



CURSO DE DIREITO

AMANDA ALBUQUERQUE DIÓGENES

REGULAÇÃO DA RÁDIO-DIFUSÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE
PARADOXOS, DESAFIOS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Fortaleza – 2021

AMANDA ALBUQUERQUE DIÓGENES

REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE
PARADOXOS, DESAFIOS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Monografia apresentada ao curso de
Direito do Centro Universitário 7 de
Setembro, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Professora orientadora: Dra. Eulália
Emília Pinho Camurça.

AMANDA ALBUQUERQUE DIÓGENES

REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE
PARADOXOS, DESAFIOS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário 7 de Setembro,
como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Data de aprovação: Fortaleza,

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eulália Emília Pinho Camurça
UNI7 – Orientadora

Profa. Dra. Germana Parente Neiva Belchior
UNI7 – Membro

Ma. Cristiane Guilherme Bonfim
UFC – Membro

AGRADECIMENTOS

Manifesto a minha gratidão primeiramente a Deus, que a todos nós seres humanos nos agraciou com a vida e com o dom da inteligência. Agradeço a Ele por esta oportunidade de aprimoramento intelectual e pela família e os amigos que me deu, os quais de diferentes e importantes formas fizeram parte desta experiência.

Em segundo lugar, agradeço aos meus amados pais, José Armando e Dilena, pelo incondicional suporte financeiro e emocional. Ao meu pai e ao meu irmão, Armando Júnior, em especial, por todas as vezes que se dispuseram a ouvir pacientemente as minhas divagações e a ler os meus escritos, compartilhando comigo as felicidades e as angústias que inevitavelmente permeiam os caminhos da pesquisa.

Agradeço também ao professor Felipe dos Reis Barroso, por me apresentar este tema tão relevante cujas problemáticas em muito ajudam a elucidar as graves deficiências políticas, econômicas e sociais que marcam a realidade brasileira, pelos empréstimos valiosos de livros, pelas conversas inspiradoras e por todo o incentivo e a orientação que ele tão cordialmente me deu.

Registro ainda o meu especial agradecimento à professora Eulália Camurça, que gentilmente me acolheu como sua orientanda mesmo de última hora e que me ajudou a superar alguns bloqueios pessoais e emocionais na confecção deste trabalho ao me dispensar as doses certas de repreensão e incentivo.

Sou grata ainda aos meus colegas Geovani Carvalho, André Almeida, Mariana Aragão, Thalia Nathiele, Luís Cláudio, Alan Duarte pela companhia agradável que tornou mais divertida e calorosa minha passagem por esta graduação. Especialmente, agradeço a Suinara Almeida Feitosa, minha amiga e colega, por me compreender e me aceitar, por todos os conselhos amoráveis que me deu, por me acolher com carinho em sua casa quando precisei, por compartilhar alegrias e tristezas, por me proporcionar bons diálogos sobre política e outras questões da vida, por me questionar quando necessário, enfim, por todos os momentos que vivenciamos.

Por fim, agradeço à UNI7 e a todo o seu corpo de funcionários e administradores pela seriedade com que exercem toda a plêiade de atividades necessárias ao bom desempenho dessa nobre missão que é educar. Como aluna, sinto-me feliz e privilegiada por ter integrado o corpo discente desta instituição.

“Corrida pra vender os carros
Pneu, cerveja e gasolina
Cabeça pra usar boné
E professar a fé de quem patrocina
Eles querem te vender
Eles querem te comprar
Querem te matar (de rir)
Querem te fazer chorar
Quem são eles?
Quem eles pensam que são?
Quem são eles?
Quem eles pensam que são?”

(ENGENHEIROS DO HAWAII, 2002, *online*)

“[...] trata-se aqui da mídia – esta, sim, a caixa preta da democracia, que precisa de ser aberta e examinada para percebermos quantos instrumentos ocultos, sob o pálio legitimante e intangível da liberdade de expressão, lá se colocam e utilizam para degradar a vontade popular, subtrair-lhe a eficácia de seu título de soberania, coagir a sociedade e o povo, inocular venenos sutis na consciência do cidadão, construir falsas lideranças com propaganda enganosa e ambígua, reprimir e sabotar com a indiferença e o silêncio dos meios de divulgação, tornados inacessíveis, a voz dos dissidentes e seu diálogo com a sociedade, manipular sem limites e sem escrúpulos, a informação, numa aliança com o poder que transcende as raias da ética e tolher, enfim, a criação de uma opinião pública legítima, consciente e oxigenada pelos valores da justiça e da liberdade.”

(BONAVIDES, 2008, p. 64)

RESUMO

Esta pesquisa tem o objetivo de estudar a regulação da radiodifusão – serviços de rádio e TV aberta – no Brasil, com foco maior na televisão aberta em razão do alcance em rede e de sua relevância social, política e econômica. O trabalho justifica-se tendo em vista o fato de que, mesmo diante do avanço crescente das novas mídias digitais, a TV aberta ainda se destaca como um veículo extremamente influente, constituindo-se como um locus privilegiado de expressão, o que se confirma pelo fato de que, enquanto dezenas de milhões de brasileiros ainda não têm acesso à internet, a quase totalidade dos domicílios no país têm acesso à TV aberta. O trabalho pretende responder à pergunta de partida: quais os desafios para regulamentar a radiodifusão de forma a democratizar seu acesso? Para isto, foram deliberados os seguintes objetivos específicos: entender a importância da democratização dos meios para possibilitar a pluralidade de ideias, analisar os paradoxos da regulação no Brasil e explorar paradigmas internacionais que podem iluminar um possível modelo brasileiro. O estudo tem natureza qualitativa cuja metodologia adotada é a abordagem dedutiva e a revisão bibliográfica, construída pela leitura de diversos estudos nacionais e internacionais. Os resultados mostram que o problema não apresenta os avanços necessários para uma mudança paradigmática que já foi experimentada positivamente por diversos países.

Palavras-chave: Radiodifusão. Televisão. Concentração. Regulação Democrática. Liberdade de expressão.

ABSTRACT

This research aims to study the regulation of broadcasting – radio and open TV services – in Brazil, with a greater focus on open television due to its network reach and its social political and economic relevance. This work is justified in view of the fact that, despite the increasing advance of new digital media, open TV still stands out as an extremely influential vehicle, constituting a privileged locus of expression, which is confirmed by the fact that while tens of millions of Brazilians still do not have access to the internet, almost all households in the country have access to open TV. The work intends to answer the starting question: what are the challenges to regulate broadcasting in order to democratize its access? For this, the following specific objectives were deliberated: understand the importance of democratizing the media to enable the plurality of ideas, analyze the paradoxes of regulation in Brazil and explore international paradigms that can illuminate a possible Brazilian model. The study is qualitative in nature and the methodology adopted is a deductive approach and a literature review, built by reading several national and international studies. The results show that the problem does not present the necessary advances for a paradigm shift that has already been positively experienced by several countries.

Keywords: *Broadcasting. Television. Concentration. Democratic Regulation. Freedom of expression.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 REGULAÇÃO ESTATAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA: A QUEBRA DO PARADIGMA HISTÓRICO	19
2.1 MÍDIA, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DEMOCRACIA: PORQUE A PLURALIDADE É IMPORTANTE.....	19
2.2 CONCENTRAÇÃO NA MÍDIA: O ESTADO COMO PROMOTOR DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO	25
3 OS PARADOXOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL	45
3.1 O PREDOMÍNIO DA ATIVIDADE COMERCIAL PRIVADA NA EXPLORAÇÃO DO ESPECTRO RADIOELÉTRICO	47
3.2 A DISTRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES DE RADIODIFUSÃO E A POLÍTICA... ..	56
3.3 AUSÊNCIA DE LIMITES À CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE	64
3.4 A QUESTÃO DA PRODUÇÃO REGIONAL E INDEPENDENTE	68
4 PARADIGMAS REGULATÓRIOS INTERNACIONAIS.....	75
4.1 AUTORIDADE REGULADORA INDEPENDENTE	76
4.2 CONTROLE DE CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE	85
4.3 REGIONALIZAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO E PRODUÇÃO INDEPENDENTE	88
4.4 MÍDIA PÚBLICA	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a regulação democrática da radiodifusão no Brasil. No direito brasileiro, a radiodifusão compreende a transmissão de sons (radiodifusão sonora) e de sons e imagens (televisão) a serem direta e livremente recebidos pelo público em geral (art. 1º, Decreto nº 52.795/63). O que engloba, basicamente o rádio e a TV aberta¹. O enfoque maior deste trabalho privilegia esta última, dada a relevância social, política e econômica e ao seu alcance em rede.

Constitui-se como objetivo geral deste estudo compreender os desafios da democratização da radiodifusão no Brasil. Para tanto, buscou-se, enquanto objetivos específicos: entender as razões que ensejam a necessidade de políticas regulatórias voltadas à promoção da pluralidade e da diversidade de vozes no ambiente midiático e que conduziram a uma mudança na compreensão do papel do Estado com respeito à tutela das liberdades de expressão e de imprensa; investigar as lacunas legais, bem como as inconformidades presentes na atual regulação brasileira em relação ao que dispõe a Constituição e, por último, comparar o quadro regulatório brasileiro com as políticas regulatórias adotadas em outras democracias, buscando caminhos para elaborar um formato para o Brasil.

O cenário que motivou o desenvolvimento da presente pesquisa é o de uma realidade em que os meios de comunicação fazem-se quase onipresentes no cotidiano das sociedades em geral e os conteúdos por estes veiculados são agentes centrais que atuam sobre a mundividência, a construção da identidade e as escolhas políticas dos indivíduos.

No Brasil, a TV aberta ainda se destaca como a mídia mais influente do país, a despeito de um cenário atual marcado por múltiplas telas e formas de consumo *online* de conteúdos audiovisuais. Um dos fatores que atestam isso é o fato de que o meio ainda concentra a maior fatia do bolo publicitário, com uma margem substancial de distância em relação a outras mídias². O fato de a TV aberta ser o alvo principal dos anunciantes sinaliza que ainda é uma forma muito eficiente de se alcançar visibilidade no Brasil na contemporaneidade. Além disso, de acordo

¹ O debate regulatório aqui desenvolvido exclui quaisquer das modalidades de TV paga, que não são legalmente consideradas radiodifusão, submetendo-se a um regramento próprio (Lei 12.485/2011).

² Em 2020, a TV aberta foi a destinatária de 51,9% do total do investimento publicitário no país, enquanto a internet acumulou 26,7% do total. Outras mídias tiveram percentuais bem inferiores (TV por assinatura – 5,9%; Rádio – 4,2%; Jornal – 2%; Revista – 0,6% e cinema (0,1%) (PEZZOTTI, 2021, *online*).

com os dados mais recentes divulgados pelo IBGE, da pesquisa TIC Domicílios 2020, cerca de 20% da população brasileira ainda não têm acesso à web (SHANDWICK; CRUZ, 2021, *online*). Enquanto isso, mais de 96% dos domicílios do país contam com pelo menos um aparelho de TV (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 118) e o sinal das grandes redes, como Globo, SBT, Record, Band e Rede TV, chega gratuitamente a praticamente todos os rincões do país³.

Pesquisa realizada pelo instituto Datafolha em março de 2020 evidencia que as informações veiculadas pela televisão também gozam de maior credibilidade social. Desenvolvida no contexto da pandemia, a pesquisa indagou aos entrevistados se confiavam ou não em notícias sobre o coronavírus veiculadas em jornais impressos, em programas jornalísticos televisivos, radiofônicos, em sites noticiosos, no Whatsapp e no Facebook. O resultado mostrou que a TV lidera em termos de confiabilidade⁴ (MARQUES, 2020, *online*). Ademais, dados da Kantar Ibope Media referentes a março de 2019 revelam que 53% dos assinantes de TV paga assistem apenas aos canais abertos⁵ (FELTRIN, 2019, *online*). Todos esses dados evidenciam a popularidade da TV *broadcasting*⁶ e sua maior capacidade de difundir informações e conteúdos para a sociedade.

No entanto, a despeito de se constituir como um espaço privilegiado para o exercício da liberdade de expressão, e conseqüentemente, como um fator importante na definição da disputa democrática, a TV, como também, o rádio e os jornais constituem-se em sua imensa maioria como organizações comerciais privadas e guiadas, como qualquer outro setor de atividade econômica, por anseios de lucratividade e acumulação. Com isso, não raro, sua missão democrática e o interesse do público em ser bem informado sucumbe perante os interesses de anunciantes e as tendências concentracionistas de mercado, as quais, atuando livremente, são capazes de criar agentes midiáticos tão robustos cujo acúmulo de

³ A Rede TV chega a 99,59% dos municípios. A Globo alcança 98,38%, a Record 89,80%, o SBT 87,92% e a Band 66,30% (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 121).

⁴ 61% dos entrevistados afirmam confiar nas informações veiculadas pela TV. Nos jornais impressos, 56%. No rádio, 50%, nos sites de notícias, 38%. E, por fim, com o menor índice de confiabilidade, o Whatsapp e o Facebook, com 12% (MARQUES, 2020, *online*).

⁵ Os dados foram divulgados pelo Portal UOL e revelam que mais de 53% dos aparelhos de TV por assinatura sintonizam somente 19 canais abertos. Na opinião do autor da notícia, o jornalista Ricardo Feltrin (2019, *online*), “[...] para quem ainda prega a morte iminente da TV aberta, o ranking é um desmentido”.

⁶ Palavra de origem inglesa que significa difundir ou espalhar. É tradicionalmente associada ao rádio e à televisão aberta, referindo-se a uma forma específica de transmissão de conteúdos e mensagens caracterizada por ser unidirecional e dirigida a muitos receptores ao mesmo tempo (sistemática de um para muitos).

poder simbólico é capaz de influenciar fortemente e mesmo subjugar os Poderes da República.

Em razão disso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em capítulo específico destinado à comunicação social – artigos 220 a 224 –, algumas medidas que visam à democratização do acesso aos meios técnicos de amplificação do poder de fala, objetivando promover pluralidade e diversidade de vozes na esfera pública midiática, a fim de que os meios possam cumprir adequadamente o seu mister democrático. São exemplos dessas políticas, a vedação da formação de monopólio e oligopólio no setor, a obrigatoriedade de as emissoras de rádio e TV reservarem espaço em sua programação para conteúdos regionais e produções independentes, e a complementaridade entre os modelos de mídia pública, privada e estatal.

A despeito disso, até hoje, tais normas carecem de regulamentação e de efetividade. Nas últimas três décadas, de tempos em tempos o debate regulatório tem emergido na agenda governamental. Todavia, a maior parte da imprensa (em acepção ampla), em geral, não tem visto com bons olhos tais iniciativas, associando-as à censura.

A imersão neste contexto temático deu-se mediante pesquisa de natureza qualitativa, cuja metodologia adotada é a abordagem dedutiva e a revisão bibliográfica, construída pela leitura de diversos estudos nacionais e internacionais.

Os achados desta investigação estão organizados nos três capítulos que estruturam o presente trabalho. No primeiro capítulo, analisam-se questões como a centralidade e o poder de influência da mídia nas sociedades atuais, a falta de neutralidade do discurso dos meios, a sua função democrática, a sua importância para a efetivação plena do direito à liberdade de expressão na contemporaneidade, bem como o processo histórico de concentração pelo qual passaram as instituições da mídia no mundo e também no Brasil, e como isso afeta a clássica visão absenteísta com respeito ao papel do Estado na tutela do direito à liberdade de expressão.

No segundo capítulo analisa-se o hiato existente entre o atual arcabouço regulatório brasileiro e o que estabelece a Constituição Federal de 1988, bem como os impactos disso sobre a diversidade na mídia.

No terceiro capítulo, confronta-se a regulação brasileira com a de outros países considerados referência de acordo com os padrões regulatórios

internacionais. Aqui, faz-se uso, principalmente, de um estudo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) intitulado “O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros” (MENDEL; SALOMON, 2011), no qual são analisadas as regulações de outras dez democracias (África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia) e feitas recomendações ao Brasil. Analisa-se também alguns aspectos da regulação portuguesa, que apesar de não constarem do relatório da Unesco se adequam, nos aspectos analisados, ao que o relatório aponta como boas práticas de regulação.

Por fim, a elaboração deste trabalho destina-se não apenas ao cumprimento das exigências necessárias à conclusão da graduação, mas a dar uma contribuição para a discussão deste tema no ambiente acadêmico e para o debate em curso na sociedade brasileira, com vistas à futura efetivação da regulação democrática da radiodifusão no Brasil.

2 REGULAÇÃO ESTATAL E DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA: A QUEBRA DO PARADIGMA HISTÓRICO

Neste capítulo busca-se compreender os aspectos que ensejam a necessidade de políticas regulatórias aptas a promover pluralidade e diversidade na esfera pública midiática. Para isso, aborda-se num primeiro tópico o papel central da mídia nas sociedades atuais, mormente em relação ao exercício da liberdade de expressão e à democracia.

No segundo tópico busca-se compreender, ainda que brevemente, o processo histórico de concentração pelo qual passaram as instituições da mídia no mundo e também no Brasil e que implicações isso trouxe com respeito à tradicional visão do Estado como o grande inimigo da liberdade de expressão, o qual deveria majoritariamente abster-se de atuar como forma de efetivar esse direito.

2.1 MÍDIA, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DEMOCRACIA: PORQUE A PLURALIDADE É IMPORTANTE

As sociedades de hoje, em geral, são fortemente marcadas pela presença dos meios de comunicação. A grande maioria das informações a que as pessoas têm acesso e que lhes são necessárias em seu dia-a-dia são obtidas com a intermediação da televisão, do rádio, de jornais, revistas e da internet. Lima (2011, p. 154) atribui a essas sociedades a expressão *media centric*, isto é, sociedades centradas na mídia, “[...] uma vez que a construção do conhecimento público que possibilita a cada um de seus membros a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas da atividade humana não seria possível sem ela [a mídia]”.

Ramos (2000, p. 57) também faz referência a essa presença marcante da mídia nas sociedades atuais e as chama de *sociedades mediáticas*, aludindo ao “fato, incontestável, de que, nelas, a nossa relação com os fatos e os processos do, assim chamado, mundo real, se dá primordialmente através dos meios de comunicação – imprensa, rádio e televisão”.

Valente (2013a, p. 9-10) estabelece o elo entre este papel central dos meios e o seu vasto poder de influência, constatando que essa presença robusta e intensa “[...] na vida da população dá aos meios de comunicação e, a quem está no controle deles, um enorme poder de definir o que está ou não disponível para se

conhecer e como a realidade é representada”. Nesse mesmo sentido, aduz Lima (2011, p. 155):

[...] o papel mais importante que a grande mídia [rádio, jornais e TV] desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana – das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito) etc. – e, em particular da política e dos políticos.

À medida em que determinam o que é (ou não) veiculado os meios de comunicação interferem, de alguma forma, na compreensão que o público tem da realidade, detendo, assim, o poder de influenciar, em última instância, as questões mais relevantes da sociedade: “dos gostos aos votos” (VALENTE, 2013a, p. 11).

Destaque-se ainda o fato de que nem todos os meios de comunicação se prestam apenas a retratar a realidade tal e qual ela se apresenta. Nem sempre há neutralidade e isenção. Mídia é discurso, e portanto, linguagem. Nessa perspectiva, Sodré (2005, p. 22) afirma:

Quase sempre se achou que a linguagem refletia uma realidade dada *a priori* e que os discursos organizavam os “reflexos”, com vistas à comunicação, à compreensibilidade. Hoje, todavia, fica bastante claro que **a linguagem cria, mais do que reflete, a realidade. Em outras palavras, não é apenas designativa, mas principalmente produtora da realidade** [destacou-se].

De acordo com Lima e Bortolotti (2009, p. 29-30), embora busque aparentar objetividade em seus discursos a mídia “[...] fala de algum lugar da sociedade e, portanto, não é neutra. O olhar midiático não é um olhar distanciado e isolado dos acontecimentos. Ao contrário, é um olhar posicionado”.

Valente (2013a, p. 9-10) também aborda essa questão afirmando que

Essa decisão de como mostrar o mundo e o que ocorre nele não é automática nem neutra. Ela é feita de um conjunto de opções a cada texto, a cada imagem, a cada notícia e a cada programa. Escolher se uma reportagem sobre um candidato vai ouvir mais pessoas contra ou a favor dele pode influir sobre como aquela questão será vista pelos eleitores e decidir uma eleição.

Essa falta de neutralidade já fornece uma boa razão para que haja pluralidade de agentes discursantes no cenário midiático, a fim de que o público possa construir uma visão mais completa acerca da realidade. Se não houver

pluralidade de visões e opiniões, o ponto de vista de apenas um ou poucos grupos de indivíduos poderá se impor ao conjunto da sociedade e influenciar de maneira decisiva seus rumos sociopolíticos e econômicos.

Embora já se tenha superado a concepção do espectador passivo, que absorve acriticamente os conteúdos midiáticos, isso não muda o fato de que aquilo que é veiculado nesses meios é capaz de influenciar fortemente o comportamento das pessoas. De acordo com Thompson (2014, p. 66),

[...] a recepção dos produtos da mídia é um processo mais ativo e criativo do que o mito do assistente passivo sugere. [...] o sentido que os indivíduos dão aos produtos da mídia varia de acordo com a formação e as condições sociais de cada um, de tal maneira que a mesma mensagem pode ser entendida de várias maneiras em diferentes contextos.

No entanto, Thompson (2014, p. 156) reconhece que “[...] controlando o fluxo de imagens e de informações, a mídia desempenha um importantíssimo papel no controle do fluxo dos acontecimentos”. O autor utiliza a expressão Poder Simbólico para se referir a “[...] essa capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e da transmissão das formas simbólicas” (THOMPSON, 2014, p. 42). Toda essa centralidade e poder de influência da mídia na contemporaneidade ganha especial relevo quando se adentra na seara política.

A democracia caracteriza-se por ser um regime de governo fundado na soberania popular, isto é, pressupõe em maior ou menor grau a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão que afetam a vida em comum. No contexto da democracia direta grega, as reuniões de cidadãos na *Ágora* cumpriam a função fundamental de constituir um ambiente de deliberação social, onde todos os cidadãos poderiam falar e ser ouvidos de modo a poder efetivamente influir na gestão da cidade. Uma das bases desse sistema era a chamada *isagoria*, que dizia respeito ao igual direito de fala nas assembleias populares, à igual possibilidade de discutir publicamente os negócios do Estado (BONAVIDES, 2013, p. 291).

Sucedem que, nas atuais sociedades de massa, “[...] a comunicação dos cidadãos entre si exige a mediação da imprensa, do rádio, da televisão ou da internet” (COMPARATO, 2010, p. 8-9). A mídia converteu-se na nova *Ágora* (GUARESCHI, 2007, p. 15). Conforme Kucinski (2011, p. 11), em grandes

democracias de massa como a brasileira os meios de comunicação substituíram a praça pública como o espaço onde ocorre a disputa pelo voto.

Dessa forma, sendo a mídia o espaço não físico onde passou a se dar a disputa política e a discussão das questões mais relevantes da sociedade, a garantia de representatividade dos diversos grupos de interesse no ambiente midiático se torna um aspecto fundamental à efetividade da democracia. A *isagoria* deve ser uma marca também da nova *Ágora* pública que é a mídia, a qual deve funcionar como “porta-voz” das diversas organizações presentes à sociedade (GUARESCHI, 2007, p. 15), caso contrário, dá-se um enviesamento do debate democrático, conduzindo as sociedades a serem democracias apenas de fachada⁷.

Isso guarda íntima conexão com o fato de que, a mídia, em sua centralidade, tornou-se um locus privilegiado para o exercício da liberdade de expressão na contemporaneidade, especialmente a mídia de massa. Conforme Canela (2008, p. 156), qualquer pessoa pode propagar suas ideias na rua sem ser presa, grupos opostos da sociedade podem divulgar suas opiniões em sites da internet, todavia, a liberdade de expressão não pode ser dissociada da amplitude do discurso daqueles que a detém.

A internet permite a fala, mas não assegura a audiência. Há tantas vozes no ambiente virtual que se torna difícil ser ouvido (MARENGHI; PRIETO; BADILLO, 2016, p. 194). Picard (2000, p. 186 *apud* MARENGHI; PRIETO; BADILLO, 2016, p. 194) refere-se a isso comparando o ambiente da internet à seguinte situação: “[...] *it is as if one is speaking in one’s seat in a premier league football match and hoping other spectators can hear what you have to say*”⁸. Conforme Lima (2011, p. 232), “[...] não adianta nada ter um *blog* se ninguém leu, ou se a leitura não alterar nada. O importante é ter a oportunidade de ser ouvido”.

De fato, numa sociedade democrática, muito mais do que simplesmente poder falar sem ser censurado, importa que o indivíduo seja ouvido de modo a poder influir efetivamente nas decisões afetas à coletividade (VALENTE, 2013a, p. 18), nesse sentido “[...] ter liberdade de expressão às 20 h em rede nacional é muito

⁷ Conforme salienta Canela (2008), em sua condição de intermediários do discurso político, os meios de comunicação são elementos cruciais na equação que define o grau de democracia de uma dada sociedade, isto é, “eles são o fiel da balança entre os grupos que podem e os grupos que não podem se colocar como atores relevantes em quaisquer áreas; são o fiel da balança entre termos mais ou menos liberdade de expressão” (2008, p. 159).

⁸ Tradução livre do autor: “[...] é como se alguém estivesse falando do seu assento em uma partida de futebol da *Premier League* e esperando que os outros espectadores possam ouvir o que você tem a dizer”.

diferente de ter liberdade de expressão subindo no banco da praça” (CANELA, 2008, p. 156).

Nessa perspectiva, Thompson (2014, p. 310) estuda sobre a existência de uma disputa por visibilidade nas sociedades midiáticas atuais, uma vez que, desde o advento dos meios impressos e sobretudo dos meios eletrônicos de comunicação, o sucesso das demandas sociais e a conquista do apoio popular para certas causas depende diretamente do nível de visibilidade midiática que se alcança:

A luta por se fazer ouvir e ver (e impedir que outros o façam) não é um aspecto periférico das turbulências sociopolíticas do mundo moderno; pelo contrário, está no centro dele. O desenvolvimento dos movimentos sociais, como o movimento das mulheres e o movimento dos direitos civis, fornece amplo testemunho de que as reivindicações de grupos até então subordinados ou marginalizados só se conquistam através de lutas pela visibilidade na mídia. A evolução de tais movimentos também comprova o fato de que, ao conquistar algum grau de visibilidade na mídia, as reivindicações e preocupações de indivíduos particulares podem ter algum reconhecimento público.

Como se vê, com a chegada dos meios de massa dá-se uma alteração no modo de efetivação do direito à liberdade de expressão, que passa agora pela garantia de acesso dos indivíduos a esses meios não apenas na qualidade de ouvinte, mas como propagadores de conteúdo. De acordo com Muñoz (2014, p. 66):

*La libertad de expresión en las sociedades industrializadas ya no se ejerce a través del orador callejero o del teatro ambulante, sino principalmente a través de la radio, la televisión y la prensa escrita, y por lo tanto, cuidadosa atención debe prestarse a las posibilidades de acceso igualitario a estos medios de comunicación masiva.*⁹

Benjamin (2016, p. 65) corrobora esta perspectiva afirmando, que nos dois últimos séculos, a liberdade de expressão já não quer dizer que o indivíduo possa subir em um poste e discursar livremente em defesa de suas ideias, ou ainda que “[...] possa fazer um comício em praça pública. Liberdade de expressão, hoje, é democracia no acesso aos meios eletrônicos de comunicação”.

