

**Entre políticas e o marco legal: a comunicação nas
Constituições federais brasileiras**

**Entre políticas y el marco legal: la comunicación en las
Constituciones federales brasileñas**

**Between policies and the legal framework: communication
in the Brazilian federal Constitutions**

Eula Dantas Taveira Cabral

Professora do Mestrado em Memória e Acervos da Fundação Casa de Rui Barbosa. Doutora e Mestre em Comunicação Social pela UMESP. Pós-doutorado em Comunicação pela UERJ.

Contato: euladtcpesquisa@gmail.com

Submetido em 03/06/2019
Aprovado em 21/09/2019

Resumo

O objetivo do artigo é mostrar como a comunicação foi registrada nas sete Constituições federais brasileiras e que precisa ser democratizada. A partir de pesquisas bibliográfica e documental, chegou-se às seguintes conclusões: o Brasil precisa conhecer a legislação e entender que a comunicação é um direito de todo(a)s; a concentração midiática é ilegal e não possibilita diversidade cultural e de conteúdo; é preciso reagir e fazer políticas em prol da democratização da comunicação, reivindicando diálogo e horizontalidade da comunicação.

Palavras-chave: Democratização da comunicação. Concentração midiática. Constituição. Mídia brasileira. Legislação midiática.

Resumen

El objetivo del artículo es mostrar cómo la comunicación fue registrada en las siete constituciones federales brasileñas y que necesita ser democratizada. A partir de investigaciones bibliográfica y documental, se llegó a las siguientes conclusiones: Brasil necesita conocer la legislación y entender que la comunicación es un derecho de todo(a)s; la concentración mediática es ilegal y no posibilita diversidad cultural y de contenido; es necesario reaccionar y hacer políticas en favor de la democratización de la comunicación, reivindicando diálogo y horizontalidad de la comunicación.

Palabras clave: Democratización de la comunicación. Concentración mediática. Constitución. Los medios brasileños. Legislación mediática.

Abstract

The purpose of the article is to show how communication was registered in the seven Brazilian federal constitutions and that needs to be democratized. Based on bibliographic and documental research, the following conclusions were reached: Brazil must know legislation and understand that communication is a right of all; media concentration is illegal and does not allow cultural and content diversity; it is necessary to react and make policies for democratization of communication, demanding dialogue and horizontality of communication.

Keywords: Democratization of communication. Media concentration. Constitution. Brazilian media. Media legislation.

Cenário midiático brasileiro

O cenário midiático brasileiro é marcado pela falta de democratização da comunicação, pela concentração midiática e pelo descumprimento da legislação. Não há diversidade cultural e de conteúdo, meios comunitários são colocados de lado e a comunicação fica nas mãos de políticos e empresários que não levam em consideração a sociedade civil. Como ignorar tal realidade?

É fato que o Brasil é um país de grande penetração dos meios de comunicação. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), em sua publicação *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua*, que analisou em 2017 o tema complementar Tecnologia da Comunicação e Informação - TIC, apenas 3,3% dos domicílios brasileiros não possuem televisão, ou seja, a TV aberta está presente em 96,7% deles. Quanto à TV por assinatura, de acordo com Samuel Possebon (2019), no mês de abril de 2019, mesmo com queda no mercado de TV por assinatura, registraram-se 17,07 milhões de assinantes.

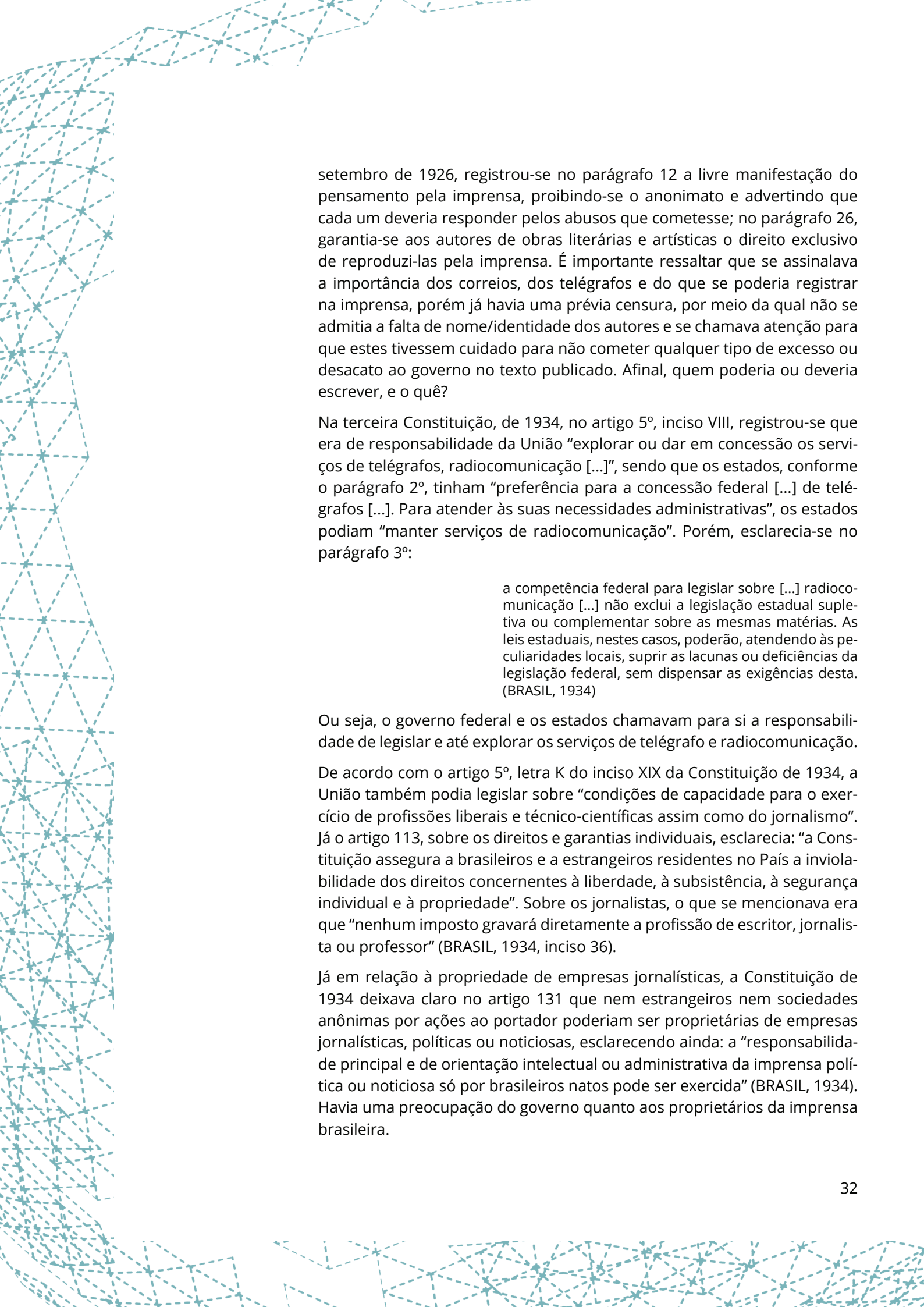
Em relação ao uso do telefone, a PNAD Contínua (IBGE, 2018) identificou que o móvel celular estava em 93,2% dos domicílios e o fixo convencional, em 31,5% dos lares. No que tange à internet, verificou-se que era utilizada em 74,9% dos domicílios permanentes, sendo o celular o equipamento mais usado para navegar na rede (98,7%). O grupo que mais acessava a internet era formado por jovens de 18 a 24 anos.

