longo do tempo, e de mecanismos de controle já fragilizados, tem-se que as regulamentações vigentes mostram-se insuficientes para estabelecer limites à *propriedade cruzada* ou mesmo para

⁴² CARVALHOSA, Modesto. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 440-441

⁴³ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial – as estruturas**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 144

⁴⁴ LIMA, Venício A. e RABELO, Braulio S. 2015.

⁴⁵ Ibid.

cumprir o Art.220, §5, da CRFB/88, que proíbe o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação.⁴⁶

Para além disso, parece necessário destacar um outro fenômeno que passou a ocorrer recentemente em nosso país, “a entrada de igrejas e organizações religiosas na esfera da decisão de redes nacionais de televisão e rádio.”⁴⁷

É possível afirmar, segundo o Professor Eugênio Bucci, que religiões – principalmente de matizes católicas e evangélicas – conduzem uma boa parte dos negócios de radiodifusão, contrariando, assim, princípios constitucionais, principalmente o previsto no art.19 da CRFB/88, o qual prevê a laicidade do Estado. O raciocínio é simples

Citemos a Constituição, agora em seu artigo 19: “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”. Ora, se o Estado não pode, sob nenhuma justificativa, deixar-se conduzir por interesses religiosos – exatamente para que todas as modalidades de fé recebam tratamento igual e tenham igualmente assegurados os seus direitos -.será que a radiodifusão, definida pela Constituição como “Serviço Público”, poderia ser conduzida por esses mesmos interesses? A resposta é não, evidentemente.⁴⁸

O problema não se constitui, ressalva o autor, pelo fato dos cultos religiosos ocuparem espaços em emissoras brasileiras, e sim no de comandarem a radiodifusão. Pois, pelo motivo de ser um serviço público, a Radiodifusão deveria ser orientada por parâmetros laicos tal como o Estado.⁴⁹

Diante disso, pode-se destacar dois complicadores que surgem desta relação entre as igrejas e as redes de rádio e televisão. O primeiro é a possibilidade de confusão entre os recursos da igreja e os advindos da emissora, o que contrariaria a legislação tributária

O regime tributário reservado às igrejas, que gozam de benefícios especiais, não tem compatibilidade com o que vale para as emissoras comerciais. Se as duas estruturas

⁴⁶ BAYMA., Israel Fernando de Carvalho. **A Concentração Da Propriedade De Meios De Comunicação E O Coronelismo Eletrônico No Brasil**. Disponível em:

<<http://donosdamidia.com.br/media/documentos/RelatorioIsrael.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015. p .4

⁴⁷ BUCCI, Eugênio. **O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p.97

⁴⁸ Ibid. p.98

⁴⁹ Idem

se confundem, se há transfusão de recursos entre entidades religiosas e empresas de comunicação social, fica aberta uma possibilidade de sonegação, ainda que não intencional.⁵⁰

O segundo, conforme Bucci é o surgimento cada vez maior, de partidos políticos que se identificam às igrejas ou suas doutrinas.

Esses partidos, sorrateira ou mesmo ostensivamente, veiculam suas mensagens, sobretudo em períodos eleitorais, nas emissoras com as quais se identificam. Outra vez, isso afronta os princípios da Constituição, cuja coerência interna ensina que os serviços públicos – como o de radiodifusão, prestado pelas emissoras (concessionárias) de rádio e televisão – não podem ser orientados segundo critérios partidários.⁵¹

Este proselitismo religioso-partidário, não encontra nenhum limite ou parâmetro legal que possa regular seu constante crescimento. Assim, conforme o autor, pode-se dizer que “a raiz do problema está na ausência de um marco regulatório para a radiodifusão.”⁵²

É importante frisar que as questões abordadas até agora vão muito além do direito econômico ou da ilegalidade, uma vez que os meios de comunicação devem ser tratados como elementares para o pleno exercício de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão. A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos⁵³, inclui neste direito “a liberdade de buscar, receber e divulgar informações e ideias, sem consideração de fronteiras e por qualquer meio de transmissão.”

Nesse sentido o documento dispõe que,

2. Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacionais ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.⁵⁴

Desta forma, pode-se dizer que a situação atual dos meios de comunicação conspira contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram o

⁵⁰ Ibid. p.98 -99

⁵¹ Ibid. p.99

⁵² Ibid. p.99

⁵³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração De Princípios Sobre Liberdade De Expressão**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=26&IID=4>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

⁵⁴ Ibid.

pleno direito dos cidadãos à informação. Devendo, portanto, as concessões de rádio e televisão serem concedidas a partir de critérios democráticos que busquem garantir a igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos.⁵⁵

2- FORMAS E MODELOS DE REGULAMENTOS

Antes de analisar mais detalhadamente as formas de regulamentação, objetivo deste capítulo, é imprescindível que se trace algumas ponderações a respeito das diferenças entre regulamentação e censura.

2.1- Regulamentação *versus* Censura

O jornalista Octavio Penna Pieranti, ao tentar diferenciar regulamentação de censura, afirma que eles são conceitos separados por uma linha tênue: “A censura não deixa de ser uma forma de regular conteúdo, porém, nem todas as formas de regular conteúdo correspondem à censura.”⁵⁶

Assim, o autor traça algumas características que considera fundamental para que se configure a censura. Como a “proibição explícita e prévia da divulgação de um determinado conteúdo, seja por meio de ordens expressas (por telefone, mensagens ou outros meios), seja por meio da obstrução física (atuação direta dos censores)”; ou “coerção física *a posteriori*, com a apreensão de edições e agressões físicas aos profissionais, amplamente utilizadas durante o regime militar”; ainda é possível mencionar uma censura disfarçada, através de auxílios diretos, publicidade oficial, empréstimos facilitados e a juros baixos oferecidos à empresas de mídia favoráveis ao governo e negados àquelas que a ele se opõem; e por último, uma maneira interna, nas redações, a partir de pressões dos empregadores sobre os profissionais, complementada pela “ausência de mecanismos específicos, como a cláusula de consciência, que deem ao repórter o direito de se opor à divulgação de determinado

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ PIERANTI, O. P. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Fgv, 2008.

conteúdo que não esteja em consonância com o que foi apurado, sem risco de sofrer punições”⁵⁷

Nesse sentido, Pieranti conclui que “a ação, no caso do Estado, no tocante ao conteúdo, não precisa ser proibitiva, podendo primar pelo delineamento de diretrizes consideradas de interesse coletivo”⁵⁸,

Não obstante, é comum observar o termo censura surgir constantemente quando o debate em torno da mídia recai sobre a questão da regulamentação. Como exemplo, pode-se citar a campanha feita em meados de 2014 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que buscava associar uma declaração feita pela Presidenta Dilma Rousseff, sobre seu comprometimento com a regulação econômica da mídia, com a ideia de censura e totalitarismo.⁵⁹

Esta estratégia não se faz sem razão. Conforme visto no capítulo anterior, nossos meios de comunicação se encontram, predominantemente, nas mãos de interesses privados. Assim, baseados em uma estratégia retórica, conforme analisa Edgar Rebouças,⁶⁰ os grandes grupos midiáticos obstam, sistematicamente, o debate. A fim de manter seus privilégios, apresentam-se como guardiões de um dos princípios fundamentais do cidadão, notadamente, a liberdade de expressão, de forma que esta lhes pareça pertencer institucionalmente, acusando assim, toda proposta de regulamentação dos meios de comunicação como uma tentativa de censura.

Pascual Serrano, jornalista, assinala que a liberdade de expressão muitas vezes é utilizada para se referir à liberdade de imprensa. Esta que deveria consistir, a princípio, em garantias para que todos os cidadãos pudessem se organizar e criar meios de comunicação, cujos conteúdos não fossem controlados nem censurados pelos poderes do Estado.⁶¹ Daí que

⁵⁷ Ibid, p. 135-137

⁵⁸ Ibid. p. 139

⁵⁹ LIMA, José Antonio. PSDB também apela para o medo do eleitor. **Carta Capital**. São Paulo, 29 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/carta-nas-eleicoes/psdb-tambem-apela-para-o-medo-do-eleitor-5338.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

⁶⁰ REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Líbero**, São Paulo, v. 17, n. , p.41-49, jun. 2006. Disponível em: <<http://casperlibero.edu.br/revista-libero/libero-edicao-17/>>. Acesso em: 23 abr. 2015

⁶¹ SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In.: MORAES, Dênis; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopolística à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013. P.71

para os primeiros pensadores liberais, como Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill, o estabelecimento de uma imprensa independente, que estivesse livre da censura e do controle do estado, era vital para o desenvolvimento de uma política democrática, onde a diversidade de opiniões pudesse ser expressa e onde as atividades daquele que governa pudessem ser examinadas, criticadas e, se necessário, restringidas. (THOMPSON, 2011, p. 29).⁶²

Pode-se dizer que a partir do século XIX, com o avanço da industrialização e massificação dos meios de comunicação, o acesso a esses meios se tornaram cada vez mais caros.

Nesse sentido, Serrano observa que o direito à liberdade de imprensa é reduzido apenas a um determinado setor social, uma vez que, vive-se em um sistema de economia de mercado em que os meios de comunicação requerem grandes investimentos e um alto grau de industrialização. Não havendo, em lugar algum, um meio de comunicação forte e influente que tenha sido criado a partir da organização de um grupo de cidadãos. “Portanto, confundir liberdade de imprensa com liberdade de expressão é como igualar o direito a saúde ao direito de se criar um hospital e colocá-lo em funcionamento.” Isto posto, o direito de imprensa não deve ser visto como um direito de cidadania no geral, mas sim como o direito do empresário de operar num determinado setor.⁶³

Na prática, confunde-se uma liberdade pública, a de imprensa – extensão da liberdade de expressão – com um bem privado, reflexo de interesses pessoais dos que têm, à sua disposição, os meios de comunicação.⁶⁴

Pode-se depreender disso que a liberdade de imprensa não garante a liberdade de expressão dos cidadãos, pois, para que alguns possam receber as informações, é necessário garantir que outros possam transmiti-la. E, conforme expõe Pascual Serrano, esse direito “é propriedade de um oligopólio de poucas empresas de comunicação. Consequentemente, a

⁶² THOMPSON, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. P.29

⁶³ SERRANO, loc. Cit.