Comparato (*apud* LIMA, 2010, p. 106-107), em meados dos anos 1990, já refletia sobre a questão de como exercer a liberdade de expressão nos dias de hoje,

⁹ Tradução livre do autor: “A liberdade de expressão nas sociedades industrializadas não é mais exercida por meio do locutor de rua ou do teatro itinerante, mas principalmente por meio do rádio, da televisão e da imprensa escrita e, portanto, deve-se prestar muita atenção às possibilidades de acesso igualitário a esses meios de comunicação de massa”.

entendendo que a efetivação plena desse direito passa pelo acesso aos meios massivos de comunicação:

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

Sarmiento (2018, p. 3.745) também pontua o novo quadro no qual o direito à liberdade de expressão está inserido na contemporaneidade, fazendo referência inclusive ao tratamento específico conferido à matéria pela Constituição de 1988. No capítulo da Comunicação Social, a CF/88, ao mesmo tempo em veda toda e qualquer restrição às liberdades de expressão e imprensa (art. 220, *caput* e § 1º), estatui também que os meios de comunicação não podem ser alvo de monopólio ou oligopólio (art. 220, II, § 5º) e que, em suas produções e programações, as emissoras devem dar espaço às culturas regionais e às produções independentes (art. 221), equilibrando, assim, os valores libertários da liberdade de expressão com a necessidade de se democratizar o acesso à mídia:

Se o foco tradicional da liberdade de expressão era a proteção do orador ou do escritor individual, esse direito se viu confrontado com um novo cenário, que tem como protagonistas poderosos veículos de comunicação, detentores de grande poder social, cuja atuação depende da mobilização de vultosos recursos. Daí a necessidade de se conferir um tratamento constitucional específico a este importante domínio da vida social, que conciliasse os valores libertários da liberdade de expressão com as preocupações com a democratização dos meios de comunicação e com o combate aos possíveis abusos dos titulares dos veículos de comunicação, em razão do grande poder que concentram. (SARMENTO, 2018, p. 3.745).

Ante o exposto, fala-se hoje na existência de um direito à comunicação, que nada mais é que uma releitura dos direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação que leva em conta o papel dos meios na sociedade atual, implicando em um “[...] direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores (produtores e difusores) de conteúdo” (PERUZZO *apud* SIMON; XAVIER, 2019, p. 111).

A despeito disso, conforme se verá no próximo tópico, o mercado midiático, em geral, apresenta tendências concentracionistas que atuam no sentido

de suprimir crescentemente a diversidade e pluralidade de vozes tão desejáveis e salutares aos regimes democráticos, legitimando as intervenções regulatórias estatais que sejam aptas a promover estes valores.

2.2 CONCENTRAÇÃO NA MÍDIA: O ESTADO COMO PROMOTOR DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

É na segunda metade do século XV que surge a comunicação de massa no contexto ocidental, com o advento dos meios impressos (THOMPSON, 2014, p. 83-84). Essa imprensa nascente constituiu-se como um foro essencial para que, em meados dos séculos XVII e XVIII, na Europa Ocidental, especialmente na Inglaterra e na França, “[...] os burgueses e seus homens de letras, sujeitos das discussões políticas dos cafés, salões e círculos comensais, arrombassem também com o poder da palavra as muralhas da intransparência autoritária das cortes absolutistas” (RAMOS, 2000, p. 51).

A maioria das gráficas e casas de impressão da época constituíram-se como estabelecimentos comerciais e nesse sentido configuravam-se como “[...] novos centros e redes de poder simbólico que geralmente escapavam ao controle da Igreja e do estado” (THOMPSON, 2014, p. 84).

Essa independência em relação ao estado, possibilitou à imprensa da época exercer um importante papel de crítica do *stablishment*, fomentando o debate social sobre as questões de interesse geral e contribuindo, assim, para a propagação das ideias que conduziram à substituição das monarquias absolutistas por formas institucionais mais democráticas (RAMOS, 2000, p. 5-6).

Bezerra (2014, p. 49), descrevendo a imprensa da época, afirma:

O que se tinha era a chamada imprensa de opinião, representada por panfletos amadores, de periodicidade irregular, divulgadores das ideias então em debate. E por não estarem organizados, em regra, profissionalmente, **caracterizavam-se também por sua diversidade** [destacou-se].

Também Ramos (2000, p. 6) a descreve como uma “[...] imprensa de opinião, formada pelos mais diversos periódicos e panfletos, cada qual refletindo os anseios de uma determinada facção”.

É neste contexto revolucionário – em que uma imprensa partidária e plural representou um importante baluarte contra o uso tirânico do poder estatal – que emergem os direitos à liberdade de expressão e imprensa¹⁰.

Segundo Thompson (2002, p. 326-327), os primeiros pensadores liberais, tais como Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill, foram enfáticos patronos dessas liberdades, entendendo que, para que a liberdade de expressão fosse garantida, bastava que as instituições da mídia se desenvolvessem livremente no campo privado, onde poderiam atuar com o mínimo de interferência estatal. A isso o autor denomina de “clássica tese da liberdade de imprensa” (THOMPSON, 2014, p. 299).

Dentro dessa compreensão clássica, “[...] um enfoque *laissez-faire* com respeito à atividade econômica se constituía na contrapartida natural à liberdade individual, incluindo a liberdade de pensamento e de expressão” (THOMPSON, 2002, p. 326). Nesse sentido, Thompson (2002, p. 326) esclarece: “[...] a teoria liberal tradicional da imprensa livre pressupõe como legítimo que a livre iniciativa é o fundamento da liberdade de expressão”.

Sucedem que, à época ainda não se vislumbravam os perigos que poderiam resultar de “[...] um crescimento desenfreado das instituições da mídia transformadas em interesses comerciais” (THOMPSON, 2002, p. 337).

Segundo Ramos (2000, p. 6), com a consolidação do capitalismo e o advento da revolução industrial, surge, a partir da década de 1930, a *penny press*, “[...] um novo tipo de imprensa, movida por uma lógica muito diversa daquela que movia a imprensa política da burguesia revolucionária”. *Penny press* é um termo que alude aos “[...] os jornais-empresas feitos para atender prioritariamente aos interesses dos anunciantes e do mercado” (LIMA, 2010, p. 45). Dentro dessa nova lógica, “[...] ao dono do jornal era mais negócio vender leitores para os seus anunciantes, do que velhas opiniões para os seus leitores” (RAMOS, 2000, p. 7).

Bezerra (2014, p. 49) também enfatiza essa mudança afirmando que o “[...] impresso militante, elaborado artesanalmente, passou aos poucos a ser

¹⁰ A liberdade de imprensa, originalmente, dizia respeito ao direito de cada indivíduo de imprimir (sem prévia licença do Estado), e assim, divulgar suas opiniões e ideias, configurando-se como uma extensão do direito à liberdade de expressão: “liberdade de imprensa é um direito do indivíduo, como liberdade de expressão (*speech*) ou consciência; “a imprensa” é nada mais do que a impressora (*printing press*), o equipamento real da expressão impressa” (NERONE *apud* LIMA, 2010, p. 29-30).

substituído pelo jornal racionalmente organizado e que, tal como qualquer outra empresa, visa primordialmente o lucro”.

Thompson (2014, p. 111) discorre em maiores detalhes sobre essa “[...] transformação das instituições da mídia em interesses comerciais de grande escala”. Segundo o autor, a partir do século XIX iniciou-se um processo de concentração crescente de modo que poucas organizações passaram a controlar as maiores fatias do mercado.

Esse processo de expansão e consolidação da indústria midiática revestiu-se crescentemente de uma caráter multimídia ao passo que as grandes empresas foram tomando parte em diversos setores da indústria cultural simultaneamente desde a produção de jornais de âmbito local e nacional à transmissões de TV por satélite, da edição de livros e revistas à produção e distribuição cinematográfica. Assim, ante o poderio econômico das grandes organizações, muitos empreendimentos menores sucumbiram ou foram forçados a fusões (THOMPSON, 2014, p. 111-113).

Em fins do século XX houve uma intensificação da concentração no setor comunicacional, como decorrência da onda neoliberal que se espalhou pelo mundo e também dos avanços tecnológicos, isto é, das novas possibilidades trazidas pela revolução digital. A tecnologia digital possibilitou a convergência entre os ramos da informática, das telecomunicações e da comunicação de massa.

A convergência técnica se manifestou no campo empresarial na forma de fusões, aquisições e participações cruzadas no capital de empresas dos diferentes ramos da comunicação (CANNITO, 2010, p. 84), agravando a concentração e a oligopolização entre setores complementares da indústria cultural (MORAES; RAMONET; SERRANO, 2013, p. 26-27). Lima (2011, p. 216-17) discorre sobre os efeitos desse processo:

[...] ocorre uma enorme e sem precedentes concentração de propriedade. [...]. Assistimos à emergência e à consolidação de um reduzido número de megaempresas globais, fruto da avalanche de aquisições, fusões, *joint ventures* envolvendo Estados Nacionais, bancos, grandes empreiteiras e empresas transnacionais privadas, estatais e mistas no bojo da onda internacional de privatizações e desregulamentação. Esse esquema se reproduz nos níveis regionais e locais, inclusive na América Latina e no Brasil.

Diante de tal quadro, Tim Wu (*apud* MORAES; RAMONET; SERRANO, 2013, p. 26-27) chega a afirmar que é impossível compreender a indústria da comunicação global sem compreender o conglomerado, que é visto como sendo a “forma organizacional dominante” nas indústrias da mídia desde o fim do século passado. Nesse mesmo sentido, destaca Lima (2010, p. 104):

Não é segredo para ninguém que a “indústria das comunicações”, [...], se transformou em um dos principais negócios das últimas décadas e exemplo de concentração de propriedade no mundo globalizado [...], reduzida a alguns megagrupos privados que tendem cada vez mais a controlar o que vemos, ouvimos e lemos.

Em razão desses processos o acesso à comunicação pública foi se tornando cada vez mais restrito. Diz-se que a censura foi, em parte, privatizada em decorrência da pressão seletiva exercida pelo próprio poder econômico e seus interesses políticos e empresariais¹¹ cada vez mais robustos (CANNITO, 2010, p. 221; LIMA, 2010, p. 103-104; p. 127; LOPES, 2000, p. 123). Isso ensejou uma revisão daquela compreensão clássica do Estado como o grande inimigo das liberdades de expressão e imprensa, o qual, deveria majoritariamente se abster de atuar como forma de assegurar a efetividade de tais direitos. Thompson (2014, p. 301-302) explicita muito bem isso:

Com a transformação das organizações da mídia em organizações comerciais de grande escala, a liberdade de expressão teve que enfrentar crescentemente novas ameaças, ameaças que provêm não do excessivo poder do estado, mas antes do desimpedido crescimento das organizações da mídia e de seus interesses comerciais. A visão não intervencionista da atividade econômica não é necessariamente o melhor fiador da liberdade de expressão, pois um mercado desregulado pode se desenvolver de modo a reduzir efetivamente a diversidade e a limitar a capacidade de muitos indivíduos de se fazerem ouvir. A história da indústria jornalística ocidental fornece muitos exemplos desta lei de diminuição da diversidade. [...]. O mercado sozinho não cultiva necessariamente a diversidade e o pluralismo na esfera da comunicação. Como em outros campos produtivos, as indústrias da mídia são orientadas principalmente pela lógica do lucro e da acumulação de capital, e não há correlação necessária entre a lógica do lucro e o cultivo da diversidade.

¹¹ Expondo o pensamento de Chomsky e Herman, Vannuchi afirma que a falta de liberdade de expressão deixou de ser um problema dos governos despóticos para se tornar uma questão nuclear e perene das democracias, onde a origem do ataque a essa liberdade não provém dos meios oficiais, mas da manipulação e das restrições informacionais impostas pelo poder econômico (VANNUCHI, 2020, p. 84).

Para Thompson, a teoria liberal tradicional da imprensa livre se tornou limitada para que se possa teorizar sobre o papel dos meios na sociedade contemporânea. Embora tenha o mérito de evidenciar a importância de que as instituições da mídia exerçam suas atividades de forma independente do poder do Estado, ela não pode ser transportada para o tempo presente sem consideráveis modificações (THOMPSON, 2014, p. 299-300).

Na visão do autor, o intenso processo de concentração pelo qual passaram as instituições da mídia justifica uma intervenção regulatória do Estado que vise promover pluralidade e diversidade de vozes nessa seara.

Thompson defende a existência do que ele denomina de “princípio do pluralismo regulado”, segundo o qual essa tendência à concentração no mercado dos meios deve ser impedida e revertida por meio de leis que restrinjam a ação dos conglomerados da comunicação, mas sempre assegurando a independência e a autonomia das instituições da mídia em relação ao poder do Estado (THOMPSON, 2002, p. 339):

Que entendo por pluralismo regulado? É o estabelecimento de uma estrutura institucional que abriga e garante a existência de uma pluralidade de independentes organizações da mídia. É um princípio que leva a sério a tradicional ênfase na liberdade de expressão e na importância de sustentar as instituições da mídia independentemente do poder do estado. Mas é um princípio que também reconhece que o mercado deixado a si mesmo não pode garantir necessariamente as condições de liberdade de expressão e promover a diversidade e o pluralismo na esfera da comunicação. Para garantir estas condições e promover esses objetivos, podem ser necessárias a intervenção no mercado e a regulamentação dos processos mercadológicos, de tal maneira que não se enfraqueçam a diversidade e o pluralismo pela concentração de poder econômico e simbólico. (THOMPSON, 2014, p. 302-303).

Em uma obra central para temática aqui em discussão, intitulada “A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública”, Owen Fiss (2005) convoca o leitor a repensar o papel do Estado moderno com respeito à tutela das liberdades de expressão e de imprensa. Segundo o autor, no passado, os debates acerca destes direitos foram calcados numa visão do Estado como seu inimigo natural: “[...] era o Estado que estava procurando silenciar o orador (*speaker*) individual e era o Estado que deveria ser controlado” (FISS, 2005, p. 28).

Essa perspectiva liberal clássica tem o seu valor – afinal, a imprensa não teria condições de exercer a sua função democrática de dar visibilidade ao poder e criticá-lo sem uma forte dose de autonomia (FISS, 2005, p. 99;101) – no entanto, ela comporta apenas “meia verdade”. Em diversas situações somos impelidos a imaginar o Estado como amigo desses direitos, e uma das premissas que embasa essa compreensão é justamente “[...] o impacto que a concentração de poder privado tem sobre a nossa liberdade” (FISS, 2005, p. 28).

O autor identifica a existência, nos Estados Unidos, de duas perspectivas antagônicas com respeito à Primeira Emenda da Constituição americana e à postura do Estado na proteção dos direitos nela consagrados: a *teoria libertária* e a *teoria democrática*. A Primeira Emenda estatui que: “[...] o Congresso não editará qualquer lei limitando a liberdade de expressão, ou de imprensa” (FISS, 2005, p. 33).

A teoria libertária entende esta previsão “[...] como uma proteção da autonomia discursiva dos indivíduos, exigindo que o Estado se abstenha de interferir na esfera individual” (BINENBOJM; PEREIRA NETO, 2005, p. 2). O escopo protetivo da norma está no discursante, isto é, no indivíduo que profere a mensagem, que deve ter o direito de expressar seus pensamentos livre de interferências externas. Aqui, as imissões regulatórias estatais não são bem vistas e o próprio estado é enxergado como um potencial violador da garantia constitucional.

A teoria de democrática, por sua vez, enxerga o direito à liberdade de expressão “[...] como um instrumento para a promoção da diversidade na esfera pública, exigindo uma atuação positiva do Estado na abertura e/ou ampliação do espaço conferido a diversos grupos no debate democrático” (BINENBOJM; PEREIRA NETO, 2005, p. 2). Aqui, a preocupação com a autonomia individual recai mais sobre os receptores da mensagem, cujo exercício de autodeterminação coletiva, por meio da participação nos processos político-decisórios, depende da circulação de uma variedade de pontos de vista que possibilitem a deliberação social sobre as questões afetas à vida na *pólis*.

As duas teorias fornecem importantes contribuições à compreensão dos direitos em tela. Cada uma delas tem a sua razão de ser dentro do seu enfoque específico. No entanto, Fiss (2005, p. 29-30) acredita que a razão principal para uma tutela constitucional tão enfática das liberdades de expressão e de imprensa reside não numa perspectiva individualista do discurso como forma de auto-expressão ou auto-realização, mas numa perspectiva coletiva ou social, do discurso como

instrumento para o autogoverno comunitário. Assim sendo, o poder discursivo de alguns pode vir a ser legitimamente limitado pela intervenção reguladora do Estado, quando o objetivo é assegurar que outros também possam se colocar no debate público: “[...] algumas vezes nós devemos reduzir as vozes de alguns para podermos ouvir as vozes de outros” (FISS, 2005, p. 49).

Ao intervir, o poder público não pode descambar para um Estado despótico, arrojando-se no papel de controlador da expressão pública da sociedade, mas, ao mesmo tempo, um excesso de timidez de sua parte pode significar a exclusão do discurso público de grupos menos favorecidos social, econômica e politicamente (BINENBOJM; PEREIRA NETO, 2005, p. 4-5). Dessa forma, as intervenções estatais devem buscar sempre equilibrar os valores libertários das liberdades de expressão e de imprensa com a perspectiva democrática, que impõem a necessidade de que as oportunidades de acesso ao debate social sejam as mais isonômicas possíveis.

É aí onde reside a ironia das liberdades de expressão e de imprensa: “[...] o Estado é, ao mesmo tempo, um inimigo mortal e um amigo imprescindível dessas liberdades” (BINENBOJM; PEREIRA NETO, 2005, p. 4-5), e deve atuar sempre conciliando as dimensões defensiva e protetiva de um mesmo direito, “[...] que limita e exige a atuação estatal quase simultaneamente” (BINENBOJM; PEREIRA NETO, 2005, p. 4-5).

Em 2009, esse debate intervenção estatal no mercado dos meios *versus* liberdade de expressão entrou em foco na Argentina, no contexto da aprovação da chamada *Ley de Medios*, que implantou a regulamentação da mídia no país. Para adequar-se às exigências da nova lei vários grupos de comunicação tiveram que apresentar propostas de desinvestimento de parte de suas companhias, incluindo o Grupo Clarín, o principal conglomerado de mídia do país. Os questionamentos em torno da lei conduziram o caso até a *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, que, após quatro anos de debates, decidiu pela constitucionalidade da lei. Munõz (2014, p. 49-50) sintetiza a argumentação do Tribunal Máximo.

- El derecho a la libertad de expresión en su faz individual, esto es el derecho a que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representarlo, admite una mínima actividad regulatoria estatal, la que solamente estaría justificada en aquellos supuestos en los que dicha libertad produce una afectación a los derechos de terceros. En cambio el derecho a la expresión en su dimensión colectiva

o social, es decir, el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, se constituye como una precondition del sistema democrático, y por ello, exige una protección activa por parte del Estado, por lo que su intervención aquí se intensifica.

- El estado puede optar por la forma que estime adecuada para promover las oportunidades reales de expresión por parte de los ciudadanos y robustecer, así, el debate público. Una de esas formas sería la de dejar librado el mercado el funcionamiento de los medios de comunicación e intervenir a través de leyes que defienden la competencia cuando se produzcan distorsiones, lo que supone la intervención a posteriori de la autoridad pública, la que trabajará caso por caso para ir corrigiendo las distorsiones que afecten el objetivo buscado. Otra forma que tiene el Estado – en ese caso respaldada por lá Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos – es a través de la sanción de normas que a priori organicen y distribuyan de manera equitativa el acceso de los ciudadanos a los medios masivos de comunicación¹².

É nesta mesma perspectiva que a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece em seu artigo 12 a necessidade de conter a concentração de propriedade, bem como da observância de critérios democráticos na distribuição das concessões de rádio e TV, de modo a garantir aos cidadãos oportunidades igualitárias de acesso à comunicação pública (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000, *online*):

Artigo 12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio [sic], uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. [...]. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos.

¹² Tradução livre do autor: “- O direito à liberdade de expressão em sua faceta individual, ou seja, o direito a que ninguém seja arbitrariamente prejudicado ou impedido de expressar o seu pensamento e representá-lo, admite uma atividade regulatória mínima do Estado, que só se justificaria nos casos em que essa liberdade afeta os direitos de terceiros. Por outro lado, o direito de expressão na sua dimensão coletiva ou social, ou seja, o direito de receber qualquer informação e de conhecer a expressão do pensamento alheio, constitui-se como uma precondition do sistema democrático, e portanto requer uma proteção ativa por parte do Estado, razão pela qual a sua intervenção aqui se intensifica. - O Estado pode escolher a forma que julgar apropriada para promover oportunidades reais de expressão por parte dos cidadãos e, assim, fortalecer o debate público. Uma dessas formas seria deixar liberado ao mercado o funcionamento dos meios de comunicação e intervir por meio de leis de defesa da concorrência quando ocorrerem distorções, o que implica a intervenção a posteriori do poder público, que atuará caso a caso para ir corrigindo as distorções que afetam o objetivo buscado. Outra forma que o Estado tem – neste caso endossado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos – é por meio da promulgação de normas que a priori organizem e distribuam o acesso aos cidadãos de maneira equitativa à mídia de massa.”

O Brasil não se constitui como uma exceção aos processos de concentração anteriormente descritos. O país também vivenciou o seu período de uma imprensa “plural e panfletária” que emergiu nos idos da sua independência política de Portugal, mas que depois cedeu espaço para trustes da envergadura dos Diários Associados de Assis Chateaubriand, proprietário dos impressos Correio Braziliense, o Diário de Pernambuco, o Estado de Minas e da revista O Cruzeiro. Dono também das emissoras de rádio Tupi e da TV Tupi de São Paulo, a primeira emissora televisiva do país (BEZERRA, 2014, p. 49-50).

Olhando mais especificamente para a concentração no setor da radiodifusão audiovisual, que é o foco mais central deste trabalho, um estudo realizado pela Ancine em 2015, intitulado “TV aberta no Brasil: aspectos econômicos e estruturais” (ROPPA, 2015), mostra como as peculiaridades desse setor favorecem a existência de um mercado concentrado.

Rosa (2008, p. 30) aponta a concentração de propriedade como sendo “[...] a ‘falha de mercado’ mais discutida no âmbito da literatura econômica sobre televisão, devido à tendência à formação de oligopólios no setor de radiodifusão no mundo todo”. No estudo supramencionado, são apontadas algumas estratégias de expansão das empresas que convergem para uma estrutura de mercado extremamente concentrada e pouco diversa.

A estratégia vertical, por exemplo, relaciona-se ao controle pelas empresas das várias etapas de uma cadeia de produção. No âmbito específico da TV, a verticalização se expressa pelo fato de as emissoras, além de programadoras, serem também produtoras da quase totalidade dos conteúdos que colocam no ar.

Ao invés de organizarem suas grades diárias de programação abrindo espaço para criações de terceiros, as emissoras montam suas programações praticamente apenas com os produtos audiovisuais produzidos por elas mesmas.

Além de configurar uma forma de cerceamento à possibilidade de outras culturas e visões de mundo lograrem expressar-se publicamente no espaço televisivo, isso resulta em um mercado de produção independente atrofiado, uma vez que não há demanda para os seus produtos. Consequentemente, as outras empresas que queiram ingressar nesse mercado são forçadas a entrar não apenas como programadoras mas também como produtoras de conteúdo próprio, elevando assim os custos iniciais do empreendimento, e constituindo uma barreira à entrada de novos *players* no setor (ROPPA, 2015, p. 17).

O estudo aponta que, “[...] há países [...] que dispõem de regras que propiciam o acesso de produtores independentes às grades de programação da televisão aberta; restringem práticas de verticalização no setor audiovisual” (ROPPA, 2015, p. 22). Não é o caso do Brasil. Por aqui as concessões são feitas sem que exista qualquer tipo de limitação percentual à veiculação de conteúdos produzidos pelas próprias emissoras (ROPPA, 2015, p. 22).

Canitto (2010, p. 82-83) aponta que a verticalização tem sido, desde sempre, uma marca do mercado de TV brasileiro:

No Brasil, ao contrário da maioria dos países, a emissora é também produtora do próprio conteúdo. [...] as emissoras sempre fizeram produção *in-house*, implementando nos primórdios um parque de profissionais (vindos do rádio). Esse modelo, além de gerar maior concentração, leva, em médio prazo, ao engessamento da criatividade e ao conseqüente afastamento do público. É a situação que vivemos hoje, evidenciando a necessidade de que as emissoras aprendam a fazer parcerias com a produção independente.

A estratégia diagonal, também conhecida como propriedade cruzada, refere-se ao domínio simultâneo de várias frentes comunicacionais – emissoras de rádio e/ou TV mais impressos como jornais, revistas e ainda portais *online* – por uma mesma empresa ou grupo em um mesmo mercado. Isso contém o risco do exercício de uma hegemonia discursiva por parte de um único grupo numa dada localidade ou região, o que não é bom para a democracia.

Como disse o jornalista Carlos Chagas no âmbito dos debates sobre concentração na mídia travados no Conselho de Comunicação Social em 2003, o problema de “[...] as mesmas pessoas possuem jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão numa única região, estado ou município, ou no plano nacional” é que isso pode “[...] condicionar as informações a uma única versão, quando não travestida e manipulada, subordinada a interesses outros que não a obrigação de transmitir à sociedade tudo o que se passa nela” (BRASIL, 2004b, p. 12).

Segundo Vannuchi (2020, p. 151), “[...] nos Estados Unidos, na França e no Reino Unido, uma pessoa não pode controlar uma concessionária de radiodifusão e um jornal diário que cubram uma mesma localidade, por exemplo”.

A propriedade cruzada é certamente um dos aspectos mais criticados da concentração no Brasil. De acordo com Lima (2011, p. 29):

Os principais grupos empresariais que existiram e ainda existem na mídia brasileira são multimídia, baseados na propriedade cruzada. Isso foi verdade para o Diários Associados – o primeiro grupo dominante no país – e é, evidentemente, verdade para as organizações Globo – o maior grupo de mídia que existe no Brasil hoje. A propriedade cruzada [...] torna irrelevante a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica. Nos casos mais importantes, os grupos controladores de uma e de outra são os mesmos. Uma das consequências [...] é que nossa mídia privada comercial foi sempre *oligopolizada* [grifo do autor].

Há também a estratégia de integração em rede. Embora não haja, no Brasil, concessões de TV com abrangência nacional, a sistemática de integração em rede por meio de contratos de afiliação permite que as emissoras ampliem o alcance territorial do seu sinal, atingindo audiências potencialmente maiores. Nos moldes em que se configurou no Brasil, essa sistemática reduziu as afiliadas praticamente à condição de meras retransmissoras da programação de poucas concessionárias de âmbito nacional (cabeças-de-rede), sediadas principalmente no eixo Rio-São Paulo. Além de ocasionar um silenciamento de outras culturas regionais e locais, sub-representadas no cenário televisivo nacional, esse modelo gera uma espécie de propriedade de fato que torna inócuos os parques limites à concentração horizontal¹³ existentes no Brasil.

A Rede Globo, por exemplo, possui apenas 5 emissoras próprias de TV, respeitando o limite legal (art. 12, Decreto-Lei 236/67), mas alcança uma cobertura geográfica de quase 100% do território nacional, chegando a 98,38% dos municípios (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 121). Além da Globo, apenas 4 outras emissoras têm níveis de cobertura semelhantes (Record-89,80%; SBT-87,92%; Band-66,30%; Rede TV!-99,59%).

Nos Estados Unidos, a estratégia de afiliação também se faz presente e as emissoras podem ter um número ilimitado de estações afiliadas, “[...] desde que o grupo, coletivamente, não acumule mais de 39% da audiência televisiva nacional” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 61). Além disso, há inúmeras regras que visam assegurar a autonomia e a liberdade das afiliadas, em relação às emissoras

¹³ Concentração horizontal é a expansão de uma empresa dentro de sua própria área de atuação. É uma forma de crescimento lateral que pode se dar por meio de fusões e aquisições de outras empresas que atuam no mesmo ramo (ROPPA, 2015, p. 20-21). No caso da radiodifusão audiovisual isso pode se dar também pela simples ampliação da cobertura territorial do sinal. Ao atingirem audiências potencialmente maiores as emissoras tornam-se mais atraentes aos anunciantes (ROPPA, 2015, p. 20-21). O Decreto-lei 236/67 estabelece o limite máximo de 10 concessões em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado, que é uma forma de limitar a audiência das emissoras, mas a sistemática das redes torna esse limite inócuo.

controladoras de rede, na composição de suas grades de programação¹⁴ (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 43). No Brasil não existem restrições semelhantes. A Rede Globo já chegou a atingir médias anuais de audiência de 70% (HERZ *apud* SIMON; XAVIER, 2019, p. 105).

A ação conjunta destas e de outras estratégias, confluíu para a existência, no Brasil, de um ecossistema midiático muito pouco afeito à pluralidade.