Mesmo com o grande consumo midiático dos brasileiros, principalmente de TV, telefone e internet, observam-se no Brasil desequilíbrio na distribuição das concessões públicas, concentração midiática de conglomerados privados, falta de regulação dos meios e controle total do que é consumido pela população. Mas por que, mesmo depois de sete Constituições federais, a democratização da comunicação ainda não é realidade no Brasil?

Um passeio pelas Constituições

No Brasil, registram-se sete Constituições. Das sete, a de 1824, Imperial, era a única que não trabalhava com a questão comunicacional, pois seu foco era manter o poder Moderador, ou seja, de D. Pedro I (BRASIL, 1886).

A segunda Constituição do país é a de 1891, da Proclamação da República, a primeira Carta Magna republicana. Nela registraram-se a presença do telégrafo e dos correios e a liberdade da imprensa. De acordo com seu artigo 7º, era de competência exclusiva da União decretar as taxas e, conforme o artigo 9º, competia aos Estados decretar impostos sobre as contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. Além disso, competia ao Congresso Nacional “legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais” (BRASIL, 1891, art. 15º). Com a Emenda Constitucional de 3 de



setembro de 1926, registrou-se no parágrafo 12 a livre manifestação do pensamento pela imprensa, proibindo-se o anonimato e advertindo que cada um deveria responder pelos abusos que cometesse; no parágrafo 26, garantia-se aos autores de obras literárias e artísticas o direito exclusivo de reproduzi-las pela imprensa. É importante ressaltar que se assinalava a importância dos correios, dos telégrafos e do que se poderia registrar na imprensa, porém já havia uma prévia censura, por meio da qual não se admitia a falta de nome/identidade dos autores e se chamava atenção para que estes tivessem cuidado para não cometer qualquer tipo de excesso ou desacato ao governo no texto publicado. Afinal, quem poderia ou deveria escrever, e o quê?


Na terceira Constituição, de 1934, no artigo 5º, inciso VIII, registrou-se que era de responsabilidade da União “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação [...]”, sendo que os estados, conforme o parágrafo 2º, tinham “preferência para a concessão federal [...] de telégrafos [...]”. Para atender às suas necessidades administrativas”, os estados podiam “manter serviços de radiocomunicação”. Porém, esclarecia-se no parágrafo 3º:

a competência federal para legislar sobre [...] radiocomunicação [...] não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta. (BRASIL, 1934)

Ou seja, o governo federal e os estados chamavam para si a responsabilidade de legislar e até explorar os serviços de telégrafo e radiocomunicação.

De acordo com o artigo 5º, letra K do inciso XIX da Constituição de 1934, a União também podia legislar sobre “condições de capacidade para o exercício de profissões liberais e técnico-científicas assim como do jornalismo”. Já o artigo 113, sobre os direitos e garantias individuais, esclarecia: “a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade”. Sobre os jornalistas, o que se mencionava era que “nenhum imposto gravará diretamente a profissão de escritor, jornalista ou professor” (BRASIL, 1934, inciso 36).

Já em relação à propriedade de empresas jornalísticas, a Constituição de 1934 deixava claro no artigo 131 que nem estrangeiros nem sociedades anônimas por ações ao portador poderiam ser proprietárias de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas, esclarecendo ainda: a “responsabilidade principal e de orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa só por brasileiros natos pode ser exercida” (BRASIL, 1934). Havia uma preocupação do governo quanto aos proprietários da imprensa brasileira.




A Constituição de 1937, a quarta do Brasil e terceira da República, baseada na Constituição da Polônia, foi outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas no dia 10 de novembro de 1937, data em que foi implantada a ditadura do Estado Novo. Com foco centralizador do poder nas mãos do presidente, em seu artigo 15, inciso VII, assinalava que era competência da União “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação [...]”. No artigo 16, inciso X, registrava-se o poder da União de legislar sobre “correios, telégrafos e radiocomunicação”, sendo que, de acordo com o artigo 18, os estados também poderiam legislar sobre a radiocomunicação. Ainda no artigo 16, inciso XX, mantinha a União o poder sobre “direito de autor; imprensa; direito de associação, de reunião, de ir e vir (...)”. (BRASIL, 1937).

