

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ALEXANDRE STORI DOUVAN

MÍDIA, HEGEMONIA E DEMOCRACIA: OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA EM SETE PAÍSES

PONTA GROSSA

2023

ALEXANDRE STORI DOUVAN

MÍDIA, HEGEMONIA E DEMOCRACIA: OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA EM SETE PAÍSES

Dissertação apresentada para a obtenção
do título de mestre na Universidade
Estadual de Ponta Grossa, área de em
Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Simão Pontes

PONTA GROSSA

2023

D742 Douvan, Alexandre Stori
Mídia, hegemonia e cidadania: os desafios para a efetivação de políticas públicas para a democratização da mídia em sete países / Alexandre Stori Douvan. Ponta Grossa, 2023.
242 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Simão Pontes.

1. Comunicação - políticas. 2. Mídia - Regulamentação. 3. Hegemonia. 4. Cidadania. 5. Democracia. I. Pontes, Felipe Simão. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 321.8

TERMO DE APROVAÇÃO

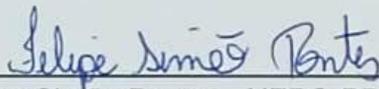
ALEXANDRE STORI DOUVAN

“Mídia, hegemonia e democracia: os desafios para a efetivação de políticas públicas para a democratização da mídia em sete países”.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 07 de julho de 2023.

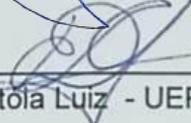
Assinatura pelos membros da Banca



Prof. Dr. Felipe Simão Pontes - UEPG-PR -Presidente



Prof. Danilo Rothberg - UNESP-SP – Membro Externo



Profª. Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz - UEPG-PR – Membro Interno

Prof. Dr. Rafael Bellan Rodrigues de Souza - UFES – Suplente Externo

Profª. Dra. Silmara Carneiro e Silva - UEPG-PR – Suplente Interno

RESUMO

Este trabalho, realizado entre 2021 e 2023, traz um estudo comparado das políticas públicas para a comunicação do Brasil, África do Sul, Argentina, Austrália, Japão, México e Portugal sob a perspectiva dos estudos sobre hegemonia e democratização da mídia. Tomam-se os conceitos de hegemonia de Gramsci, democracia e cidadania como base para ler a conjuntura dos meios de comunicação em relação à política e à sociedade. Em sequência, com base nos conceitos apresentados, são aplicadas as categorias analíticas de hegemonia e esfera pública (proibição de monopólios e oligopólios; normas claras e objetivas para a concessões; garantias contra paralelismos político e econômico sobre a mídia), democracia e políticas públicas (expressa garantia à liberdade de imprensa; existência de órgão regulador independente do Estado e do mercado com garantias de efetividade e jurisprudência; abertura à governança) e cidadania (instrumentos que coíbem a propagação de preconceitos; garantia à pluralidade de conteúdo; incentivo aos meios de comunicação comunitários e à programação local; radiodifusão promotora do bem-estar social enquanto serviço público) como forma de aferir a existência e a efetividade de mecanismos que favoreçam as práticas democráticas e cidadãs. Parte-se da observação inicial da desregulamentação dos mercados, da existência de monopólios privados e disputas de poder no campo da comunicação como tendência global até se atingir a conclusão de que alguns países, como África do Sul, Japão e Austrália contam com mecanismos para promoção da democracia na mídia, enquanto Brasil, México, Portugal e Argentina ainda demandam a criação ou a efetivação de suas políticas para a área.

Palavras chaves: políticas de comunicação; regulamentação da mídia; hegemonia; democracia; cidadania.

ABSTRACT

This research, carried out between 2021 and 2023, brings a comparative study of the public policies for communication in Brazil, South Africa, Argentina, Australia, Japan, Mexico and Portugal from the perspective of studies on hegemony and democratisation of the media. It takes Gramsci's concepts of hegemony, democracy and citizenship as a basis to read the conjuncture of the media in relation to politics and society. Then, based on the concepts presented, the analytical categories of hegemony and public sphere (prohibition of monopolies and oligopolies; clear and objective norms for concessions; guarantees against political and economic parallels over the media), democracy and public policies (express guarantee of press freedom; existence of a regulatory body independent of the state and the market with guarantees of effectiveness and jurisprudence openness to governance) and citizenship (instruments that curb the spread of prejudice; guarantee of plurality of content; encouragement for community media and local programming; broadcasting that promotes social welfare as a public service) as a way of gauging the existence and effectiveness of mechanisms that favour democratic practices and citizenship. We start from the initial observation of the deregulation of markets, the existence of private monopolies and power struggles in the field of communication as a global trend until we reach the conclusion that some countries, such as South Africa, Japan and Australia have mechanisms to promote democracy in the media, while Brazil, Mexico, Portugal and Argentina still demand the creation or implementation of their policies for the area.