Em 2017, foi publicado um estudo sobre a concentração da mídia no Brasil (Media Ownership Monitor – Brazil) realizado pela ONG Repórteres Sem Fronteiras em parceria com o Coletivo Intervezes, uma organização da sociedade civil que milita em defesa do Direito à Comunicação. O estudo trabalha com uma sistemática de indicadores de risco à pluralidade na mídia, dentre os quais está a concentração de audiência e a concentração de propriedade cruzada. Nestes, como em quase todos os demais indicadores, o Brasil apresentou risco alto (alerta vermelho de risco à pluralidade) (MOM-BRASIL; INTERVOZES; REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017, p. 857).

O estudo observou que os 50 veículos de mídia de maior audiência do país (englobando veículos das categorias impressos, rádio, TV e *online*), estão sob o domínio de 26 grupos ou empresas de comunicação¹⁵ e todos esses vinte e seis grupos “possuem mais de um tipo de veículo de mídia e 16 possuem também outros negócios no setor, como produção cinematográfica, edição de livros, agência de publicidade, programação de TV a cabo, entre outros” (MOM-BRASIL, 2017b, *online*). Ademais, 21 dos grupos (ou seus sócios) desenvolvem atividades em outros setores econômicos, como educação, financeiro, imobiliário, agropecuário, energia, transportes, infraestrutura e saúde. Há também proprietários que são políticos ou líderes religiosos.

¹⁴ A FCC estabelece, por exemplo, que o controle final sobre a programação é das afiliadas. É proibido às emissoras controladoras de rede “dificultar ou impedir que suas afiliadas deixem de veicular programação que considerem ‘de baixa qualidade, inadequadas ou contrárias ao interesse público’. Também não podem “interferir na decisão dessas afiliadas de privilegiar ‘programação de maior importância, seja local ou nacional’”. É vedado às controladoras de rede impor penalidades (sejam elas pecuniárias ou não) a qualquer afiliada que rejeitar um programa da rede e também não podem “escolher o horário das transmissões em rede ou de programas distribuídos pela “matriz”, devendo antes ter em mãos a grade de programação das emissoras afiliadas, para então preencher os horários disponíveis” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 43).

¹⁵ Destes 50 veículos de maior audiência, nove pertencem à Globo, cinco pertencem ao Grupo Bandeirantes, quatro ao grupo RBS e quatro ao grupo Record (MOM-BRASIL, 2017b, *online*). Ou seja, em 2017, vinte e dois dos cinquenta veículos de maior audiência no país pertenciam a apenas quatro empresas ou grupos econômicos.

Segundo Martins (2020, p. 97-98), “[...] essa situação dá indícios de como o domínio da propriedade pode significar restrições ao debate político no conjunto da sociedade”.

No Brasil, tradicionalmente, a audiência da TV sempre foi dominada por apenas cinco ou seis grupos privados, o que levou os diversos cultores da temática da regulação da mídia a concluírem pela existência de um oligopólio na mídia televisiva no país.

Nos últimos tempos, a TV aberta tem dividido cada vez mais a cena com as plataformas de *streaming* e outras formas de acesso *online* a conteúdos audiovisuais, de modo que a audiência das redes vem caindo. No entanto, os quatro principais canais abertos ainda concentram mais da metade da audiência televisiva nacional (Globo-32,06%, Record-12,05%, SBT-10,99%, Band-2,86%, totalizando 57,96%), de acordo com a média anual de *share*¹⁶ das redes divulgada na pesquisa Mídia Dados Brasil 2021 (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 122). Isso significa que, no universo das TVs ligadas no País durante o ano de 2020, em média, 57% delas esteve sintonizada nestes quatro canais.

Além desse protagonismo de poucos atores no setor, há um claro predomínio da Rede Globo, com boa margem de vantagem na audiência. Em um passado não tão distante, ali entre as décadas de 1970 e 1990, essa hegemonia já foi muito mais acentuada. Calcula-se que, no ano de 1980, a emissora alcançou uma média de 70% da audiência sobre todos os aparelhos ligados no país (HERZ *apud* SIMON; XAVIER, 2019, p. 105).

Ainda em outubro de 2021, segundo dados do monitoramento semanal em 15 mercados (praças) feito pela Kantar Ibope Media, os dez programas de TV de maior audiência no país eram todos da TV Globo (KANTAR IBOPE MEDIA, 2021, *online*).

Além de possuir o canal de maior audiência na TV aberta, a Globo detém o segundo maior jornal em circulação impressa e digital do país – O Globo (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 215). Na internet, quando o assunto é notícia, os sites e apps da Globo são os mais acessados via smartphones e tablets (categoria

¹⁶ O *share* (%) representa a razão entre o número de domicílios com TV sintonizados em determinado canal ou programa e o número total de domicílios com TV ligada (ROPPA, 2015, p. 28). Assim, se uma emissora tem um *share* de 40% em dada região ou na média nacional, por exemplo, isso quer dizer que de cada 100 de aparelhos de TV ligados naquela região ou país, 40 estão sintonizados nela.

mobile). A empresa ocupa o 1º lugar no *ranking* de acessos nacional (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 160). Como se vê, o poderio da rede no *broadcasting* se reproduz também em outras vertentes comunicacionais, onde sua hegemonia se perpetua.

No quesito entretenimento, a Globo é a 4º empresa mais acessada, via *desktop* e *mobile*. No *ranking* geral (total de acessos, sem fracionar em categorias), via *mobile* e *desktop*, a Globo é a 4º empresa mais acessada no país, ficando atrás apenas de Google, Facebook e UOL (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 166-168). A empresa tem veículos importantes também nos mercados de rádio (Globo AM/FM e rádio CBN) e TV fechada (Globosat, GloboNews, etc.), estendendo seu braço de atuação também para os mercados fonográfico e editorial (MOM-BRASIL, 2017a, *online*).

O grupo Record que, usualmente, tem vindo logo depois da Rede Globo em audiência na TV aberta, também está em uma posição privilegiada no *online* na categoria notícia. O portal R7 ocupa a 4º posição no *ranking* de visitas através de dispositivos móveis (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 160).

Na categoria entretenimento a Record ocupa a 7º posição nas visitas via *desktop* e *mobile*. (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 170). No *ranking* geral de acessos (via *desktop* e *mobile*), o portal R7 ocupa a 10º posição (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 168).

A Record é proprietária ainda do impresso Correio do Povo, um jornal importante no país, sendo o sexto maior em circulação (impressa + digital), de acordo com dados do IVC (Instituto Verificador de Comunicação) apresentados no relatório Mídia Dados Brasil 2021 (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 215).

Como se viu, no segmento de notícia *online*, a Globo e a Record estão em posições bastante privilegiadas (1º e 4º posições em número de acessos). Isso mostra que, a despeito do potencial democratizante atribuído à internet, quando querem ler notícias as pessoas recorrem aos grandes portais de informação – aqueles que a televisão já consagrou e cuja dominância se perpetua na ambiência virtual.

O que agrava ainda mais o quadro de concentração no Brasil é que essa estrutura verificada em âmbito nacional, em que uma mesma empresa controla uma rede de TV principal, e também possui veículos centrais nos segmentos de rádio, impressos e *online*, se repete a nível regional e estadual.

O Grupo RBS (Rede Brasil Sul de Comunicação), do Rio Grande do Sul, é um dos casos emblemáticos. O conglomerado se destaca no cenário televisivo estadual com a RBS TV (afiliada da Globo). São ainda propriedades do grupo os jornais Zero Hora, Diário Gaúcho e o Pioneiro. Os jornais Zero Hora e Diário Gaúcho são o 5º e o 9º maiores do país em tiragem impressa e digital, respectivamente, sendo o primeiro destes, o maior do Rio Grande do Sul, conforme a própria empresa enfatiza em seu site (GRUPO RBS, 2021, *online*; GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2021, p. 214-215).

No campo radiofônico o grupo RBS controla um conjunto de emissoras: a rádio CBN Porto Alegre (afiliada do Sistema Globo de Rádios); a rádio Gaúcha – que em 2020 comemorava o feito de manter-se líder de audiência na região por 5 anos consecutivos (GZH, 2020, *online*) –; as rádios Atlântida FM, 92 e 102.3, todas muito bem posicionadas no cenário radiofônico regional (APÓS..., 2021, *online*).

No *online* o grupo é dono também dos portais ClicRBS e GauchaZH, entre outras propriedades (GRUPO RBS, 2021, *online*).

Graças à propriedade cruzada, formam-se enormes conglomerados comunicacionais – como a Globo em âmbito nacional e o Grupo RBS a nível mais regional – que gozam do privilégio de si dirigir à população a todo instante, em todo tipo de plataforma de mídia e “[...] martelam uma visão de mundo que é, nos aspectos centrais, essencialmente monocromática, uma vez que são todas muito parecidas nos interesses, nas bandeiras e nas classes sociais que representam” (VANNUCHI, 2020, p. 150-151). É por isso que por vezes se diz: embora não haja um monopólio de direito, “[...] há um monopólio tácito quanto ao conteúdo veiculado” (VANNUCHI, 2020, p. 151). Segundo Vannuchi (2020, p. 151), essa é a razão pela qual “[...] outros países têm histórico de vetos à propriedade cruzada”.

Conforme se estudou, a concentração é uma decorrência natural da inserção das instituições da mídia na lógica de mercado, o qual cria distorções que resultam em um ecossistema midiático pouco afeito à pluralidade e à diversidade, e que, portanto, legitimam uma atuação regulatória estatal que seja apta a promover estes valores. Afinal, quando se trata das organizações e produtos da mídia, não é só a liberdade do consumidor de escolher entre um bem de consumo ou outro que está em jogo, mas também, e principalmente, “[...] a disponibilidade de uma multiplicidade de fóruns públicos em que diferentes pontos de vista possam ser

expressos” (THOMPSON, 2002, p. 338). Como bem reconhece Thompson (2002, p. 338),

O indivíduo não é apenas um consumidor que tem direito a alguma escolha na seleção de objetos de consumo; ele é, também, um participante numa comunidade (ou comunidades) política em que a formação da opinião e o ato de decisão dependem, hoje, até certo ponto, da disponibilidade de informação e da expressão de diferentes idéias [*sic*] através da mídia e da comunicação de massa. **A concentração de recursos nas indústrias da mídia não é apenas uma ameaça à pessoa enquanto consumidora: é, também, uma ameaça ao indivíduo enquanto cidadão** [destacou-se].

Compete às sociedades que se pretendem efetivamente democráticas criar mecanismo legais que impeçam que o interesse público na existência de uma mídia plural sucumba aos interesses do capital privado.

Alguns desses mecanismos já estão previstos na Constituição Federal de 1988, no capítulo da Comunicação Social, mas até hoje não foram implementados pela ausência de leis que estabeleçam os detalhes necessários ao seu cumprimento.

A luta pela regulação da mídia no Brasil, pós 1988, tem sido, em larga medida, uma luta pela regulamentação desses dispositivos constitucionais. Há atualmente duas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADOs) tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF), ADOs n. 10 e 11, que buscam declarar inconstitucional a omissão regulatória quanto a estas normas¹⁷.

Mas, falta pressão da sociedade com respeito à essa temática, ainda restrita aos círculos acadêmicos e a alguns grupos da sociedade civil organizada.

A questão é que quando se trata de políticas de democratização da mídia, o Brasil sofre uma grave interdição no debate público (LIMA, 2010, p. 36), pois, a mídia privada, em geral, não discute a si mesma e aos seus próprios problemas. Segundo Ramos (2000, p. 58), nisto consiste, talvez, a principal tirania exercida

¹⁷ A ADO nº 10 foi ajuizada em 2010 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) (BRASIL, 2010a, *online*). Já a ADO nº 11, também proposta em 2010 (BRASIL, 2010b, *online*), tem por requerente a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicações e Publicidade – CONTCOP. Por convergência de objeto – que é, em ambos os casos, a regulamentação do art. 220, § 5º da CF/88, que veda o monopólio e o oligopólio nas comunicações; a regulamentação dos princípios do art. 221 e também do direito de resposta, previsto no art. 5º, V da Constituição – as ações foram apensadas e se encontram sob relatoria da Ministra Rosa Weber. A última movimentação no processo, conforme consta no site do Supremo Tribunal Federal, ocorreu em 2017 e refere-se à admissão da ONG Artigo 19 como *amicus curiae*. O mérito das ações ainda está pendente de julgamento. Importa dizer também que o direito de resposta já foi regulamentado pela Lei 13.188/2015, configurando perda de objeto da ação em relação somente a este ponto.

pelos meios de comunicação “sobre a sociedade: a omissão deliberada de qualquer discussão significativa sobre seus interesses, suas virtudes e, muito menos, sobre suas mazelas” (2000, p. 58).

Além disso, qualquer iniciativa nesse sentido é logo taxada de censura e repelida, *in limine*, pelos principais veículos de mídia do país¹⁸. Criticando esse aspecto da radiodifusão no Brasil, Lima (2010, p. 63) afirma:

[...] esse é um setor de atividade em nossa sociedade que se considera acima do bem e do mal, e, ao contrário de qualquer outro, julga-se isento de toda e qualquer forma de regulação. As tentativas nesse sentido – independentemente de seu mérito – são automaticamente estigmatizadas no seu nascedouro como censura, e por isso dificilmente avançam.

Um dos casos em que isso ficou claro foi quando da tentativa de criação de um órgão regulador autônomo para o audiovisual, a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV). Encabeçada pelo Ministério da Cultura (MinC), à época sob o comando de Gilberto Gil, a proposta foi construída com inspiração em regramentos de outros países e a partir de debates com os setores culturais e propunha políticas de fomento e promoção do audiovisual nacional. Uma das medidas previstas era que as empresas de radiodifusão e de telecomunicações fizessem um compromisso anual com a ANCINAV e o MinC para garantir a veiculação de conteúdos cinematográficos e videofonográficos oriundos das produções independentes e regionais brasileiras. Todavia, o discurso da censura, do Estado autoritário e da ameaça à democracia e à liberdade de imprensa emergiu com força por parte dos principais veículos de mídia do país, forçando o governo a voltar atrás na proposta que sequer tinha sido encaminhada ao Congresso, estando ainda em fase de discussão (LIEDTKE, 2008, p. 3-4).

Em artigo intitulado “Radiodifusão, democracia e regulação da mídia”, Flávio Cavalcanti Júnior, então presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), escrevendo em nome desta, representa um exemplo dessa associação com a censura e o autoritarismo. No texto, após aludir ao período

¹⁸ Num episódio da novela global “A lei do amor”, transmitida pela emissora em 2016, uma das personagens, em reação a uma atitude da vilã da trama para silenciar um jornalista investigativo, faz a seguinte pergunta retórica: “Então quer dizer que a regulamentação da mídia foi aprovada e eu nem estou sabendo?”, numa clara associação da temática da regulação com censura. A cena ganhou repercussão no meio jornalístico, que, ao se reportar a ela, disponibilizou o link para acesso. Mas, sob o argumento dos direitos autorais a Globo pediu a retirada do conteúdo da internet, evitando que as pessoas pudessem visualizá-lo e utilizá-lo para criticar “o monopólio e a desinformação fomentada pelo canal de televisão” (CASTRO, 2017, p. 133).

histórico das monarquias absolutistas, em que a Igreja e o Estado julgavam-se detentores de “verdades indiscutíveis” e que perdurou até o florescimento das doutrinas liberais iluministas que culminaram nas revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, Cavalcanti Júnior (2008, p. 173) reporta-se ao caso da ANCINAV do seguinte modo:

Não nos enganemos imaginando que a televisão e a democracia não têm inimigos, vivos e ativos, em toda parte como em todos os tempos. A liberdade, o pensamento e a verdade dos outros sempre incomodaram os que se crêem [sic] revestidos das verdades absolutas e das certezas maiores reveladas. [...] **Donos da verdade a quem repugnam as dúvidas dos outros não acabaram no século XVIII, nem depois. Há pouco tempo, por um projeto levado ao fracasso pela indignação que causou (projeto criando uma agência de controle dos meios de comunicação – Ancinav), tivemos a viva prova disto, aqui no Brasil e nesta democracia [destacou-se].**

Em 29 de dezembro de 2004, o jornal O Globo veiculou artigo de Míriam Leitão, em que a proposta da Ancinav é apresentada como tentativa de controle da opinião pelo Governo:

Uma questão ainda em aberto é a Ancinav, a proposta de criar uma agência para regular, fiscalizar e punir o exercício do audiovisual na televisão e no cinema. Nessa, o governo está insistindo. Simula um debate com os setores interessados, altera termos e forma do projeto de lei, mas mantém a essência. Na agência, cinco diretores decidirão por maioria simples, ou seja, três votos, questões controversas como a de controlar os meios de comunicação para que: “defendam os valores éticos da pessoa e da família; observem a diversidade de fontes de informação e a liberdade de expressão; e tenham responsabilidade editorial e de programação”.

.....
O que ficou expresso [...] é que o governo gostaria de controlar a opinião. (LEITÃO, 2004, p. 20).

Entre agosto e setembro de 2004, as referências ao anteprojeto de lei da Ancinav nos veículos impressos brasileiros foram associadas 109 vezes ao termo “stalinista”, 346 vezes o termo “autoritário”, 70 vezes ao termo “dirigista”, 39 vezes ao termo “fascista” e 12 vezes ao termo “chavista” (SILVEIRA *apud* FERNANDES, 2014, p. 104-105).

Conforme Canela (2008, p. 155), “[...] a atitude de, a qualquer sinal de se discutir a regulamentação do setor, se trazer a ideia de censura à baila configura uma estratégia de encerrar a discussão sem discussão”.

Este é o paradoxo que se vive no Brasil, pois, para discutir a mídia, é preciso, no mais das vezes, que a própria mídia se coloque em pauta, o que não ocorre. Muito pelo contrário, quando se fala em qualquer tentativa regulatória do Estado no sentido de democratizar o acesso aos meios e promover pluralidade, rapidamente a grande mídia se articula para desmoralizar tais iniciativas, taxando-as de censura.

Ao escudarem-se do debate das políticas democratizantes sob o “pálio legitimante e intangível”¹⁹ das liberdades de expressão e de imprensa, os agentes privados do setor ignoram que o direito à liberdade de expressão não é nenhum privilégio especial das instituições da mídia, mas um direito que compete a todos os cidadãos e cuja efetivação plena passa pela garantia de acesso aos meios de comunicação. O professor Kaarle Nordenstreng (*apud* LIMA, 2010, p. 25), da *University of Tampere*, comentando o artigo 19²⁰ da Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma:

O sujeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais não é uma instituição chamada a imprensa ou a mídia, mas um ser humano individual [...] **a frase “liberdade de imprensa” é enganosa, na medida em que ela inclui uma ideia ilusória de que o privilégio dos direitos humanos é estendido à mídia, seus proprietários e seus gerentes, ao invés de ao povo para expressar sua voz através da mídia** [destacou-se].

À luz de todo o exposto, analisar-se-á no próximo capítulo o arcabouço regulatório brasileiro com respeito à atividade de radiodifusão, destacando alguns aspectos que desprestigiam a pluralidade e a diversidade de vozes no cenário midiático.

¹⁹ Expressão utilizada por Paulo Bonavides (2008, p. 64), em seu livro “Teoria constitucional da democracia participativa”, para se referir à mídia como a “caixa preta da democracia”.

²⁰ Artigo que versa sobre a liberdade de expressão, estabelecendo que “[...] todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias [*sic*] por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, *online*).

3 OS PARADOXOS DA REGULAÇÃO NO BRASIL

Os primeiros instrumentos normativos relevantes em termos de regulação da radiodifusão no Brasil remontam ao início da década de 1930. São os decretos 20.047, de 27 de maio de 1931 e 21.111, de 1º de março de 1932, expedidos pelo então presidente Getúlio Vargas. Segundo Martins (2020, p. 65), “[...] foi na Era Vargas que as normas mais efetivas de organização do sistema começaram a ser formuladas”.

Tais dispositivos já traziam em seu bojo as características que seriam mais determinantes para a configuração que assumiu sistema brasileiro de radiodifusão, quais sejam: a predominância da exploração comercial privada desse serviço e a ampla discricionariedade e centralização de poder nas mãos do Executivo quanto à distribuição das outorgas²¹ (CARVALHO, 2013, p. 249).

Os decretos em comento reconheciam a atividade de radiodifusão como sendo de interesse nacional de modo que a sua execução e regulamentação restou de competência da União²², que foi, no entanto, legalmente autorizada a outorgar concessões desses serviços à iniciativa privada.

A opção clara pelo modelo comercial se evidencia no fato de que, além de autorizar a concessão de outorgas a empresas privadas e permitir a veiculação de anúncios²³, o regramento brasileiro “[...] não previu a criação de uma emissora pública ou, mesmo, a cobrança de uma taxa que servisse ao custeio do serviço público ou de sua universalização” (CARVALHO, 2013, p. 251).

Ademais, foi estabelecida a competência do Presidente da República para, mediante decreto²⁴, distribuir as concessões. Conforme Carvalho (2013, p. 248):

²¹ Essa segunda característica se modificou a partir da CF de 1988, que estabeleceu a necessidade de aprovação do Congresso para a distribuição das licenças de rádio e TV, no entanto, ela vigorou por um longo tempo e contribuiu drasticamente para a configuração do modelo brasileiro de radiodifusão; Além disso, “a mitigação da discricionariedade administrativa instituída pela Constituição se revela muito limitada” (CARVALHO, 2013, p. 265), porque possibilitou a continuidade da prática de distribuição política das outorgas de radiodifusão.

²² Decreto nº 21.111, de 1932: “Art. 4º São da exclusiva competência da União os serviços de radiocomunicação no território, nas águas territoriais e no espaço aéreo nacionais, ficando sob sua imediata dependência toda e qualquer legislação sobre os mesmos serviços. [...] Art. 11. O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional”.

²³ Decreto nº 21.111, de 1932: Art. 73 Durante a execução dos programas é permitida a propaganda comercial, [...].

²⁴ Art. 16 do Decreto nº 21.111, de 1932: “as concessões serão outorgadas por decreto, acompanhado de cláusulas que regulem ônus e vantagens a serem firmados em contrato”.

Foi o autoritarismo, e não a democracia, que esteve, desde os primórdios, na base do sistema jurídico e político das concessões de rádio e TV no Brasil. Lá estão, bem delineados, **a ampla discricionariedade administrativa, a assegurar a outorga para a prestação do serviço sem critérios públicos e isonômicos** [destacou-se].

Isso possibilitou o surgimento de relações clientelistas entre o Estado (poder concedente) e os donos dos veículos de comunicação, com as outorgas sendo utilizadas historicamente como moeda de troca política (MARTINS, 2020, p. 65-66). Tal situação, conforme se verá mais adiante, marcou fortemente a configuração do sistema brasileiro de mídia.

Esses decretos serviram inicialmente para regulamentar apenas a radiodifusão sonora, uma vez que a televisão só surge por aqui em 18 de setembro de 1950, quando é inaugurada a TV Tupi de São Paulo, a primeira emissora do país, de propriedade de Assis Chateaubriand (SIMÕES, 2000, p. 46). No entanto, a TV brasileira herda do rádio não apenas os artistas e o formato dos programas, mas também o modelo institucional (LEAL FILHO, 2000, p. 107), de modo que “[...] não há, no início dos anos 50, nenhuma referência a qualquer modelo que não seja o comercial” (LEAL FILHO, 2000, p. 110). O que também é atestado por Carvalho (2013, p. 252):

É nessa experiência regulatória inicial com o rádio que se insere o marco jurídico da TV. Já no ano seguinte ao início das transmissões da TV Tupi em São Paulo, Getúlio Vargas promulga o Decreto nº 29.783, de 19 de julho de 1951, norma que expressamente estendia à televisão os princípios e regras aplicáveis ao rádio.

Mais tarde, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962, e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto no 52.795, de 31 de outubro de 1963), revogaram os decretos de 1930 e são, até hoje, os principais instrumentos que regem a radiodifusão no Brasil (CARVALHO, 2013, p. 252-253).

O advento do CBT, contudo, não promoveu alterações significativas nos rumos da radiodifusão no país, uma vez que “[...] reforçou a lógica de exploração privada por meio de autorizações do Estado” (VALENTE, 2013a, p. 37) e “[...]”

manteve a concentração de Poder no âmbito do Executivo federal”²⁵ (MARTINS, 2020, p. 73).

O CBT, portanto, apenas consolidou as características e os compromissos fundamentais do modelo brasileiro de radiodifusão, já implementados desde os decretos do rádio (CARVALHO, 2013, p. 255).

Nos tópicos que se seguem serão estudados os impactos destas características – a exploração predominante da radiodifusão por empresas privadas e a utilização das concessões como moeda de troca de política, que decorre da discricionariedade do Executivo – na conformação do sistema brasileiro de radiodifusão, sobretudo nos aspectos que afetam mais diretamente a diversidade e a pluralidade na mídia.

3.1 O PREDOMÍNIO DA ATIVIDADE COMERCIAL PRIVADA NA EXPLORAÇÃO DO ESPECTRO RADIOELÉTRICO

A decisão pela prevalência de uma forma de exploração privada e comercial da radiodifusão, inspirada no modelo adotado nos EUA, “[...] não foi uma opção que contou com a participação popular. Ao contrário, foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse qualquer debate ou participação pública” (LIMA, 2011, p. 28), quando havia outro caminho a ser considerado: “[...] para ficarmos com o exemplo clássico, na mesma época, a Inglaterra fazia a opção oposta, isto é, privilegiou o próprio Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão” (LIMA, 2011, p. 28).

Nesse mesmo sentido, sustenta Leal Filho (2000, p. 108):

[...] não há como argumentar com um possível desconhecimento de alternativas. O Reino Unido, com a BBC (British Broadcasting Corporation), e vários outros países da Europa ocidental implantavam na mesma época suas emissoras de televisão em moldes públicos, também inspirado no rádio europeu. Aqui, a idéia [sic] de um serviço público de radiodifusão não deveria ser algo tão excêntrico. Afinal, nos anos 20, o modelo vislumbrado por Roquette Pinto, o pioneiro do rádio no Brasil, era semelhante ao adotado na Europa. A sua Rádio Sociedade do Rio de Janeiro deveria ser mantida pelos ouvintes, sem propaganda, como até hoje acontece com as

²⁵ De fato, nos termos do, então, novo Código: “[...] a outorga e a renovação dos serviços de rádio e TV constituíam ‘prerrogativa do Presidente da República’ (art. 34, § 1º) — a quem caberia, nos termos do art. 16, a, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, ‘a livre escolha’ entre as pretendentes habilitadas à concessão” (CARVALHO, 2013, p. 255).

emissoras rádio e televisão da BBC de Londres, que têm no ouvinte e no telespectador a fonte básica de financiamento.

No modelo adotado em boa parte dos países da Europa, a atividade de radiodifusão se constituiu, em seu nascedouro, como monopólio do Estado. Semelhante à BBC inglesa, havia a RAI, na Itália, a ARD, na Alemanha, a RTVE na Espanha, a RTP em Portugal. A gestão dessas emissoras contava com a participação da sociedade e o seu custeio se dava mediante a cobrança de impostos ou taxas da população (VALENTE, 2013a, p. 22-23). “O rádio e a TV eram vistos da mesma forma que serviços de luz e de água, pelos quais o cidadão precisava pagar para ter acesso” (VALENTE, 2013a, p. 22-23).

Carvalho (2013, p. 250) também explicita acerca desse modelo:

[...] se o sistema americano privilegiou a liberdade de iniciativa, na Europa, ao contrário, a radiodifusão se constituiu como uma função estatal, é dizer, **um serviço público, que deveria ser acessível a todos e prestado de acordo com parâmetros mínimos de qualidade. Daí, então, a necessidade de que as emissoras não dependessem de anunciantes privados, a estrita observância de finalidades educativas e culturais na programação** [destacou-se] e o maior controle estatal sobre as transmissões, que, como regra, se concentravam nas mãos de emissoras públicas.

Na segunda metade do século XX iniciou-se um processo de quebra dos monopólios estatais na Europa, com a abertura do setor à iniciativa privada. No entanto, “[...] permaneceu a ideia de que esse é um serviço público, e como tal, mesmo quando é prestado por terceiros, deve estar submetido a um conjunto de regras e obrigações” (VALENTE, 2013a, p. 22-23).