No artigo 122, parágrafo 15, registrava-se que o cidadão tinha o direito de manifestar seu pensamento, porém “mediante as condições e nos limites prescritos em lei”, podendo a lei prescrever a “censura prévia da imprensa”, descrita nas letras a, b, c, d, e, f e g. A letra g registrava que a propriedade das empresas jornalísticas era vetada às “sociedades por ações ao portador e os estrangeiros, [sendo] vedado tanto a estes como às pessoas jurídicas participar de tais empresas como acionistas. A direção dos jornais, bem como a sua orientação intelectual, política e administrativa,” podia apenas “ser exercida por brasileiros natos” (BRASIL, 1937). Como o brasileiro poderia se manifestar, mesmo estando isso registrado na Constituição, se na prática a ditadura estava implantada no país?

A Constituição de 1946 apareceu em cena tentando restaurar a liberdade de expressão, porém no artigo 209 registrava que, durante o estado de sítio, conforme parágrafo único, o presidente poderia determinar “I - a censura de correspondência ou de publicidade, inclusive a de radiodifusão, cinema e teatro” (BRASIL, 1946).

No artigo 5º, inciso XII, da Constituição de 1946, declarava-se como competência da União a exploração, direta ou mediante autorização ou concessão, dos “serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado” (BRASIL, 1946).

No artigo 160, permitia-se a propriedade das empresas de comunicação somente a brasileiros, o que também estava descrito no artigo 131 da Constituição de 1934, destacando que somente os partidos políticos poderiam “ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas”, cabendo aos brasileiros a responsabilidade principal por eles e sua orientação intelectual e administrativa. Já no artigo 180, inciso I, registrava-se que abrir vias de comunicação e instalar meios de transmissão só seria possível com a permissão do Conselho de Segurança Nacional. Ser jornalista era sinônimo de certos privilégios, ao mesmo tempo que se estava sob a observação do governo (BRASIL, 1946, artigos 27, 35 e 203).



A Constituição de 1967 foi a sexta Constituição do país, considerada a última de caráter autoritário. Foi elaborada pelos militares, formalizando a ditadura militar no Brasil. “Incorporou 13 atos institucionais, 67 atos complementares e 27 emendas, sendo, portanto, a mais instável e arbitrária das constituições brasileiras” (CYSNE, 2019). Seus artigos, parágrafos e incisos, ao mesmo tempo que pregavam a liberdade, deixavam claro que esta podia ser perdida nas exceções criadas pelo Estado.

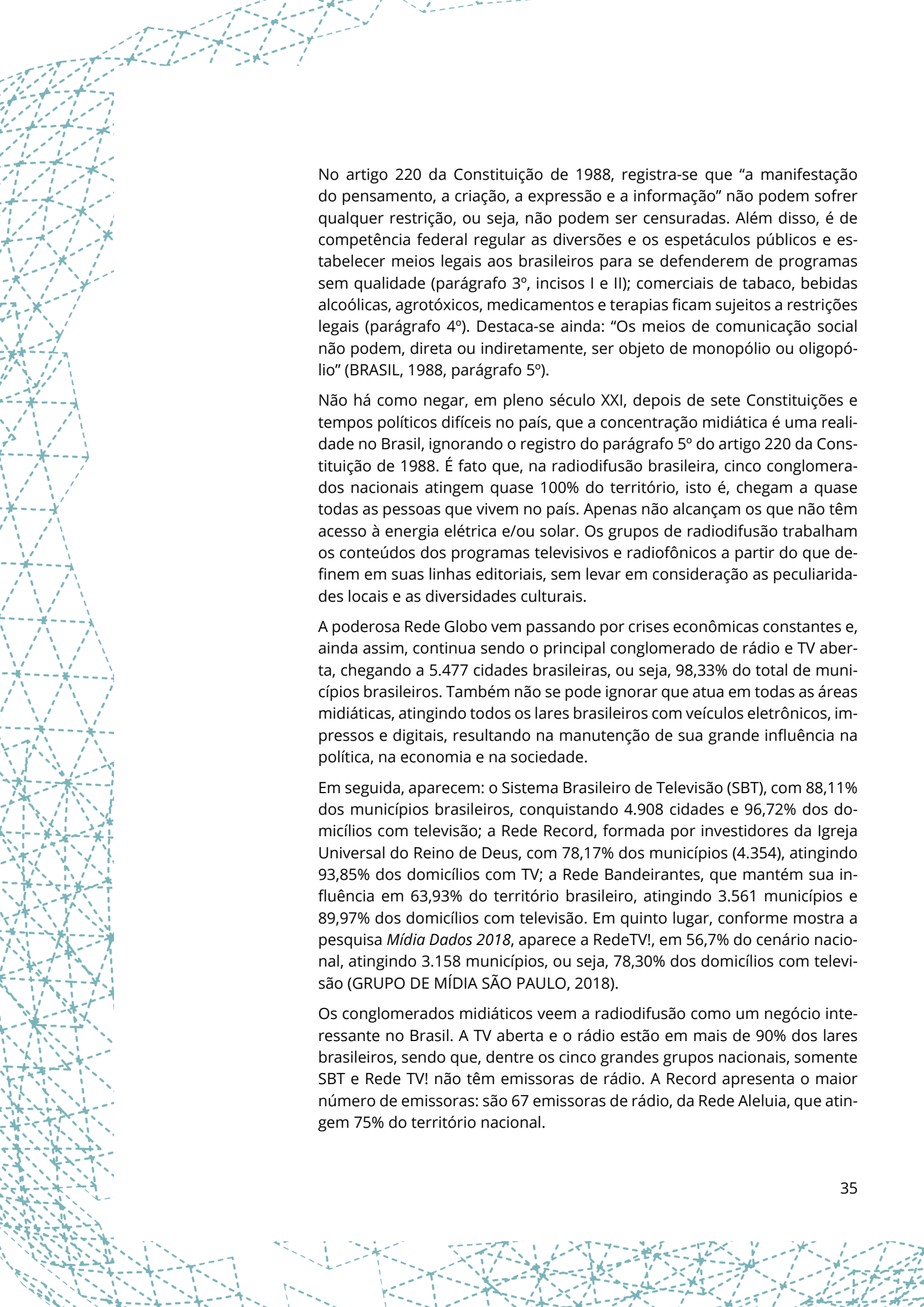
No artigo 91, inciso II, letra a, esclarecia que era de competência do Conselho de Segurança Nacional a instalação de meios de comunicação. No artigo 150, parágrafo 8º, ao mesmo tempo que registrava a livre manifestação de pensamento completava que cada um responderia pelo abuso que cometesse; assim como a publicação de jornais independia de licença da autoridade, não se tolerava “a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe” (BRASIL, 1967).