⁶⁴ PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes (2006). Liberdade de Imprensa e Administração Pública Brasileira: Relação de Dependência ou Independência? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV. P. 12

mídia corporativa não exerce o direito de liberdade de expressão, e sim à censura, já que decide o que será publicado ou não.”⁶⁵

A liberdade de expressão – que eles chamam de liberdade de imprensa – também deve nos assegurar conhecer as reclamações das associações de ecologistas, sindicatos, advogados de direitos humanos; em suma, vozes críticas que tem algo a dizer. [...] No entanto, são os meios de comunicação que têm o poder para levar essas vozes até os cidadãos. Desta forma, a mídia não exerce o direito à liberdade de expressão, mas o direito a censura, na medida em que decide o que nós, cidadãos, vamos conhecer e o que não. Em uma democracia de verdade, o cidadão não pode ficar nas mãos de empresas de comunicação privadas sem participação democrática, como acontece habitualmente. Ele deve ter assegurado o direito de informar e ser informado. Em síntese, no atual sistema de mercado não são os governos que aplicam a censura, são os meios de comunicação.⁶⁶

Ou ainda, segundo Lima, é legítimo concluir, “que a grande mídia brasileira usa da omissão deliberada de informações para proteger seus interesses, contrariando a liberdade de expressão e os direitos da cidadania de acesso à informação.”⁶⁷

Desta forma, pode-se dizer que a objetividade, a diversidade e a amplitude da cobertura dos meios de comunicação, bem como a capacidade de supervisionar o governo e os agentes privados, são limitadas pelos filtros de seus controladores.

“A partir do momento em que se constata que os meios de comunicação representam a voz de poucos, não mais se admite a ideia de que eles constituem o espaço público no qual flui a diversidade de comunicação de uma sociedade.”⁶⁸

Neste contexto, Pieranti destaca dois principais motivos pelos quais a regulamentação deveria ser feita, principalmente no que tange o conteúdo.

O primeiro, se deve ao fato de os cidadãos sofrerem a ação dos meios de comunicação, que por sua são permeados por interesses ideológicos. Desta forma, cabendo ao Estado “primar pela defesa do interesse coletivo, ele deve se posicionar diante da ação dos meios, resguardando direitos individuais e coletivos”. Já o segundo motivo destacado corresponde a própria defesa da liberdade de expressão, “por meio do oferecimento de canais

⁶⁵ SERRANO, Pascual, op. cit. P.76

⁶⁶ Ibid. p.78

⁶⁷ LIMA, 2010, p.97

⁶⁸ ARAÚJO, B. S. R. de. A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 80-81

obrigatórios aos cidadãos para que eles exponham livremente seus pensamentos e tenham-nos difundidos.”⁶⁹

Desse modo, afirma o jornalista, expressar-se já não é, em si, suficiente, é preciso garantir mecanismos para ser ouvido.⁷⁰

Diante destas breves colocações, percebe-se que, ao contrário do que defendem os detentores dos meios de comunicação, a regulamentação da mídia não pode ser considerada uma censura, mas, pelo contrário, uma necessidade para a plenitude de um país democrático.

É certo que os meios de comunicação representam a melhor garantia de ampla expressão do pensamento e de fiscalização das ações públicas. Mas à margem dessa matriz emancipadora, em que a informação funciona como instrumento de liberdade, temos também as implicações de suas disfunções, onde ela resta à disposição dos grandes interesses; de alguma maneira poderia dizer que, assim como não há democracia sem meios de comunicação livres, igualmente não há democracia com meios de informações livres, sem qualquer forma de limite⁷¹

Assim, faz-se necessário uma regulamentação não só a fim de desmanchar os oligopólios e acabar com as propriedades cruzadas dos meios de comunicação, mas também, que abranja conteúdos veiculados por estes, pois, conforme relatório realizado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), tal recurso visa garantir a eficácia de direitos fundamentais,

Há muitos motivos para que essa regulação exista e seja sempre aperfeiçoada. É necessário garantir: proteção dos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos, contra material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, contra a propaganda enganosa etc; proteção do direito à informação correta; proteção da sociedade, com o respeito às normas culturais e aos costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e a proteção das crianças e adolescentes.⁷²

⁶⁹ PIERANTI, 2008, p. 139

⁷⁰ Idem

⁷¹ CAVALCANTI FILHO, José Paulo. O drama da verdade (ou discurso sobre alguns mitos da informação). **Observatória da Imprensa**. São Paulo, jan. 2005. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/congresso-em-lisboa/o-drama-da-verdade-ou-discurso-sobre-alguns-mitos-da-informacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

⁷² UNESCO. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Debates Ci**, Brasília, n. 7, fev. 2011. p.29 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

Neste sentido, serão analisados a seguir modelos de regulamentações já existentes e em funcionamento em diversos países, assim como as propostas apresentadas para o nosso país.

2.2- Exemplos de Marcos Regulatórios no Mundo

Apesar de existirem diversas leis e órgãos responsáveis pela regulamentação dos meios de comunicação em países como Uruguai, Venezuela, França, entre outros, analisar-se-á como exemplos os modelos adotados pelos Estados Unidos, Reino Unido e Argentina.

2.2.1- Estados Unidos e a Federal Communications Commission (FCC)

Em 1934 foi promulgado nos Estados Unidos o *Communications Act*, diploma que regulamentou os meios de comunicação e criou a *Federal Communications Commission* (FCC), uma agência governamental independente. Embora o *Telecommunications Act*, de 1996, tenha alterado algumas normas, a Comissão detém, ainda hoje, o poder na regulamentação das comunicações.⁷³

A FCC, visando o interesse público bem como suas conveniências e necessidades, possui competência para controlar toda comunicação eletrônica no país, inclusive nos casos de mudança ou surgimento de novas tecnologias, conforme o entendimento das Cortes judiciais estadunidenses.⁷⁴

Especificamente naquilo que se refere à radiodifusão, a FCC é responsável pelas licenças das frequências de rádio e televisão, pela renovação e eventual cassação das mesmas e pela supervisão do correto uso das estações e algumas questões atinentes ao conteúdo daquilo que é transmitido. Para isso, ela conta com o poder de expedir normas gerais regulamentando estes pontos, evidentemente dentro dos limites que lhe foram conferidos pelo *Communications Act*. A Comissão também deve manifestar-se e aprovar qualquer venda de emissora ou transferência de controle acionário de um grupo para outro.⁷⁵

⁷³ LOPES, 1997. p. 239

⁷⁴ Ibid. p.240

⁷⁵ Idem.

Ainda nesse sentido, um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), aponta dentre as atribuições da Comissão

1. Regular as comunicações interestaduais e internacionais; 2. Regulamentar a disposição de meios de comunicação adequados para todas as pessoas; 3. Por meio da comunicação por cabo ajudar na segurança nacional; 4. Conduzir processo de leilões, bem como aplicar sanções a empresas descumpridoras das normas vigentes.⁷⁶

Foi a partir de 1993 que a FCC recebeu autorização legislativa para passar a outorgar faixas de espectro de forma competitiva. Desde então, a comissão adota normalmente um sistema de leilões de várias rodadas, com regras específicas para cada um dos serviços.⁷⁷

Com relação às outorgas de serviço de radiodifusão, um estudo comparativo realizado pela ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), aponta que elas são concedidas baseadas nos anseios da comunidade local, sendo avaliadas a partir do critério do interesse público.⁷⁸

Válido ressaltar que a Comissão não exerce nenhum tipo de controle expresso sobre o conteúdo veiculado pelos radiodifusores,

Espera-se que os radiodifusores tenham plena consciência das questões e problemas de suas comunidades e da importância de utilizar a radiodifusão para despertar a atenção para as questões locais. Os radiodifusores têm plena liberdade na escolha do conteúdo que vai ao ar. A censura pela FCC é expressamente proibida pela Constituição e pelo Communications Act e, portanto, a FCC não exerce qualquer forma de fiscalização sobre a programação. No entanto, a FCC está autorizada a multar ou cancelar a outorga de uma estação caso, por exemplo, exiba linguagem obscena ou indecente no período em que é provável que exista um público ouvinte/telespectador de crianças. Neste caso, seria possível considerar que a

⁷⁶ MENEZES, Monique. A regulação no setor de telecomunicações e comunicação no Brasil. In: CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de (Org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: tendências**. Brasília: Ipea, 2012. p. 331. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_panoramadacomunicacao_volume04_2012.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015.

⁷⁷ BIGLIAZZI, Renato. Estados Unidos. In: BRASIL. ANATEL. . **Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais**. Brasília: Anatel, 2007. p. 30. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=207307&assuntoPublicacao=EstudoComparativodeModelosRegulatóriosNacionais&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=207307.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

⁷⁸ Ibid. p. 36

programação se tornou um indício de que o serviço não está sendo prestado de acordo com o critério do interesse público (*public interest standard*).⁷⁹

Entretanto, Guilherme Pereira Pinheiro escreve que, embora não exista esse controle direto referente ao conteúdo das programações, ele é exercido de maneira indireta através de restrições à participação cruzada nos meios de comunicação. Como exemplo, “a proibição de um grupo ou indivíduo controlar uma estação de televisão e uma editora de jornal no mesmo mercado ou mais de seis estações de rádio e duas de televisão no mesmo mercado”⁸⁰, norma essa alvo de constantes tentativas de reformas.

Ainda, segundo o estudo realizado pelo Ipea, a FCC procura dar transparência aos mecanismos utilizados no controle público de diversas formas, desde a “disponibilização do orçamento anual ou a divulgação do plano estratégico quinquenal até a produção de informativos diários com documentos e relatórios e a realização de reuniões mensais abertas ao público.”⁸¹

2.2.2- Reino Unido e o *Office of Communications (Ofcom)*

Criado em 2002 e regulamentado pela Lei das Comunicações de 2003, o *Office of Communications* (Ofcom) é o principal órgão responsável pela regulamentação dos setores de comunicação e telecomunicações do Reino Unido.⁸²

Órgão independente dos outros poderes – apesar de prestar contas e informações ao Parlamento – o Ofcom concentra funções que antes eram exercidas por cinco entes diferentes, cabendo a ele regular sobre questões referentes à Telecomunicações, Radiodifusão, Televisão por Assinatura, Internet e Produção Audiovisual.⁸³

Nesse sentido, seus principais deveres

são ‘promover os interesses de cidadãos em relação a assuntos de Comunicação’ e ‘promover os interesses de consumidores em mercados relevantes, por meio da

⁷⁹ Idem

⁸⁰ PINHEIRO, Guilherme Pereira. **A Comunicação Social Eletrônica No Brasil: Marco Regulatório E Convergência Tecnológica**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/3559/3/GUILHERME_PINHEIRO.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015 .p. 96

⁸¹ MENEZES, 2012, p.332

⁸² BARBOSA, Beatriz Costa. **Violações De Direitos Humanos E Regulação De Conteúdo Na Tv: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11289>>. Acesso em: 30 abr. 2015 P.53

⁸³ MENEZES, op. cit. p.335

promoção da concorrência quando for apropriado'. Suas competências incluem, entre outras, a gestão do espectro, a proteção de consumidores, questões de direitos autorais no mundo online, promoção da educação para a mídia e regulação de conteúdo. São obrigações mais específicas, por exemplo, garantir uma ampla variedade de serviços de rádio e TV de alta qualidade e alcance; manter a pluralidade na oferta da radiodifusão; aplicar a adequada proteção dos telespectadores contra conteúdo ofensivo ou danoso e contra a injustiça e a violação da privacidade.⁸⁴

Dessa forma a Ofcom deve levar em conta diversos fatores no exercício de suas funções, como

a concorrência de mercado; as diferentes necessidades e interesses de todas as pessoas que desejam utilizar o espectro eletromagnético; padrões de qualidade no serviço de radiodifusão que garantam um nível apropriado de liberdade de expressão; a defesa da vulnerabilidade de crianças e daqueles que estejam em necessidade de proteção especial; as necessidades das pessoas com deficiência física, de idosos e daqueles com baixa renda; a opinião do público e dos consumidores; os interesses difusos das pessoas em diferentes partes do Reino Unido (incluindo zona rural e urbana) e das diferentes comunidades étnicas.⁸⁵

Assim, não é incomum observar a realização de consultas públicas no que se refere à concessão de licenças para empresas ou grupos. “Essas consultas também são utilizadas para saber a opinião da população a respeito das possíveis taxas cobradas, bem como seus reajustes.”⁸⁶

Embora a Ofcom preze pela não intervenção, conforme os parâmetros de regulação, ela não obsta em “intervir de maneira firme, efetiva, fundamentada e proporcional,”⁸⁷ quando necessário.