Translated with www.DeepL.com/Translator (free version)

Key words: communication policies; media regulation; hegemony; democracy; citizenship.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Categorias teóricas e suas categorias analíticas.....	14
Quadro 2 –	Categorias e leis que as englobam.....	108
Quadro 3 –	Critérios para concessão de licenças na Austrália.....	130
Quadro 4 –	Requisitos para pessoas físicas e jurídicas assumirem uma concessão na Argentina.....	132
Quadro 5 –	Perspectivas para a pluralidade de programação na África do Sul.....	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Tipo de propriedade das empresas de comunicação portuguesas.....	91
Gráfico 2 –	Empresas de comunicação por nicho de atividade.....	92
Gráfico 3 –	Elementos da categoria hegemonia identificados nos regulamentos.....	143
Gráfico 4 –	Elementos de democratização da mídia nos regulamentos.....	166
Gráfico 5 –	Perspectivas para a cidadania nos regulamentos.....	194

LISTA DE SIGLAS

ABC	Australian Broadcasting Corporation
ACCC	Australian Competition & Consumer Commission
ACMA	Australian Communications and Media Authority
AI-5	Ato Institucional número 5
Anacom	Autoridad Nacional de Comunicación
BBC	British Broadcasting Corporation
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
ERC	Entidade Reguladora para a Comunicação
EPB	Esfera Pública Burguesa
IBA	Independent Broadcasting Authority
Icasa	Independent Communications Authority of South Africa
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
LFRT	Ley Federal de Radiodifusión y Telecomunicaciones
NHK	Nippon Hōsō Kyōkai
NBR	TV Nacional do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PRI	Partido da Revolução Institucional
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SABC	South Africa Broadcasting Company
Satra	South Africa Telecommunications Act
SBC	Special Broadcasting Service
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. HEGEMONIA E ESFERA PÚBLICA: MÍDIA E DISPUTAS DE PODER.....	22
1.1 TEORIA AMPLIADA DO ESTADO: SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA-----	30
1.2 A CONQUISTA DA OPINIÃO PÚBLICA NAS SOCIEDADES DE MASSA----	35
1.3 QUADRO ANALÍTICO: CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE E PARALELISMOS -----	41
2. DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E LIBERDADE DE IMPRENSA	46
2.1 DEMOCRACIA E A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS -----	46
2.2 AS DEMOCRACIAS LIBERAIS, AS CRÍTICAS A ESTE MODELO E AS BUSCAS PELA UNIVERSALIZAÇÃO DO CARÁTER DEMOCRÁTICO-----	50
2.3 QUADRO ANALÍTICO: ÓRGÃO REGULADOR INDEPENDENTE COMO POLÍTICA PÚBLICA -----	53
3. CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS REQUISITOS MUDIÁTICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS PARA SUA EFETIVAÇÃO.....	57
3.1 OS DIREITOS DA CIDADANIA E A REPRODUÇÃO DA HEGEMONIA -----	58
3.2 QUADRO ANALÍTICO: DIVERSIDADE E PLURALIDADE DA MÍDIA -----	61
4. APRESENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE MÍDIA.....	65
4.1 ÁFRICA DO SUL -----	65
4.2 ARGENTINA -----	74
4.3 AUSTRÁLIA-----	79
4.4 JAPÃO -----	87
4.5 MÉXICO -----	94
4.6 PORTUGAL -----	101
4.7 BRASIL, RELAÇÕES E CORRESPONDÊNCIAS COM OS DEMAIS PAÍSES 110	
5. HEGEMONIA, DEMOCRACIA E CIDADANIA EM ANÁLISE COMPARADA	122
5.1 HEGEMONIA E ESFERA PÚBLICA: COMO OS INTERESSES PRIVADOS AGEM NA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE MÍDIA -----	130
5.2 DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO À LUZ DOS PRECEITOS DEMOCRÁTICOS-----	162
5.3 CIDADANIA, MÍDIA E PLURALIDADE CULTURAL -----	188