Sobre a propriedade das empresas de comunicação, há um artigo exclusivo, o 166. Comparando-o com o artigo 160 da Constituição de 1946 e com o artigo 131 da Constituição de 1934, verifica-se que somente os brasileiros e os partidos políticos poderiam ser proprietários e administradores de empresas jornalísticas, de televisão e de radiodifusão, algo que não é permitido na Constituição de 1988, conforme artigo 54. No parágrafo 2º destacava que, “sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação”, a lei poderia “estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção” (BRASIL, 1967). Tudo era condicionado ao Estado. É interessante destacar que já estavam sendo formados no Brasil grupos de mídia brasileiros e até estrangeiros, como o Grupo Abril, que foi criado por italianos em 1947. Afinal, o que era realmente levado em consideração nas leis brasileiras e como?

A Constituição de 1988, sétima Constituição do país, chamada de Constituição Cidadã, restabelece a liberdade de expressão e garante a comunicação e a cultura como direitos de todos os brasileiros. No seu artigo 5º, inciso IX, por exemplo, registra-se que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Assim, criou-se um capítulo para analisar melhor como devia ser a comunicação social no Brasil: o capítulo 5, com cinco artigos (220 a 224). Mas será que o país, realmente, melhorou de modo que a sociedade se sinta protegida sob um regime democrático? Por que ainda existem tantos problemas midiáticos?

Um país com comunicação cidadã?

Por se realizar em um país considerado democrático, a comunicação no Brasil é um direito de todo(a)s e é democratizada da forma como garante a atual Constituição Federal?




No artigo 220 da Constituição de 1988, registra-se que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação” não podem sofrer qualquer restrição, ou seja, não podem ser censuradas. Além disso, é de competência federal regular as diversões e os espetáculos públicos e estabelecer meios legais aos brasileiros para se defenderem de programas sem qualidade (parágrafo 3º, incisos I e II); comerciais de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias ficam sujeitos a restrições legais (parágrafo 4º). Destaca-se ainda: “Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (BRASIL, 1988, parágrafo 5º).

Não há como negar, em pleno século XXI, depois de sete Constituições e tempos políticos difíceis no país, que a concentração midiática é uma realidade no Brasil, ignorando o registro do parágrafo 5º do artigo 220 da Constituição de 1988. É fato que, na radiodifusão brasileira, cinco conglomerados nacionais atingem quase 100% do território, isto é, chegam a quase todas as pessoas que vivem no país. Apenas não alcançam os que não têm acesso à energia elétrica e/ou solar. Os grupos de radiodifusão trabalham os conteúdos dos programas televisivos e radiofônicos a partir do que definem em suas linhas editoriais, sem levar em consideração as peculiaridades locais e as diversidades culturais.

A poderosa Rede Globo vem passando por crises econômicas constantes e, ainda assim, continua sendo o principal conglomerado de rádio e TV aberta, chegando a 5.477 cidades brasileiras, ou seja, 98,33% do total de municípios brasileiros. Também não se pode ignorar que atua em todas as áreas midiáticas, atingindo todos os lares brasileiros com veículos eletrônicos, impressos e digitais, resultando na manutenção de sua grande influência na política, na economia e na sociedade.

Em seguida, aparecem: o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), com 88,11% dos municípios brasileiros, conquistando 4.908 cidades e 96,72% dos domicílios com televisão; a Rede Record, formada por investidores da Igreja Universal do Reino de Deus, com 78,17% dos municípios (4.354), atingindo 93,85% dos domicílios com TV; a Rede Bandeirantes, que mantém sua influência em 63,93% do território brasileiro, atingindo 3.561 municípios e 89,97% dos domicílios com televisão. Em quinto lugar, conforme mostra a pesquisa *Mídia Dados 2018*, aparece a RedeTV!, em 56,7% do cenário nacional, atingindo 3.158 municípios, ou seja, 78,30% dos domicílios com televisão (GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO, 2018).

Os conglomerados midiáticos veem a radiodifusão como um negócio interessante no Brasil. A TV aberta e o rádio estão em mais de 90% dos lares brasileiros, sendo que, dentre os cinco grandes grupos nacionais, somente SBT e Rede TV! não têm emissoras de rádio. A Record apresenta o maior número de emissoras: são 67 emissoras de rádio, da Rede Aleluia, que atingem 75% do território nacional.



Os conglomerados nacionais afiliam os principais grupos regionais e locais para chegar a todos os municípios e ter audiência e investimentos na área publicitária. Controlam a programação exibida, principalmente da TV aberta, permitindo que menos de 10% do conteúdo seja produzido e exibido localmente. Também interferem nas chefias de cada afiliada. Esse processo é de conhecimento do governo federal, que não ignora a existência e organização de redes de televisão no país, nem como se unem e podem abranger todo o país.


Não se pode ignorar que a concentração da mídia nas mãos de poucos conglomerados no Brasil é considerada ilegal. É possibilitada porque não há cumprimento das normas legais quanto ao período para a troca legal de proprietários e não existem restrições para a formação de redes nacionais e regionais.

No negócio lucrativo que se tornou a mídia brasileira, os empresários ignoram a legislação brasileira e acordos internacionais. É o caso da “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais”, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2005), celebrada em Paris em 20 de outubro de 2005 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006, que destaca que a diversidade cultural “refere-se à multiplicidade de formas pelas quais as culturas dos grupos e sociedades encontram sua expressão” (BRASIL, 2006). A diversidade cultural se manifesta “também através dos diversos modos de criação, produção, difusão, distribuição e fruição das expressões culturais, quaisquer que sejam os meios e tecnologias empregados”. No âmbito nacional, de acordo com a Convenção, devem-se adotar medidas “objetivando promover a diversidade da mídia, inclusive mediante serviços públicos de radiodifusão”.