No Brasil, a radiodifusão comercial desde cedo se mostrou extremamente forte e articulada. Os agentes privados do setor, reunidos desde os embates pela aprovação do CBT em torno da Abert²⁶, sempre se pautaram por uma grande influência sobre o Congresso Nacional (RAMOS, 2000, p. 174). Isso rendeu ao

²⁶ Em 1962, quando do processo de aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações – que fora sancionado pelo presidente João Goulart com 52 vetos – os agentes privados da radiodifusão deram mostras de sua força e influência sobre o Congresso fazendo com que este derrubasse todos os 52 vetos. Desta articulação surgiu a ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão) (VALENTE, 2013a, p. 37) (SIMON; XAVIER, 2019, p. 103-104). Segundo Venício Lima, com a derrubada dos vetos os radiodifusores conquistaram “a) maiores prazos para as concessões (10 e 15 anos), com renovação automática destas; b) ausência de penalidade em caso de divulgação de notícias falsas (mesmo após julgamento pelo Poder Judiciário); e c) assimetria de tratamento em relação a outros concessionários de serviços públicos” (*apud* MARTINS, 2020, p. 72). Bolaño (2007, p. 17) refere-se ao CBT como uma lei criada sob medida para servir aos interesses particulares dos agentes privados da radiodifusão.

Brasil um arcabouço regulatório que não colabora para a construção de uma mentalidade, “[...] tanto do público como dos concessionários de televisão, baseada no direito à informação do primeiro e na obrigação dos segundos de prestar um serviço de qualidade” (LOPES, 2000, p. 116).

Um sistema público de mídia caracteriza-se pela administração democrática de suas emissoras, cujas instâncias decisórias são compostas por representantes de diversos grupos de interesse existentes na sociedade. Além disso, a forma de custeio busca assegurar independência tanto em relação aos interesses do mercado, quanto a possíveis ingerências indevidas dos governos de plantão, de modo que, o vetor que norteia a sua atuação é a satisfação do interesse público. Nesse sentido, explicita Valente (2013a, p. 53):

O *sistema público* [grifo do autor] é aquele formado por emissoras controladas pelo Estado, com modelos de gestão radicalmente democráticos e participativos, com instância de controle com a presença da sociedade e de suas representações, e com mecanismos de financiamento estáveis e robustos que assegurem a autonomia e não criem dependência do mercado. Elas devem atender aos interesses da população, não de governos ou autoridades no poder em dado momento. [...]. Exemplos de sistema público são a TV Brasil e as rádios comunitárias.

Mendel e Salomon (2011, p. 45) destacam as contribuições desse modelo para a diversidade na mídia, referindo-se, inclusive, à sua capacidade de dar voz a atores e conteúdos que, por vezes, não encontram guarida no sistema comercial:

O principal motivo para a existência da radiodifusão pública é a necessidade de oferecer complemento à programação das emissoras comerciais, ampliando a diversidade de conteúdo e a pluralidade dos atores envolvidos na sua produção e veiculação. Normalmente as emissoras públicas apresentam programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, muitos deles com uma linguagem mais popular, **abordando também temáticas das minorias, que nem sempre são atraentes em termos comerciais. As melhores dessas emissoras oferecem serviços de notícias confiáveis, conteúdo de qualidade e programas que atendem aos interesses de públicos não contemplados pela radiodifusão comercial** [destacou-se].

A presença de um sistema gerido de forma democrática, que inclui a participação social e que não opera pelas regras da propaganda é importante porque, no modelo comercial privado, que é o que vigora majoritariamente no Brasil, em geral, não apenas os interesses econômicos e políticos dos proprietários das emissoras como também os interesses dos seus anunciantes limitam o que pode ser

veiculado. Afinal, neste sistema, a publicidade é quem paga pelas informações e demais conteúdos que aos cidadãos são “gratuitamente” veiculados e isso acaba por restringir o debate público:

[...] as demandas dos anunciantes pesam muito e chegam a servir como filtro do que pode ou não ser publicado, ou do que pode ou não ser dito. Por exemplo: uma reportagem falando do alto número de queixas de consumidores a um determinado setor pode ser barrada caso grupos dessa área aportem um volume determinado de anúncios. (VALENTE, 2013a, p. 10).

Mesmo que o sistema privado se prenda “aqui” e “ali” por seus interesses comerciais, não é interessante prescindir dele, pois, a maior proximidade das emissoras públicas com o poder estatal – o qual, na prática, normalmente é responsável, pelo menos em parte, pela sua manutenção financeira – acaba facilitando a ocorrência de episódios de censura. De acordo com Mendel e Salomon (2011, p. 46), “[...] os governos têm uma tendência natural de querer influenciar ou controlar os meios de comunicação, e sempre é mais fácil exercer essa influência sobre as emissoras públicas do que sobre as comerciais”. Assim sendo, o ideal é que haja uma convivência simultânea e equilibrada entre os dois modelos.

Atenta a este contexto, a CF/88 estabeleceu em seu art. 223 que: no processo de outorga e renovação das concessões deve ser observado o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal²⁷. Segundo Lima (2011, p. 95), o objetivo do legislador constituinte ao instituir essa previsão era “[...] corrigir o inquestionável desequilíbrio histórico existente entre esses sistemas, com a óbvia hegemonia do sistema privado”.

A despeito da previsão constitucional, até hoje o modelo público encontra sérios obstáculos para sua consolidação no Brasil. É o que se poderá observar nos parágrafos que se seguem.

Em termos de televisão pública, o que vige no país é uma sistemática de TVs educativas (TVEs), vinculadas aos Executivos estaduais. No entanto, não há uniformidade nos modelos de gestão dessas emissoras, de modo que, uma administração baseada em conselhos e órgãos participativos com espaço para o

²⁷ Não se deve confundir o sistema público com o sistema estatal. Este último é composto pelos canais institucionais, que são vinculados aos poderes da República. Exemplo de emissoras estatais são, TV Senado, TV câmara, TV Justiça, a TV NBR do Executivo Federal, entre outros (VALENTE, 2013a, p. 53). O seu objetivo principal é dar publicidade aos trabalhos realizados pelos diversos órgãos e entidades que compõem a administração pública.

engajamento da sociedade civil, que é uma das marcas distintivas de um serviço público de mídia, nem sempre se faz presente (VALENTE, 2013b, p. 271).

Segundo Valente (2013b, p. 273), ainda é um desafio “[...] estender um modelo participativo para o conjunto das emissoras públicas” e é “[...] exatamente isso que pode promover uma transformação das educativas estaduais, hoje em sua quase totalidade de caráter estatal, para um modelo efetivamente público”.

Além disso, tradicionalmente, essas emissoras sofrem com falta de recursos, o que as deixa vulneráveis às ingerências políticas e as insere numa lógica de mercado, uma vez que, hoje, a maioria delas tem nos anúncios a sua fonte central de receitas, embora o seu marco legal não permita essa forma de captação ao vedar a veiculação de publicidade (VALENTE, 2013b, p. 275).

Um histórico de intervenções indevidas dos governos e autoridades também é parte da trajetória das TVs educativas. É nesse sentido que Martins afirma: “[...] muitas iniciativas anunciadas como de caráter público, a exemplo das TVs educativas, têm início em projetos estatais e sofrem a influência dos governos de plantão” (MARTINS, 2020, p. 102).

No campo público, há também as rádios comunitárias²⁸. A radiodifusão comunitária é regulamentada pela Lei 9.612/98 e compreende os serviços de rádio FM de baixo alcance (potência máxima de 25 watts) outorgados a fundações e associações comunitárias sem finalidade lucrativa que atuem na área em que será instalada a emissora (art. 1º da Lei 9.612/98).

As rádios comunitárias também enfrentam graves dificuldades de sustentação financeira, uma vez que não podem veicular propaganda e recebem pouco ou nenhum financiamento público (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 58). Há também problemas relacionados à demora excessiva no processo de concessão das licenças e excessos de formalidade que na prática constituem uma barreira para organizações com menos recursos.

Um estudo realizado por Lima (2011), em parceria com Lopes – utilizando como amostra 2.205 rádios comunitárias que receberam autorização de funcionamento do Ministério das Comunicações entre 1999 e 2004 – evidenciou a elevada dificuldade para se obter uma outorga. Segundo os autores, em média, para

²⁸ Segundo Valente (2013a, p. 53), “[...] as emissoras comunitárias integram o sistema público, pois possuem regras que promovem seu caráter público ao permitir que qualquer integrante da respectiva comunidade possa participar de alguma maneira da emissora”.

cada pedido aprovado, cinco são arquivados e a causa do arquivamento não é técnica, mas meramente burocrática. A causa mais comum de arquivamento é a não apresentação de um dos muitos documentos exigidos. Isso abre caminho para apadrinhamentos políticos (LIMA, 2011, p. 123-124) inserindo as concessões numa lógica de barganhas. Esse estudo constatou que:

[...] os processos de outorgas de radiodifusão comunitária apadrinhados por políticos tiveram 4,41 vezes mais chance de ser aprovados do que os que não tinham qualquer tipo de apadrinhamento. Uma das razões para essa diferença é o intrincado processo de outorga criado pela legislação de radiodifusão comunitária. Desse modo, contar com apoio político e também com uma espécie de “consultoria” capaz de auxiliar as entidades no cumprimento das exigências estabelecidas na legislação é de suma importância para se conseguir uma autorização de radiodifusão comunitária. É justamente assim que agem os padrinhos políticos. (LIMA, 2011, p. 124).

A ligação dessas rádios com a política transcende, em muito, essa prática de apadrinhamentos. O mesmo estudo constatou elevado índice de vinculações políticas nas rádios comunitárias regularmente outorgadas no país. Das 2.205 rádios analisadas foram detectados vínculos políticos em 1.116, o que representa 50,2% delas (LIMA, 2011, p. 131), levando a concluir que: “as rádios comunitárias, na sua maioria, são controladas direta ou indiretamente, por políticos locais – vereadores, prefeitos, candidatos derrotados a esses cargos, líderes partidários [...]” (LIMA, 2011, p. 112). Também foi detectado um número considerável de vínculos religiosos.

Dados mais recentes sugerem que a situação não mudou. Ainda em julho de 2020, o portal UOL divulgou que Bolsonaro batera recorde de liberações de rádios comunitárias nos últimos dez anos. Somente entre março e abril daquele ano o presidente autorizara 440 estações. Segundo a notícia, o Estadão/Broadcast identificou que figuravam como representantes formais dessas emissoras pessoas que são ou foram filiadas a partidos e já concorreram ou se elegeram para cargos de vereador e prefeito por partidos do chamado “Centrão” (FRAZÃO; VALFRÉ, 2020, *online*).

Este quadro empírico contraria contundentemente o que preconiza a lei, que veda qualquer forma de proselitismo na programação dessas emissoras (§ 1º, art.4º, Lei 9.612/1998), a qual deve ser “[...] voltada para a comunidade e aberta a todos os interesses dos seus ouvintes” (LIMA, 2011, p. 119).

Ao mesmo tempo em que há um excesso de tolerância em relação a essas emissoras que, embora legalizadas, na prática fogem completamente à

finalidade pública dessa modalidade, tantas outras que, em razão da dificuldade e da demora na obtenção de uma licença, iniciam suas atividades sem estarem legalizadas, são duramente perseguidas pela fiscalização (LUZ, 2011, p. 5-6):

[...] é recorrente a interrupção do funcionamento de emissoras comunitárias não-autorizadas. No entanto, até o momento, não houve aplicação de pena de revogação da autorização às emissoras autorizadas pseudo-comunitárias [sic] que descumprem a lei, usando comerciais e praticando proselitismo. (BRASIL, 2005, p. 18).

Em 2005 foi publicado o relatório final de um grupo de trabalho interministerial (GTI) criado para analisar a situação da radiodifusão comunitária no Brasil. O estudo evidencia que a própria lei 9.612/98 criou limitações excessivas que impedem o desenvolvimento dessa modalidade, quando veda, por exemplo, a associação em rede dessas emissoras e limita muito as formas de obtenção de receita, entre outros aspectos (BRASIL, 2005, p. 13).

Em 2008, com a criação da EBC²⁹ (Empresa Brasil de Comunicação) e do seu serviço televisivo, a TV Brasil – o primeiro canal efetivamente público de dimensão nacional – foi dado um passo muito importante no sentido de se superar um “[...] passado de atrelamento dos canais públicos aos governos e autoridades para apontar na direção da construção de iniciativas efetivamente públicas” (VALENTE, 2013b, p. 263).

Com a lei que instituiu a EBC, Lei 11.652/2008, foram estabelecidos, pela primeira vez, os princípios e objetivos da radiodifusão pública, o que configura um avanço importante com respeito à regulamentação do art. 223 da CF, que versa sobre a complementaridade entre três sistemas: público, estatal e privado. Até então não havia nenhuma definição legal do que seria o sistema público, tampouco a Constituição tratou de defini-lo.

Foram estabelecidos como princípios da radiodifusão pública, dentre outros, a “[...] promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo” (art. 2º, II); a “[...] autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no

²⁹ A EBC reuniu sob seu manto as antigas estruturas de comunicação do Governo Federal. A empresa é responsável pelos canais TV Brasil, TV Brasil Internacional, NBR (canal institucional do Governo Federal) e mais oito estações de rádio “Rádio Nacional da Amazônia (operando em ondas curtas), Nacional Brasília (FM e AM), Nacional do Rio de Janeiro (AM), MEC (AM e FM no Rio de Janeiro e AM em Brasília) e Nacional do Alto Solimões (AM e FM sediada em Tabatinga, no Estado do Amazonas)” (VALENTE, 2013a, p. 54).

sistema público de radiodifusão” (art. 2º, VIII); e a “[...] participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira” (art. 2º, IX). Além disso, foram estipulados os seguintes objetivos: “[...] oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional” (art. 3º, I); “[...] desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania” (art. 3º, II); “[...] fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação” (art. 3º, III).

Ademais, a fim de consolidar o caráter público da emissora e abrir espaço para “[...] a participação social, a Lei criou um Conselho Curador³⁰, formado por 22 membros, sendo quatro ministros, dois representantes do Congresso, um dos trabalhadores e 15 da sociedade civil” (VALENTE, 2013a, p. 55).

Segundo Leal Filho (2016, p. 5), para que o conteúdo cultural das emissoras públicas seja autêntico e abrangente ele deve ser gestado a partir de “foros democráticos”, que contemplem a diversidade existente na sociedade, e nisto reside a importância dos conselhos curadores enquanto instâncias representativas dos distintos interesses e vozes presentes na população. De acordo com o autor, integravam o Conselho Curador da EBC [ainda antes de sua extinção, que será comentada mais adiante]:

[...] pessoas residentes nas diversas regiões do país, vinculadas ou não a entidades ou movimentos sociais, mas grande parte tendo alguma relação com a luta da mulheres, dos negros, dos movimentos LGBT, dos índios, dos deficientes e assim por diante. São essas pessoas que trazem para as emissoras o pulsar da sociedade que de alguma forma acaba aparecendo nas programações de rádio e televisão da EBC. (LEAL FILHO, 2016, p. 5).

No II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2009, em Brasília, foi proposta a alteração do Decreto 236/67, que regulamenta as TVs educativas, a fim

³⁰ O conselho curador possui funções muito importantes. Além de introduzir a participação da sociedade na gestão da EBC, é sua atribuição zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos da radiodifusão pública elencados na Lei 11.652/2008. Compete a ele também “deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas da política de comunicação proposta pela Diretoria Executiva da EBC” (art. 17, I, Lei 11.652/2008) e ainda “deliberar sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria Executiva da EBC e manifestar-se sobre sua aplicação prática” (art. 17, IV, Lei 11.652/2008).

de se adotar em relação a estas uma estrutura legal e de gestão baseada na que fora instituída para a EBC (VALENTE, 2013b, p. 273).

Mas, enquanto se estudava a possibilidade de estender esse padrão democrático de gestão às demais estruturas públicas, a própria EBC sofreu importantes alterações a partir de 2016, com a assunção de Michel Temer à presidência da República.

Logo no seu primeiro dia de governo interino, Temer encaminhou ao Congresso uma medida provisória, posteriormente convertida na Lei n. 13.417/17, que extinguiu o mandato de quatro anos do presidente da EBC. Na prática, isso significou um atentado à autonomia da instituição, pois, o estabelecimento de um prazo fixo de mandato é o que possibilita ao dirigente da empresa adotar as medidas que beneficiem a sociedade independentemente dos interesses governistas.

Houve ainda a extinção do Conselho Curador da EBC, justamente a instância por meio da qual se abre espaço para a participação da sociedade na gestão da instituição. O engajamento da sociedade é condição *sine qua non* para a caracterização de um serviço público de mídia. Jair Bolsonaro se aprofundou nesse projeto de desnaturaçãõ do caráter público da EBC ao fundir a TV Brasil, um canal público, com o canal estatal NBR, que veicula as ações do Governo Federal (MARTINS, 2020, p. 103).

A fusão da TV Brasil com a NBR não foi uma mera alteração organizacional sem maiores efeitos sobre o caráter público do canal. Após um ano de fusão, o Coletivo Intervozes – uma organização da sociedade civil que atua em defesa do direito humano à comunicação –, avaliava:

O telejornal matutino “Brasil em Dia” passou a ter um conteúdo exclusivo sobre a agenda do Executivo. Já o “Repórter Brasil”, exibido à noite, tem tido o conteúdo público cada vez mais reduzido, perdendo espaço para informações de caráter estatal. Outro programa, o “Brasil em Pauta”, vem exibindo entrevistas com ministros focadas no plano de ação de cada pasta para combater a pandemia. Casos de censura também são recorrentes [...]. Temas ligados aos direitos das mulheres, LGBTs, além da questão racial, transversal ao debate sobre segurança pública no país, também têm sido ignorados pela nova TV Brasil. A exclusão de fontes com opiniões contrárias ou críticas ao governo também virou regra. (INTERVOZES, 2020, *online*).

Consoante relatos anônimos de um jornalista da TV Brasil feitos ao Intervozes, sempre houve tentativas por parte do governo de emplacar conteúdos na

emissora, mas isso se acentuou no governo Temer e “[...] alcançou um novo patamar com Bolsonaro” (INTERVOZES, 2020, *online*).

Em 2020, a EBC chegou a entrar na agenda de privatizações do Governo Bolsonaro, que depois voltou atrás na proposta. Mas, o atual Ministro das Comunicações, Fábio Faria, deixou claro que a decisão de não privatizar a EBC não tem nada a ver com eventual interesse público na manutenção da instituição. Segundo o Ministro, a principal razão para isso é que, provavelmente, não haveria interessados em adquirir a empresa porque ela dá prejuízo (UOL, 2020, *online*).

O breve quadro geral apresentado com respeito à situação das rádios comunitárias, da EBC e das TVs Educativas evidencia um sistema público de mídia ainda incipiente, o que afeta negativamente a diversidade de vozes na mídia.

Consoante a opinião especializada de dois pesquisadores da Unesco, Toby Mendel e Eve Salomon, com experiência de estudo em regulação de mídia em mais de 60 países, no caso do Brasil, uma atividade comercial muito forte associada a esta presença pública e comunitária ainda frágil, “[...] reduziu a diversidade e o pluralismo que uma ecologia de radiodifusão mais equilibrada costuma oferecer” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 10).

3.2 A DISTRIBUIÇÃO DAS CONCESSÕES DE RADIODIFUSÃO E A POLÍTICA

Como foi aventado anteriormente, a ampla discricionariedade conferida ao Poder Executivo na distribuição das outorgas de rádio e TV, permitiu, durante muito tempo, a inserção destas em uma lógica de barganhas políticas.

Na medida em que o acesso às concessões se dava no contexto de um toma-lá-dá-cá, menosprezou-se a observância de critérios públicos e democráticos que assegurassem uma distribuição equânime desses recursos – verdadeiros instrumentos de poder simbólico – entre os diversos grupos de interesse da sociedade, gerando assim uma concentração nas mãos de poucos, dentre os quais muitos eram políticos ou pessoas a eles ligadas. Nesse sentido, afirma Martins (2020, p. 66):

A relação clientelista entre grupos privados e Estado permitiu que este fechasse os olhos para a expansão daqueles, viabilizando, com isso, a concentração da propriedade dos meios em poucas mãos, em geral de lideranças políticas regionais.

Um dos casos mais comentados de uso político das concessões ocorreu durante o Governo Sarney:

Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para Presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores e ex-parlamentares [*sic*] ou seus parentes e sócios. No total, o presidente José Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV – o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922. (JAMBEIRO *apud* BOLAÑO, 2007, p. 17-18).

Situação semelhante se deu durante o mandato do General Figueiredo (1979-1985). Nos dois últimos meses de seu governo, intensificou-se a liberação de concessões de radiodifusão, beneficiando grandes redes como SBT e Band, e mesmo “[...] figuras desconhecidas, cujas principais credenciais eram ser amigas do presidente da república, ou até mesmo de sua esposa. [...]. Mas a grande maioria dos beneficiários era de políticos” (LIMA, 2011, p. 51-52).

Como resultado disso, uma das particularidades que compõem o perfil da mídia brasileira hoje, segundo Lima, é a presença marcante de oligarquias políticas e familiares: “[...] nossa mídia é controlada por uns poucos grupos familiares. Mas não só por grupos familiares. Eles são também os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local” (LIMA, 2011, p. 30).

Esse controle de estações de rádio e TV por grupos familiares e elites políticas locais e regionais “[...] é que se convencionou chamar de coronelismo eletrônico” (BAYMA, 2001, p. 1). De posse das concessões os “novos coronéis” hostilizam e silenciam a expressão dos adversários ao mesmo tempo em que promovem politicamente a si e a seus aliados conquistando, assim, cargos nos diferentes graus de representação no Legislativo e no Executivo, mas são, sobretudo, deputados, senadores e governadores (LIMA, 2011, p. 105-106).

Não é à toa que os grupos políticos dominantes “[...] em vários estados e regiões do país (sobretudo no Nordeste), a partir das últimas décadas do século passado, têm em comum o vínculo com a mídia” (LIMA, 2011, p. 106-107). Os casos mais conhecidos são “[...] as oligarquias regionais identificadas por nomes como Barbalho, Sarney, Jereissati, Garibaldi, Collor de Mello, Franco, Alves, Magalhães, Martinez e Paulo Octávio, entre outros” (LIMA, 2011, p. 107).

Aqui, como no coronelismo clássico, a moeda de troca permanece sendo o voto, que é obtido “[...] não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação, vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública” (LIMA, 2011, p. 106). Segundo Lima, as emissoras de rádio e TV originaram uma nova forma de poder, que não é coercitivo, mas criador de consensos políticos. “São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes em nível federal, deputados e senadores – que, por sua vez, permitem circularmente a permanência do coronelismo como sistema” (LIMA, 2011, p. 105).

Algumas situações que vieram a público evidenciam como o coronelismo eletrônico funciona na prática. Em 8 de fevereiro de 2009, o jornal Folha de São Paulo divulgou uma matéria em que o então presidente do Senado, José Sarney aparecia em gravações da polícia federal instruindo o seu filho Fernando acerca de reportagens que deveriam ser veiculadas no jornal “O Estado do Maranhão” e na “TV Mirante” – ambos de propriedade da família Sarney –, contendo informações prejudiciais ao governo de Jackson Lago, oponente político de Sarney no Estado do Maranhão (SOUZA; SELIGMAN, 2009, *online*). Nas palavras de Magalhães (2009, *online*):

[...] a matéria da Folha é o que de melhor este observador já viu para explicar um conceito teórico na prática. Está tudo lá: uma família (Sarney), proprietária de uma rede de veículos de mídia (além da TV Mirante, afiliada da Rede Globo, e do jornal, a família detém retransmissoras no interior e uma rede de rádios), faz uso político desses veículos, ao arrempio da legislação, conforme observa a reportagem da Folha (a lei 4.117/62 proíbe uso de emissoras de TV para fins políticos). Para quem conhece minimamente o funcionamento de uma redação, o que Sarney pai fez – e isto fica muito claro no diálogo reproduzido na versão impressa do jornal, indisponível na internet – foi pautar o seu filho Fernando. A ordem é direta: ‘Põe na TV. Manda botar o destino do dinheiro recebido’, diz o pai, referindo-se a uma denúncia envolvendo Anderson Lago, primo do governador Jackson, que por sinal enfrenta na Justiça um processo que pode lhe custar o cargo e colocar no lugar a filha de Sarney, senadora Roseana (PMDB-MA).

Notícia divulgada no portal UOL em 26 de julho de 2020 traz um outro exemplo, desta vez não de hostilização do adversário, mas de silenciamento. Narra-se que no dia 14 daquele mês, ouvintes da Rádio Top FM, em Catalão, Goiás, testemunharam uma discussão ao vivo: um ex-prefeito da cidade, Jardel Sebba (PSDB), daria entrevista na emissora e, ao saber do fato, o então vereador Rodrigo

(SD) – adversário político de Jardel – invadiu o estúdio e discutiu com o locutor da emissora Mamede Leão afirmando: “O dono da rádio sou eu, Mamede. Jardel não fala hoje aqui, não”. O locutor rebateu: “Mas o programa não é seu, Rodrigão. Segundo informa o UOL, o programa saiu do ar no dia seguinte (FRAZÃO; VALFRÉ, 2020, *online*).

Todo esse sistema constitui um grave entrave à democracia, especialmente quando se considera o fato de que boa parte desses grupos regionais de mídia, controlados pelas oligarquias políticas regionais são grupos multimídia. Em geral, eles não detêm apenas a principal emissora de TV do Estado ou região, mas também emissoras de rádio e jornais impressos figurando entre os mais influentes. Isso graças à ausência de limites à chamada propriedade cruzada:

Ao omitir qualquer norma que proibisse ou limitasse a propriedade cruzada dos meios – o controle, pelo mesmo grupo, no mesmo mercado, de jornais e de emissoras de rádio e/ou televisão –, a regulação dos serviços públicos de rádio e televisão permitiu que os principais grupos privados de mídia se consolidassem no país como grupos multimídia, tanto em nível nacional como regional. (LIMA, 2011, p. 68).

O jornalista Daniel Koslowsky Herz, em reunião do Conselho de Comunicação Social realizada em 17 de fevereiro de 2003, explica o funcionamento desses grupos regionais:

[...] os grupos regionais são estruturados a partir do veículo mais forte: a televisão, que é a geradora que retransmite programação das redes nacionais. Em torno dela se articulam e a ela pertencem as empresas emissoras de rádio e jornais, que são os principais veículos. Ou seja, os principais jornais, em regra os jornais regionais e locais, são ligados aos grupos que detêm simultaneamente emissoras de televisão e de rádio. (BRASIL, 2004b, p. 16).

Ora, se há políticos ou pessoas a eles ligadas, por parentesco ou amizade, no controle dos principais veículos midiáticos em um estado ou região, isso gera um silenciamento daqueles que representam a alternativa política, gera desigualdade entre os partidos, que não terão o mesmo nível de acesso à mídia, e tenderá a promover sempre aqueles que detêm o controle dos meios de comunicação social e seus aliados.

É nesse sentido que Barbosa e Martins (2018, p. 44) afirmam: “[...] a posse de meios de comunicação por políticos – resultado de décadas de uso

das concessões de rádio e TV como moeda de troca política – gera distorções preocupantes nos processos democráticos, sobretudo em períodos eleitorais”.

Tanto o CBT³¹ (art. 38, § único), como o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (art. 15, § 2º, III) vedam que políticos em exercício sejam diretores ou gerentes de emissoras de rádio e televisão. O art. 54³² da Constituição também proíbe que parlamentares figurem no quadro societário dessas emissoras. No entanto, “[...] até o presente momento, o governo federal tem ignorado essa restrição” (VALENTE, 2013a, p. 56-57).

Há, atualmente, duas ADPFs (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) tramitando no Supremo Tribunal Federal (ADPFs 246 e 379) em que se questiona a outorga e a renovação de concessões de radiodifusão a pessoas jurídicas que tenham políticos com mandato eletivo em seu quadro social³³.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no suposto afã de conter a prática de utilização das outorgas como moeda de troca política, condicionou a distribuição das concessões à necessidade de prévia licitação (Decretos nº 1.720/1995 e 2.108/96). Todavia, foram excetuadas desta previsão as emissoras educativas e as retransmissoras³⁴ de TV (RTVs), que continuaram

³¹ “Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas: [...] Parágrafo único. Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.” (BRASIL, 1962, *online*).