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES PARA UM POSSÍVEL MODELO REGULATÓRIO DA MÍDIA BRASILEIRA.....	220
REFERÊNCIAS	229

INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz, como objetivo geral, um estudo comparado entre as políticas para a comunicação brasileiras e de outros seis países: África do Sul, Argentina, Austrália, Japão, México e Portugal. A análise das regulamentações sobre a mídia é orientada por três eixos teóricos, que debatem a mídia enquanto espaço da luta pela hegemonia, democracia e políticas públicas e os critérios necessários ao desenvolvimento da cidadania. Os objetivos específicos deste trabalho são pontuados como: I. Investigar quais elementos dos marcos regulatórios dos países analisados promovem subsídios à sociedade para o exercício da cidadania; II. Analisar as regulamentações existentes sob a perspectiva da democratização da mídia; III. Verificar a existência de mecanismos que evitam os paralelismos político ou econômico sobre a mídia.

O ponto de partida é identificar que a regulamentação sobre a mídia constitui um campo de disputas de poder, não apenas no Brasil mas como uma tendência global (HALLIN; MANCINI, 2010). Entende-se que a mídia se configura como um dos elementos centrais do debate público, meio pelo qual as pessoas obtêm informações necessárias para o exercício da cidadania. Ao mesmo tempo em que a mídia provê informações, tem a potencialidade de dar visibilidade a diferentes culturas e linhas ideológicas de uma sociedade.

A relação entre a mídia e a democracia é apontada por autores como Hallin e Mancini (2010), Dahl (2015) e Bagdikian (2018) como íntima e indissociável, tendo em vista que o exercício da cidadania em sociedades democráticas demanda as liberdades de informar e ser informado, de livre manifestação, produção cultural e pluralidade informativa (UNESCO, 2016). Ao mesmo tempo, devido às suas características, é tomada como mecanismo para o exercício dos poderes político e econômico, configurando-se como um elemento de disputa central. Dessa maneira, mostra-se necessário pensar as políticas para a comunicação não como elementos possibilitados pela democracia, mas como alicerces necessários para o exercício da cidadania e para a existência da própria democracia.

Chama-se atenção para a ausência de regulamentação efetiva sobre a comunicação no Brasil, principalmente em se tratando da ausência de deliberação do Congresso sobre os artigos da Constituição Federal (CF) de 1988 que tratam da temática, tornando-os inefetivos. Para além da Constituição Federal, desde que os

meios de comunicação de massa chegaram ao Brasil, foram formuladas normativas para seu funcionamento, dos meios impressos e radiodifusão até a internet. Contudo, boa parte dessas normas contaram com mecanismos autoritários, como a censura prévia, ou inefetividade, como a proibição dos monopólios. Esses fatores se somam a diversos outros debatidos no curso deste trabalho de forma comparada com o que se verifica nos outros países que compõem esta pesquisa.

Questões de censura e monopólio, que culminam na seletividade informativa (BAGDIKIAN, 2018), também são descritos na África do Sul, na Argentina, no México e em Portugal. Austrália e Japão têm trajetórias histórico-culturais que diferem dos demais países estudados, contudo seguem a tendência global descrita por Hallin e Mancini (2010) de concentração da propriedade da mídia. Cada país lida de maneiras distintas com essa e outras questões, o que torna a abordagem comparativa um caminho para descrever e analisar limites e potencialidades das regulamentações dentro da abordagem teórica proposta.

A análise se desenvolve considerando tanto as legislações específicas que regem a comunicação em cada um dos países (como códigos, leis ordinárias etc.) quanto o que estiver disposto acerca da temática nas respectivas constituições. Esse movimento é aliado ao estudo de investigações acadêmicas que explicam como se constituem os modelos comunicacionais de cada país, os critérios para divisão da propriedade da mídia, controles de qualidade/critérios de profissionalização, mecanismos de resolução de conflitos, garantias de pluralidades de gênero, étnicas e ideológicas. Também se realiza revisão bibliográfica acerca da efetivação das políticas analisadas e das demandas dos países a respeito da comunicação.