A concentração de mídia pode interferir no conteúdo levado à população brasileira. De acordo com Paulo Faustino (2013, p. 415), entender a concentração midiática é fundamental porque “é necessário avaliar se afeta o pluralismo da informação ou comporta benefícios para a sociedade”. Para muitos pesquisadores da área de Economia Política, como destaca Faustino, “a concentração dos Media pode reduzir a informação a pontos de vistas dominantes e, por conseguinte, constituir uma ameaça para os interesses da sociedade”. Além disso,

a concentração da propriedade dos Media pode ser prejudicial para a sociedade não só por causa da ameaça ao pluralismo e à Democracia mas também porque estes movimentos (de concentração empresarial) podem afetar a forma como a indústria dos Media está habilitada para gerir os recursos disponíveis (FAUSTINO, 2013, p.415).

Dênis de Moraes (2013, p. 48) verifica que, em face da concentração transnacional das indústrias culturais, “a possibilidade de interferência do públi-



1. "VHF é a sigla para o termo inglês Very High Frequency (Frequência Muito Alta) que designa a faixa de radiofrequências de 30 a 300 MHz. Este tipo de sinal é utilizado para transmissão de rádio FM, utilizando a frequência entre 88-108 MHz e foi o primeiro método de transmissão televisiva". (UHF e VHF saiba a diferença. Disponível em < <https://www.magazineluiza.com.br/portaldalu/uhf-e-vhf-saiba-a-diferenca/385/> >. Acesso 8 mai.2019).

co (ou de frações dele) nas programações depende não somente da capacidade criativa e reativa dos indivíduos", mas também "dos direitos coletivos e controles sociais sobre a produção e a circulação de informações e entretenimento".

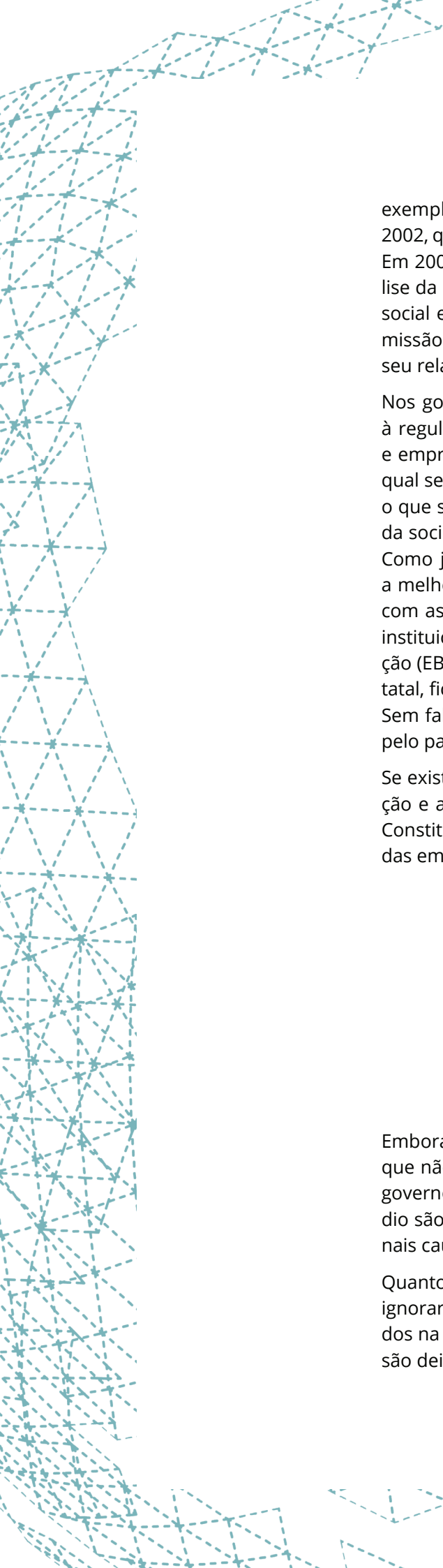
Paulo Faustino (2013, p. 396) ressalta que um dos objetivos da concentração dos grupos de mídia é acumular audiências. Além de concentrar conteúdos, essa concentração dificulta o pluralismo de informações. "A concentração nos meios pode reduzir o pluralismo mas, por outro lado, as empresas em economias de livre concorrência têm necessidade de aumentar os seus benefícios elevando as suas quotas de mercado"; ainda de acordo com o autor, devem-se verificar os "processos de diversificação porque as empresas especializadas num meio estão a converter-se em empresas multimídia. E isso manifesta-se sob a forma de fusões, compras de novos meios ou acordos entre empresas".

Para Pérez Gómez (2000, p. 86), as consequências da concentração podem ser detectadas tanto do ponto de vista econômico quanto do pluralismo informativo (entendido como "la posibilidad del público de acceder a varios medios de comunicación autónomos e independientes, y de acceder a contenidos de diverso tipo"). Para o autor, existe tanto o lado positivo quanto o negativo disso, o que depende de quem é o autor. Assim, adverte que é preciso que haja controle a partir do direito da competência e dos direitos previstos para o setor de mídia.

O fato é que é preciso entender o que acontece no Brasil e o grau de interferência da concentração midiática. A radiodifusão brasileira e a área de telecomunicações são controladas por poucos conglomerados. Além disso, observa-se que os dispositivos legais não são cumpridos. Anamaria Fadul (1998) chama a atenção para o grande poder de concentração dos grupos que atuam na radiodifusão, descumprindo o parágrafo 5º do artigo 220 da atual Constituição, que proíbe o monopólio e oligopólio, e o Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), que determina que um grupo ou pessoa não pode ter participação em mais de 10 emissoras de TV no país, sendo cinco, no máximo, em VHF¹.

As outorgas de concessões, permissões e autorizações dos serviços da radiodifusão brasileira, assim como da área de telecomunicações, são feitas pelo governo federal. Mesmo sendo dadas nas mãos de vários empresários, poucos grupos controlam o cenário nacional, graças aos contratos que fazem com os pequenos. No que tange às audiências, em muitos casos o que se observa é que, em lugares onde se tem tecnologia precária, o que prevalece é o que oferece o melhor sinal. Não se leva em consideração se o conteúdo é bom ou não, mas se é possível obter informação ou se comunicar um pouco melhor com outras pessoas.