³² De acordo com o art. 54, II, a da CF/88, deputados e senadores não podem “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada” (BRASIL, 1988, *online*). Empresas de radiodifusão operam mediante concessão pública, logo, não podem ter parlamentares em seu quadro societário.

³³ A ADPF 246 foi ajuizada em 2011, pelo PSOL em parceria com o Intervozes (BRASIL, 2011b, *online*). Já a ADPF 379 foi ajuizada apenas pelo PSOL em 2015 (BRASIL, 2015b, *online*). Em 2016, o então Presidente da República, Michel Temer, ingressou com uma ação (ADPF 429) defendendo justamente contrário das outras duas supramencionadas, isto é, questionando a constitucionalidade das decisões judiciais que reconhecem ser inconstitucional a outorga ou renovação de concessões de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuem políticos mandatários em seu quadro societário (BRASIL, 2016, *online*). Ao todo são três ADPFs versando sobre o mesmo tema em trâmite no STF. As ADPFs 246 e 379 estavam sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, mas em decisão recente do Presidente da Corte Maior, a ministra Rosa Weber foi declarada preventa para a análise das três ações. Ainda não há previsão de quando a questão será decidida.

³⁴ As RTVs têm a função de ampliar o alcance do sinal das estações geradoras de televisão, permitindo que atinjam um público potencialmente maior. Elas desempenham uma função acessória à atividade de radiodifusão e, em regra, não podem transmitir programação própria (CARVALHO, 2013, p. 263). Em 2012, a presidente Dilma Rousseff aprovou o Decreto 7.776/2012, que passou a exigir uma seleção pública também para as retransmissoras de TV. O Decreto alterava o art. 14 do Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão (Decreto 5.371/2005). No entanto, em 2018, o presidente Michel Temer, sob o argumento de “simplificação” do processo modificou novamente o dispositivo, permitindo aos interessados solicitar diretamente junto ao governo a autorização de retransmissão, sem necessidade de processo seletivo (MAZUI, 2018).

insertas na lógica clientelista (BOLAÑO, 2007, p. 18; CARVALHO, 2013, p. 262-263; LIMA, 2011, p. 88).

Segundo reportagem de Elvira Lobato (2006, *online*) publicada no portal UOL em junho de 2006:

Fernando Henrique Cardoso autorizou 239 rádios FM e 118 TVs educativas em oito anos. No final de seu segundo mandato, a Folha, em levantamento semelhante, comprovou que pelo menos 13 fundações ligadas a deputados federais receberam TVs, desmentindo a promessa que ele havia feito de que colocaria um ponto final no uso político das concessões de radiodifusão. FHC acabou com a distribuição gratuita de concessões para rádios e TVs comerciais – passaram a ser vendidas em licitações públicas –, mas as educativas continuam sendo distribuídas gratuitamente a escolhidos pelo Executivo.

Além dos seus impactos sobre a concentração de propriedade nos meios de comunicação e sobre o processo político democrático, o clientelismo na distribuição das outorgas, ao criar a figura do político-radiodifusor, permitindo que tomem assento no Congresso Nacional parlamentares com interesse direito na causa³⁵, amplifica o poder de *lobby* dos agentes privados da radiodifusão na conformação das políticas para o setor e em sua manutenção.

Na Assembleia Constituinte de 1987/1988, políticos ligados direta ou indiretamente a emissoras de rádio e TV, grande parte deles beneficiários, inclusive, das negociações de outorgas dos governos Sarney e Figueiredo³⁶, atuaram de modo decisivo na derrubada da proposta da deputada jornalista Cristina Tavares, relatora na subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação (LIMA, 2011, p. 51-63; RODRIGUES, 2013, p. 108).

O relatório da deputada incorporou uma demanda da própria sociedade civil, materializada na Emenda Popular n. 91, apresentada à Constituinte (RODRIGUES, 2013, p. 107-108). Propunha-se a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, um órgão independente composto por representantes dos empresários, dos profissionais da comunicação, da Academia, do Ministério da

³⁵ Uma pesquisa intitulada “Donos da Mídia”, publicada em 2008 pelo Epcom (Instituto de Estudos e Pesquisa em Comunicação), utilizando dados de 2006, evidenciou que, à época, 20 senadores e 48 deputados federais tinham vinculação direta com meios de comunicação (VANNUCHI, 2020, p. 143). Em 2011, uma matéria da Folha de São Paulo mostrou que 56 dos 594 congressistas eram proprietários de emissoras (VALENTE, 2013a, p. 56-57).

³⁶ Conforme levantamento de Motter, das 1.028 outorgas liberadas no governo Sarney, 91 foram parar diretamente em mãos de senadores e deputados constituintes. O estudo também identificou que mais de um quarto (26,1%) dos constituintes eram concessionários de radiodifusão, cerca de 146 parlamentares num total de 559 constituintes (*apud* LIMA, 2011, p. 116).

Cultura, etc. O conselho seria responsável pela concessão e renovação das outorgas de radiodifusão e zelaria pela garantia de espaço para a produção regional e independente, dentre outras atribuições (LIMA, 2011, p. 56).

Graças à pressão do “grupo das comunicações” (LIMA, 2011, p. 62), o Conselho Nacional de Comunicação se converteu em Conselho de Comunicação Social, um mero apêndice do Congresso Nacional, que este poderia consultar quando entendesse necessário (art. 224, CF/88).

A outorga das concessões seguiu sob competência do Executivo, agora sujeita à confirmação do Congresso³⁷ (art. 223, § 1º, CF/88). No entanto, esta mitigação da discricionariedade do Executivo promovida pela CF/88 se mostrou muito limitada, porque permitiu a continuidade das práticas clientelistas³⁸ (CARVALHO, 2013, p. 262; 265-266).

Conforme Jambeiro (*apud* BOLAÑO, 2007, p. 20), este incremento do poder “[...] do Legislativo na matéria não deve ser confundido com um verdadeiro avanço democrático, tratando-se antes da manutenção do modelo anterior, com salvaguardas ainda maiores para os concessionários”. Neste mesmo sentido propugna Lima (2011, p. 110) afirmando que a partir de então, o Executivo passava a

[...] compartilhar as decisões sobre a sua moeda de troca (as concessões e as renovações) diretamente com as oligarquias políticas estaduais e regionais, vale dizer, os coronéis eletrônicos (ou seus representantes deputados e senadores), muitos, eles próprios, já concessionários dos serviços.

Na Constituinte, os radiodifusores privados ainda conquistaram para si garantias que “[...] criam uma grave assimetria em relação aos demais contratos de prestação de serviços públicos, uma vez que claramente favorecem aos concessionários” (LIMA, 2011, p. 83-84): a não renovação da concessão tem que

³⁷ Em seu relatório sobre o Brasil, a Unesco recomenda que esta previsão constitucional seja alterada, pois, nos termos do relatório “deixar nas mãos do Legislativo o poder de outorgar concessões é uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 19-20). No Brasil a concessão das licenças comerciais se dá do seguinte modo: a ANATEL, que gerencia o espectro, informa se há viabilidade técnica para o funcionamento da emissora; o Ministério das Comunicações decide se há viabilidade legal e econômica e então recomenda a solicitação para aprovação do Congresso.

³⁸ Já foi visto que no governo Fernando Henrique houveram casos de distribuição de emissoras educativas a políticos e o governo Lula também reproduziu a velha prática (LOBATO, 2006).

ser votada por 2/5 do Congresso, em votação nominal³⁹ (art. 223, § 2º da CF/88) e o cancelamento da concessão no curso do contrato só pode ocorrer mediante decisão judicial⁴⁰ (art. 223, § 4º, CF/88). Segundo Carvalho (2013, p. 270),

[...] sob o pretexto de proteger a liberdade de expressão, essas normas implicaram a concessão de um privilégio desmedido às prestadoras, levando à configuração de uma esfera de quase imunidade frente aos controles estatais e democráticos.

Como se vê, a existência de parlamentares com interesse direto na causa, ajuda a compreender porque o arcabouço regulatório brasileiro tem conferido, tradicionalmente, tanta liberdade aos agentes privados da radiodifusão, incidindo em uma série de omissões regulatórias que privilegiam a liberdade econômica destes atores em detrimento do interesse público. Segundo Ramos (2000, p. 63):

[...] nunca fomos capazes de desenvolver mecanismos eficientes de preservação do interesse público, fomentando emissoras e redes locais e regionais, restringindo a propriedade cruzada dos meios de comunicação, e exercendo uma fiscalização eficiente quanto aos conteúdos de programação, valorizando a informação jornalística, os documentários, a programação infanto-juvenil, principalmente.

Entre os cultores da temática da regulação da mídia, o regramento brasileiro é visto como omissivo em diversos aspectos. Quando comparada à regulação de outros países a legislação brasileira é de um “laconismo” – para reproduzir aqui um termo usado por Lopes (2000, p. 116) –, que não condiz com a relevância social e nem com o interesse público subjacente à atividade de radiodifusão. Conforme Lopes (2000, p. 116), no Brasil, “[...] o Estado se limita ao

³⁹ Dado o papel da mídia na construção (ou desconstrução) da imagem dos políticos, dificilmente 2/5 do Congresso se dispõe a bater de frente com os interesses dos proprietários desses veículos. Com a votação nominal, os parlamentares votantes podem ser identificados publicamente, assumindo o risco de sofrerem retaliações capazes de comprometer sua imagem (LIMA, 2011, p. 83-84) (LOPES, 2000, p. 118-120). Além disso, “uma parcela ponderável dos congressistas é constituída de detentores de ao menos uma concessão de rádio ou televisão” (LOPES, 2000, p. 118-20), o que na prática dificulta muito qualquer decisão de não renovação. Em 2011, Lima afirmava: “desde que a norma foi inserida na Constituição, em 1988, não há registro de qualquer processo de não renovação de concessão de radiodifusão que tenha sido sequer apresentado ao Congresso Nacional”. (2011, p. 83-84)

⁴⁰ Neste caso, destoando de todas as outras concessões de serviço público, o poder concedente não tem a prerrogativa de interromper o contrato de concessão em caso de descumprimento das normas que regem a prestação do serviço (LIMA, 2011, p. 83-84) (CARVALHO, 2013, p. 271), sendo necessária a abertura de um processo judicial.

seu papel de conceder canais. Fora isso, o que impera, desde sempre, é a total falta de regulamentação da matéria”.

Lima (2011, p. 28) reforça essa ideia quando afirma que uma das características do sistema de mídia brasileiro é o “*no law*”, ou seja, a ausência de regulação. Quando utiliza o termo “*no law*” o autor se refere às lacunas existentes em nosso arcabouço legal, principalmente com relação às normas constitucionais, notadamente aquelas previstas no capítulo da Comunicação Social, que até hoje não foram regulamentadas.

O autor se reporta também ao anacronismo do CBT, que editado quando “[...] não havia sequer TV em cores, quanto mais transmissões por satélite ou redes nacionais de televisão” (BENJAMIN, 2016, p. 64), mostra-se ineficiente em responder à configuração que assumiu o mercado da radiodifusão em fins do século XX e começo do século XXI. Nesse sentido, sustentam Barbosa e Martins (2018, p. 43-44):

Aprovada quando a transmissão de TV em cores ainda estava em fase de testes, hoje a lei [Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962] não responde à reconhecida importância sobre o papel das comunicações em sociedades democráticas, tampouco aos desafios da convergência tecnológica, que têm levado à ampliação da concentração.

A mais criticada das omissões sem dúvida se refere à ausência de barreiras legais à concentração de propriedade, em especial à chamada propriedade cruzada dos meios.

3.3 AUSÊNCIA DE LIMITES À CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE

A única limitação legal à concentração de propriedade na mídia existente no Brasil é o Decreto-Lei 236/67, o qual estabelece em seu art. 12 que cada entidade apenas pode controlar até dez emissoras de TV em todo o território nacional, sendo 5 em VHF e no máximo 2 por estado⁴¹. Neste mesmo artigo, há um limite também para a quantidade de emissoras de rádio que uma mesma entidade pode deter.

⁴¹ “Art 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:[...] 2) Estações radiodifusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado”.

No entanto, segundo Lima (2010, p. 84-85), o Ministério das Comunicações tem interpretado esta restrição de modo a reduzir os seus efeitos, entendendo “entidade” como sendo pessoa física e desconsiderando totalmente as relações de parentesco. O limite legal também não leva em conta as estações retransmissoras de TV e nem as afiliadas (LOPES, 2000, p. 124). Isso também foi constatado no relatório dos pesquisadores da Unesco em 2011, segundo o qual, as restrições do Decreto nº 236/67

[...] não se aplicam a formas de controle indireto ou *de facto*, como ocorre, por exemplo, por meio de relações pessoais envolvendo proprietários de emissoras. Em diversos países, as restrições relativas à propriedade costumam se concentrar no controle *de facto*, já que é o controle efetivo que importa. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 69)

Conforme já foi estudado, também não há no regramento brasileiro restrições à propriedade cruzada dos meios⁴². Diante de tal quadro, o relatório da Unesco conclui: as regras existentes no Brasil “[...] não oferecem proteção suficiente contra o surgimento de conglomerados concentradores de mídia” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 69).

Mas, ao afirmar-se que o Brasil carece de mecanismos de controle da concentração no mercado midiático, poder-se-ia questionar: e quanto ao CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) – órgão responsável por preservar a concorrência nos mercados em geral – não seria ele suficiente para zelar pela pluralidade de agentes no mercado da mídia?

Conforme Mendel e Salomon (2011, p. 19), o CADE não possui a *expertise* própria para o setor da radiodifusão, tampouco estabelece parcerias ou atua de maneira coordenada com outros órgãos ou entidades que, eventualmente, tenham esse conhecimento. Assim, “[...] práticas importantes das empresas de radiodifusão deixam de ser analisadas à luz da legislação que protege e estimula a competição” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 19). A estratégia de integração em

⁴² O único limite à propriedade cruzada se encontra na Lei 12.485/2011, que regula ao segmento de TV por assinatura (ROPPA, 2015, p. 25). Esta lei “proíbe que empresas de telecomunicações controlem empresas de radiodifusão e vice-versa e impede que os serviços de cada setor sejam prestados por um grupo que atua no outro” (BARBOSA; MARTINS, 2018, p. 42-43). No entanto, desde 2019, “a própria Lei n. 12.485 está sendo discutida no Congresso e o governo tem se mobilizado no sentido de retirar a limitação à propriedade cruzada” (MARTINS, 2020, p. 100). Tramita no Senado atualmente o PL 3.832/2019 que visa eliminar as restrições à concentração diagonal entre as empresas de telecomunicações, as de radiodifusão e as produtoras e programadoras do serviço de TV por assinatura.

rede, por exemplo, pode ser considerada como propriedade de fato, e portanto, estaria violando os limites à concentração de propriedade, mas escapa ao controle do órgão.

Nesse mesmo sentido, analisa o Intervenções (Coletivo Brasil de Comunicação Social) em parecer apresentado, na condição de *amicus curie*, no âmbito das ADOs n. 10 e 11, já citadas anteriormente:

[...] o sistema brasileiro de defesa da concorrência, ao analisar o mercado de mídia, analisa o preço imposto pelas empresas na publicidade e o preço imposto pelas empresas nos direitos de transmissão de grandes eventos. Não são analisadas a diversidade da programação, a propriedade cruzada dos meios e a retransmissão por emissoras filiadas. Tampouco consideram a concentração de verbas publicitárias e audiência como fatores passíveis de controle [...]. É imperioso reconhecer que a atuação de controle de operações feita pelo órgão de defesa da concorrência não tem sido capaz de analisar a conformação de monopólio do meio de comunicação abrangendo todas as redes, afiliadas e programações veiculadas. (INTERVOZES, 2011, p. 22).

Como se vê, a concentração no setor de radiodifusão possui peculiaridades que demandam formas específicas de regulação. Além disso, é necessário ter em mente que a concorrência no mercado de mídia difere da concorrência em outros segmentos da atividade econômica. Na maior parte dos mercados “bastam dois ou três atores competitivos para garantir variedade de opções e preços justos; já no setor de mídia, é recomendável ter muito mais atores que negociem na bolsa de ideias” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 60). Por essa razão, muitos países adotam formas especiais de controle da concentração de propriedade na mídia além das regras gerais antitruste (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 60).

O pensamento de Baker sintetiza bem a relação entre a concentração de propriedade e a diversidade das ideias no contexto democrático. O autor defende o princípio da máxima dispersão da propriedade (*maximum dispersal of ownership*), baseado na premissa segundo a qual, quanto mais diluída a propriedade dos meios de comunicação social, melhor distribuído o poder de comunicar, beneficiando a democracia (BAKER *apud* LIMA, 2010, p. 110).

A CF/88 prevê a necessidade de mecanismos de controle da concentração de propriedade. No art. 220, § 5º está dito: “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988, *online*).

Interpretando a norma constitucional, Sarmiento (2018, p. 3.757-3.758) afirma que a sua finalidade é promover a existência de um “espaço comunicativo pluricêntrico” marcado pela presença de um número elevado de agentes veiculadores de informações e opiniões distintas na sociedade, evitando assim o controle do mercado de ideias por uns poucos atores econômicos. No entanto, o próprio autor reconhece que “[...] no plano empírico, é notória a falta de efetividade deste dispositivo constitucional, com a concentração de imenso poder comunicativo nas mãos de um reduzido grupo de pessoas e agentes econômicos” (SARMENTO, 2018, p. 3.758).

No Brasil, não há sequer transparência em relação a quem detém as concessões de rádio e TV a fim de que a população consiga identificar os eventuais interesses econômicos e políticos subjacentes ao discurso dos meios ou mesmo para que se possa identificar com facilidade o grau de concentração midiática existente no país.

Para Martins (2020, p. 67), “[...] a falta de transparência na distribuição e em relação às empresas que prestam o serviço de radiodifusão ajuda a compor um cenário que beneficia os entes privados em detrimento do interesse público”.

Em 2003, o então ministro das comunicações, deputado Miro Teixeira, divulgou um cadastro contendo os nomes de todos os sócios de emissoras de rádio e TV no país. Segundo Lima (2011, p. 35-36), era a primeira vez que a população tomava conhecimento desta “informação básica”. Todavia, no começo de 2007, o cadastro sumiu do site do Ministério das Comunicações. Desde então, o que se tem são as informações disponibilizadas em dois bancos de dados da ANATEL⁴³ cuja fragmentariedade, na prática, impede a construção de um quadro geral das concessões e seus concessionários (LIMA, 2011, p. 35-36).

A disponibilidade de informação acerca dos interesses e do funcionamento dos meios de comunicação social é fundamental à cidadania. “Pois eles, constituidores principais da esfera pública contemporânea, têm o dever de estar, juntamente com as organizações estatais, entre as mais públicas, as mais transparentes, de todas as instituições sociais” (RAMOS, 2000, p. 59).

⁴³ SISCO (Sistema de Informação dos Serviços de Comunicação de Massa) e SIACCO (Sistema de Acompanhamento de Controle Societário). Para acessar as informações no SIACCO é preciso saber o CNPJ de cada empresa concessionária, o que dificulta o acesso dos cidadãos (MOM-BRASIL, 2017c, *online*).

Além da questão da concentração de propriedade, uma outra omissão que se verifica no modelo regulatório brasileiro é quanto à garantia de espaço para a produção regional e independente, a qual será analisada no tópico que se segue.

3.4 A QUESTÃO DA PRODUÇÃO REGIONAL E INDEPENDENTE

Nos primórdios da TV, entre os anos de 1950 e 1960, a programação das emissoras tinha um caráter predominantemente local. Não se tinha tecnologia capaz de registrar os programas e replicá-los em outras regiões. Assim, à exceção dos filmes, em geral, norte-americanos, todos os demais conteúdos veiculados (novelas, programas infantis, musicais, noticiários) eram produzidos na própria emissora. “Presos pelo cordão umbilical da transmissão ao vivo e da impossibilidade de registro das imagens, os artistas, técnicos e jornalistas permaneciam fixados em suas próprias regiões, onde faziam televisão para os seus conterrâneos” (PRIOLLI, 2000, p. 11-12).

No começo da década de 1960, chega ao Brasil a tecnologia do videoteipe, por meio da qual a programação pôde ser gravada e exibida em outros horários e em outras emissoras (KURTH, 2005, p. 143). Foi então que começaram a se formar, ainda que de forma rudimentar, as redes nacionais. Era muito mais barato para as emissoras comprar os programas do que produzi-los localmente: “[...] programas de sucesso eram copiados e vendidos a outras emissoras, que gastavam com eles bem menos do que investiam em produção própria” (PRIOLLI, 2000, p. 12-13).

As duas maiores metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro, destacaram-se nesse mercado nascente, pois, “[...] concentravam o melhor do talento artístico e técnico disponível na TV brasileira da época” (PRIOLLI, 2000, p. 13). Kurth (2005, p. 142) corrobora esta perspectiva afirmando que um dos fatores de desenvolvimento das redes foi “[...] o reconhecimento da região sudeste como moderno e legítimo centro emissor para as demais regiões”.

A partir de então, as estações locais e regionais foram “[...] anulando-se como centros produtores de TV” (PRIOLLI, 2000, p. 12-13), dando início a um processo de declínio da produção regional que conduziu a uma “[...] forte concentração da indústria televisiva no sudeste” (PRIOLLI, 2000, p. 12-13).

Um pouco mais tarde, a estruturação de uma rede de micro-ondas⁴⁴ e o advento dos satélites Brasilsat, permitiu “[...] a transmissão de programas ao vivo, em tempo real, para muitas cidades” (PRIOLLI, 2000, p. 13), suplantando a tecnologia do videoteipe. Com isso, as emissoras que, até então, compravam os direitos dos programas de forma isolada, podendo adquiri-los de mais de uma emissora, passaram a assinar contratos de exclusividade (LOPES, 2019, p. 15), convergindo para uma estrutura muito mais rígida de redes afiliadas de TV:

Para “afiliar-se” a uma rede, as estações regionais firmaram o compromisso de só exibir programas adquiridos da geradora da programação, a chamada “cabeça de rede”. E isso reduziu o número de provedores de programas a pouquíssimas empresas: [à época] Tupi, Globo, Bandeirantes, Record. (PRIOLLI, 2000, p. 13).

Segundo Priolli (2000, p. 14), foi a lógica do modelo econômico aplicado à TV, de gestão privada comercial, sempre movido pela necessidade de reduzir custos e ampliar lucros, que reduziu as emissoras regionais à condição de meras repetidoras da programação “nacional” advinda do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesse mesmo sentido destaca Leal Filho (2012, *online*):

[...] o conteúdo que vai ao ar não é determinado pelos interesses ou necessidades do telespectador e sim pela lógica comercial. Para o empresário de TV local é mais barato e mais lucrativo reproduzir o que a rede nacional de televisão transmite, inserindo alguns comerciais da região, do que contratar profissionais para produzir seus próprios programas. Para as grandes redes trata-se de uma economia de escala: com um custo fixo de produção, o lucro cresce à medida em que os anúncios são veiculados num número crescente de cidades.

Em razão dessa sistemática, o Brasil que o público vê na TV, salvo poucas exceções, se restringe ao Rio e à São Paulo. São exibidos para todo o país, nas telenovelas e nos jornais, as belas paisagens e as graves mazelas urbanas destas duas metrópoles (LEAL FILHO, 2012, *online*). Mas afinal, “[...] o que interessa ao morador de Belém o congestionamento da Marginal do Tietê, exaustivamente mostrado pelas redes nacionais de TV?” (LEAL FILHO, 2012, *online*). Será que não

⁴⁴ Implementada com o auxílio do Regime Militar, no bojo da sua lógica de integração nacional, a tecnologia de micro-ondas interligou “as diversas regiões do país por sistemas confiáveis de telefonia e transmissão de TV, rádio e dados” (PRIOLLI, 2000, p. 13). Posteriormente, os satélites Brasilsat, vieram complementar e ampliar a rede de micro-ondas, cobrindo todo o território nacional (PRIOLLI, 2000, p. 13)

há fatos locais muito mais relevantes para o telespectador paraense do que os problemas da capital paulista? (LEAL FILHO, 2012, *online*).

Sobre este aspecto também dispõe o relatório da Unesco, advertindo ser especialmente relevante que, em um país com a dimensão e diversidade do Brasil, as notícias e demais programas apresentados às comunidades espelhem a realidade e a cultura locais:

Da mesma forma que é importante que os espectadores do Rio e São Paulo vejam como é o resto do Brasil, as pessoas que vivem no Amazonas ou no Rio Grande do Sul devem ter acesso a programas sobre eles mesmos. (MENDEL; SOLOMON, 2011, p. 44).

Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com a Abert, utilizando dados de 2007, evidenciou que 74,4% da programação exibida no país é produzida na cabeça-de-rede nacional (MARTINS, 2020, p. 82). Em 2009, o Observatório do Direito à Comunicação, analisando 58 emissoras em 11 capitais, constatou que aproximadamente 90% dos conteúdos veiculados pelas afiliadas são produzidos pela emissora central (MARTINS, 2020, p. 82), ou seja, o tempo dedicado à produção doméstica na grade diária das emissoras é, em média, de apenas 10,83%, e neste percentual estão incluídos jornais, eventos esportivos, programas religiosos (pregações, mensagens de igrejas e organizações religiosas) e tele vendas (VALENTE, 2009, p. 3-5), evidenciando que espaço para a efetiva expressão dos artistas locais por meio de filmes, programas de auditório e humorísticos, música, programação infantil, etc., é ainda menor. Reportando-se a estes dados, Martins (2020, p. 82) reconhece que “[...] uma das consequências disso é o apagamento da nossa diversidade”.

Consoante Priolli (2000, p. 15-16), para corrigir esse desequilíbrio entre redes nacionais muito fortes e estações regionais muito fracas não basta o *laissez-faire*, isto é, deixar que o mercado se ordene sozinho, pois ele não tem sido capaz de resolver o problema. De acordo com o autor, “[...] são necessários mecanismos legais de regulação, impondo às emissoras percentuais obrigatórios de produção local e regional” (PRIOLLI, 2000, p. 15-16).

Priolli (2000, p. 16) chama também a atenção também para o fato de que podem ser necessárias políticas fiscais e creditícias que deem suporte a essas emissoras regionais e locais na transição para uma independência maior da

programação das redes, o que faz sentido, uma vez que, se tratam de emissoras menores, em geral, com menos recursos e que produzir conteúdo próprio eleva os custos do empreendimento.

Atenta à realidade descrita acima, a Constituição de 1988 trouxe a seguinte previsão: as emissoras de rádio e TV devem observar, em sua produção e programação, o princípio da “[...] regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei” (BRASIL, 1988, *online*). Ocorre que, até hoje, esta lei ainda não foi aprovada.

Dois anos após a promulgação da CF/88 a deputada Jandira Feghali apresentou o projeto de Lei 256/1991, que buscava regulamentar esse inciso III do art. 221. Nos termos do projeto, as emissoras de rádio e TV teriam que exibir em sua programação diária (das 7h às 23h), pelo menos 30% de programas jornalísticos, culturais e artísticos integralmente produzidos no local de sua sede, “[...] sendo um mínimo de 15% (quinze por cento) de programas culturais e artísticos e um mínimo de 15% (quinze por cento) de programas Jornalísticos” (BRASIL, 1991, *online*).

Esse projeto foi apresentado em março de 1991, mas somente foi aprovado pela câmara dos deputados cerca de 12 anos depois, em 2003. No Senado (PLC 59/2003), ele acabou sendo arquivado em 2014 (MARTINS, 2020, p. 99).

Segundo Rodrigues (2013, p. 112), “[...] os principais adversários do projeto no Senado, assim como já havia ocorrido na Câmara, eram os empresários do setor de publicidade, além das próprias emissoras” e a argumentação invariavelmente passava “[...] pela necessidade de seguir a lógica do mercado em detrimento dos interesses da sociedade” (RODRIGUES, 2013, p. 112).