A discussão sobre a mídia é interdependente com os debates sobre cidadania e democracia. Dessa forma, é inescapável que se trate de questões relativas aos conceitos de sociedades civil e política, democracia e esfera pública. Isso se exemplifica quando autores como Vannuchi (2018) e Moraes (2011) apontam que a carência da regulamentação específica para o funcionamento dos meios de comunicação no Brasil historicamente se tornou uma questão que se impõe ao exercício da democracia. Já Jambeiro (2008) observa que o código legal brasileiro é muito antigo, pois data de 1963, enquanto o setor da comunicação e suas

tecnologias avançam de modo veloz, o que levanta questionamentos sobre a viabilidade prática do CBT.

A seleção dos países cujas regulamentações são analisadas seguiu critérios estabelecidos para gerar a possibilidade de comparação com o cenário brasileiro. Entende-se que comparar é uma forma de mensurar e estabelecer relações empíricas entre as variáveis, como observa Lijphardt (1971, p. 683). O autor indica que o método comparativo é básico para estabelecer relações empíricas gerais, desde que considerados aspectos *cross-societais*, institucionais e macro-sociais. A mesma visão é defendida por Draibe (1991), que elenca a necessidade de apreender as dimensões histórica, sócio-econômica, institucional e setorial dos países cujas políticas são comparadas. Assim, a estabilidade e a maturação das instituições dos países deve ser considerada em uma análise comparativa internacional.

Uma série de questionamentos e observações sobre este assunto já foram feitos por trabalhos como o de Vannuchi (2018), que promove uma revisão histórica do que são os direitos à comunicação e quais os impeditivos para efetivação. O autor lembra que as liberdades de opinião, informação e expressão já eram defendidas como direitos pela Organização das Nações Unidas (ONU) nas reuniões de 1946 e 1948, bem como o direito à informação passou a ser referendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) a partir de 1970. Contudo, esse debate é ainda mais extenso pois, como lembra Vannuchi, Jean D'Arcy propôs o "direito de comunicar" um ano antes, em 1969.

A partir dos debates dos anos 1940, o entendimento da ONU passou a ser de que as liberdades de informação, opinião e expressão são direitos dos cidadãos. Da mesma forma como o direito à informação está na carta da Unesco de 1970, no Brasil o direito à comunicação democrática para a consolidação dos Direitos Humanos foi reconhecida pelo Decreto 7.307, de 21 de dezembro de 2009.

Cardoso (2016) aponta que uma sociedade democrática demanda uma mídia democrática, e essa democracia não se faz somente com a possibilidade de exercício do voto esclarecido de quatro em quatro anos, mas também com voz e expressão da diversidade cultural do país expressas nos meios de comunicação. Apesar do texto possuir ideias que a prática vem mostrando inaplicáveis, como a regulamentação da mídia apenas a partir do diálogo entre representantes políticos

do Legislativo e a sociedade civil, traz pertinente contribuição sobre as discussões no âmbito da Unesco no início dos anos 2000 sobre a pluralidade de identidades e culturas a serem representadas na mídia. A diversidade cultural é um patrimônio da Unesco e uma Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais para o Brasil foi apresentada em 2006. Nessa Conversão, Cardoso (2016) aponta que foram tensionados temas que versam sobre maior pluralidade na mídia brasileira por meio da regulamentação dos Artigos 220 a 224 da Constituição Federal de 1988.

Ainda sobre as disposições da Unesco, rememora-se que desde os anos 1980, a entidade estabeleceu um compromisso com a democratização da mídia e pluralidade de vozes irradiadas por meio do Relatório MacBride. Discutiu-se o direito à informação, de informar e de ser informado (MACBRIDE, 1993). Um ponto importante do Relatório é a atenção dada à homogeneidade das vozes ressonantes na mídia ao redor do mundo e uma de suas propostas é que um maior número de atores e grupos sociais passem a ter acesso aos meios de produção das notícias e das informações. O direito à comunicação, portanto, envolve tanto a dimensão da recepção de uma informação pertinente para a sociedade quanto pela possibilidade de produzi-la.