Outro problema é a falta de diversidade e pluralidade no conteúdo exibido no país, assunto que vem sendo bastante debatido no Brasil. Houve, por



exemplo, a formação de um Conselho de Comunicação Social, em junho de 2002, que colocou em pauta os assuntos midiáticos no Congresso Nacional. Em 2003, foi constituída a Comissão de Concentração na Mídia “para análise da concentração e controle cumulativo nas empresas de comunicação social em pequenas e médias cidades brasileiras”. Durante um ano, a comissão debateu e analisou a concentração da mídia brasileira, entregando seu relatório final em junho de 2004. Porém, nada foi feito.


Nos governos de Lula e Dilma havia uma grande expectativa em relação à regulação da mídia, porém, diante das barreiras impostas por políticos e empresários ligados à mídia brasileira, pouco se fez. Foi um período no qual se deu o pontapé inicial na TV digital aberta, mas a comparação entre o que se esperava e no que ela se transformou foi frustrante para a parte da sociedade civil que lutava em prol da democratização da comunicação. Como justificar uma TV digital que, ainda hoje, oferece como diferencial a melhoria tecnológica? É importante retomar a experiência e compará-la com as de outros países, como fez Adilson Vaz Cabral Filho (2015). Outra instituição que poderia ter feito diferença é a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que não deixou claro se fazia parte do sistema público ou do estatal, ficando totalmente à mercê de decisões da Presidência da República. Sem falar na falta de apoio dado às rádios e TVs comunitárias espalhadas pelo país.

Se existe monopólio e oligopólio, ou seja, concentração da mídia, a produção e a programação ficam atadas nas mãos de poucos. O artigo 221 da Constituição de 1988 propõe princípios para a produção e programação das emissoras que, na prática, são ignorados:

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. (BRASIL, 1988)

Embora os artigos defendam princípios para a programação, percebe-se que não são cumpridos pelos empresários que receberam concessões do governo federal. Programas com cunho educacional na TV aberta e no rádio são poucos e resultam em muitas discussões nas emissoras. Os regionais causam mais polêmica ainda.

Quanto a programas que promovam a cultura nacional e regional, como ignorar que em um país multicultural como o Brasil apenas são representados na mídia os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, e que os demais são deixados de lado, massificando uma realidade que não cabe à maioria




dos brasileiros? Como verificou Marilena Chauí (2008, p. 63), “massificar é o contrário de democratizar a cultura. Ou melhor, é a negação da democratização da cultura”. Ela conclui: “se o Estado não é produtor de cultura nem instrumento para seu consumo, que relação pode ele ter com ela?” (CHAUÍ, 2008, p. 64).

O artigo 222 da Constituição de 1988, que aborda a propriedade dos meios de comunicação, foi modificado, passando a vigorar com a redação da Emenda Constitucional nº 36 de 2002, proposta em 1997 pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB-SP), com alterações feitas até 2002. Na emenda, registra-se que a propriedade das empresas de comunicação pode ser de “brasileiros natos ou naturalizados” ou “de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País”, sendo que 70% do capital total e votante deve ser de brasileiros que exercerão a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. Ou seja, igrejas e empresas também passaram a poder ter, legalmente, emissoras de rádio e televisão. Além disso, permitiu-se a entrada de capital estrangeiro.

A regulamentação da entrada do capital estrangeiro foi feita em 20 de dezembro de 2002 pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que decretou e sancionou a Lei 10.610, liberando a entrada de 30% de capital estrangeiro nas emissoras de rádio e televisão. Nessa lei criou, também, obrigações para as empresas de radiodifusão, como o dever de apresentar aos órgãos de registro civil e comercial, até o último dia útil de cada ano, declaração de seu capital social; o Poder Executivo ficaria responsável por requisitar das empresas e dos órgãos registradores as informações e documentos necessários para a verificação do atendimento às regras de participação societária.

Apesar de ter sido aprovada em 2002, verificou-se que a entrada do capital estrangeiro no país foi um tema que causou polêmica e não conseguiu melhorar a realidade econômica dos grupos brasileiros. Por outro lado, levou à instalação do Conselho de Comunicação Social, que deveria ter sido criado em 1988 conforme o artigo 224 da Constituição de 1988: “o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei”. Ele foi regulamentado através da Lei 8389, de 30 de dezembro de 1991.

Mesmo com a abertura de capital estrangeiro e a liberação da propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens a pessoas físicas e jurídicas, não se pode ignorar que a Constituição de 1988, no capítulo 5, “Da Comunicação Social”, artigo 223, registra que é competência do Poder Executivo “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, observando-se “o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. E mais: “§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacio-



nal, em votação nominal”, sendo que o “prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão” (BRASIL, 1988). Isso está registrado, mas não é divulgado à sociedade brasileira, que acaba se deixando levar pelos que se apresentam como donos das emissoras, ignorando o fato que são concessões públicas.