Assim, a autora Beatriz Costa Barbosa escreve que, referente à regulamentação de conteúdos a Ofcom possui o Conselho de Conteúdos. Composto por pessoas com vasta experiência em radiodifusão, ele é o responsável por regular os “padrões de conteúdo das emissoras de rádio e TV públicas e privadas e de representar os interesses da população em aspectos que não podem ser garantidos simplesmente pela competição e pelas forças de mercado.”⁸⁸

⁸⁴ Barbosa, 2013. P.53

⁸⁵ Idem

⁸⁶ MENEZES, op. cit. p. 334

⁸⁷ Barbosa, op. cit. P.74

⁸⁸ Ibid. p.75

A regulação referente a dano e ofensa é considerada pelo Conselho como uma regulação negativa de conteúdo – ou seja, de um tipo de conteúdo que não deve ser veiculado. Dentro deste conceito, o Ofcom considera o emprego, entre outros, dos seguintes tipos de conteúdo: linguagem ofensiva, violência, sexo, violência sexual, humilhação, aflição, violação da dignidade humana, linguagem ou tratamento discriminatório por motivos de idade, deficiência, gênero, raça, religião, crença e orientação sexual.⁸⁹

A autora destaca ainda que o Código de Radiodifusão, principal ferramenta de trabalho do Conselho de Conteúdo, não proíbe a veiculação de material considerado ofensivo, contanto que ela seja justificada pelo contexto da programação. Assim, “o dever do regulador é garantir que, ao mesmo tempo em que dispõem de um apropriado nível de liberdade de expressão, os radiodifusores adotem o que a lei britânica chama de ‘padrões geralmente aceitos’ de conteúdo.”⁹⁰

2.2.3- Argentina e a *Ley de Medios*.

Aprovada em 2009, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (LSCA) ou “Lei de Meios”, como ficou conhecida, trouxe uma séria de regulamentações não só referente à radiodifusão, mas também ao setor audiovisual como um todo, o qual é, segundo a Lei, compreendido como

[...] a atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de serviço de comunicação audiovisual, produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade é proporcionar programas ou conteúdos sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entreter ou educar o público em geral através de redes de comunicação eletrônica. Compreende a radiodifusão televisiva, direcionada a receptores fixos, receptores móveis e também os serviços radiodifusão sonora, independente do suporte utilizado, ou via satélite, com ou sem assinatura em qualquer um dos casos (artigo 4º, Ley 26.522).⁹¹

Em substituição ao antigo decreto regulatório, datado ainda da ditadura (Decreto-lei 22.285, de 1980), a Lei de Meios se destacou no cenário latino-americano tanto pelo seu conteúdo, como pela forma com que foi realizada a sua elaboração. Visto que esta foi conduzida pelo governo mesmo com a oposição do maior grupo midiático do país e contou

⁸⁹ Ibid. p.75-76

⁹⁰ Idem.

⁹¹ LARA, Glauciene Diniz. **DESCONCENTRAÇÃO NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ARGENTINA: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios**. 2013. 344 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p.165 Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13894/1/2013_GlaucieneDinizLara.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

com ampla colaboração popular através da realização de vinte e quatro fóruns em todas as regiões do país, com a participação de mais de doze mil pessoas.⁹²

Até o fim de julho de 2009, 24 fóruns foram realizados, tendo como sede principalmente as universidades públicas. Manifestações também foram recebidas pela internet. Ao fim das consultas, mais de 1200 sugestões foram apresentadas ao anteprojeto. Algumas delas podem ser identificadas no texto final, que manteve a indicação da origem da proposta.⁹³

Destacam-se no novo marco legal três novidades:

1) a arquitetura institucional do órgão regulador, a Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afscsa), criada para aplicar e fiscalizar o cumprimento da lei. A diretoria da Afscsa é formada por um colegiado de representantes do Executivo, do Parlamento e da sociedade civil. Além disso, a Lei 26.522 cria um conjunto de instituições para garantir a pluralidade nas decisões e a participação da sociedade civil na regulação da comunicação audiovisual;

2) os dispositivos legais capazes de promover a desconcentração de propriedade, como o artigo 45, que fixa o número de licenças permitidas, e o 161, que determina a adaptação de conglomerados multimidiáticos a esse limite no prazo de um ano;

3) a descentralização da produção de conteúdos, objetivada pelo capítulo V da Lei 26.522, mas principalmente pelo artigo 65, que fixa cotas de produção própria, nacional e independente, e pelo artigo 63, que restringe a formação de redes com os canais da capital a 30% da programação diária. Esses limites objetivam reverter uma tendência histórica no país de retransmissão dos conteúdos produzidos em Buenos Aires.⁹⁴

É importante lembrar que, logo depois de promulgada a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, em outubro de 2009, a oposição ajuizou uma ação no Juizado Federal de Mendoza questionando a legalidade dos trâmites legislativos que culminaram na aprovação do Texto Normativo. Diante da propositura, a juíza responsável pela ação suspendeu a aplicação da Lei de Meios em todo o âmbito nacional.⁹⁵ Somente após a declaração de constitucionalidade da norma pela Suprema Corte Argentina, em junho de 2010, é que a lei passou a ser efetivamente aplicada, a partir da elaboração de diversos decretos e resoluções.⁹⁶

⁹² Ibid. p.20

⁹³ Ibid. p.129

⁹⁴ Ibid. p.22

⁹⁵ Ibid. p.130

⁹⁶ Ibid. p.208

Apesar de ser uma norma recente e da existência de outros contratempos na aplicação da Lei – como o caso da ação de movida pelo Grupo “Clarín”, maior conglomerado midiático da Argentina, que só foi finalizada em 2013⁹⁷ – já é possível observar algumas modificações no setor, não só ao tocante à concentração da propriedade, como escreve Glauciene Diniz Lara

A entrada de novos atores na comunicação audiovisual foi efetiva para os entes estatais. Escolas, universidades, governos provinciais e municipais receberam mais de mil autorizações para explorar o serviço e os povos indígenas, que representam 1,5% da população, já possuem dezessete rádios FM e um canal de TV.

Mas a cota de 33% do espectro para as sociedades sem fins lucrativos, uma das medidas capazes de desconcentrar e equilibrar o setor, ainda está longe de ser cumprida, o que gera descontentamento e protestos de algumas associações. Apenas 18 licenças foram outorgadas para as cooperativas e 13 para as demais associações, mas nenhuma delas em grandes cidades como Buenos Aires, Córdoba e Rosário, onde ainda não houve a normalização do espectro.⁹⁸

Mas também no tangente ao conteúdo:

com base nos informes de conteúdos da TV aberta, é possível identificar algumas tendências de mudança nos tipos de conteúdos produzidos: um aumento na quantidade de horas emitidas na TV aberta, queda na retransmissão de programas da grande Buenos Aires no interior; aumento da produção própria de conteúdos em algumas regiões argentinas; aumento da emissão de produção independente; e crescimento da programação infantil nos canais privados. As mudanças provam que a Lei 26.522 já impacta a produção de conteúdo, mas essa tendência é lenta, pois as porcentagens de produção própria, independente e infantil ainda estão aquém dos limites legais.⁹⁹

2.3 - Brasil e a dispersão normativa – em busca de perspectivas

Para além da fragilidade legislativa estudada no primeiro capítulo, no Brasil configura-se também uma verdadeira dispersão das normas e órgãos responsáveis pelo setor. Assim,

⁹⁷ SUPREMA Corte da Argentina declara a Lei de Meios constitucional. **G1**. São Paulo, out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/suprema-corte-argentina-declara-constitucional-lei-de-imprensa.html>>. Acesso em: 10 maio 2015.

⁹⁸ Lara, op.cit. p.311

⁹⁹ Ibid. p.312

A dispersão legislativa é refletida indiretamente na dispersão regulatória. Atualmente, diversos órgãos estão envolvidos na regulação da atividade de radiodifusão no Brasil. O Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, por exemplo, supervisiona a classificação indicativa dos programas de televisão. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é o regulador da concorrência. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997, é a autoridade reguladora independente responsável pelas telecomunicações, que também fiscaliza o cumprimento da normatização técnica por parte das emissoras de rádio e TV. Por fim, o Ministério das Comunicações é o responsável, entre outras prerrogativas, por fiscalizar o cumprimento das normas de conteúdo pelos radiodifusores. Seu regimento interno (aprovado pela Portaria 313, de 23 de junho de 2003) diz que compete à Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica e ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços, órgão a ela vinculado, supervisionar, fiscalizar e controlar o cumprimento das leis, regulamentos e normas relativos aos serviços de radiodifusão e, sendo necessário, propor a instauração de Processo de Apuração de Infrações (PAI) dos serviços de radiodifusão.¹⁰⁰

Diante disso, percebe-se que o órgão responsável por realizar a fiscalização de conteúdo dos radiodifusores não é independente do Executivo, pelo contrário, cabe ao Ministério das Comunicações monitorar e aplicar eventuais sanções por desrespeito a normas vigentes na exploração do serviço. Embora um convênio realizado entre o Ministério e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em operação desde 2011, tenha dado competência para a agência fiscalizar o cumprimento dos contratos, também no que tange o conteúdo, ainda cabe ao órgão do executivo a decisão final acerca das sanções a serem aplicadas.¹⁰¹

Embora existam competências expressas para a fiscalização do conteúdo veiculado, tanto da ANATEL como do Ministério das Comunicações, os padrões a serem observados em termo de programação ainda são “previstos em forma de princípios genéricos na Constituição e na legislação ordinária.”¹⁰²

Nesse sentido, o professor Edgar Rebouças aponta que o judiciário tem sido o principal responsável por estabelecer limites referentes aos conteúdos

O Poder Judiciário, por sua vez, apenas nos últimos anos, passou a exercer um papel importante, principalmente em temas ligados ao conteúdo da mídia, devido ao fato de estar sendo provocado com frequência pelos ministérios públicos federais e estaduais. Estes, sim, vêm ocupando papel de destaque, quanto ao acompanhamento do conteúdo das concessionárias de televisão, com seus procuradores propondo

¹⁰⁰ Barbosa, 2013. p.60

¹⁰¹ Idem

¹⁰² Idem

ações, como a suspensão da exibição de programas que atentam contra os direitos humanos ou que exibem conteúdos inadequados para determinados horários da programação.¹⁰³

Assim, aponta Veridiana Alimonti, as bases principiológicas para que a comunicação social no Brasil seja regulamentada estão dadas. Contudo, é necessário “romper com a dissociação entre os princípios e as normas que instrumentalizam essa política; superar o padrão dos princípios como declaração inatingível que termina por legitimar o monólogo na comunicação brasileira.”¹⁰⁴

Sendo preciso, para tanto, continua a autora, que a Constituição de 1988 seja utilizada para o estabelecimento de políticas públicas que efetivem um processo de comunicação mais democrático,

Isso significa tanto uma alteração da regulação infraconstitucional quanto a configuração de uma dinâmica mais participativa de definição e implementação dessas políticas. Através delas se disciplina o exercício da atividade econômica alinhado às suas finalidades públicas e se planeja concretamente o caminho para a constituição de um fluxo de “duas mãos” no processo de comunicação, buscando superar as desigualdades nesse processo.¹⁰⁵

Foi em busca da concretização desses direitos que os movimentos sociais ligados a comunicação social participaram de forma ativa da primeira e única Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009.