Martins (2020, p. 99) também se reporta ao caso afirmando que “[...] assim como ocorreu com outras iniciativas apresentadas com o mesmo objetivo, pressões empresariais impediram avanços” e assim, segue no Brasil um cenário de centralização da produção em uma única região, o sudeste, onde estão situadas as principais emissoras, a partir das quais são estruturadas as redes.

Faz-se necessário frisar que a defesa da necessidade de se fomentar e abrir espaço para uma produção de cunho mais regional e local não exclui a importância da existência e manutenção das redes nacionais de TV. Um certo grau de programação transmitida em âmbito nacional tem um papel importante na construção e no reforço da identidade de um povo enquanto nação:

É muito positiva a expansão da televisão com caráter nacional, e não temos dúvidas de sua grande contribuição para o desenvolvimento e a manutenção do Brasil como um Estado coeso. Na realidade, nós acreditamos que todo país precisa de alguma forma de televisão nacional. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 44).

Priolli (2000, p. 16) também ressalta a importância das redes e a necessidade de sua manutenção e mesmo de sua incrementação a fim de se evitar a “desnacionalização” do imaginário social brasileiro ante o crescente fluxo mundial de produtos audiovisuais estrangeiros. Nesta perspectiva, o autor afirma:

[...] há que se compreender a renovação do papel das redes nacionais de televisão nesta época de mundialização da economia – e também das trocas simbólicas. Não se trata mais de fortalecer a televisão local e regional, em eventual detrimento do poder das redes. Trata-se, isto sim, de fazê-lo *preservando* e mesmo *incrementando* as redes. (PRIOLLI, 2000, p. 16).

Assim sendo, a chave da questão parece residir no equilíbrio. É preciso preservar as redes, mas, ao mesmo tempo, ter o cuidado de que a sua existência e configuração não ocasione um silenciamento das culturas regionais e locais. Nesse sentido, sustentam Mendel e Salomon (2011, p. 44): “[...] é necessário buscar um equilíbrio entre os benefícios da televisão nacional e a importância da TV local”.

Além da questão da regionalização da programação, a Constituição Federal também destaca a necessidade de haver “estímulo à produção independente”⁴⁵ por parte das emissoras de rádio e TV (art. 221, II). Em geral, isso se dá por meio do estabelecimento de quotas mínimas de conteúdo independente a ser inserido na grade diária das emissoras.

O mérito desta obrigação positiva de conteúdo reside no reforço à diversidade, não apenas sob uma perspectiva de mercado no sentido de as emissoras ofertarem ao público uma programação inovadora e diversificada, mas também, e sobretudo, sob uma perspectiva democrática, no sentido de oportunizar

⁴⁵ A produção independente é aquela oriunda de grupos que não têm vinculação com nenhum empreendimento particular de radiodifusão. O art. 2º da Lei 12.485/2011 define as produtoras brasileiras independentes como aquelas atendem aos seguintes requisitos cumulativos: a) “não ser controladora, controlada ou coligada a programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens”; b) “não estar vinculada a instrumento que, direta ou indiretamente, confira ou objetive conferir a sócios minoritários, quando estes forem programadoras, empacotadoras, distribuidoras ou concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens, direito de veto comercial ou qualquer tipo de interferência comercial sobre os conteúdos produzidos”; c) “não manter vínculo de exclusividade que a impeça de produzir ou comercializar para terceiros os conteúdos audiovisuais por ela produzidos” (BRASIL, 2011a, *online*).

que novas e diferentes vozes tomem parte na atividade de radiodifusão, ajudando inclusive a “[...] mitigar o impacto negativo das estruturas concentradas de propriedade da mídia” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 41).

Comentando este aspecto da regulação, Valente (2013a, p. 26) afirma que a previsão de quotas tanto para a produção regional como para a produção independente relaciona-se “[...] à promoção da diversidade das visões de um país ou à proteção de suas manifestações culturais frente ao risco de presença excessiva de conteúdo externo”.

A despeito disto, no Brasil, não há cotas de conteúdo independente para televisão aberta (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 44). Conforme foi visto no tópico II do 2º capítulo deste trabalho, aqui impera a chamada verticalização, ou seja, as emissoras veiculam em sua programação diária praticamente apenas conteúdos produzidos por elas mesmas, cedendo pouco espaço aos produtores independentes. A TV Globo, por exemplo, “[...] produz quase todo o conteúdo nacional que leva ao ar” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 44).

Segundo Cannito (2010, p. 228), esta é uma das especificidades brasileiras que contribui para a centralização e pouca diversidade e que deve ser corrigida: “[...] as políticas culturais devem, portanto, criar mecanismos de incentivo à produção do cidadão comum, de empresas produtoras independentes e redes de televisão independentes, possibilitando o surgimento de programas inovadores”.

No setor de TV por assinatura há um estímulo maior à produção de conteúdo por parte das produtoras independentes, pois, a Lei nº 12.485/2011 obriga a aquisição de canais e conteúdos independentes, limitando a integração vertical entre programadoras e distribuidoras (ROPPA, 2015, p. 18).

Martins (2020, p. 100) celebra os benefícios dessa previsão, que não só amplia a diversidade na mídia, como também incentiva e fortalece o mercado de produção audiovisual:

O impacto que uma regulação positiva com vistas à diversificação na produção de conteúdos pode causar é verificado quando se observa os resultados da Lei n. 12.485/2011, que, fruto da mobilização de produtores independentes e de outros agentes, fixou cotas na programação da TV fechada e criou mecanismos para o financiamento da produção brasileira, por meio da ampliação do Fundo Setorial Audiovisual (FSA). De acordo com a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a participação da produção independente brasileira [...] na programação passou de 8,48% para 10,92% entre 2012 e 2016. O número de certificados de produtos brasileiros (CPB) emitidos mais que duplicou entre 2012 e 2016. São novos curtas, longas,

documentários e outros conteúdos audiovisuais sendo produzidos, gerando emprego e circulando no país.

Bolaño (*apud* PASSOS; DEL BIANCO, 2016, p. 84) entende que a diversidade reclama uma política de incentivo aos produtores independentes e às comunidades locais, aos quais devem ser franqueados os “mais amplos e nobres” espaços de difusão. Segue-se à espera de uma lei que regule a questão no Brasil. Quais os caminhos possíveis? É o que estudaremos no próximo capítulo, ao analisar modelos internacionais.

4 PARADIGMAS REGULATÓRIOS INTERNACIONAIS

No capítulo anterior problematizou-se alguns aspectos da regulação no Brasil, especialmente no que diz respeito à promoção de pluralidade na mídia. Mas como será que outras democracias lidam com essas mesmas questões? A partir de agora serão estudadas algumas práticas regulatórias internacionais que apontam outros caminhos diferentes do que se verifica no Brasil.

Para tanto, toma-se por base, principalmente, um Relatório da Unesco de 2011 intitulado “O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros” (MENDEL; SALOMON, 2011). Neste estudo, dois pesquisadores com experiência em regulação de mídia em mais de 60 países avaliam o tratamento das questões mais importantes dentro desta temática em outras dez democracias – África do Sul, Alemanha, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Jamaica, Malásia, Reino Unido e Tailândia – contrastando-os com a situação brasileira e fazendo recomendações ao Brasil (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 6).

O relatório foi desenvolvido justamente no afã de fornecer subsídios para a construção de um novo marco regulatório no país, que à época vinha sendo debatido por setores do governo e da sociedade civil⁴⁶. Assim, nos tópicos que se seguem serão analisadas a questão das agências reguladoras independentes que, em geral, atuam na regulamentação do setor de mídia e que guardam relação com a despolitização na distribuição das concessões de rádio e TV e com a transparência com respeito aos concessionários.

Serão estudadas ainda algumas regras internacionais de controle da concentração de propriedade e também quanto à garantia de espaço para a produção regional e independente, contrastando-as com o quadro brasileiro. No último tópico aborda-se a questão da mídia pública no âmbito internacional, incluindo

⁴⁶ Cerca de dois anos antes da publicação do relatório da Unesco, em 2009, o governo em conjunto com setores da sociedade e empresários da comunicação promoveu a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). A conferência é apontada como “o maior evento realizado, desde a Constituição de 1988, de discussão sobre políticas públicas no setor da comunicação” (CARVALHO *apud* BAESSE, 2015, p. 16). O objetivo era debater um novo marco regulatório para o setor, considerando as transformações tecnológicas em curso. O evento abriu espaço para um debate bastante amplo, mobilizando cerca de 30 mil pessoas ao longo do ano de 2009. Somente a título de preparação para a conferência nacional, foram realizadas mais de duas mil conferências em nível municipal, estadual, regional e universitário (BAESSE, 2015, p. 13).

a radiodifusão comunitária, que podem servir como modelos para pensar um formato brasileiro.

4.1 AUTORIDADE REGULADORA INDEPENDENTE

No capítulo anterior foi visto que, no Brasil, as outorgas comerciais de rádio e TV foram, durante anos, distribuídas pelo Poder Executivo considerando interesses políticos e particulares em detrimento do interesse público e que, mesmo após a exigência de licitação para as emissoras comerciais, o clientelismo persistiu em relação à concessão de TVs educativas e retransmissoras. Uma das consequências disso foi a concentração destes recursos em poucas mãos, sobretudo de políticos.

Com vistas a evitar este tipo de distorção, muitos países instituem um organismo regulador independente, que tem, dentre outras atribuições, a função de licenciar e renovar as concessões⁴⁷.

Em 2010, o Intervozes (2010) lançou um estudo sobre o funcionamento das entidades reguladoras para a radiodifusão em 10 países (Reino Unido, França, Canadá, Estados Unidos, Bósnia e Herzegovina, Argentina, Uruguai, Alemanha, Espanha e Portugal). Um dos desenvolvedores desse estudo, Romênia Vieira da Cunha, em entrevista, afirmou que “[...] há características comuns entre os agentes reguladores pesquisados. Uma delas é a busca pela independência em relação às empresas de comunicação, públicas ou privadas, e aos governos (CUNHA, 2010, *online*)”. Disse ainda que, “[...] de forma geral, os organismos de regulação têm atuação tanto sobre o licenciamento das emissoras quanto sobre o mercado” (CUNHA, 2010, *online*).

Na Europa, há 49 agências reguladoras independentes. Destas, apenas permanecem sob o controle do governo as de 5 países (Bielorrússia, Islândia, Liechtenstein, Mônaco e Rússia) (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 13-14).

O relatório da Unesco ressalta como uma boa prática essencial o estabelecimento de uma autoridade reguladora independente, pois, “[...] se a

⁴⁷ Além de conceder as licenças de radiodifusão, em geral fica a cargo destas autoridades outras funções regulatórias, como: zelar pela concorrência, regular a concentração de propriedade, aplicar padrões de qualidade ao conteúdo das emissoras e fiscalizar o cumprimento das obrigações positivas de conteúdo (quotas de programação regional e independente, por exemplo) (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12).

decisão sobre quem pode ter uma licença de radiodifusão for exclusividade do governo, é pouco provável que haja diversidade e equidade na prestação do serviço” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12). Tampouco tal função deve ficar em mãos do Poder Legislativo, como o ocorre no Brasil: “[...] entendemos que deixar nas mãos do Legislativo o poder de outorgar concessões é uma anomalia que ameaça a democracia e põe em risco as garantias aos direitos humanos” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 19).

Nesse sentido, o relatório recomenda que o Brasil modifique a sua constituição com respeito a isso e afirma que “[...] a decisão final sobre a concessão de licenças deve ser prerrogativa dada, na maior brevidade possível, a uma autoridade reguladora independente” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 27).

Uma autoridade independente, capaz de atuar com isenção em prol do interesse público, evitando ingerências indevidas de forças políticas e econômicas, necessita que as suas funções e os poderes sejam claramente preestabelecidos em lei, que haja autonomia na gestão dos seus recursos, que os seus membros sejam escolhidos de forma independente (sem vinculação a interesses políticos ou de empresários do setor) e gozem de proteção frente a pressões e dispensas injustificadas (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 12).

Portugal fornece um exemplo de como isso pode ser feito. Lá, a existência de um órgão regulador independente está prevista na própria Constituição do país⁴⁸.

É interessante notar que Portugal compartilha com o Brasil um passado não muito distante de censura aos meios de comunicação social⁴⁹, de modo que a Constituição portuguesa também salvaguarda de forma ampla as liberdades de expressão e de imprensa (cf. artigos 37 e 38). No entanto, sem prejuízo da tutela ampla conferida a estas liberdades, naquele país, “[...] uma entidade reguladora para o sector da Comunicação Social está prevista desde a Constituição da República

⁴⁸ Art. 39 da Constituição da República Portuguesa (CRP): 1. Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social: a) O direito à informação e a liberdade de imprensa; b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; c) A independência perante o poder político e o poder económico; d) O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais; e) O respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social; f) A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião; g) O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política (PORTUGAL, 1976, *online*).

⁴⁹ No artigo intitulado “Mídia e democracia em Portugal”, Francisco Rui Cádima (2010, p. 12), salienta que a censura foi instituída como um “aparelho ideológico essencial do salazarismo”, termo que alude à ditadura de António de Oliveira Salazar, que perdurou de 1933 a 1974.

Portuguesa (de 1976)” (FIDALGO; SILVA; SOUSA, 2011, p. 88), primeiramente como Conselho de Informação, depois como Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACs) e, hodiernamente, como Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) (FIDALGO; SILVA; SOUSA, 2011, p. 88).

No Brasil, tentou-se inserir na Constituição a previsão de um Conselho Nacional de Comunicação, um órgão autônomo ao qual competiria a licença e a renovação das concessões, dentre outras funções regulatórias importantes. Era a proposta da deputada Cristina Tavares na Assembleia Constituinte de 1987/88. Mas, como se viu, prevaleceram os interesses conservadores na desregulamentação do setor. Existiram outras tentativas de se submeter a atividade de radiodifusão à autoridade de uma entidade reguladora autônoma, como a proposta de converter a Ancine (Agência Nacional de Cinema) em Ancinav⁵⁰ (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), que nasceu no governo FHC e foi reavivada no governo Lula, mas que “[...] sofreu forte oposição dos setores empresariais e acabou recuando” (BOLAÑO, 2007, p. 7). Segundo Lima (2011, p. 35) houve uma “[...] feroz e intensa campanha de oposição ao projeto movida, sobretudo, pelos grupos tradicionais de mídia”.

No contexto da reforma das telecomunicações empreendida pela gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1997 – quando se aprovou a LGT (Lei Geral de Telecomunicações) e se criou a ANATEL, um órgão autônomo de regulação para o setor – a proposta original do governo era também submeter à autoridade reguladora da ANATEL os serviços de rádio e TV aberta, a partir da aprovação de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM), a qual, todavia, nunca chegou a ser encaminhada ao Congresso Nacional⁵¹ (BOLAÑO, 2007, p. 6).

⁵⁰ No primeiro governo Lula, a proposta encabeçada pelo Ministério da Cultura, sob a gestão de Gilberto Gil era de que a Ancine tivesse competência para regular e fomentar todo o setor do audiovisual, passando pela televisão, pela publicidade e pelas telecomunicações, e não se restringindo apenas ao cinema (FERNANDES, 2014, p. 76). “A Ancinav teria autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes” (FERNANDES, 2014, p. 78). Competiria à nova agência, dentre outras funções, “[...] regular a distribuição e a oferta de conteúdos audiovisuais por programadoras e distribuidoras nos serviços de comunicação eletrônica de massa [...] de acordo com a legislação, para promover a competição e a diversidade de fontes de fontes de informação” (FERNANDES, 2014, p. 79).

⁵¹ Vale notar que, dois anos antes da promulgação da LGT, operou-se uma cisão constitucional entre os serviços de telecomunicações e de radiodifusão, por meio da Emenda Constitucional n. 8 /1995, abrindo “[...] espaço para os defensores da tese de que radiodifusão e telecomunicações são universos que não se confundem, o que legitimaria inclusive a existência de marcos normativos distintos para tais setores” (WIMMER; PIERANTI, 2009, p. 7). Há quem sustente “[...] a hipótese de

Mas, voltando a Portugal, a ERC é a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que dá concretude à previsão da constituição do país. Estão entre as suas competências legais, por exemplo, evitar a concentração na titularidade dos meios de comunicação social; atribuir as licenças de rádio e televisão e decidir sobre sua renovação, bem como sobre a realização de novos concursos públicos para concessões de licenças; garantir a efetiva expressão e o confronto de variadas correntes de opinião; identificar os poderes de influência sobre a opinião pública, na perspectiva do pluralismo e da diversidade, podendo adotar medidas para sua salvaguarda; assegurar, em articulação com a Autoridade da Concorrência⁵² (AdC), o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de audiovisual em condições de transparência e equidade; fiscalizar a obediência à imparcialidade e à isenção nas campanhas publicitárias do Estado e o cumprimento, pelos concessionários, das obrigações legais contidas nas legislações de rádio, televisão e imprensa e também das regras estipuladas nos contratos de licença, entre várias outras atribuições importantes, conforme os artigos 8.º, 9.º e 24.º dos Estatutos da ERC (2005, p. 6397-6401).

A ERC atua com autoridade de Estado na fiscalização dos serviços sob sua competência (artigo 12.º dos Estatutos da ERC), tendo sido “[...] dotada de amplos poderes de supervisão e de sanção” (CONDE, 2012, p. 94). Seus agentes podem acessar as instalações das entidades reguladas, requisitar documentos e informações, identificar potenciais infratores da regulação, etc. (CONDE, 2012, p. 94).

que a separação da radiodifusão do rol clássico das telecomunicações tenha sido uma estratégia da Abert para não se submeter à jurisdição do novo órgão regulador” das telecomunicações (RAMOS *apud* JAMBEIRO *et al.*, 1997, p. 11), garantindo assim a continuidade da ampla autonomia do setor de radiodifusão frente ao controle do Estado e da sociedade: “[...] a indústria da radiodifusão optou pela anomalia técnico-jurídica de situar-se como um serviço singular, constitucionalmente estabelecido, e não como serviço de telecomunicações, tal como ocorre nos demais países do mundo” (RAMOS *apud* BOLAÑO, 2007, p. 6). Assim, somente a TV a cabo ficou sob a autoridade regulatória da ANATEL. A radiodifusão ficou de fora, tendo sido expressamente excluída.

⁵² A AdC é o órgão responsável por aplicar as regras relativas à concorrência nos mercados em geral. Tais regras têm aplicação também no âmbito do mercado midiático (artigo 4.º-B da Lei n.º 27/2007 e artigo 4.º, n.º 1 e 2, da Lei n.º 54/2010). Neste caso específico, a Autoridade de Concorrência atua em parceria com a ERC. Fidalgo, Silva e Sousa (2011, p. 90) exemplificam essa atuação coordenada citando um caso em que “[...] uma empresa foi proibida de comprar uma participação de 30% de um dos dois principais operadores de televisão comercial (TVI), porque essa mesma empresa já detém uma quota de cerca de 20% em outro grande operador de televisão comercial (SIC)”. A operação foi coibida pela Autoridade para a Concorrência, após um parecer negativo da ERC.

Diversas previsões visam assegurar a independência da instituição, tanto em face do poder político como perante a indústria, o que vai ao encontro das recomendações do relatório da Unesco.

Quanto à escolha dos membros de seu órgão de cúpula (o Conselho Regulador), a lei estabelece que 4 dos 5 integrantes serão nomeados mediante aprovação de, no mínimo, 2/3 do Parlamento, “[...] a fim de evitar que um único partido político possa dominar do organismo regulador” (FIDALGO; SILVA; SOUSA, 2011, p. 89). O quinto membro – que tradicionalmente tem sido o presidente da entidade (SOUSA, 2016, p. 236) – é escolhido, mediante votação, pelos quatro já aprovados. Além disso, a escolha dos integrantes desse conselho está submetida a um rigoroso regime de incompatibilidades⁵³.

Os membros são nomeados para um mandato fixo, e não renovável, de 5 anos e gozam de inamovibilidade, salvo nas restritas hipóteses especificadas em lei, nos artigos 18.º e 19.º dos Estatutos da ERC (2005, p. 6399). Os demais contratados da entidade também não podem “[...] prestar trabalho ou outros serviços, remunerados ou não, a empresas sujeitas à supervisão da ERC bem como a outras cujas actividades colidam com as atribuições e competências da ERC” (ERC, 2005, p. 6404).

A ERC não guarda qualquer relação com o Poder Executivo, reportando-se, a título de prestação de contas sobre suas atividades fiscalizatórias e regularidade financeira, diretamente ao Parlamento (FIDALGO; SILVA; SOUSA, 2011, p. 89), conforme o artigo 73.º, n.º 1 e 2, dos Estatutos da ERC (2005, p. 6408). Ademais, a entidade possui um regime de financiamento misto, que não gera dependência total em relação aos repasses do Estado:

O caso português prevê um regime misto, na medida em que combina uma parte do financiamento prevista no Orçamento do Estado com receitas próprias, isto é, da cobrança de taxas, coimas, multas ou outras receitas decorrentes da atividade do regulador (fruto da gestão financeira e

⁵³ Durante o exercício do mandato, não podem ter qualquer interesse financeiro ou participação em entidades que prestam serviço de comunicação social e nem podem exercer qualquer outra função pública ou atividade profissional exceto a de docência no ensino superior; não podem ser ou ter sido, nos últimos dois anos, integrantes do corpo executivo de empresas, sindicatos, confederações ou associações empresariais do setor de comunicação social e nem podem ter feito parte do Governo, ou de órgãos executivos das Regiões Autônomas ou de autarquias locais. Além disso, estão proibidos de ocupar cargos com funções executivas em empresas, sindicatos, confederações ou associações empresariais do setor de comunicação social pelo período de dois anos após cessadas as suas funções no Conselho Regulador; entre outras exigências (artigo 18.º dos Estatutos da ERC).

patrimonial, do pagamento de custas processuais, etc.). (SOUSA, 2016, p. 237-38).

As obrigações legais no que tange à transparência sobre a titularidade, a gestão e o financiamento dos meios de comunicação social é um outro aspecto da regulação portuguesa que é interessante notar e contrastar com o Brasil. Já foi visto que o acesso no Brasil mesmo à informação mais básica (quem são os titulares de concessões de rádio e TV) é dificultado.

O Monitoramento de Propriedade de Mídia, conhecido como MOM-Brasil, o estudo do Repórteres sem Fronteiras em coordenação com o Intevozes, revelou a extrema dificuldade de acessar os dados necessários para produzir o estudo. Segundo eles, saber quem são os proprietários das rádios, redes de TV, jornais e portais brasileiros “[...] não é uma tarefa simples para cidadãos comuns, interessados no tema”⁵⁴ (MOM-BRASIL, 2017c, *online*).

A transparência é um dos indicadores de risco à pluralidade na mídia na metodologia global do MOM, e o Brasil apresentou risco elevado nesta categoria. O ordenamento brasileiro não prevê a obrigatoriedade de publicizar informações relativas à quadro societário, composição acionária e quadro diretivo das concessionárias de radiodifusão. E, embora essas empresas informem ao ministério das comunicações suas alterações acionárias, fusões e aquisições, não há obrigatoriedade de divulgação (MOM-BRASIL; INTERVOZES; REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017, p. 869).

Portugal, em julho de 2015, aprovou a Lei n.º 78/2015, que tornou mais rígidas as regras sobre a transparência dos meios no país, acrescentando novas obrigações (MARTINS, 2017, p. 1). O fim precípua da lei, enunciado em seu artigo 1.º, é a promoção da liberdade e do pluralismo de expressão e a proteção da independência editorial dos meios perante os poderes político e econômico.

Para dar cumprimento aos ditames do novo diploma legal, a ERC criou, em 2016, a Plataforma Digital da Transparência, onde todas as entidades que realizam atividade de comunicação social sob jurisdição portuguesa – incluindo rádio, TV, publicações periódicas, agências de notícias, serviços de rádio e TV via

⁵⁴ Dizer quem controla as concessionárias de rádio e TV, é uma informação que essas empresas, na condição de prestadoras de serviço público, têm que fornecer ao governo. A ANATEL mantém essas informações no Siacco, mas é necessário saber o CNPJ de cada empresa concessionária para consultar, o que dificulta o acesso do cidadão (MOM-BRASIL, 2017c, *online*).

internet, etc. – devem se cadastrar a fim de fornecerem com mais facilidade e rapidez informações referentes a

[...] relação dos titulares das participações sociais, a composição dos órgãos sociais e a identificação do responsável pela orientação editorial e supervisão dos conteúdos. Adicionalmente, se for aplicável, devem descrever a cadeia de entidades às quais uma participação de pelo menos 5% deva ser imputada (o que, na terminologia da Lei, se designa por “participações qualificadas”). As entidades obrigadas a ter contabilidade organizada devem ainda comunicar informação relativa aos principais fluxos financeiros e detentores relevantes dos rendimentos e dos passivos. (MARTINS, 2017, p. 2-3).

Em 2019, a ERC lançou, em seu sítio eletrônico, o Portal da Transparência, onde dar publicidade a estas informações, devidamente atualizadas (ERC, 2019b, *online*).

Pela lei, todas as informações que os operadores dos meios de comunicação social são obrigados a transmitir à ERC são de acesso público, exceto nos casos em que a entidade entenda que interesses fundamentais desses operadores justificam exceções a esse princípio de publicidade⁵⁵ (artigo 6.º da Lei n.º 78/2015).

As entidades que não cumprem as obrigações legais de transparência, não transmitindo as informações que a lei determina ou fazendo-o de maneira defeituosa, por exemplo, podem ser processadas e multadas pela própria ERC (artigo 17º da Lei n.º 78/2015).

É importante ressaltar que a aprovação da Lei n.º 78/2015 representou um esforço de adequação de Portugal a recomendações do Conselho da Europa⁵⁶. Consoante informa Martins (2017, p. 2), jornalista e assessora do Conselho Regulador da ERC:

[...] na reunião de 2014 do Conselho da Europa sobre liberdade e pluralismo dos órgãos de comunicação social, os representantes dos Estados-Membros concordaram que “[a]s informações relativas à propriedade de determinada empresa de comunicação social, assim como a outras entidades ou pessoas que se beneficiem dessa propriedade, devem ser

⁵⁵ Dados considerados sensíveis para um regulado podem ser alvo de uma solicitação de confidencialidade que, uma vez aprovada pelo Conselho Regulador da ERC, impede a sua disponibilização para o público em geral (ERC, 2019a, p. 245).

⁵⁶ O Conselho da Europa é uma organização de direitos humanos europeia cujos 47 estados membros, incluindo os 27 países da União Europeia, são todos signatários da Convenção Europeia de Direitos do Homem (CEDH) – um tratado de proteção aos direitos humanos, à democracia e ao Estado de Direito (SALOMON, 2016, p. 22).

facilmente acessíveis aos cidadãos, de modo a que possam formar, com conhecimento de causa, uma opinião sobre as informações fornecidas” (ponto 13 das Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, 2014/C 32/04). Em sequência, **os Estados-Membros foram convidados a adotar medidas destinadas à concretização de “uma genuína transparência da propriedade dos meios de comunicação social”** [destacou-se].

Como se vê, não apenas Portugal, mas representantes de quase todos os países do continente europeu entendem a transparência nos meios de comunicação social como uma política essencial. Levada a cabo, uma política assim permite à autoridade reguladora exercer melhor controle sobre níveis de concentração danosos à diversidade de expressões, bem como permite à sociedade ter clareza sobre interesses econômicos e políticos subjacentes ao discurso dos meios.

A regulação portuguesa não passou despercebida às autoridades brasileiras. Em 2015, no começo do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, quando novamente veio à tona o debate sobre a regulação da mídia, o então ministro das Comunicações, Ricardo Berzoini, demonstrou simpatia pelo modelo de regulamentação das comunicações no país, conforme divulgou a revista Carta Capital (BARROCAL, 2015, *online*). O ministro estudava experiências internacionais de regulação no setor, e “Portugal seria uma referência positiva na regulação de conteúdo. Lá, uma agência zela pela pluralidade de opinião, direito de respostas e pode até multar abusos” (BARROCAL, 2015, *online*).

Em março de 2012, durante uma conferência no Seminário Internacional de Regulação da Comunicação Pública, promovido pela Câmara dos Deputados, o próprio presidente da ERC à época, Carlos Magno Castanheira, sugeriu que o Brasil estudasse as normas de regulação portuguesa antes de criar a sua. Na ocasião, Castanheira enfatizou aos brasileiros:

[...] regular a mídia é a coisa mais normal que existe em uma sociedade democrática. A ERC defende a liberdade de expressão e o pluralismo, além de combater a prática de abusos de veículos de comunicação contra os cidadãos portugueses. (LIEDTKE, 2015, p. 2).