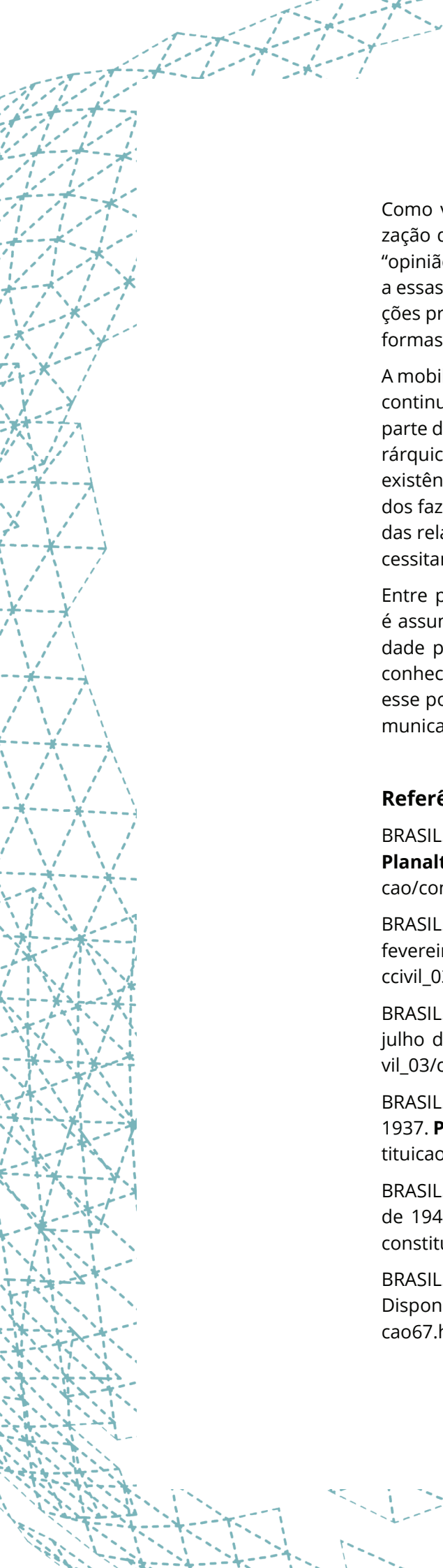
Aqui se apresentam algumas questões fundamentais: 1. Se os poderes Executivo e Legislativo definem o processo das concessões de emissoras de rádio e TV, por que muitos políticos têm emissoras? 2. Por que não é respeitado nem levado em consideração o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal? Por que somente as emissoras privadas são privilegiadas pelo Estado? Por que as emissoras comunitárias são deixadas de lado? 3. Por que não são divulgados os processos de renovação das emissoras? 4. Por que o sistema Judiciário permite que o Executivo e o Legislativo burlem a Constituição Federal e continuem com representantes em emissoras de rádio e TV?

De acordo com Guilherme Canela Godoi (2004, p. 89), apesar de o capítulo da Comunicação Social levantar vários aspectos fundamentais para a mídia no país, “acabou se caracterizando num grande fracasso prático pela não regulamentação e aplicabilidade posterior de seus dispositivos”. Ele verifica, ainda, que para existir avanço na democracia brasileira se faz necessário que seja elaborada uma regulação atualizada para o setor de comunicação.

Mas a sociedade precisa se envolver. Caso contrário, tanto a mídia nacional quanto a internacional continuarão ditando suas ordens e fazendo com que a legislação fique sempre a seu favor.

O sistema de mídia global não é resultado do “mercado livre” ou da lei natural; é consequência de várias políticas estatais importantes que foram implantadas para criar o sistema. Os gigantes tiveram mão forte na criação dessas leis e regulamentos e o público tende a ter pouca ou nenhuma influência [...] O registro histórico mostra que as corporações usam seu domínio dos meios de comunicação em benefício próprio, cimentando assim sua vantagem política. (MCCHESNEY, 2003, p. 231)

É preciso reagir e fazer políticas em prol da democratização da comunicação, e reivindicar a dimensão original de diálogo e horizontalidade da comunicação, como vem sendo proposto desde 1980 pela Unesco (1983), como consta no *Relatório McBride*, conhecido como “Um mundo e muitas vozes”. No Brasil, a democratização da comunicação é uma histórica bandeira de luta dos movimentos sociais. É uma preocupação de organizações sociais em suas atuações diárias que leva em consideração as necessidades da reformulação de políticas públicas e considera a diversidade de produtores capacitados e qualificados para acessar e exercer o controle sobre os meios de grande circulação, além de implementar meios de alcance local e comunitário (CABRAL FILHO; CABRAL, 2005).



Como verificou Murilo César Ramos (2000, p. 93), a luta pela democratização da comunicação no Brasil deve ser oriunda da mobilização de uma “opinião pública dotada do poder de tomar decisões e dar consequências a essas decisões, a partir, por exemplo, de conselhos populares e organizações produtivas em que predominem a propriedade cooperativa ou outras formas de autogestão”.

A mobilização em prol da democratização da comunicação no Brasil precisa continuar firme, demonstrando que há muitos espaços a se conquistar por parte dos movimentos sociais em relação ao envolvimento pleno e não hierárquico das pessoas e organizações. Para John Holloway (2003, p. 50), “a existência do poder-fazer como poder-sobre significa que a imensa maioria dos fazedores são convertidos em objetos do fazer”, e esse não é privilégio das relações capitalistas, mas algo que os movimentos sociais também necessitam enfrentar e superar.

Entre políticas e o marco legal, não se pode ignorar que a comunicação é assunto de preocupação nas Constituições Federais brasileiras. A sociedade precisa conhecer e fazer valer a legislação. Cabe à academia levar conhecimento a todos os brasileiros e trocar conhecimento com eles, pois esse pode ser um grande passo para que um dia a democratização da comunicação se transforme em realidade.

Referências

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). **Planalto**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 8 mai.2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Planalto**.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Planalto**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo 485/2006. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 14, 22 dez. 2006.

CABRAL, E. D. T.; CABRAL FILHO, A. V. A contribuição da apropriação social das TICs para viabilizar uma lei de comunicação social democrática no Brasil. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., Salvador, 2005. **Anais [...]**. Salvador: Ulepicc, 2005.

CABRAL FILHO, A. V. **Nossa TV Digital**: o cenário internacional da apropriação social da TV. Rio de Janeiro: E-Papers, 2015.

CHAUÍ, M. Cultura e democracia. **Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, a. 1, n. 1, jun. 2008.

CYSNE, D. Constituição de 1967. **Infoescola**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/constituicao-de-1967/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

FADUL, A. A internacionalização dos grupos de mídia no Brasil nos anos 90. **Comunicação e Sociedade**, São Bernardo do Campo, n. 29, p. 67-76, 1998.

FAUSTINO, P. **Pluralismo dos media e indicadores de mercado e grupos empresariais em Portugal e na Europa**. Lisboa: MediaXXI, 2013.