Convocada pelo Governo Federal e coordenada pelo Ministério das Comunicações, a Confecom contou com a participação de representantes do Poder Público, da Sociedade Civil e da Sociedade Civil Empresarial, que se reuniram com o objetivo de elaborar propostas orientadoras para a formulação da Política Nacional de Comunicação através de um debate amplo, democrático e plural com a sociedade brasileira.

Nesse sentido, debateram-se assuntos divididos em três eixos principais: Produção de Conteúdo; Meios de distribuição; e Cidadania: Direitos e Deveres. Essas discussões

¹⁰³ REBOUÇAS, 2006, p. 44

¹⁰⁴ ALIMONTI, Veridiana. **Entre mercadorias e democracias nas políticas para televisão no Brasil: lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente**. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 226 Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26022015-162337/publico/Dissertacao_VeridianaAlimonti.pdf>. Acesso em: 04 maio 2015.

¹⁰⁵ Ibid. p.227

culminaram na aprovação de 633 diretrizes sobre assuntos diversos como distribuição, conteúdo, financiamento, fiscalização, todas disponíveis no site do Ministério das Comunicações¹⁰⁶. Tais diretrizes deveriam servir como norte para a regulamentação dos meios de comunicação.

Para além disso, em 2012 foi lançada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) a campanha “Para Expressar a Liberdade”, que visa a coleta de assinaturas para a propositura de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, a chamada Lei da Mídia Democrática.¹⁰⁷

Elaborado conjuntamente por diversas entidades, o referido projeto visa, conforme prevê o Artigo primeiro, regulamentar os princípios elaborados em nossa Constituição:

Artigo 1 - Este projeto de lei dispõe sobre a comunicação social eletrônica, de forma a regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal.¹⁰⁸

Nesse sentido, o corpo da lei busca regulamentar assuntos como o monopólio e o oligopólio, estabelecer princípios claros para a concessão dos meios radiodifusores, promover a diversidade regional, étnico-racial, de gênero, classe social, etária e de orientação sexual, dentre outras elaborações visando garantir

o direito à comunicação e a liberdade de expressão de todos os cidadãos e cidadãs, de forma que as diferentes ideias, opiniões e pontos de vista, e os diferentes grupos sociais, culturais, étnico-raciais e políticos possam se manifestar em igualdade de condições no espaço público midiático. Nesse sentido, ele deve reconhecer e afirmar o caráter público de toda a comunicação social e basear todos os processos regulatórios no interesse público.¹⁰⁹

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério das Comunicações. **Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009**. 2012. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acesoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>>. Acesso em: 10 maio 2015.

¹⁰⁷ FNDC. **Uma nova lei para um novo tempo**. 2015. Disponível em: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/uma-nova-lei-para-um-novo-tempo/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

¹⁰⁸ LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA. Disponível em: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/>>

¹⁰⁹ FNDC. **Por uma nova lei da comunicação**. Disponível em: <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

Entretanto, embora os movimentos em prol da democratização da mídia estejam se organizando em torno do assunto é contrapartida do governo é praticamente inexistente, conforme expõe Veridiana Alimonti

O governo, por seu turno, é historicamente conivente ou não dá a devida prioridade à reunião de forças suficientes ao enfrentamento das desigualdades na comunicação brasileira. Se nas gestões de Luís Inácio Lula da Silva foram tentadas, sem sucesso, algumas iniciativas mais ousadas nessa direção, fazendo-se a honrosa menção à criação da EBC e à própria Confecom, as mais de 700 resoluções dessa Conferência estão longe de ser referência no governo de Dilma Rousseff. Da mesma forma, o projeto de um novo marco regulatório das comunicações foi sendo adiado até que deixou de existir. O que se realizou, ao contrário, foram alterações fragmentadas na legislação (em geral infra-legal), que não afetam estruturalmente os problemas apontados. Interessa uma menção, contudo, aos aspectos positivos já comentados da Lei n. 12.485/2011. 1 (Lei do Serviço de Acesso Condicionado)¹¹⁰

Desta maneira se faz necessária a superação das desigualdades, afirma à autora, tarefa esta que nunca foi simples, e muito menos consensual. Sendo preciso, portanto, o fortalecimento mútuo entre mobilização social e vontade política. E, antes de tudo, o reconhecimento da existência da injustiça e a incompatibilidade da organização institucional, dos instrumentos legais e das políticas já em curso com a urgência de solucioná-la.¹¹¹

Neste sentido, não é possível pretender a formulação coerente de políticas públicas na comunicação se elas não estiverem fundadas no reconhecimento da desigualdade no processo de comunicação e na busca de sua superação para que, também aqui, os desiguais possam se tornar partícipes. Aliás, disso depende uma participação mais equânime na própria dinâmica política, dada a grande influência dos meios de comunicação sobre ela.¹¹²

É importante frisar que a questão da regulamentação não significa acreditar que a partir dela todos serão capazes de ser produtores e difusores em iguais condições. Mas garante uma possibilidade de disputa do espaço público, principalmente no que tange a televisão, já que, conforme Eugênio Bucci, “o que é invisível para as objetivas da TV não faz parte do espaço público brasileiro.”¹¹³

Assim, para esclarecer a importância de regulamentar e democratizar os meios de comunicação é indispensável compreender o espaço em que estes estão inseridos em nossa

¹¹⁰ ALIMONTI, 2014, p.227

¹¹¹ Idem

¹¹² Idem p.210

¹¹³ BUCCI, Eugênio. **Brasil em tempo de TV**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 1997. p.13

sociedade, a correlação de poderes existentes entre eles e os princípios democráticos, e, sobretudo, seu papel fundamental na construção do imaginário coletivo.

3- O QUARTO PODER

No Século XVIII, Montesquieu, em sua obra “O espírito das Leis”, sustentava que para a superação do absolutismo real era preciso que a sociedade se organizasse a partir de três poderes autônomos e independentes, definidos como: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Ele previa que essa separação seria suficiente para trazer um funcionamento pleno para a democracia.¹¹⁴

Entretanto, Ignacio Ramonet observa que, com o passar do tempo, apesar democráticos, o poderes passaram a cometer certos abusos.¹¹⁵ Assim, no período da Revolução Francesa “o termo ‘Quarto Poder’ foi cunhado para se referir aos meios de comunicação da época. Essa denominação sugeria que a mídia passaria a ser o poder cidadão que vigiaria os outros três.”¹¹⁶ Agindo, desta maneira, como uma espécie de contrapoder aos poderes clássicos.

Ramonet demonstra a importância dos meios de comunicação dentro de um contexto democrático ao afirmar que estes possuem um papel fundamental no processo de elaboração e construção da opinião pública, assim

Como disse Pierre Bourdieu, “a opinião pública não existe, ela é o reflexo dos meios de comunicação”; se não existisse comunicação de massa, não haveria opinião pública, e sim pressupostos ou crenças. A opinião pública pressiona os poderes legítimos e, além disso, transmite a eles seu descontentamento ou sua desaprovação em relação a tal ou qual medida, sendo um agente indispensável para o bom funcionamento da democracia atual.[...] É por esse motivo que falamos em quarto poder, ele é uma espécie de contrapoder, um contrapeso aos poderes legítimos na democracia.¹¹⁷

¹¹⁴ RAMONET, Ignácio. Meios de Comunicação: um poder a serviço de interesses privados?. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013. p.64.

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ Ibid. p.72

¹¹⁷ Ibid. p.65

É nesse sentido que John. B. Thompson vai apontar para a dimensão simbólica dos meios de comunicação. Segundo o autor, eles se relacionam com a produção, o armazenamento e a circulação de conteúdos significativos tanto para os indivíduos que os produzem como para os que recebem.¹¹⁸ O autor afirma que

É fácil perder de vista esta dimensão simbólica e preocupar-se tão somente com os aspectos técnicos dos meios de comunicação. Estes aspectos técnicos são certamente importantes, como veremos; não deveriam, porém, obscurecer o fato de que o desenvolvimento dos meios de comunicação é, em sentido fundamental, uma reelaboração do caráter simbólico da vida social, uma reorganização dos meios pelos quais a informação e o conteúdo simbólico são produzidos e intercambiados no mundo social e uma reestruturação dos meios pelos quais os indivíduos se relacionam entre si.¹¹⁹

Desta forma, Thompson defende que a produção, transmissão e recepção dos significados das formas simbólicas produzem uma espécie de poder “capaz de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e da transmissão” dessas formas simbólicas. É essa capacidade que o autor denomina “Poder Simbólico”¹²⁰.

Assim fazendo, servem-se de toda sorte de recursos que descreverei como “meios de informação e comunicação”. Estes recursos incluem os meios técnicos de fixação e transmissão; as habilidades, competências e formas de conhecimento empregadas na produção, transmissão e recepção da informação e do conteúdo simbólico (que Bourdieu chama de “capital cultural”); e o prestígio acumulado, o reconhecimento e o respeito tributados alguns produtores ou instituições (“capital simbólico”). Na produção de formas simbólicas, os indivíduos se servem destas e de outras fontes para realizar ações que possam intervir no curso dos acontecimentos com consequências as mais diversas. As ações simbólicas podem provocar reações, liderar respostas de determinado teor, sugerir caminhos e decisões, induzir a crer e a descreer, apoiar os negócios do estado ou sublevar as massas em revolta política.¹²¹

Na medida em que as instituições de mídia passaram a despertar interesses econômicos de grande escala, os conglomerados midiáticos iniciam um processo de aglutinação da posse dos meios técnicos, informações e, conseqüentemente, da produção

¹¹⁸ THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. 15. ed. Petropolis: Vozes, 2014, p.35

¹¹⁹ Idem

¹²⁰ Thompson informa, em uma nota de rodapé, que, embora tenha emprestado o termo de Bourdieu, o uso que faz deste se diferencia em vários aspectos, principalmente no que tange o pressuposto, utilizado por Bourdieu, da existência de um “desconhecimento” por parte dos que estão submetidos ao poder.