Antes de encerrar este tópico, há uma outra questão relevante a ser abordada e contrastada com o caso brasileiro. Foi visto *supra* que, em geral, compete a uma autoridade independente decidir não apenas sobre a concessão das licenças de radiodifusão, mas também sobre a sua renovação.

O período que antecede o fim de uma licença é a oportunidade que a agência reguladora tem para analisar o desempenho das concessionárias e decidir se houve cumprimento adequado das obrigações, bem como se é necessário impor novas restrições ou retirar algumas e até mesmo – se em empresa não prestou um serviço de qualidade ao público, de acordo com os parâmetros legais e regulamentares – optar pela disponibilização da licença, abrindo concorrência para ela no mercado em busca de um serviço de melhor para a população (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 26-27).

Em 2008, a Autoridade Australiana de Comunicações (ACMA) optou por não renovar a concessão de uma emissora de rádio comunitária após questionar severamente práticas de governança corporativa da emissora e considerar muito baixa a diversidade musical da programação (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 26).

No Canadá, nos Estados Unidos e no Reino Unido, as respectivas agências reguladoras, CRTC, FCC e Ofcom, realizam consultas públicas, incentivando os ouvintes e telespectadores a manifestarem sua opinião acerca do desempenho das emissoras. Quando há queixas do público, no Canadá, CRTC tem competência para elevar as exigências necessárias para a aprovação da emissora ou “rebaixar o status da concessão”, concedendo a renovação por um prazo menor, de apenas um ou dois anos, durante o qual a emissora deverá necessariamente melhorar seu desempenho (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 26).

Segundo Lopes (2000, p. 119), o modelo regulatório brasileiro é muito atrasado com respeito à participação pública nos processos de concessão e renovação dos canais de TV e rádio. A autora afirma que, nos Estados Unidos, por exemplo, há as chamadas *petitions to deny* (petições de negar, em tradução literal), por meio das quais “[...] um grupo de cidadãos pode recorrer à FCC expondo detalhadamente os motivos pelos quais entende que uma licença não deve ser renovada, e a FCC é obrigada a analisar o pedido e as suas razões” (LOPES, 2000, p. 119).

De fato, no Brasil, as análises e posturas acima descritas, que são condizentes com o interesse público subjacente aos serviços de comunicação social, são muito dificultadas. Está previsto na própria constituição que a não renovação de uma concessão depende do voto de dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. Como bem observa Lopes (2000, p. 118):

Tal exigência, aliada ao prazo excessivamente longo das concessões nacionais [15 anos para a TV e 10 para o rádio], vai contra o sistema normal de concessões do mundo democrático, em que a fiscalização constante do exercício da atividade por parte do concessionário deve dar a base para a decisão de renovação do contrato. O modelo brasileiro não estimula a avaliação frequente do serviço prestado pela empresa e dificulta um debate aberto no momento da renovação. O resultado é que as concessões existentes ficam praticamente congeladas, gerando quase que direitos vitalícios aos concessionários da área de radiodifusão.

Soma-se a isso o fato de que a votação nominal, por meio da qual o votante pode ser publicamente identificado, cria um constrangimento aos parlamentares, que, ao eventualmente votarem pela não renovação, estarão contrariando os interesses de pessoas e empresas muito poderosas, “[...] capazes de arruinar a reputação de algum desafeto em questão de segundos” (LOPES, 2000, p. 118-119).

Para agravar ainda mais esse quadro, “[...] uma parcela ponderável dos congressistas é constituída de detentores de ao menos uma concessão de rádio ou televisão” (LOPES, 2000, p. 119). No Brasil, chega-se à situação limite, do ponto de vista ético, de ter políticos votando a renovação de sua própria licença de radiodifusão⁵⁷.

Urge despolitizar no Brasil, tanto o processo de concessão das outorgas radiodifusão como a sua renovação e a melhor prática internacional que responde a este quadro, como sugere o relatório da Unesco, é a delegação destas funções a uma autoridade reguladora independente.

4.2 CONTROLE DE CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE

Nos Estados Unidos, por exemplo, desde 1943 uma série de normas vigoram no país para limitar a concentração em âmbito nacional e local (regional), a fim de assegurar a competição entre as empresas de mídia e salvaguardar a pluralidade de ideias (LIMA, 2010, p. 85). No começo do século XXI, houve tentativas de flexibilização de parte dessas regras, mas que depois regrediram. Tanto houve pressões por parte da sociedade, como surgiram estudos importantes

⁵⁷ De acordo com Lima (2011, p. 32), uma pesquisa financiada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), e por ele coordenada, flagrou pelo menos duas ocasiões em que membros da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, concessionários de emissoras de rádio, estavam presentes e votaram nas reuniões em que se aprovou a renovação de suas próprias concessões.

justificando a necessidade de manter as normas de controle da concentração (LIMA, 2010, p. 110).

Desde 1934, todo o setor de comunicações no país (TV aberta e a cabo, rádio, internet, telefonia) é regulamentado pela *Federal Communications Commission* (FCC), “[...] uma agência federal ligada ao Congresso Nacional, mas com independência funcional em relação a ele” (LOPES, 2000, p. 117). De acordo com o Relatório da Unesco (2011, p. 61), pela lei, a cada quatro anos a FCC deve visitar o quadro societário e o *status* do controle de cada empresa de mídia. No âmbito nacional, é vedada a fusão entre quaisquer das quatro maiores redes do país (ABC, CBS, Fox e NBC). Além disso, há uma série de regras que restringem a quantidade de emissoras de um mesmo serviço ou de serviços diversos (rádio FM/AM e TV) que uma mesma empresa pode ter em determinada área geográfica (LOPES, 2000, p. 121).

Por exemplo, para que uma empresa possa ter duas estações de TV em uma mesma área é necessário que: (I) as áreas cobertas pelas estações não se sobreponham; (II) pelo menos uma das emissoras não esteja entre as quatro com maior participação de mercado; (III) no mínimo outras oito estações de TV de propriedade independente permaneçam no mercado após a combinação proposta (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 61). Além disso, há também no país “[...] regras bastante detalhadas e rígidas sobre a propriedade cruzada de veículos de comunicação” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 61). No caso da propriedade simultânea de rádio e TV, as leis aceitam que uma empresa controle, em um mesmo mercado, até duas emissoras de TV (se as regras de TV local permitirem) e uma de rádio. No entanto, se, quando a empresa de TV adquirir a de rádio, pelo menos outras dez emissoras de diferentes controladores permanecerem naquele mesmo mercado, o limite aumenta e a empresa passa a poder ter até duas licenças de TV (se as regras de TV local permitirem) e até quatro de rádio (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 62). Ademais,

Nos segmentos de jornal e televisão, as restrições à propriedade cruzada são especialmente duras em mercados menores. No caso dos mercados maiores (os chamados 20 Top Designated Market Area – DMA), a FCC permite que um jornal diário se junte a uma estação de rádio, quando restarem pelo menos outras oito “grandes vozes de mídia” (emissoras de TV com ampla audiência e grandes jornais) pertencentes a diferentes organizações. No caso da união entre um jornal diário e uma estação de televisão, é aplicada uma exigência adicional: a emissora de TV não pode

estar numa das quatro Top DMA. Nos mercados menores, as barreiras criadas contra a fusão de empresas proprietárias de jornais diários e radiodifusoras só são vencidas em duas circunstâncias: se a combinação proposta envolver uma emissora ou um jornal falido, ou em falência, ou se a união criar uma nova fonte significativa de informações e notícias. O solicitante deve comprovar que a associação dos dois veículos aumentará a diversidade de noticiários independentes e a própria concorrência no setor. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 62).

Em audiência pública realizada na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados em 11 de junho de 2015, onde se discutia projetos de lei propondo restrições à propriedade cruzada no Brasil, tal como o PL 6667/09⁵⁸ (BRASIL, 2009), o assessor da Secretaria-Executiva do Ministério das Comunicações, que é também doutor em Administração (FGV) e bacharel em Comunicação Social/Jornalismo (UFRJ), Octávio Pieranti, ressaltou que diversos países limitam a concentração econômica dos meios de comunicação social, tais como Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos e que a avaliação do quadro internacional é importante para o progresso da regulação no Brasil (HAJE, 2015, *online*).

Foi visto que no Brasil, há o Decreto 236/67 que restringe a quantidade de emissoras de rádio⁵⁹ e de TV que uma mesma entidade pode ter. No caso da TV são no máximo 10 estações em âmbito nacional, sendo 5 em VHF, e duas por estado. Mas foi visto também que na aplicação desta norma não se consideram as relações de parentesco entre os indivíduos e que o limite não abarca as retransmissoras de TV e nem as emissoras educativas.

Além disso, a forma como estão estruturadas as redes no Brasil, com elevadíssimo percentual de reprodução pelas afiliadas dos conteúdos produzidos pelas cabeças de rede, na prática, configura uma espécie de propriedade de fato que torna inócuos esses limites. Ademais, nem a audiência das redes e, tampouco, a propriedade cruzada entre TV, rádio e meios impressos, encontra qualquer restrição no Brasil. Segundo Lima (2011, p. 31), este quadro regulatório gerou um cenário de concentração horizontal, vertical, e diagonal sem paralelo. Nas palavras

⁵⁸ Foi apensado ao PL 4026/2004 (BRASIL, 2004a) e ainda tramita na câmara dos deputados aguardando parecer da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Ambos os projetos buscam fixar regras para limitar a concentração de propriedade nos meios.

⁵⁹ Nos termos do art. 12 do Decreto 236/67, cada entidade só pode ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites: I) Estações radiodifusoras de som: a) Locais: 4 em ondas médias e 6 em FM; b) Regionais: 3 em ondas médias e 3 em ondas tropicais, sendo no máximo 2 por estado; c) Nacionais: duas em ondas médias e duas em ondas curtas (BRASIL, 1967, *online*).

do autor “[...] somos o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada” (LIMA, 2011, p. 31).

4.3 REGIONALIZAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO E PRODUÇÃO INDEPENDENTE

Com respeito à regionalização da programação, na África do Sul, por exemplo, a Icasa (Agência Independente de Comunicação da África do Sul) tem o poder/dever de fixar quotas de programação local para cada uma das licenças que concede. Nos Estados Unidos, todas as emissoras devem veicular notícias e outros programas que versem sobre temas relevantes para a população da base geográfica da concessão (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 43).

Conforme foi visto, no Brasil, as emissoras afiliadas replicam um percentual muito alto de conteúdos produzidos nas cabeças de rede nacionais, de modo que, o espaço para a produção local é muito pequeno. Além de ser prejudicial sob o ponto de vista da diversidade, isso impede o desenvolvimento dos mercados de produção regionais e locais. Apesar da previsão do art. 221, inciso III da CF/88, até hoje não há lei que regulamente a matéria. Conforme Mattos (2012, p. 26):

Para aumentar a quantidade de horas e de programas regionais nas emissoras de TV, garantindo a diversidade cultural regional sem a preocupação exclusiva de atrair grandes audiências, além de assegurar espaços para a transmissão das produções independentes nas grades das emissoras, é de fundamental importância a regulamentação do Artigo 221 da Constituição brasileira.

Os especialistas da Unesco recomendam que o Brasil fixe uma quota de produção doméstica de, pelos menos, 50% da programação, excluindo-se esportes, notícias, publicidade e jogos. Consoante a recomendação, essa quota deve se aplicar também ao horário nobre (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 44).

Quanto à produção independente, na União Europeia, por exemplo, é recomendado que todas as emissoras de televisão (públicas e privadas) reservem, no mínimo, 10% do seu tempo de transmissão – excluindo o tempo para noticiários, eventos esportivos, propaganda, serviços de tele-texto e televenda – ou 10% do seu orçamento de programação para obras europeias de produtores que sejam independentes das emissoras (MENDEL; SALOMON, 2011, 42).

No Reino Unido, a seção 277 da Lei de Comunicações de 2003 determina que todos os canais abertos destinem pelo menos 25% do seu tempo de transmissão para “[...] uma variedade e diversidade de produções independentes” (MENDEL; SALOMON, 2011, 42).

Como se viu, no caso do Brasil, não há nenhuma norma dessa natureza. A pressão das empresas do setor tem obstaculizado a regulamentação da Constituição de 1988 quanto à abertura ao conteúdo independente (MORAIS, 2019, p. 275). Dessa forma, a maioria esmagadora dos conteúdos que vão ao ar são produções das próprias emissoras. Os especialistas da Unesco recomendam que seja fixada no Brasil uma quota de 10% de produção independente para as emissoras abertas e que parcela substancial deste conteúdo seja transmitido em horário nobre (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 44).

4.4 MÍDIA PÚBLICA

Mesmo com um cenário atual de proliferação de canais comerciais mundo afora, a manutenção das emissoras públicas “[...] continua sendo muito importante para a diversidade e a pluralidade da radiodifusão” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 45).

Diversas democracias contam com serviços públicos de mídia desenvolvidos, isto é, que possuem uma presença forte em suas regiões de origem e também algum grau de projeção além das fronteiras; que detém os meios técnicos necessários a uma boa cobertura, capaz de garantir a circulação dos conteúdos produzidos, atingindo todas as regiões ou províncias. São exemplos os sistemas da Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Portugal e Reino Unido (INTERVOZES, 2009, p. 292).

Os modelos de gestão e financiamento das estruturas públicas varia bastante de país para país, de modo que, quanto a isso, não existem fórmulas de sucesso prontas. No entanto, o recomendável, de uma maneira geral, é que o corpo diretivo destas instituições seja escolhido de uma forma que busque assegurar independência em relação à interferências políticas (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 48).

Na Espanha, por exemplo, o conselho de administração da RTVE, é composto por doze integrantes: oito nomeados pela Câmara dos Deputados e

quatro pelo senado, dentre os quais dois devem representar os funcionários da empresa. Todos os candidatos devem participar de audiências públicas nas duas casas legislativas antes de serem aprovados por maioria de dois terços. Além disso, eles não podem ter qualquer interesse (direto ou indireto) na área de comunicações em geral (DETONI, 2015, p. 44).

Segundo Atkinson (*apud* DETONI, 2015, p. 44),

De todos os modelos de gestão adotados pelas empresas públicas de comunicação, o mais transparente e democrático, segundo os especialistas é aquele que conta com o envolvimento da sociedade civil na indicação dos nomes e que dá aos gestores mandatos longos o suficiente para a implantação dos projetos e os protege de demissão por motivos triviais.

O relatório da Unesco, por sua vez, alerta para a garantia de participação de representantes dos diferentes setores da sociedade nas decisões estratégicas dessas emissoras (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 49).

O financiamento das emissoras públicas também deve ter um formato que busque assegurar, na maior medida possível, independência em relação ao governo e aos interesses comerciais, devendo ser também “[...] suficientemente previsível para permitir os investimentos anuais necessários ao cumprimento da [sua] missão” (DETONI, 2015, p. 46). Neste caso, o modelo adotado pela BBC é visto como o mais eficiente (DETONI, 2015, p. 204). A emissora é sustentada por uma taxa paga pelos proprietários de aparelhos de TV. O valor pago pelos contribuintes vai direto para a conta da emissora, sem intermediação do governo (DETONI, 2015, p. 47).

Em contraste com outras democracias, Mendel e Salomon (2011, p. 51) constatam que o setor de mídia pública é muito pouco desenvolvido no Brasil, carecendo de mais investimentos financeiros e de mecanismos de fortalecimento de sua independência.

Como já foi visto, desde 2016, a única TV pública de âmbito nacional passou por mudanças que enfraqueceram a sua autonomia: excluíram a participação da sociedade por meio da extinção do conselho curador e expuseram o seu presidente à possibilidade de ser demitido a qualquer tempo, ao sabor dos interesses políticos. Mais à frente o canal público acabou estatizado ao ser fundido com o canal institucional do governo (NBR). Já as TVs educativas estaduais estão mais próximas de um modelo de emissoras estatais do que públicas.

Como se viu, também integram o modelo público, as emissoras comunitárias. As rádios e TVs comunitárias são estações independentes que operam com finalidade social, e não lucrativa. Caracterizam-se pela forte vinculação com as comunidades a que servem, “[...] oferecendo programação específica para e sobre essa comunidade, suprimindo suas necessidades de informação local e dando voz a seus membros” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 52).

A radiodifusão comunitária é uma categoria importante para a democratização do acesso à comunicação pública, pois, ela é capaz de “[...] dar voz, aos que não a tem na mídia comercial ou na grande mídia” (COCCO, 2011, p. 94). Afinal, “[...] que outro veículo vai permitir à faxineira expressar sua opinião? Ou o pedreiro se tornar um repórter? Ao camelô ter um programa de música?” (LUZ, 2011, p. 11).

É essencial o reconhecimento legal das emissoras comunitárias como uma categoria diferenciada de licença, cuja obtenção deve ser mais simplificada e menos custosa do que as concessões comerciais. Nesse sentido, salientam Mendel e Salomon (2011, p. 54-55):

Em muitos casos, as aspirantes a emissoras comunitárias são organizações incipientes, compostas por pessoas com pouca experiência em radiodifusão, que trabalham em grande parte ou totalmente com voluntários. Não se pode esperar que essas organizações apresentem requerimentos e documentações complexas para solicitar uma licença. Desde que demonstrem o propósito de gerar benefícios sociais, dando as garantias de participação comunitária na propriedade e na operação do serviço, elas devem ter uma chance de tentar a sorte na radiodifusão comunitária.

Diversas democracias reconhecem a importância e os benefícios das emissoras comunitárias para a diversidade e auto expressão das comunidades. No Canadá, por exemplo, vigora um sistema em que qualquer emissora de TV a cabo com mais de seis mil assinantes deve disponibilizar um canal local para os residentes na respectiva área de cobertura. Havia, em 2011, mais de 225 canais locais operando nesta modalidade em todo o Canadá (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 55). Já com respeito às rádio comunitárias no país:

[...] há dois regimes especiais de licenciamento. Em primeiro lugar, o Informativo ao Público CRC 2000-13 prevê uma nova categoria de “emissoras comunitárias em desenvolvimento”, na qual se enquadram estações com poder de transmissão de 5 watts ou menos. Tanto a solicitação da licença quanto o processo de análise e liberação foram significativamente simplificados. As licenças são válidas por três anos, e,

após esse período, a emissora deve obter uma licença comunitária regular ou parar de transmitir. O segundo regime criado para favorecer a radiodifusão comunitária canadense está focado na rapidez da concessão da licença por meio da simplificação do processo. Os solicitantes não precisam preencher uma Promessa de Desempenho, diferentemente das emissoras comerciais. Mas, precisam apresentar um plano de programação como exemplo do tipo de conteúdo que pretendem oferecer. Geralmente, não é necessário aderir a outros compromissos de programação, como ocorre aos demais solicitantes de licença ou renovação. O formulário de solicitação para organizações comunitárias está disponível *online* e é bastante simples em comparação com os documentos exigidos para o licenciamento de radiodifusão comercial. (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 55).

A simplicidade e a rapidez na concessão dessas licenças é um aspecto fundamental. Foi visto que no Brasil isso é um grave problema. Há um excesso de formalidades que abre espaço para apadrinhamentos políticos e que acaba excluindo os grupos com menos recursos e capacidade técnica.

O financiamento é outra questão central com respeito às emissoras comunitárias. Na França, por exemplo, elas contam com os recursos de um Fundo de Suporte à Emissão Radiofônica (FSER), que é sustentado por uma taxa incidente sobre a receita com publicidade das rádios e TVs comerciais. Esse fundo foi criado pelo governo e constitui uma fonte fundamental de recursos para essas emissoras. No entanto, para que possam se beneficiar dele, a receita com publicidade das emissoras comunitárias não deve ultrapassar o limite de 20% da sua receita total (LEAL, 2007, p. 128-129).

Na África do Sul, uma entidade independente, a Agência de Desenvolvimento e Diversidade da Mídia (MDDA) é responsável por liberar subsídios às emissoras comunitárias. No Reino Unido, essas emissoras podem obter até 50% da sua renda com publicidade e patrocínio e o Estado disponibiliza um fundo cujos recursos são distribuídos pelo Ofcom (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 57-58).

No Brasil, a lei veda a obtenção de receitas por meio da veiculação de propaganda (apenas admite a obtenção de patrocínio para as programações, veiculando o nome do patrocinador no início e/ou no fim do programa) e também não há nenhuma previsão de financiamento público, dessa forma, como constatam os pesquisadores da Unesco “[...] as duas fontes de recursos para a radiodifusão comunitária mais comuns, na maioria dos países, são negadas às emissoras no Brasil” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 58).

O Relatório da Unesco defende que as rádios comunitárias não deveriam ser completamente proibidas de veicular propaganda. É sugerido que novas regras sejam formuladas para permitir algum grau de publicidade oficial focada nas questões da comunidade local, e também a criação de um fundo de financiamento destinado às emissoras comunitárias e gerido por um órgão independente (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 59).

Desde 2007 tramita um projeto de lei (originalmente, PLS 556/2007) que prevê a destinação de recursos do BNDES para as rádios comunitárias. A proposta original sofreu mudanças e incluiu as emissoras educativas como beneficiárias desses recursos. Agora como PL 4133/2012 (BRASIL, 2012), o projeto ainda aguarda apreciação do Senado⁶⁰.

Uma outra recomendação feita pelos pesquisadores da Unesco é que o regramento brasileiro libere a formação de redes⁶¹ entre as emissoras comunitárias, pois,

[...] embora seja importante que as rádios comunitárias atendam a suas próprias comunidades, é fato que muitas delas lidam com questões e desafios semelhantes. Portanto, é razoável que se admita algum grau de programação em rede para facilitar o trabalho junto às comunidades menores, como ocorre em muitos países (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 58).

Esse foi um dos vários aspectos criticados num relatório final publicado em 2005 por um grupo de trabalho interministerial⁶² criado para analisar a situação da radiodifusão comunitária no Brasil. O estudo cita os casos da Austrália e da Venezuela como exemplos de países que permitem algum grau de integração em rede entre emissoras comunitárias e recomenda uma mudança na regulação brasileira (BRASIL, 2005, p. 19).

⁶⁰ O projeto prevê que essa verba seja utilizada na aquisição de equipamentos, na modernização de instalações e na criação e produção de programas educativos que reflitam a cultura local. O dinheiro poderá ser investido também na capacitação dos profissionais, na obtenção de consultoria técnica especializada e na divulgação das emissoras e de sua programação, bem como no apoio à atuação de conselhos comunitários (BRASIL, 2020, *online*).

⁶¹ A formação de redes permite que um grupo de emissoras comunitárias veiculem, de forma simultânea e por tempo determinado, a mesma programação (BRASIL, 2005, p. 45).

⁶² Participaram desse grupo de trabalho representantes do Ministério das Comunicações, da Casa Civil, dos ministérios da Educação, Justiça e Cultura; da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão estratégica, entre outros (LIMA, 2011, p. 120). Também tomaram parte no processo várias entidades representativas da sociedade civil e dos interesses dos radiodifusores privados como Abert, FNDC, Abraço, Amarc, ABRA, ABRATEL, entre vários outros (BRASIL, 2005, p. 10).

O mesmo relatório também defende que “[...] a sustentabilidade das emissoras comunitárias é prejudicada pela existência de regras que proíbem a publicidade” (BRASIL, 2005, p. 20), defendendo uma alteração legal também quanto a isso. O próprio relatório propõem um anteprojeto de lei contendo as alterações que devem ser feitas na Lei 9.612/1998 para favorecer a disseminação e o desenvolvimento das rádios comunitárias. O artigo 18 deste anteprojeto estabelece que “[...] as prestadoras do serviço de radiodifusão comunitária poderão veicular publicidade, limitada a cinco minutos a cada hora de programação” (BRASIL, 2005, p. 26) e a maior parte desse tempo (60%) deve ser destinada aos estabelecimentos com sede no local em que atua a rádio comunitária (BRASIL, 2005, p. 26).

A despeito de suas contribuições, segundo Lima (2011, p. 121), esse relatório não chegou a ser entregue ao Presidente da República como previa a sua portaria de criação. A razão determinante para isso, segundo o autor, foi a mudança na titularidade do Ministério das Comunicações: “[...] saiu Eunício Oliveira e, em seu lugar assumiu Hélio Costa, cujos compromissos políticos com a radiodifusão comercial se revelaram muito mais fortes do que com a radiodifusão comunitária” (LIMA, 2011, p. 121).

Como se pôde observar ao longo deste capítulo, várias outras democracias adotam as políticas que setores minoritários no Congresso e algumas organizações da sociedade civil têm buscado implementar no Brasil desde as últimas décadas do século passado. No entanto, o que é visto em outros países como políticas democratizantes para o setor de mídia aqui é associado à censura, como estratégia de manutenção do *status quo*.

A exemplo do que aconteceu com a proposta de criação da ANCINAV, com o Conselho Nacional de Comunicação, com a proposta de regionalização da programação da deputada Jandira Feghali (PL 256/1991), conforme já visto, as iniciativas que surgem no Brasil no sentido de adequar o nosso modelo regulatório a estes padrões internacionais, em geral, têm sido sistematicamente sabotadas e invisibilizadas⁶³ no seio de uma acomodação de interesses entre políticos e agentes privados da mídia, os quais muitas vezes se confundem numa mesma pessoa.

⁶³ Os pesquisadores da Unesco perceberam e registraram em seu relatório o fato de que projetos de lei foram elaborados com vistas a implementar as obrigações constitucionais que aproximariam o Brasil dos padrões internacionais. No entanto, estes projetos têm sido “rejeitados ou relegados ao limbo legislativo, depois de tramitarem por muito tempo” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 11).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou compreender os desafios da regulação democrática da radiodifusão no Brasil. Como estudado, a Constituição Federal de 1988 prevê medidas para promover a existência de um espectro midiático que contemple vozes plurais e diversas. Contudo, até hoje essas previsões permanecem desprovidas de sua plena eficácia pela insuficiência da regulamentação legal. Ademais, iniciativas de lei que buscam concretizá-las têm sido rechaçadas pela grande mídia, que as atribui um caráter censório.

A primeira questão enfrentada pelo trabalho foi: quais as razões que ensejam a necessidade de políticas regulatórias de promoção da pluralidade e da diversidade de vozes na mídia? O estudo constatou que os meios de comunicação exercem um papel central na ordem democrática contemporânea, pelo que devem dar vazão à diversidade de opiniões e visões presentes na sociedade.

Conforme o estudo, a efetivação plena do direito à liberdade de expressão nas atuais sociedades mediáticas passa pela garantia de acesso aos meios massivos de comunicação. Por isto, consagra-se um direito à comunicação, uma nova compreensão dos direitos à liberdade de expressão e de acesso a informação que levam em conta essa centralidade dos meios, implicando em um direito de acesso dos cidadãos aos veículos midiáticos não apenas na condição de ouvintes/leitores/espectadores, mas como produtores e emissores de conteúdo.

As políticas de promoção da pluralidade e da diversidade se fazem necessárias ante um cenário de concentração intensa que decorre da inserção das instituições da mídia na lógica de mercado. O processo de concentração pelo qual passaram as organizações midiáticas ensejou uma revisão, uma mudança de paradigma com respeito à clássica compreensão do papel do Estado na tutela do direito à liberdade de expressão. Não só o Estado mas também o mercado dominado por algumas poucas e grandes corporações pode constituir uma ameaça ao pleno exercício dessa liberdade pelos cidadãos, prejudicando a democracia.

No terceiro capítulo buscou-se compreender as lacunas legais e outras inconformidades em relação ao que dispõe a Constituição com respeito à atividade de radiodifusão, bem como seus efeitos sobre a diversidade na mídia. Observou-se que duas características principais foram muito determinantes para a configuração

do sistema brasileiro de radiodifusão: o amplo predomínio da atividade comercial privada e a distribuição política das outorgas de rádio e TV.

Com isso, ao mesmo tempo em que se privou o País dos benefícios democráticos de um sistema público de mídia universalizado e caracterizado pela gestão participativa da sociedade, possibilitou-se o surgimento de uma mídia comercial robusta e com fortes vinculações políticas. A posse de concessões por políticos configura desrespeito à vedação estabelecida no artigo 54 da Constituição e afeta negativamente o equilíbrio da disputa democrática, no bojo do chamado coronelismo eletrônico.