O Relatório MacBride¹ é fruto de intensos debates no âmbito da Unesco em outubro de 1980. Uma das preocupações centrais demonstradas no documento é a concentração de mídia em monopólios e oligopólios em diversos países do mundo. É entendido que cultura, comunicação e educação são áreas que caminham juntas e, por isso, o relatório propõe que cada país discuta políticas comunicacionais que preconizem a pluralidade de vozes e o fim dos monopólios midiáticos. A concentração da mídia e a ausência de regulamentações efetivas são apontados como problemas sérios a serem encarados com urgência pelos países – isso em 1980. A comunicação é vista como um complexo fenômeno sociocultural, inseparável da política, da sociedade, da economia, da ciência, da educação e da tecnologia. O relatório não trata apenas da dimensão jornalística da comunicação, mas de todo tipo de programação. O objetivo a regulamentação é reduzir as diferenças e injustiças no seio de cada sociedade (MACBRIDE, 1993, p. 25) e deve estar no plano de desenvolvimento de cada país, de forma a pluralizá-la e torná-la

¹ Publicado sob o título *Un solo mundo, voces múltiples* (1993).

um direito fundamental. O relatório também propôs fornecer auxílio, por meio do comitê formado, aos países que buscassem meios para pensar a democratização da mídia, pois considerava que diferentes realidades sociais e culturais demandam organizações de políticas públicas adaptadas à realidade e potencializem os ganhos culturais (MACBRIDE, 1993, p. 70). O Brasil nunca acionou tal comitê.

Vannuchi cita dois pontos que considera elementares para os debates sobre o direito à informação:

1) urgência de promover maior acesso aos meios de produção da notícia, ora interditados mais pela concentração de mídia do que pela força do Estado, e 2) necessidade de garantir canais contra-hegemônicos que contribuam para ampliar a representatividade dos diversos grupos sociais e constituir contrapeso ao discurso da grande mídia, em parte cooptada pelo poder econômico. (VANNUCHI, 2018, p. 172).

Com isso, Vannuchi reforça a urgência de serem trabalhados os projetos de lei sobre a regulamentação dos meios de comunicação de modo que seja garantida a diminuição da concentração da mídia e sejam criados canais que contribuam para a pluralização dos debates político, cultural e social na mídia e garantam voz ao maior número possível de grupos da sociedade.

A importância da mídia para a democracia também é descrita pelo filósofo alemão Jürgen Habermas (2014), o qual considera que a sociedade toma conhecimento das discussões que lhe dizem respeito no campo da política através da mídia, nominalmente os jornais, a televisão, o rádio e a internet. A mídia, portanto, é considerada uma espécie de *Ágora* contemporânea, em referência ao espaço público no qual os gregos do período socrático discutiam as questões de interesse da *pólis*.

Os países de diferentes continentes selecionados para realizar interface com o Brasil passaram por alguns crivos em busca de estabelecer aproximações com as estruturas brasileiras. O primeiro deles considera países que possuem democracias com tempo de existência similar a brasileira, o que possibilita comparar regulamentações de um mesmo período e contexto de redemocratização. Ainda que em alguns casos hajam leis mínimas, como no Japão, não há impeditivos, uma vez que são considerados os elementos contextuais de cada Estado. Ao aspecto do regime democrático recente escapa a Austrália, que é regida por constituição

democrática desde o início do século XX². Em segundo movimento, observam-se as dimensões território-população. Busca-se pensar em países com dimensões continentais ou com populações próximas a do Brasil, mas com os quais fosse possível estabelecer ligações e correlações no campo das comunicações. Por essa via foram selecionados México, como representante da América Central/Norte, e a sul-americana Argentina, pois os dois possuem históricos de concentração semelhantes ao do Brasil, histórico de governos autoritários que interferiram nas comunicações e predomínio da mídia privada. O Japão se justifica por sua população numerosa e concentrada em dois grandes centros e pelo Brasil adotar o sistema de comunicação digital japonês. A África do Sul partilha histórico ditatorial do Brasil e sistema de comunicação privado e concentrador de audiência, o mesmo caso de Portugal, que têm a si acrescida a relação próxima com o Brasil e a partilha do idioma. Já a Austrália possui o mesmo modelo de Estado do Brasil, o federativo, conta com dimensões territoriais similares, disponibilidade de material para discussão e histórico de embates sobre concentração e regulação da mídia.