¹²¹ THOMPSON, op. cit. p.42

formas simbólicas. Nesse sentido, Pascual Serrano vai observar que, o poder econômico, no desenvolver da economia de mercado, passou a intervir e influenciar, inclusive, nas funções dos três poderes clássicos. Entretanto, nesses poderes foram implantados mecanismos que visassem garantir a democracia e o controle público com maior ou menor efetividade. Sendo o Quarto Poder o único que “se viu totalmente permeado e submetido ao poder econômico.”¹²²

Foi principalmente a partir do processo de liberalização econômica nas décadas de 1980 e 1990, observa Dênis de Moraes,¹²³ que houve o favorecimento da entrada no capital financeiro nos mercados de comunicação de vários países.

Bancos e fundos de pensão passaram a investir atraídos pela expectativa de alta rentabilidade com a explosão digital. Isso significou uma intersecção cada vez maior entre o capital financeiro e o capital midiático, cujas principais evidências são: a) garantia de suporte financeiro à aguda internacionalização da indústria de bens simbólicos; b) financiamentos bancários a compras, fusões e infraestrutura tecnológica; c) sociedades e participações cruzadas que asseguram aos bancos cotas acionárias e parcerias em projetos de entretenimento (parques temáticos, superproduções de Hollywood, turnês de astros da música pop); e d) interferência do *trade* financeiro em ações estratégicas dos conglomerados de comunicação¹²⁴

Diante disso, José Arbex Júnior faz uma observação no sentido de apontar que a indústria da comunicação não se submeteu apenas aos interesses econômicos do mercado mundial, mas também “aos jogos de poder que regulamentem esse próprio mercado”, o que acarretou na transformação desta em parte integrante do “império oligopolizado da informação.”¹²⁵

Neste contexto, aponta Ignácio Ramonet¹²⁶, os meios de comunicação ao serem apropriados pelo poder econômico, passaram a atuar não mais como contrapoder, mas como um poder complementar para oprimir ou manter a sociedade no estado atual. Não admitindo nenhum tipo de controle ou contraposição.

Os poderes estabelecidos numa democracia – como, por exemplo, o partido ou a coligação dominante numa sociedade – têm que suportar uma oposição, que é um

¹²² SERRANO, 2013. p.72

¹²³ MORAES, Dênis de. Sistema midiático, mercantilização cultural e poder mundial. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder:** da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013. p.24.

¹²⁴ idem

¹²⁵ ARBEX JÚNIOR, José. **Showrnlismo:** a notícia como espetáculo. 2. ed. São Paulo: Casa Amarela, 2001. p.98

¹²⁶ RAMONET, 2013. p.64

contrapoder. Não se pode construir uma democracia com a tirania da maioria sobre a minoria, a democracia só funciona se as minorias tiverem direitos e não forem subjugadas pela maioria.[...] Mas quem critica o poder midiático? Em nossa sociedade, ele é o único sem um contrapoder. Portanto não é democrático. Não estamos questionando a liberdade de expressão, estamos dizendo que os meios de comunicação, em nome dessa liberdade, não aceitam nenhum tipo de crítica. Mas a questão é: Não aceitam em nome da liberdade de expressão ou da liberdade de empresa? O que eles defendem? No geral, a liberdade de empresa. Se você critica a instituição midiática será imediatamente excluído do jogo democrático.¹²⁷

Assim, para Serrano o poder midiático se transformou em uma extensão dos grupos empresariais e expressa, em alguns casos, uma força mais relevante sobre os outros três. Por exemplo, observa o autor que, ao reagir com agressividade às políticas progressistas na América Latina, os meios de comunicação exercem uma oposição política quase partidária a esses governos, transformando-se em um ator político fundamental.¹²⁸

Diante disso, José Arbex Jr. afirma que a Televisão adquiriu o “poder de definir ou não o que será acontecimento político, assim como o âmbito geográfico em que esse acontecimento será conhecido”.¹²⁹

Para além disso, conforme Serrano, ainda é possível afirmar que, sob o manto da liberdade de imprensa, o poder midiático adquiriu um nível de impunidade sob o qual possibilitou utilizar-se de seu local privilegiado para desmoralizar todas as tentativas e iniciativas de poderes legítimos e democráticos, os quais queiram discutir seus privilégios, utilizando-se até mesmo mentiras, insultos e manipulações.

Em 31 de outubro de 2011, o jornal espanhol *El País* trouxe o título “Juízes ameaçam a liberdade de imprensa na América Latina”, como se os juízes latino-americanos tivessem feito um acordo para atentar contra a liberdade de imprensa. Simplesmente aplicavam legislações aprovadas de maneira democrática e legítima por governos e parlamentos – e, com base nessas leis, alguns meios de comunicação estavam sendo condenados por mentiras, calúnias ou apologia ao crime.¹³⁰

Nesse sentido, Moraes tenta resumir as principais características do sistema midiático contemporâneo e aponta três características como fundamentais; “a capacidade de fixar sentidos e ideologias, interferindo na formação da opinião pública e em linhas predominantes do imaginário social”; sua capacidade de apropriação de diferentes

¹²⁷ Ibid. p.66

¹²⁸ SERRANO, 2013. p.72

¹²⁹ ARBEX JUNIOR, José, 2001. p.32

¹³⁰ SERRANO, op. cit.. p.73

significados para tentar conglomerar em si todos os léxicos, “a serviço de suas conveniências particulares”; e, por último, o poder de inculcar e celebrar a vida para o mercado, “a supremacia dos apelos consumistas, o individualismo e a competição”. Por isso, aponta o autor, “os projetos mercadológicos e as ênfases editoriais podem variar, menos um ponto-chave: operam, consensualmente, para reproduzir a ordem do consumo e conservar hegemonias constituídas.”¹³¹

Vivemos claramente uma inversão na relação entre o público e o privado, onde o poder midiático, ou na concepção de Thompson, o poder simbólico, atua para garantir interesses diversos do coletivo.

Então, a fim de delinear um entendimento acerca das razões desta inversão Maria Rita Kehl¹³² adota a hipótese lançada por Guy Debord, em 1960, sob a qual aduz que vivemos em uma sociedade regulada não mais pela política ou pela religião, “nem pela repressão imposta pelas diversas pedagogias, mas sim pelo espetáculo”. Portanto,

Na sociedade do espetáculo, o impacto midiático dos eventos é tão mais importante do que seu papel na história ou suas consequências políticas, que adquire autonomia sobre todos os outros aspectos envolvidos em um acontecimento. Até mesmo o fato de que os acontecimentos são engendrados pelos homens, únicos agentes da história (ainda que não detenham controle sobre ela), é apagado diante de as dimensão espetacular.¹³³

3.1- Os Meios de Comunicação e o Espetáculo

Guy Debord, filósofo, agitador social e diretor de cinema, publicou em 1967 sua principal obra, “A Sociedade do Espetáculo”, onde analisa as formas de construção e manutenção da sociedade espetacular.

Já em sua primeira tese o autor define o ponto de partida para a sua análise

¹³¹ MORAES. 2013, p.20

¹³² KEHL, Maria Rita. Visibilidade e espetáculo. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 142

¹³³ Idem

Toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de *espetáculos*. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação.¹³⁴

Nesse sentido, Maria Rita Kehl analisa o Espetáculo como uma expansão da Indústria Cultural preconizada por Adorno em 1947. Pode-se dizer que “da indústria cultural à sociedade do espetáculo, o que houve foi um extraordinário aperfeiçoamento técnico dos meios de se traduzir a vida em imagem, até que fosse possível abarcar toda a extensão da vida social.”¹³⁵

Para Debord, o espetáculo pode ser visto como um momento histórico em que a mercadoria passa a ocupar todos os aspectos da vida social. “Não se consegue ver nada além de mercadoria – o mundo que se vê é o seu mundo.”¹³⁶ Assim, a sociedade espetacular é modificada pela economia, mas para se transformar, apenas, em mundo da economia.¹³⁷

É nesse contexto que a alienação se torna central para Debord. O termo – aqui entendido como a ação pela qual um indivíduo, um grupo, uma instituição ou uma sociedade se tornam alheios, estranhos, aos resultados ou produtos de sua própria atividade, ou à natureza na qual vivem, ou a outros seres humanos¹³⁸ – vai ser o principal responsável pela separação dos homens, pois

Com a separação generalizada entre o trabalhador e o que ele produz, perde-se todo ponto de vista unitário sobre a atividade realizada, toda a comunicação pessoal direta entre os produtores. Seguindo o processo de acumulação dos produtos separados, e da concentração do processo produtivo, a unidade e a comunicação tornam-se atributos exclusivos da direção do sistema. A vitória do sistema econômico da separação é a proletarização do mundo.¹³⁹

Assim, o autor vai dizer que a origem do espetáculo pode ser atribuída à perda de unidade do mundo, onde este, diante da abstração do trabalho e da produção, assume um caráter de “linguagem comum da separação.” Ou seja, o espetáculo é uma parte do mundo que

¹³⁴ DEBORD, Guy. **A Sociedade do espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. p.13

¹³⁵ KEHL, Maria Rita. O espetáculo como meio de subjetivação. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias**: ensaios sobre televisão. São Paulo: Boitempo, 2004. p.44

¹³⁶ Debord, op. cit. p.30

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ BOTTOMORE, T. B.; GUIMARÃES, Antonio Monteiro. **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, c1988. xi, p. 5

¹³⁹ Debord. Op. cit. p.22

se representa como superior as outras, e reúne de volta os homens, mas os “reúne como separado.”¹⁴⁰

É importante destacar que essa passagem para o mundo da economia gerou uma mudança significativa no modo dos homens se representarem

a primeira fase da dominação da economia sobre a vida social acarretou, no modo de definir toda a realização humana, uma evidente degradação do *ser* para o *ter*. A fase atual, em que a vida social está totalmente tomada pelos resultados acumulados da economia, leva a um deslizamento generalizado do *ter* para o *parecer*, do qual todo “ter” efetivo deve extrair seu prestígio imediato e a sua função última. Ao mesmo tempo, toda a realidade individual tornou-se social, diretamente dependente da força social.¹⁴¹

É assim que o espetáculo cria a tendência de *fazer ver*, “servindo-se da visão como o sentido privilegiado da pessoa humana”, mesmo que o olhar não seja suficiente para identificar o espetáculo.¹⁴²

Nesse contexto a produção de imagens adquire fundamental relevância nas relações, uma vez que o espetáculo se constitui como “uma relação social entre pessoas, mediadas por imagens”¹⁴³.

Assim, os meios de comunicação, embora representem apenas a superfície do Espetáculo, passam a desempenhar um papel importante na organização do mundo contemporâneo.