O estudo mostrou que, embora a Constituição estabeleça a complementaridade entre os modelos público, privado e estatal, a mídia pública ainda carece de expressividade. Faltam mecanismos que visem assegurar autonomia financeira e de gestão, e que incluam a participação social. A partir de uma estrutura de gestão mais democrática e participativa a mídia pública pode ser capaz de dar vazão a diversas vozes. Por isto, um modelo público fraco é prejudicial à pluralidade e diversidade na esfera pública midiática.

Observou-se também a ocorrência de lacuna quanto à existência limites efetivos à concentração de propriedade dos meios de comunicação social. A Constituição Federal veda o monopólio e o oligopólio no setor, mas os parques limites legais existentes são aplicados de forma a reduzir seus impactos na contenção das tendências concentradoras. Além disso, não há limites à propriedade simultânea de vários veículos (rádio, TV, impressos) em um mesmo mercado. Assim, o quadro empírico no Brasil destoava da determinação constitucional pois ainda se detectam níveis de concentração alarmantes do ponto de vista do pluralismo e da diversidade de vozes.

Constatou-se ainda vácuo legal em relação à existência de quotas obrigatórias de conteúdo regional e produção independente a serem observadas por parte das emissoras de rádio e TV, conforme prevê a Constituição Federal (art. 221, incisos II e III). Como foi visto, as emissoras estão estruturadas em redes e há um alto índice de retransmissão, pelas afiliadas, dos conteúdos produzidos pelas cabeças de rede situadas no sudeste. Na ausência de quotas de conteúdo regional, tem-se como resultado a continuidade de um cenário de concentração da produção televisiva no eixo Rio-São Paulo. Assim, as demais regiões do país seguem sub

representadas no cenário televisivo nacional e as populações regionais e locais têm pouco acesso à programações sobre elas mesmas.

Na omissão relativa à quotas de produção independente, deixa-se de oportunizar que novas e diferentes vozes logrem expressar-se por meio dos serviços de radiodifusão, pois, conforme foi estudado, predomina no Brasil a verticalização na programação das emissoras. Isso resulta também em um mercado de produção independente atrofiado, criando barreiras à entrada de novos atores no mercado de televisão, favorecendo a existência de uma estrutura oligopolizada.

Conforme foi analisado, as iniciativas de implementação legal dessas previsões constitucionais, bem como de outras políticas democratizantes dificilmente avançam no Congresso Nacional e, regra geral, não são bem vistas por muitos meios que associam o debate à tentativa de instauração de censura.

Na terceira e última análise, mostrou-se a experiência de outros países que são conhecidos pelas boas práticas de regulação da radiodifusão e confrontou-se com o quadro regulatório brasileiro. Observou-se que boa parte das democracias, segundo o estudo do intervozes e também conforme analisa o relatório da Unesco, atribui a distribuição e a renovação das concessões de radiodifusão a um órgão regulador autônomo.

Reiterou-se, ainda, como a politização dessas funções no Brasil gera concentração desses recursos em poucas mãos, cria entraves à democracia ao permitir o coronelismo eletrônico e ainda dificulta o avanço da regulação democrática do setor ao criar a figura do parlamentar radiodifusor. O processo de renovação das concessões também fica comprometido no que diz respeito à análise do desempenho dos concessionários em relação ao cumprimento das obrigações legais e contratuais ligadas à satisfação do interesse público.

Os estudos confirmam que a existência de uma entidade reguladora independente das forças políticas e também econômicas, responsável não apenas pela concessão e renovação das licenças, mas também pela fiscalização e aplicação da regulação para o setor, apresenta-se como uma boa estratégia na busca da garantia do interesse público em um serviço midiático plural e que respeite as determinações constitucionais e legais.

Com respeito à concentração de propriedade dos meios, destacou-se o caso dos Estados Unidos. O país impõe severas restrições à concentração de mercado, com vistas a salvaguardar a pluralidade de ideias. Constatar a adoção de

políticas como essas por parte de um país que pode ser considerado o grande paladino do liberalismo afasta da discussão qualquer eco de censura.

No que se refere à regionalização da programação e à produção independente, constatou-se que outras democracias também adotam políticas semelhantes às previstas na Constituição Federal de 1988, estabelecendo quotas para esses conteúdos.

Quanto à radiodifusão pública, percebe-se que os países adotam formatos de gestão e financiamento distintos. Todavia, em geral, existência de mecanismos legais que busquem assegurar a independência dessas instituições em relação ao poder político e a abertura de espaço para a participação de setores diversos da sociedade na gestão das emissoras são extremamente necessários. Quanto ao financiamento, também é importante que haja independência em relação ao Estado e ao mercado.

Ainda no campo público, no tocante às emissoras comunitárias, percebeu-se que elas são um fator importante de democratização do acesso à comunicação pública, todavia, no Brasil, essa categoria ainda enfrenta muitas dificuldades. Nos países analisados, observou-se a preocupação com a simplificação do processo de obtenção das licenças comunitárias. Além disso, para garantir a receita dessas emissoras, admite-se algum grau de publicidade e também há a destinação de recursos públicos.

No caso do Brasil, ainda há necessidade de se simplificar as exigências para a obtenção dessas licenças, bem como que seja permitida alguma publicidade e prevista a dotação de recursos públicos. Recomenda-se ainda que o País autorize algum grau de atuação em rede entre as emissoras comunitárias. O Brasil ainda tem um caminho a trilhar com respeito ao seu modelo público, o qual carece de investimento e mecanismos de fortalecimento da sua independência.

Por fim, em análise geral, conclui-se que as políticas regulatórias previstas na Constituição Federal são necessárias para a promoção de um ecossistema midiático plural. As medidas que visam implementá-las nada têm a ver com censura e são adotadas em várias outras democracias. Todavia, essa é uma agenda difícil de implementar, tendo em vista os interesses empresariais e políticos que a circundam. Desse modo, é necessário pressão popular para que a regulação aconteça. Mas como obter o apoio popular se o debate regulatório é silenciado ou desmoralizado pelos principais veículos de mídia do país?

Certamente essa não é uma tarefa fácil. A promoção do debate em universidades e outros fóruns e instituições, bem como a continuidade do trabalho das organizações da sociedade civil que militam em favor do tema é um bom caminho nesse sentido.

REFERÊNCIAS

APÓS crescimento de audiência, rádios de Entretenimento do Grupo RBS celebram resultados de 2020. **Coletiva.net**, São Paulo, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://coletiva.net/noticias/apos-crescimento-de-audiencia-radios-de-entretenimento-do-grupo-rbs-celebram-resultados-de-2020,384431.jhtml>. Acesso em: 13 out. 2021.

BAESSE, Jurema Maria de Sousa. **Mídia, sociedade civil e a democratização da comunicação**: o confronto de discursos durante a Confecom. 2015. 279 f. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18867>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena. Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 41-53, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S304>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/8QvbCDsGRYwgdzWxWv4GrgJ/>. Acesso em: 6 set. 2021.

BARROCAL, André. Ricardo Berzoini na linha de tiro. **Carta Capital**, São Paulo, 12 jan. 2015. Disponível em: <https://www.alainet.org/de/node/166737>. Acesso em: 6 set. 2021.

BAYMA, Israel F.C. A concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil. **Eptic**: Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação, São Cristóvão, v. 3, n. 3, p. 140-172, set./dez. 2001. Disponível em: <http://docplayer.com.br/12867942-A-concentracao-da-propriedade-de-meios-decomunicacao-e-o-coronelismo-eletronico-no-brasil.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

BENJAMIN, Cid. **Reflexões rebeldes**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Liberdade de expressão, democracia e regulação estatal dos meios de comunicação. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 47-62, 2014. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2014.10792>. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10792/8393>. Acesso em: 18 set. 2021.

BINENBOJM, Gustavo; PEREIRA NETO, Caio Mario da Silva. Prefácio. In: FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão**: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 1-24.

BOLAÑO, Cesar Ricardo Siqueira. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 256, de 1991**. Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15222>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.026, de 2004**. Dispõe sobre os limites à concentração econômica nos meios de comunicação social, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261833>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.133, de 2012**. Dispõe sobre a concessão de financiamento às entidades detentoras de autorização para a exploração de Serviço de Radiodifusão Comunitária. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=549790>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.667, de 2009**. Estabelece limites para a propriedade de empresas de comunicação social, proíbe a propriedade cruzada nos meios de comunicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465004>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Conselho de Comunicação Social. **Concentração da mídia**: debates no Conselho de Comunicação Social. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/oi000008.pdf>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1.720, de 28 de novembro de 1995. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 228, p. 19519-19520, 29 nov. 1995a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/11/1995&jornal=1&pagina=15>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996. Altera dispositivos do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 250, p. 28448-28450, se dez. 1996. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/>

visualiza/index.jsp?data=26/12/1996&jornal=1&pagina=36. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931**. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Rio de Janeiro, DF: Senado Federal, 1931. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/440318/publicacao/15694959>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932**. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. Brasília, DF: Senado Federal, [1962]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/440318/publicacao/15694959>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963**. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília, DF: Presidência da República, 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d52795.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Brasília, DF: Presidência da República, [1968]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 157, p. 12345, 16 ago. 1995b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/08/1995&jornal=1&pagina=2>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9612.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011a**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de

julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12485.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015. Dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 216, p. 1-2, 12 nov. 2015a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/11/2015&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017**. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/17648880>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Radiodifusão comunitária no Brasil**: análise da situação e sugestões para sua disseminação: relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília, DF: Ministério das Comunicações, 2005.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003**. Regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60879>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 556, de 2007**. Dispõe sobre a concessão de financiamento às entidades operadoras de Serviço de Radiodifusão Comunitária que migrarem para sistema digital. Brasília, DF: Senado Federal, 2007. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82507>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Rádios educativas ou comunitárias poderão ter financiamento do BNDES. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/21/radios-educativas-ou-comunitarias-poderao-ter-financiamento-do-bndes-1>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 10/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2010a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3984619>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 11/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2010b. Disponível

em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4003096>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 246/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4183656>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 379/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2015b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4900898>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 429/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5088869>. Acesso em: 26 out. 2021.

CÁDIMA, Francisco Rui. *Media e democracia em Portugal. Verso e Reverso*, São Leopoldo, v. 24, n. 55, p. 11-17, jan./abr. 2010. DOI: <https://doi.org/10.4013/125>. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/versoereverso/article/view/125/4>. Acesso em: 20 set. 2021.

CANELA, Guilherme de Souza Godoi. *Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos*. In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 143-161.

CANNITO, Newton Guimarães. **A televisão na era digital: interatividade, convergência e novos modelos de negócio**. São Paulo: Summus, 2010.

CARVALHO, Lucas Borges de. *A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo*. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v264.2013.14084>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14084>. Acesso em: 23 set. 2021.

CASTRO, Allan Ribeiro de. **As incompatibilidades parlamentares na constituição brasileira: entre a ineficácia jurídica e o poder político da mídia**. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24348/1/2017_AllanRibeirodeCastro.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

CAVALCANTI JÚNIOR, Flávio. *Radiodifusão, democracia e regulamentação da mídia*. 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. 163-175.

COCCO, Ricardo. *Filosofia e mídia: uma discussão sobre o monopólio da comunicação social no Brasil e a perspectiva da comunicação comunitária*. **Revista**

de Ciências Humanas, João Pessoa, v. 12, n. 18, p. 77-102, jun. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.fw.uri.br/index.php/revistadech/article/view/189>. Acesso em: 23 nov. 2021.

COMPARATO, Fábio K. Prefácio. *In*: LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão versus liberdade de imprensa**: direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher, 2010. p. 8-15.

CONDE, Nuno Miguel P. N. Almeida. **O papel do Estado no sistema de *media***. 2012. 115 f. Tese (Mestrado em Ciências da Comunicação, especialidade Media e Jornalismo) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/10275>. Acesso em: 22 ago. 2021.

CUNHA, Ramênia Vieira da. “Regular a comunicação nada mais é do que cumprir com o Estado de Direito”. [Entrevista cedida a] Eduardo Sales de Lima. **Brasil de Fato**, São Paulo, 29 dez. 2010. Disponível em: <https://intervozes.org.br/regular-a-comunicacao-nada-mais-e-do-que-cumprir-com-o-estado-de-direito/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

DETONI, Márcia. **Mídia pública na sociedade da informação**: a construção de espaços plurais de comunicação. São Paulo: Mackenzie, 2015.

ENGENHEIROS DO HAWAII. **Engenheiros Do Hawaii – 3ª Do Plural**. Santa Mônica, CA: Universal Music International, 2002. 1 vídeo (3 min). Publicado pelo canal Engenheiros do Hawaii. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6AyTv1KEbxE>. Acesso em: 23 nov. 2021.

ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL. Estatutos da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social. *In*: PORTUGAL. Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro. Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). **Diário da República**: 1.ª Série-A, Lisboa, n.º 214, p. 6396-6409, 8 nov. 2005. Disponível em: <https://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Relatório de regulação 2019**. Lisboa: ERC, 2019a. Disponível em: <https://portaltransparencia.erc.pt/media/1065/capitulo-transparência-relatório-de-regulação-2019.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Transparência dos media**. Lisboa: ERC, 2019b. Disponível em: <https://portaltransparencia.erc.pt/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

FELTRIN, Ricardo. Na era digital, 53% dos assinantes de TV paga ainda veem só canais abertos. **UOL**, [s. l.], 13 maio 2019. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/ooops/2019/05/13/1-ano-apos-era-digital-53-das-tvs-pagas-ainda-so-veem-canais-abertos.htm>. Acesso em: 21 nov. 2021.

FERNANDES, Marina Rossato. **Ancinav**: análise de uma proposta. 2014. 219 f. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) – Universidade Federal de São Carlos,

São Carlos, SP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/5624>. Acesso em: 12 out. 2021.

FIDALGO, Joaquim; SILVA, Elsa Costa; SOUSA, Helena. Regular para a liberdade: o caso português. **Derecho a Comunicar**, Cidade do México, n. 1, p. 80-97, enero/abril. 2011. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/29960>. Acesso em: 15 set. 2021.

FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão**: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FRAZÃO, Felipe; VALFRÉ, Vinícius. Bolsonaro libera recorde de rádios comunitárias desde o governo Lula. **UOL**, Brasília, DF, 26 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/07/26/bolsonaro-libera-recorde-de-radios-comunitarias-desde-o-governo-lula.htm>. Acesso em: 22 nov. 2021.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. **Mídia Dados Brasil 2021**. São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo, 2021. Disponível em: <https://midadadosgmsp.com.br/2021/>. Acesso em: 19 nov. 2021.

GRUPO RBS. **Nossas marcas**. Porto Alegre: Grupo RBS, 2021. Disponível em: <https://www.gruporbs.com.br/quem-somos/areas-de-atuacao/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Mídia e democracia: o quarto versos o quinto poder. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 6-25, jul./dez. 2007. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.2505>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/2505>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GZH. Rádio Gaúcha completa cinco anos como líder de audiência: de fevereiro de 2015 até o mês passado, emissora do Grupo RBS liderou o *ranking* da preferência e consolidou aposta em informação, proximidade com ouvinte e programação ao vivo. **GZH Geral**, Porto Alegre, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/03/radio-gaucha-completa-cinco-anos-como-lider-de-audiencia-ck7m89w0b034401pqytn98v5o.html>. Acesso em: 11 out. 2021.

HAJE, Lara. Especialistas defendem limites para a concentração econômica na mídia. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 11 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/461502-especialistas-defendem-limites-para-a-concentracao-economica-na-midia/>. Acesso em: 23 nov. 2021.

INTERVOZES. **ADO 10 e 11**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1503853>. Acesso em: 26 out. 2021.

INTERVOZES. Comunicação pública sequestrada: um ano da fusão entre TV Brasil e NBR. **Carta Capital**, São Paulo, 11 abr. 2020. Disponível em: <https://www.carta-capital.com.br/blogs/intervozes/comunicacao-publica-sequestrada-um-ano-da-fusao-entre-tv-brasil-e-nbr/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

INTERVOZES. **Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países (2010)**. São Paulo: Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010. Disponível em: <https://intervozes.org.br/publicacoes/orgaos-reguladores-da-radiodifusao-em-10-paises/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiência de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus: Intervozes, 2009. Disponível em: <https://www.intervozes.org.br/arquivos/interliv004spcmepb.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

JAMBEIRO, Othon *et al.* A regulamentação da TV aberta na Argentina, Brasil e Uruguai. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 20., 1997, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Portal de Livre Acesso à Produção em Ciências da Comunicação, 1997. Disponível em: <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/883835517ea1ed8e5f981fa1c599f901.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

KANTAR IBOPE MEDIA. Audiência TV 15 mercados: dados de audiência nas 15 praças regulares com base no *ranking* consolidado – 25/10 a 31/10/2021. **Kantar IBOPE Media**, Assunção, Paraguai, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www.kantaribopemedia.com/conteudo/dados-rankings/audiencia-tv-15-mercados/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

KUCINSKI, Bernardo. Prefácio. *In*: LIMA, Venício A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. p. 9-17.

KURTH, Estela. As emissoras regionais e a formação das redes nacionais de televisão no Brasil. **Esboços: histórias em contextos globais**, Florianópolis, v. 12, n. 13, p. 141-154, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/280/9923>. Acesso em: 5 set. 2021.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. A TV pública. *In*: HAMBUEGER, Esther; BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 107-115.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. Ameaçada, comunicação pública é vital para a democracia. **Revista Eletrônica de Comunicação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1-7, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.29397/reciis.v10i3.1194>. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/16983/2/3.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. O Brasil na TV. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 21 fev. 2012. Disponível em: <https://www.observatoriodaimprensa.com.br/tv-em-questao/ed682-o-brasil-na-tv/>. Acesso em: 13 nov. 2021.

LEAL, Sayonara. Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectivas para as políticas públicas. *In*: RAMOS, Murilo Cesar; SANTOS, Suzy (org.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 377-404..

LEITÃO, Míriam. Relação de conflito. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 dez. 2004. Primeiro Caderno, p. 20. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020041229>. Acesso em: 30 nov. 2021.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Governando com a mídia: o agendamento e o enquadramento ao projeto de criação da Agência Nacional de Audiovisual (2004). *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais [...]**. São Paulo: Intercom, 2008. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-2286-1.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas de comunicação em Portugal: ações regulatórias instigantes para o Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38., 2015, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. São Paulo: Intercom, 2015. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2015/resumos/R10-0331-1.pdf>. Acesso 14 out. 2021.

LIMA, Nonato; BORTOLOTTI, Plínio. **Mídia e poder político na atualidade brasileira**. Fortaleza: EDUECE, 2009.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa**: direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

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

LOBATO, Elvira. Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2006. Disponível em: [Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm). Acesso em: 31 out. 2021.

LOPES, Sonia Aguiar. **O local e o regional na TV Sergipe**: peculiaridades nos contextos estadual e nordestino. 2019. 33 f. Relatório (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, 2019. Disponível em: <https://ri.ufs.br/handle/riufs/13105>. Acesso em: 21 set. 2021.

LOPES, Vera de Oliveira Nusdeo. A lei da selva. *In*: HAMBUEGER, Esther; BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50**: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 116-127.

LUZ, Dioclécio. A saga das rádios comunitárias no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 8., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. Porto Alegre: Associação Brasileira de Pesquisadores de História da Mídia, 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/8o-encontro-2011-1/artigos/a%20saga%20das%20radios%20comunitarias.pdf/view>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MAGALHÃES, Luiz Antônio. Como funciona o coronelismo eletrônico. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 8 fev. 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/como-funciona-o-coronelismo-eletronico/>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MARENGHI, Patricia; PRIETO, Marina Hernández; BADILLO, Ángel. A diversidade da indústria audiovisual na era digital: desafios para sua medição. *In*: HANANIA, Lilian Richieri; NORODOM, Anne-Thida (org.). **Diversidade de expressões culturais na era digital**. Buenos Aires: TeseoPress, 2016. p. 183-207. Disponível em: <https://www.teseopress.com/diversidadedeexpressoesculturaaisnaeradigital/>. Acesso em: 31 dez. 2019.

MARQUES, José. TVs e jornais lideram índice de confiança em informações sobre coronavírus, diz Datafolha. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/tvs-e-jornais-lideram-indice-de-confianca-em-informacoes-sobre-coronavirus-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MARTINS, Carla. A ERC e a transparência dos meios de comunicação social em Portugal. *In*: CONGRESSO DOS JORNALISTAS PORTUGUESES, 4., 2017. Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Academia, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/33641730/A_ERC_e_a_transparência_dos_meios_de_counicação_social_em_Portugal.pdf?auto=download. Acesso em: 31 maio 2020.

MARTINS, Helena. **Comunicações em tempos de crise: economia e política**. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

MAZUI, Guilherme. Michel Temer assina decreto que simplifica autorização de retransmissoras de TV. **G1**, Brasília, DF, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/08/22/michel-temer-assina-decreto-que-simplifica-autorizacao-de-retransmissoras-de-tv.ghtml>. Acesso em: 28 out. 2021.

MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL. A hegemonia da concentração sem limites. **Intervozes**, São Paulo, 31 out. 2017a. Disponível em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/destaques/concentracao/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL. Proprietários da mídia. **Intervozes**, São Paulo, 31 out. 2017b. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/>. Acesso em: 15 nov. 2021

MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL. Quem são os donos? **Intervozes**, São Paulo, 31 out. 2017c. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/destaques/transparencia/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL; INTERVOZES; REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. **Quem controla a mídia no Brasil?** São Paulo: Intervozes: Repórteres Sem Fronteiras, 2017. Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/fileadmin/rogmom/output/brazil.mom-rsf.org/brazil.mom-rsf.org-pt.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Brasília, DF: Unesco, 2011. Disponível em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/radios-comunitarias/docs/unesco-191622por.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

MORAES, Dênis de; RAMONET, Ignácio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da comunicação. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013.

MORAIS, Kátia. Cota de tela (Lei nº 12.485/2011) e a produção independente na TV paga. **Significação**, São Paulo, v. 46, n. 52, p. 270-292, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-7114.sig.2019.147815>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/147815/154303>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MUÑOZ (h), Ricardo. **Federalismo e regulación de los medios de comunicación**: un análisis jurídico de la ley de servicios audiovisuales. Buenos Aires: Rap, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasil: UNICEF, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de princípios sobre a liberdade de expressão**. Washington, DC: CIDH, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=26&IID=4>. Acesso em: 19 nov. 2021.

PASSOS, Gesio Tassio da Silva; DEL BIANCO, Nelia Rodrigues. A regulamentação da regionalização da TV no congresso nacional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12, n. 4, p. 80-100, dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v12i4.2605>. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2605>. Acesso em: 15 nov. 2021.

PEZZOTTI, Renato. Digital aumenta fatia no bolo publicitário nacional, aponta estudo. **UOL**, São Paulo, 19 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/16/digital-aumenta-fatia-no-bolo-publicitario-nacional-apontam-dados-do-cenp.htm>. Acesso em: 18 nov. 2021.

PORTUGAL. [Constituição (1976)]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, [2005]. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis. Acesso em: 23 ago. 2021.

PORTUGAL. **Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho**. Aprova a Lei da Televisão, que regula o acesso à actividade de televisão e o seu exercício. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, [2020]. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=923&tabela=leis. Acesso em: 23 nov. 2021.

PORTUGAL. **Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro**. Aprova a Lei da Rádio, revogando a Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro. Lisboa: Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, [2015]. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1293&tabela=leis. Acesso em: 20 ago. 2021.

PORTUGAL. Lei n.º 78/2015, de 29 de Julho. Regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que

prosseguem atividades de comunicação social e altera a Lei de Imprensa, a Lei da Televisão e a Lei da Rádio. **Diário da República**: 1.^a Série, Lisboa, n.º 146, p. 5104-5108, 29 jul. 2015. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2015/07/14600/0510405108.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

PRIOLLI, Gabriel. Antenas da brasilidade. *In*: HAMBUERGER, Esther; BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50**: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 13-24.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da estrada do futuro**: comunicações, política e tecnologia. Brasília, DF: Coleção FAC – Editorial Eletrônica, 2000. Disponível em: <http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/MuriloRamos.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A Constituição de 1988 e a comunicação: a história de um processo inacabado de regulamentação. **Revista Mosaico**, Vassouras, v. 4, n. 7, p. 105-120, 2013. DOI: <https://doi.org/10.12660/rm.v4n7.2013.62827>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/mosaico/article/view/62827/61944>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ROPPE, Bruna Fontes. **TV aberta no Brasil**: aspectos econômicos e estruturais. Rio de Janeiro: ANCINE: Superintendência de Análise do Mercado, 2015. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/Estudo_TVAberta_2015.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

ROSA, Rodrigo Amorim Gonçalves. **Falhas de mercado e a homogeneização da programação de televisão por radiodifusão no Brasil**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8113>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SALOMON, Eve. **Regulação independente de radiodifusão**: uma revisão de políticas e práticas internacionais. São Paulo: UNESCO, 2016. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246055_por. Acesso em: 23 nov. 2021.

SARMENTO, Daniel. Comentário ao capítulo da comunicação social. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 3745-3759.

SERGIO, Mattos. A diversidade e o regionalismo na televisão brasileira. **Bibliocom**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 18-28, jun. 2012. Disponível em: <http://portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/bibliocom/article/viewFile/1196/1116>. Acesso em: 23 nov. 2021.

SHANDWICK, Weber; CRUZ, Milena. Cresce o uso de Internet durante a pandemia e número de usuários no Brasil chega a 152 milhões, é o que aponta pesquisa do Cetic.br. **Cetic.br**, São Paulo, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/cresce-o-uso-de-internet-durante-a-pandemia-e-numero-de-usuarios-no-brasil>

chega-a-152-milhoes-e-o-que-aponta-pesquisa-do-cetic-br/. Acesso em: 19 nov. 2021.

SIMÕES, Inimá. Nunca fui santa (episódios de censura e autocensura). *In*: HAMBURGER, Esther; BUCCI, Eugênio (org.). **A TV aos 50**: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 46-66.

SIMON, Caroline; XAVIER, Bruno Gadelha. (Tele)visões plurais: da desconstrução do oligopólio à democratização dos meios de comunicação social. **Revista do Tribunais**, São Paulo, ano 108, v. 1007, p. 97-115, set. 2019.

SODRÉ, Muniz. O globalismo como neobarbárie. *In*: MORAES, Dênis de. (org.). **Por uma outra comunicação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 21-40.

SOUSA, Mariana Lameiras de. **Regulação dos media em democracia**: experiências e modelos no caso português. 2016. 397 f. Tese (Doutoramento em Ciências da Comunicação) – Universidade do Minho, Braga, 2016. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/42574>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SOUZA, Leonardo; SELIGMAN, Felipe. Grampo da PF indica que Sarney usou jornal e TV para atacar grupo de Lago. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 fev. 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0802200912.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

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

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social na era dos meios de comunicação de massa. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

UOL. Ministro diz que governo não vai mais privatizar EBC, mas sim 'enxugá-la'. **UOL**, São Paulo, 29 set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/29/ministro-diz-que-governo-nao-vai-mais-privatizar-ebc-mas-sim-enxuga-la.htm>. Acesso em: 31 out. 2021.

VALENTE, Jonas. Produção regional na TV aberta brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras. **Observatório do Direito à Comunicação**, São Paulo, 3 dez. 2009. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32756.19841>. Disponível em: <https://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2009/03/produçãoregionaltvabertaok1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

VALENTE, Jonas. **Regulação democrática dos meios de comunicação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a.

VALENTE, Jonas. Sistema público de comunicação do Brasil. *In*: LIMA, João Cláudio Garcia R.; MELO, José Marques de (org.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**: 2012/2013. Brasília, DF: Ipea, 2013b. p. 263-284. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19788. Acesso em: 14 ago. 2021.

VANNUCHI, Camilo Morano. **Direito humano à comunicação**: fundamentos para um novo paradigma na regulação dos meios no Brasil. 2020. 488 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.27.2020.tde-26022021-222743>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, São Cristóvão, v. 11, n. 1, enero/abr. 2009. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156>. Acesso em: 23 nov. 2021.