GODOI, G. C. de S. **Comunicações no Brasil**: complexidade, regulação e conexões com a democracia. Brasília, Rio de Janeiro: 2004 (mimeo).

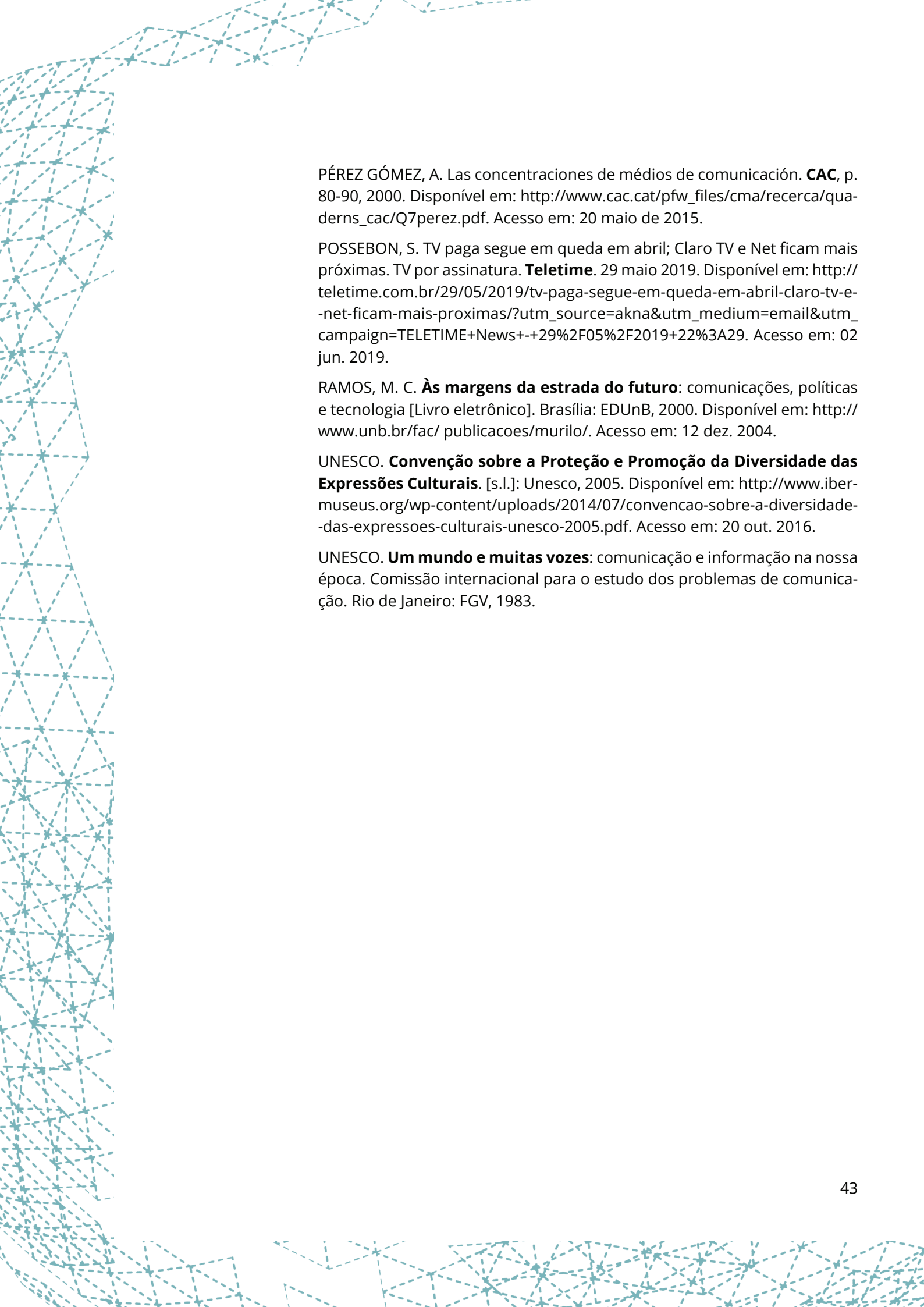
GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. **Mídia Dados Brasil 2018**. São Paulo: Grupo de Mídia São Paulo, 2018. Disponível em: <http://midiadados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

HOLLOWAY, J. **Mudar o mundo sem mudar o poder**. São Paulo: Viramundo, 2003.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua IBGE**: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2017. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631_informativo.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

MCCHESENEY, R. W. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In: MORAES, D. de (Org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MORAES, D. de. Sistema midiático, mercantilização cultural e poder mundial. In: MORAES, D. de; SERRANO, P.; RAMONET, I. **Mídia, poder e contra-poder**: da concentração monopólica à democratização da informação. Tradução: Karina Patrício. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013.



PÉREZ GÓMEZ, A. Las concentraciones de médios de comunicaci3n. **CAC**, p. 80-90, 2000. Disponível em: http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q7perez.pdf. Acesso em: 20 maio de 2015.

POSSEBON, S. TV paga segue em queda em abril; Claro TV e Net ficam mais próximas. TV por assinatura. **Teletime**. 29 maio 2019. Disponível em: http://teletime.com.br/29/05/2019/tv-paga-segue-em-queda-em-abril-claro-tv-e-net-ficam-mais-proximas/?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=TELETIME+News+-+29%2F05%2F2019+22%3A29. Acesso em: 02 jun. 2019.

RAMOS, M. C. **Às margens da estrada do futuro**: comunicaç3es, polítics e tecnologia [Livro eletrônico]. Brasília: EDUnB, 2000. Disponível em: <http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo/>. Acesso em: 12 dez. 2004.

UNESCO. **Convenç3o sobre a Proteç3o e Promoç3o da Diversidade das Express3es Culturais**. [s.l.]: Unesco, 2005. Disponível em: <http://www.iber-museus.org/wp-content/uploads/2014/07/convencao-sobre-a-diversidade-das-expressoes-culturais-unesco-2005.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes**: comunicaç3o e informaç3o na nossa 3poca. Comiss3o internacional para o estudo dos problemas de comunicaç3o. Rio de Janeiro: FGV, 1983.