Se o Espetáculo, tomado sob o aspecto restrito dos ‘meios de comunicação de massa’, que são sua manifestação superficial mais esmagadora, dá a impressão de invadir a sociedade como simples instrumentação, tal instrumentação nada tem de neutra: ela convém ao automovimento total da sociedade. [...] se a administração dessa sociedade e qualquer contato entre os homens só se podem exercer por intermédio dessa força de comunicação instantânea, é porque essa ‘comunicação’ é essencialmente unilateral; sua concentração equivale a acumular nas mãos a administração do sistema os meios que lhe permitem prosseguir nessa precisa administração.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Ibid. p.23

¹⁴¹ Ibid. p.18

¹⁴² Idem

¹⁴³ Ibid. p.14

¹⁴⁴ Ibid. p.20

É diante dessa sociedade espetacular, onde as imagens passam a ser centrais nas relações humanas que a Televisão vai ganhar destaque. Podendo ser considerada a “mais espetacular tradução da indústria cultural”¹⁴⁵. Segundo Maria Rita Kehl, o poder da “obra de arte total”, imaginada por Adorno, em lograr êxito na expressão da realidade social, como se fosse verdadeiro conteúdo, através da harmonização da palavra, da imagem e da música, seria potencializado pela televisão na medida em que esta se caracteriza por ser um veículo doméstico, cotidiano e onipresente, sendo a principal ponte entre a “individualidade privatizada e o espaço público que ela (TV) ocupa, ou melhor, substitui”¹⁴⁶

A televisão tornou-se, desde o pós guerra até hoje, um emissor de imagens tão onipresente e uniforme a ponto de ocupar o lugar imaginário do Outro nas sociedades onde ela impera. As mensagens televisivas, em especial a publicidade em sua unidade técnica oferecem imagens à identificação e enunciados que representam, para o espectador, indicações sobre o desejo do Outro

O “triunfo do capital investido” na televisão é a consagração da plasticidade do próprio capital, este acontecimento simbólico que afirma sua onipresença através das imagens, a tal ponto que o comentário de Adorno poderia ser hoje complementado por Guy Debord: “o espetáculo é a outra face do dinheiro: o equivalente geral abstrato de todas as mercadorias. (...) O espetáculo é o dinheiro que apenas se olha”¹⁴⁷

Nesse sentido, Maria Rita Kehl vai apontar que a televisão, ao se constituir como o mais avançado meio de comunicação e difusão de imagens, e sua inevitável associação com a lógica da acumulação de capital, desenvolveu aos poucos um novo espaço de visibilidade paralelo ao da área Política, tornando-se concorrente no “estabelecimento das linhas de força do poder e autônomo em relação à política tradicional.”¹⁴⁸

Assim, é possível afirmar que

A dimensão das estratégias de poder e dominação, presentes em qualquer sociedade, ao mesmo tempo se desloca e se apaga na sociedade do espetáculo. A arena da visibilidade política desloca-se do foro onde os homens negociam e as decisões são tomadas, para o das imagens que parecem mais adequadas ao espetáculo dos telejornais. Essa mesma operação de deslocamento do espaço onde se exerce o poder funciona de modo a apagar suas linhas de força. É que o trabalho aparentemente

¹⁴⁵ KEHL, 2004, p.43

¹⁴⁶ Ibid. p.46

¹⁴⁷ Idem

¹⁴⁸ Ibid p.155

informativo, de tudo mostrar – ou seja, de traduzir todas as operações em imagens – esconde justamente aquilo que determina essas operações¹⁴⁹

Dessa forma a autora afirma que o espetáculo tem como base o ocultamento, nem sempre proposital, de tudo aquilo que não se pode compreender a partir da linguagem das imagens, e, também, de tudo que depende do trabalho de simbolização do pensamento e dos discursos. “Assim, ‘o espetáculo organiza com maestria a ignorância do que acontece e, em seguida, o esquecimento daquilo que, apesar de tudo, pode tornar-se conhecido.’”¹⁵⁰

Nesse sentido, observa Kehl, na sociedade espetacular a dimensão dos ideais é dispensada a favor da dimensão do consumo. Ou seja, “(s)e a lógica que rege o espetáculo é a mesma da acumulação do capital e da circulação de mercadorias, sua eficiência não depende do pretexto de nenhum ideal.”¹⁵¹ Logo, uma vez que toda a imagem, até mesmo a jornalística que carregue informações fundamentais para a sociedade, possui o caráter de mercadoria, ela passa a ser reduzida à dimensão do *aparecimento*.¹⁵²

É considerando essa dimensão que Eugenio Bucci afirma que os meios de comunicação, em especial os meios eletrônicos, passaram a constituir em si um “novo espaço público, ou um espaço público expandido”¹⁵³, principalmente a Televisão.

Esse lugar que a TV fabrica na atualidade alimenta-se de uma convergência de outros meios e junto com eles compõe um gigantesco novelo em torno do planeta. O que conduz as linguagens desse novelo é o olhar, o que me permite propor a TV como forma hegemônica desse novelo, hoje constituído por um sistema complexo que envolve teias eletrônicas feitas de satélite, ondas eletromagnéticas, feixes de *laser* e redes de computadores. Fora disso não há vida. O que não é visível não existe. O que não tem visibilidade não adquire cidadania.¹⁵⁴

É nesse sentido que Kehl passa a compreender a inversão do público pelo privado. Uma vez que a os meios de comunicação ao constituírem-se como um novo espaço público, carregam para este uma sujeição dos indivíduos a imagens pretensamente neutras, onde nenhum líder é responsável pelo ideal ali presentificado, “as quais os sujeitos se sentem impelidos a corresponder.” É isso que consiste o caráter totalitário desta sujeição: “o discurso

¹⁴⁹ Ibid. p.143

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Ibid p.157

¹⁵² Ibid. P.156 - 157

¹⁵³ BUCCI, Eugênio. A Crítica de Televisão. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004. p.30

¹⁵⁴ Ibid. p.33-34

onipresente da televisão, que está em toda a parte, aparentemente não é de responsabilidade de *ninguém*. Parece tão inquestionável quanto a voz de Deus.”¹⁵⁵

Assim, toda a visibilidade apresentada pela sociedade do espetáculo funciona, por fim, para ocultar com “muita eficácia e distanciar ainda mais do homem comum os mecanismos de poder.”¹⁵⁶

Se a televisão ocupa hoje a esfera pública, o espaço privilegiado do encontro virtual entre os membros da sociedade do espetáculo é o espaço onde ela impera: o espaço doméstico. Paradoxalmente, o império da televisão é o reino da invisibilidade, retirado do espaço (público) onde se tece a teia das relações de poder que determinam, para cada um, seu lugar, sua história e sua importância nesta vida. A privacidade doméstica é o reino onde deveria imperar, feliz, o sujeito consumidor da publicidade, cercado das comodidades e das engenhocas que ele supostamente deveria ser capaz de comprar – mas na estrita privacidade, ele praticamente não existe. **A televisão é a grande mediadora entre estes dois espaços, uma mediadora tão poderosa que chega a abarcar a cena pública que a princípio deveria simplesmente transmitir.**¹⁵⁷ (grifou-se)

Portanto, definidas as funções dos meios de comunicação frente à sociedade espetacular – de não só mediar as relações, mas também de se constituir como um verdadeiro espaço público onde impera a lógica da mercadoria e, onde os indivíduos se identificam a partir das imagens produzidas por estes –, parece fundamental mencionar, mesmo que superficialmente, como essas funções se desenvolveram em nosso país.

3.2- Televisão e a formação do subjetivo brasileiro.

Diante do o rápido avanço das tecnologias, e o surgimento acelerado de mídias alternativas que utilizam, por exemplo, a internet como meio de comunicação, o papel desempenhado pela Televisão atualmente pode gerar alguns questionamentos.

A fim de melhor situar a proporção de usuários dos meios de comunicação a pesquisa TIC Domicílios, realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI), busca mapear as diversas localidades do país com o intuito de verificar qual a abrangência de cada meio. Assim, os resultados apresentados em 2013, apontam que apenas 48% da população urbana e

¹⁵⁵ KEHL, 2004. p.159

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Ibid. 160

15% da população rural possuem acesso a internet.¹⁵⁸ Em contrapartida, quando analisada a presença de televisores nos ambientes domésticos a porcentagem passa 98% da população urbana e 95% na área rural.¹⁵⁹

Frente a este levantamento, percebe-se que a Televisão é, ainda hoje, o meio de comunicação mais abrangente e, conseqüentemente, o principal responsável pela formação da opinião pública brasileira. Motivo pela qual passa-se a uma análise da sua influência sob subjetivo nacional.

Para o Professor Eugênio Bucci, umas das problemáticas que envolvem a Televisão é o fato de esta ser discutida como uma mera transportadora de conteúdos, uma simples passagem entre emissor e um receptor. O maior problema dessa concepção, afirma, “é que ela ajuda a esconder ou a camuflar a função fundante dos chamados meios de comunicação, sobretudo dos meios eletrônicos: o de constituir e conformar o espaço público.”¹⁶⁰

É diante dessa observação que o autor vai afirmar: “O espaço público brasileiro começa e termina nos limites postos pela televisão.”¹⁶¹

Assim

O que é invisível para as objetivas da TV não faz parte do espaço brasileiro.[...]Dentro desses limites, o país se informa sobre si mesmo, situa-se dentro do mundo e se reconhece como unidade. Diante da tela, os brasileiros torcem unidos nos eventos esportivos, choram unidos nas tragédias, acham graça, unidos, dos palhaços que aparecem.[...]

A vida privada brasileira se alimenta da mesma luz. É pela TV que as crianças ingressam no mundo do consumo, aprendendo a desejar mercadorias. [...] A televisão consolida, com suas novelas, seus noticiários e seus programas de auditório, os trejeitos e gestos apaixonados nas cidades do interior, o modo de vestir, de olhar ou não olhar para o vizinho.¹⁶²

Não se deve, entretanto, atribuir aos telespectadores um caráter meramente passivo, sujeitos a qualquer tipo de manipulação por parte dos programadores de televisão.

¹⁵⁸ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (São Paulo). **TIC Domicílios e empresas 2013**: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. p. 476 Disponível em: <http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_EMP_2013_livro_eletronico.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015.

¹⁵⁹ Idem. P 471

¹⁶⁰ BUCCI, 2004. p.30

¹⁶¹ BUCCI, 1997. p.11

¹⁶² Ibid. p.11-12

Thompson vai apontar que no processo de recepção os indivíduos podem apropriar-se das formas simbólicas produzidas de maneiras diversas àquelas para as quais foram pensadas. Assim, “mesmo que os indivíduos tenham pequeno ou quase nenhum controle sobre os conteúdos das matérias simbólicas que lhe são oferecidas, eles os podem usar, trabalhar, e reelaborar de maneiras totalmente alheias às intenções ou aos objetivos dos produtores.”¹⁶³

Nesse sentido, Bucci afirma que a Televisão

Não inventa, não impõe, não condiciona diretamente, ele tem os instrumentos para regular, quer dizer ela consegue ordenar hábitos dispersos em códigos reconhecíveis e unificadores. Ela não determina o que cada um vai fazer ou vai pensar, não há um cérebro maquiavélico por trás de cada emissora procurando doutrinar a massa acrítica [...] a massa de telespectadores não obedece irrefletidamente o que vê na tela; o que acontece é que a televisão se apresenta com os mecanismos necessários para integrar as expectativas diversas e dispersas, os desejos e as insatisfações difusas, consegue incorporar novidades que se apresentem originalmente fora do espaço que ela ocupa e, em sua dinâmica, vai dando os contornos do grande conjunto, com um tratamento universalizante das tensões¹⁶⁴

Retornando a ideia deste meio como o elemento constituinte do espaço público brasileiro, o Professor apresenta a televisão como o principal responsável por unificar, no plano do imaginário, um país desunido e marcado por abismos sociais no plano do real.

Para compreender esse raciocínio é necessário fazer uma análise conjunta do desenvolvimento da televisão e da política brasileira a partir dos anos de 1970. No que pese a TV Tupi ter feito sua primeira transmissão ao vivo em 1950, foi somente sobre jugo dos militares que este meio descobriu a própria vocação.¹⁶⁵

O projeto de integração nacional, uma das prioridades da ditadura militar, era uma consequência lógica do que há época era conhecido por Doutrina de Segurança Nacional.

Segundo aquele ideário, o território brasileiro, para estar a salvo das influências subversivas dos inimigos externos e internos (os militantes comunistas), precisava estar inteiramente sob controle de um veículo de comunicação abrangente, onipresente, forte e unificador.¹⁶⁶

¹⁶³ Thompson, 2014. p.67

¹⁶⁴ BUCCI, 1997. p.12

¹⁶⁵ BUCCI, Eugênio. Ainda Sob o Signo da Globo. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.p.222

¹⁶⁶ Ibid. p.223

Diante disso, a televisão foi escolhida como o veículo de comunicação responsável para desempenhar tal função.

Para tanto o estado teria de garantir a infraestrutura para as telecomunicações; a iniciativa privada daria conta do resto. À Embratel – Empresa Brasileira de Telecomunicações, nascida estatal nos anos 1960 e privatizada mais tarde – foi confiada a missão de amarrar o país-continente pelas telecomunicações, com antenas e satélites. À televisão foi confiada a tarefa de, via Embratel, unificar no plano imaginário o povo brasileiro.¹⁶⁷

Não se pode afirmar, porém, continua o autor, que toda a potência atual da televisão tenha sido resultado apenas de um plano de gabinete, mas “não fosse essa estratégia dos governos militares, e o Brasil não teria a televisão que tem. A TV no Brasil é produto de uma das poucas estratégias nacionais que deram certo.”¹⁶⁸

Bucci chama a atenção para o fato de que a intenção do projeto de integração nacional não era resolver as tensões e as violentas contradições presentes da sociedade da época. Mas sim “relega-las a um plano inferior e, a despeito delas, forjar a unidade no plano superior (justamente o que não é o plano do real).”¹⁶⁹

A emissora escolhida para desempenhar essa função foi a Globo, não apenas a motivos políticos frente à clara adesão da mesma aos desígnios do governo autoritário, mas igualmente pelo talento artístico e competência empresarial que caracterizavam a nova rede, e carregavam em si valores também ideológicos. Assim, a “Globo impôs o modelo brasileiro de televisão: aquela que informa, entretém e, acima de tudo, pacifica onde há tensões e une onde há desigualdades.”¹⁷⁰

Para o governo, não bastava ter, no rádio, *A voz do Brasil*. Era preciso ter na TV o *Jornal Nacional* (que foi ao ar pela primeira vez em 1º de setembro de 1969), e era o preciso que ele fosse produto de uma emissora privada, uma representante da sociedade civil.

Assim, uma característica natural dos meios de comunicação de massa - de ser avessos ao exercício da crítica, uma vez que a crítica não une audiências, mas divide-as – ganhou, com a formação da televisão brasileira, dimensões de virtude moral, como se fosse uma vantagem congênita do veículo. O que, por sua vez, gerou uma outra especificidade: se a ditadura precisava da TV para a sua sustentação política, a TV passou a precisar da ditadura para o seu sucesso junto ao público, pois

¹⁶⁷ Idem

¹⁶⁸ Idem

¹⁶⁹ BUCCI, 1997. p.17

¹⁷⁰ BUCCI, 2004. p.223

a sua glória dependia da apologia da pátria, da unidade apoteótica, dependia do êxtase da integração nacional. Assim como Deus, a pátria tornou-se o grande fator da unificação eletrônica.¹⁷¹

Seria lógico supor, comenta Bucci, que o veículo se afastasse do Estado e se adequasse a regras mais democráticas e mesmo subservientes após a queda do regime autoritário e a desconcentração das decisões no poder executivo. Entretanto “deu-se algo menos esperado: a televisão, de beneficiária, converteu-se na fonte do poder político.”¹⁷²

Não há de se falar, aqui, em poder como o lugar comum decorrente da simples manipulações a partir do interesse privado. No Brasil a televisão “é poder porque se confunde com o próprio poder.”¹⁷³ Mesmo que tenha continuado servil ao poder político, pelas limitações de sua própria natureza, ela adquiriu a “prerrogativa de decidir quem seriam os titulares desse poder.”¹⁷⁴

Desde 1989, a televisão – que já tinha organizado a sociedade segundo sua gramática visual e espetacularizada (globalizada e globalizante) e segundo sua condição de prolongamento do estado autoritário – passou a atuar como patrocinadora do poder político. A velha troca de gentilezas e bajulações entre tirania e servilismo degenerou numa inversão que corrompe a possível democracia brasileira.¹⁷⁵

Em decorrência disso, a televisão passou a exercer uma função fundamental na política brasileira: o autor destaca como exemplo o peso desproporcional que a Globo obteve nas eleições de 1989 e 1994, quando desempenhou, nos dois episódios, o papel de buscar a manutenção do *status quo*. O que se explica pela própria vocação deste modelo de televisão, “a de perpetuar a ordem autoritária que o gerou.”¹⁷⁶

Parece necessário destacar o papel desempenhado pelo *Jornal Nacional* na formação do imaginário nacional. Para tanto, é preciso analisar o contexto no qual ele foi inserido. A partir do anos de 1970 e 1980, as telenovelas ocupavam a maior parte da programação e possuíam uma importância fundamental. Responsável por prender mais de 70% dos espectadores, elas contribuíram, ou como menciona Bucci, foram responsáveis por

¹⁷¹ BUCCI, op. cit. p.21

¹⁷² Ibid. p.20

¹⁷³ Ibid. p.18

¹⁷⁴ Ibid. p.20

¹⁷⁵ Idem

¹⁷⁶ Ibid. p.21

inventar e consolidar o “repertório da vida privada brasileira.”¹⁷⁷ Assim, o “telejornalismo entrou na grade de programação encaixando-se entre novelas, como um intervalo factual em meio às obras de teleficção.”¹⁷⁸

A escolha do horário e a intercalação de programação não devem ser visto como mero acaso da repartição do horário nobre. Juntos, telenovela e telejornal formam um dueto afinado

Telenovela e telejornalismo pactuam entre si uma divisão de trabalho para consolidação discursiva da realidade. Por vezes trocando sinais. Enquanto certas formulações do telejornalismo governista mais pareciam peça de ficção, muitos dados da realidade bruta entraram para a pauta nacional a partir das telenovelas. Assuntos que eram tabu no noticiário ganharam o debate público pela porta da telenovela.¹⁷⁹

Esta combinação não é uma exclusividade do nosso país. Para Eugênio Bucci, é possível observar em toda a parte uma espécie de “entrelaçamento entre entretenimento e jornalismo, ou entretenimento e política.” Desta forma, a política ganha uma cobertura de fofoca, enquanto que filmes de ficção passam a resolver, no imaginário, impasses de ordem política. “A ficção sensacionalista acaba fornecendo solução para problemas da vida real, soluções que depois passam a figurar na demagogia política.”¹⁸⁰

Entretanto, este hibridismo entre fato e ficção no Brasil possui algumas especificidades, como a capacidade dos telejornais fingirem que “um movimento de massa não existe, procurando com isso retardar sua entrada no universo da televisão, que é o universo que confere atestado de existência dos fatos.” O autor cita como exemplo a questão do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a pauta da questão agrária, que somente passou a ser reconhecida nacionalmente depois de conquistar um espaço no horário nobre da televisão brasileira, através da novela *O Rei do Gado*, que “falou mais sobre a luta pela terra no Brasil do que todo o telejornalismo brasileiro reunido”¹⁸¹

Bucci vai afirmar assim que

¹⁷⁷ BUCCI, 2004, p.224

¹⁷⁸ Ibid. p.225

¹⁷⁹ Idem

¹⁸⁰ Idem

¹⁸¹ Ibid. p.226

A visibilidade social foi ficando tão amarrada à tela de TV que para ganhar o estatuto de realidade, as coisas precisam aparecer na TV. Pode-se dizer sem o menos risco de exagero que as coisas só acontecem de verdade no Brasil quando acontecem na TV. Isso faz dela uma sede, por excelência, do que chamamos de espaço público, sobre o qual se ergueu o imaginário nacional integrado pela Globo – um e outro são indissociáveis -, o dueto entre ficção e jornalismo foi – e é – fator fundante¹⁸²

Desta forma, afirma o autor, o telejornalismo se organiza hoje como melodrama, e as novelas como uma síntese do país. Para o primeiro, informar já não é mais o suficiente é preciso chamar a atenção, surpreender. “(O)s produtos jornalísticos são produtos culturais e, nessa condição, fazem o seu próprio espetáculo para a platéia”, buscando, como se fossem produtos de entretenimento, formar um vínculo com o consumidor.¹⁸³

Assim, para o Telejornal é necessário entreter, prender a atenção do telespectador e para isso a imagem se torna um meio fundamental e o principal critério para a notícia. É através dela que o melodrama, reproduzido em meio às programações de ficção, vai se construir. É preciso ver.¹⁸⁴

Para o segundo, cabe a função de “proporcionar a ligação entre a percepção do Brasil, digamos, real, que o telespectador experimenta em sua vida prática, e a ficção que ele obtém da TV”¹⁸⁵

[...] o novelão das oito (o núcleo do horário nobre) é obrigado a trazer ao público uma reelaboração estética do próprio país e de suas tensões presentes. Não há escapatória. O novelão das oito trabalha com tramas fictícias, por certo, mas alimentando-as, movendo-as estão as tensões reais vividas pelo telespectador. O diálogo entre a realidade do cidadão e o enredo imaginário sugerido pela novela produz obras que comportam vários níveis de entendimento – e de eficiência.¹⁸⁶

Diante desta missão de integrar o país no nível do imaginário, utilizando a transformação, e confusão, entre o real e a ficção, decorre a afirmação feita por Bucci de que: “A televisão reproduz a exclusão social e o preconceito de classe à medida que integra”¹⁸⁷. Ou seja,

¹⁸² Ibid. p.228

¹⁸³ BUCCI, 1997. p.29

¹⁸⁴ Idem

¹⁸⁵ Idem

¹⁸⁶ Ibid. p.32

¹⁸⁷ Idem

A representação da nacionalidade integrada é inevitavelmente uma redução idealizada, que redundando numa espécie de banalização da imagem das elites. Vêm daí, em boa medida, as polarizações que por vezes detectamos entre o Brasil da TV e o Brasil que entra em ebulição nas ruas (os comícios da campanha das Diretas já, em 1984, não apareciam nos telejornais). Mas esse tipo de polarização logo se equaciona (e os comícios passam a compor a própria memória dos programas jornalísticos).¹⁸⁸

Desta forma, afirma o professor, pode-se dizer que ainda hoje, no Brasil, o que temos na televisão é o produto “daquele velho projeto autoritário.” Ou seja, a autoimagem e a integração brasileira ainda são, em grande medida, formadas pelo modelo que junta notícias e eventos espetaculares com peças de ficção que se confundem com a realidade.

¹⁸⁸ Ibid. p.32

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante pontuar que a discussão abordada neste trabalho está longe de ser esgotada nestas páginas. Entretanto, diante do que foi discutido, pode-se afirmar que a necessidade de regulamentação da mídia deixa de ser mera obrigação legal, para se tornar indispensável à disputa do imaginário coletivo e da construção de uma democracia real.

Tal entendimento surge da percepção dos meios de comunicação como ferramentas poderosas que desempenham funções as quais vão além da simples capacidade de informar.

Como foi visto, as mídias, e em especial a televisão, adquiriram uma forma de poder capaz de não só influir no espaço público como também de determiná-lo. A partir do que Thompson chama de Poder Simbólico (adaptando a teoria clássica de Bourdieu), os meios de comunicação produzem e reproduzem significados e opiniões que podem interferir no pleno funcionamento da democracia. Adotando assim o *status* de Quarto Poder.

Esta compreensão se complementa ao adotarmos a hipótese, discutida por Guy Debord, de que vivemos em uma sociedade do espetáculo, onde os indivíduos vivem separados, alienados, e são unificados pela imagem. Esta por sua vez, ferramenta poderosa para a manutenção espetacular, principal responsável pela transformação do real em imaginário.

Diante desta percepção, a análise da situação dos meios de comunicação em nosso país se torna um pouco mais problemática.

Configurada, conforme definiu Venício Lima, com base em cinco características principais, das quais três foram analisadas cuidadosamente neste trabalho, a radiodifusão brasileira se encontra hoje em completa desarmonia com o que se espera de uma república democrática.

A ausência de regulamentação acarreta não só uma corrupção dos princípios constitucionais, como também um desequilíbrio em uma sociedade que já fora construída tendo como base a desigualdade.

Outra consequência disso é que a concentração dos meios de comunicação no comando de grandes grupos, sejam midiáticos ou religiosos, limita ou define o espaço público brasileiro. Como menciona Eugenio Bucci, no Brasil o que não é visto, e principalmente, o que não é visto na televisão, não existe. É diante deste entendimento que se pode afirmar: nossa existência depende da vontade de poucos.

Neste contexto a regulamentação se torna uma necessidade latente: é preciso democratizar, é preciso garantir que as minorias deixem de ser somente receptores e passem a ser, também, produtores diretos de conteúdo. Repete-se aqui a frase escrita por Pierante: nos dias de hoje falar já não é o suficiente é preciso se fazer ouvir.¹⁸⁹

Não há de se falar aqui apenas em cumprir e regulamentar o texto de lei, fazer isto é reduzir problemática a uma mera questão legal, ao passo que democratizar os meios de comunicação, para além da legalidade, é ocupar o espaço público e retirar das mãos de poucos o poder de construção tanto do imaginário coletivo como da realidade brasileira – aquela que é vista.

Por fim, vale citar Eugênio Bucci ao se referir à televisão brasileira – mas entendendo que tal colocação pode ser aplicada a todos os meios de comunicação. “(O) que temos hoje é uma disputa de paradigmas: ou a televisão continua a delimitar o espaço público, ou o espaço público decide, por suas forças legítimas, disciplinar a televisão que o ocupa.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ PIERANTI, 2008, p.139

¹⁹⁰ BUCCI, 1997, p.21

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

ALIMONTI, Veridiana. **Entre mercadorias e democracias nas políticas para televisão no Brasil**: lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 226 Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26022015-162337/publico/Dissertacao_VeridianaAlimonti.pdf>. Acesso em: 04 maio 2015.

ARAÚJO, B. S. R. de. **A construção da esfera pública no Brasil a partir da Constituição de 1988**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 80-81

ARBEX JÚNIOR, José. **Showrnlismo**: a notícia como espetáculo. 2. ed. São Paulo: Casa Amarela, 2001.

BARBOSA, Beatriz Costa. **Violações De Direitos Humanos E Regulação De Conteúdo Na Tv**: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11289>>. Acesso em: 30 abr. 2015

BAYMA., Israel Fernando de Carvalho. **A Concentração Da Propriedade De Meios De Comunicação E O Coronelismo Eletrônico No Brasil**. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/media/documentos/RelatorioIsrael.pdf>>.

BOTTOMORE, T. B.; GUIMARÃES, Antonio Monteiro. **Dicionário do pensamento marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, c1988. Xi

BRASIL. ANATEL. . **Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais**. Brasília: Anatel, 2007. p. 30. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=207307&assuntoPublicacao=Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=207307.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=207307&assuntoPublicacao=Estudo%20Comparativo%20de%20Modelos%20Regulatórios%20Nacionais&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=207307.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 15 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso: 8 abr. 2015

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 8 abr. 2015

_____. **Lei nº 9472**, de 16 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9472.htm>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. Ministério das Comunicações. **Dados sobre a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009**. 2012. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas->

a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>. Acesso em: 10 maio 2015.

BUCCI, Eugênio. **Brasil em tempo de TV**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 1997.

_____, Eugênio. **O Estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.

CASTRO, Daniel; MELO, José Marques de (Org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: tendências**. Brasília: Ipea, 2012. p. 331. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_panoramadacomunicacao_volume04_2012.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

CARVALHOSA, Modesto. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 440-441

CAVALCANTI FILHO, José Paulo. O drama da verdade (ou discurso sobre alguns mitos da informação). **Observatória da Imprensa**. São Paulo, jan. 2005. Disponível em: <<http://observatoriodaimpresa.com.br/congresso-em-lisboa/o-drama-da-verdade-ou-discurso-sobre-alguns-mitos-da-informacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (São Paulo). **TIC Domicílios e empresas 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. p. 476 Disponível em: <http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_EMP_2013_livro_eletronico.pdf> Acesso em: 25 maio 2015.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. P.70-71

DONOS DA MÍDIA. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015

EKMAN, Pedro e BARBOSA, Bia. **Regulação da mídia não é censura**. Carta Capital, São Paulo, 03 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-nao-e-censura-2340.html>>. Acesso em: 12 abr. 2015

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Propostas dos Jornalistas à Sociedade Civil**. Joinville, 1991. Disponível em:< http://donosdamidia.com.br/media/documentos/Proposta_Jornalistas.pdf> Acesso em: 12 abr. 2015

FNDC. **Uma nova lei para um novo tempo**. 2015. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/uma-nova-lei-para-um-novo-tempo/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. **Por uma nova lei da comunicação**. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

GRAU, Eros Roberto,. **A ordem economica na Constituição de 1988**: (interpretação e critica). 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.138

HERZ, D; OSÓRIO, P. L.; GÖRGEN, J. Quem São os Donos. Carta Capital, São Paulo, v. 8, n. 179, 2002.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação, 2007, **Informativo Concessões de Rádio e Tv**: aonde a democracia ainda não chegou” [on-line], edição 1, acesso em: 10 abr. 2015, disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/revista-concessoes-de-radio-e-tv-%E2%80%A2-onde-a-democracia-ainda-nao-chegou/>>

LEI DA MÍDIA DEMOCRÁTICA. Disponível em:<<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br>> Acesso em: 15 maio 2015

LARA, Glauciene Diniz. **DESCONCENTRAÇÃO NA COMUNICAÇÃO AUDIOVISUAL ARGENTINA**: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios. 2013. 344 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. p.165 Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13894/1/2013_GlaucieneDinizLara.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

LIMA, José Antonio. PSDB também apela para o medo do eleitor. **Carta Capital**. São Paulo, 29 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/carta-nas-eleicoes/psdb-tambem-apela-para-o-medo-do-eleitor-5338.html>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

LIMA, Venício Artur. As “brechas” legais do coronelismo eletrônico. **Aurora**, São Paulo, v. 1, n. 1, set. 2007. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/viewFile/6344/4652>>. Acesso em: 12 abr. 2015

LIMA, Venicio Artur de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos . São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, Venício A. e RABELO, Braulio S. **Monopólio ou oligopólio? Contribuição ao debate**. Observatório da Imprensa, São Paulo, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/ed833_monopolio_ou_oligopolio_contribuicao_ao_debate/> Acesso em: 12 abr. 2015

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1997.

MATTOS, Sérgio, **Um Perfil da TV Brasileira: 40 ANOS DE HISTÓRIA - 1950/1990**/Sérgio Mattos. – Salvador: Associação Brasileira de Agências de Propaganda/ Capítulo Bahia: A TARDE, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; MONTEIRO, Vera. **Licitação e contrato administrativo**. 10a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P.293

MORAES, Dênis; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopolística à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013. P.71

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração De Princípios Sobre Liberdade De Expressão**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=26&IID=4>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. **A Comunicação Social Eletrônica No Brasil: Marco Regulatório E Convergência Tecnológica**. 2008. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/3559/3/GUILHERME_PINHEIRO.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015

REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. **Libero**, São Paulo, v. 17, n. , p.41-49, jun. 2006. Disponível em: <<http://casperlibero.edu.br/revista-libero/libero-edicao-17/>>. Acesso em: 23 abr. 2015

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial – as estruturas**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007

SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Fgv, 2008.

SEGUNDO, Jacson; PEREIRA, Sivaldo. Debates Fundamentais **Direito à Comunicação no Ar: A gestão do espectro eletromagnético brasileiro**. Terceiro Volume da Série Debates fundamentais realizada pelo Observatório da Comunicação. p.7. [S.I.]: Observatório do Direito à Comunicação, 2010. Disponível em: <http://coolmeia.org/bemcomum/arquivo/dossiestgestoespectro_final.pdf> Acesso em: 10 abr. 2015.

SUPREMA Corte da Argentina declara a Lei de Meios constitucional. **G1**. São Paulo, out. 2013. . Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/suprema-corte-argentina-declara-constitucional-lei-de-imprensa.html>>. Acesso em: 10 maio 2015.

THOMPSON, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. P.29

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2014,

UNESCO. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Debates Ci**, Brasília, n. 7, fev. 2011. p.29 Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.