Os meios de comunicação estão no centro de disputas políticas que se verificam em todos os continentes. Em Portugal a tensão se manifesta entre as entidades de imprensa e acadêmicos contra os grupos empresariais que tentam reduzir o alcance do órgão regulador (SILVA, 2007). Na Argentina, nas disputas entre progressistas e liberais também se encontra o campo comunicacional, com avanços e descontinuidades nas políticas públicas, além de contar com realidade próxima à brasileira no que tange às influências empresariais sobre os meios de comunicação, inclusive pela atuação dos conglomerados de mídia (MAUERSBERGER, 2012; MACRORY, 2013).

Reitera-se que a pesquisa considera os aspectos históricos e sociais que levaram à atual composição de cada um dos sistemas de mídia, com seus limites, potencialidades e particularidades, de tal maneira que Hallin e Mancini (2010) pontuam a pertinência de se pensar o desenvolvimento do sistema de mídia de cada país em paralelo com o tipo de governo em vigência. Do mesmo modo, é necessária a observância da singularidade de cada Estado comparado, pois isso contribui para que não se incorra em conclusões falsas ao desconsiderar as diferenças entre os

² Neste aspecto, o México também poderia ser uma exceção, pois o país não reconhece oficialmente como um período não-democrático a intervenção direta no governo entre 1964 a 1982 (GALVÁN, 2013). Neste trabalho é seguida a percepção de Galván, que pontua o estado de exceção daquele período.

países. Ao pensar o cenário midiático brasileiro, leva-se em consideração o trajeto político-social do país, por exemplo. Alguns aspectos devem ser considerados em relação aos países estudados em paralelo: constituição democrática, território/demografia que se assemelhem aos do Brasil, independência política, disputas de interesses no campo da regulamentação dos meios de comunicação. Este último aspecto levantado é o elo entre todos os países considerados nesta pesquisa. Na Argentina foi promovido intenso debate sobre a nova lei dos meios de comunicação, aprovada sob protesto dos conglomerados de comunicação do país em 2009. No México, a concentração de mídia em muito se aproxima do que há no Brasil e, na Austrália, um projeto aprovado em 2021 impôs limites à reprodução de conteúdo jornalístico sem remuneração pelas redes sociais. Assim como na Austrália, na África do Sul foram implementadas ações nos últimos 10 anos que promoveram uma série de mudanças nos paradigmas da comunicação daquele país, como a paridade de gênero na mídia (UNESCO, 2016).

O estudo conta ainda com o auxílio do debate da esfera pública de Habermas (2014), bem como demais referenciais ao tema da regulamentação da mídia e seu impacto social. Nesse sentido, é fundamental que sejam articulados conceitos de políticas públicas, democracia e cidadania, uma vez que se mostram como categorias pertinentes para o desenvolvimento do trabalho e têm relação direta com os demais conceitos discutidos.

O desenvolvimento da pesquisa conta com o método de revisão bibliográfica como uma das entradas para buscar a compreensão dos fenômenos descritos e, portanto, torna-se necessário estabelecer que tipo de bibliografia será analisada e o que se busca com este movimento de pesquisa. A primeira ação desse processo é estabelecer um conjunto de dados (aqui entendidos como livros, artigos, monografias, dissertações e teses) que representem o estado da arte, ou estado do conhecimento, do assunto pesquisado (TRIENTA, 2014). Assim, obtém-se uma base de dados ainda em estado bruto, que demanda a aplicação de filtros estabelecidos pelo pesquisador de acordo com a necessidade demandada pelo objeto de estudo. Trienta (2014) aponta que atualmente a seleção dos materiais a serem estudados na revisão bibliográfica é um problema sério a ser equacionado por cada pesquisador, pois devido ao imenso volume de artigos depositados nos bancos de dados, torna-se difícil realizar uma seleção imediata. A autora, porém, elucida que não há

qualquer fórmula pronta que vá dizer ao pesquisador quais materiais deverá utilizar, uma vez que cada tema e cada objeto de pesquisa demandam bibliografias distintas.

Por meio da revisão bibliográfica é possível verificar de forma sistemática o que já foi produzido sobre o tema aqui tratado ou sobre os processos de regulamentação das políticas de comunicação em cada um dos países elencados no estudo. Com a noção sobre tais produções de diferentes realidades, obtêm-se materiais para discutir a existência e a aplicação das políticas de comunicação, seus entraves e as disputas de poder que eventualmente podem existir.

Antes de avançar nesta discussão, cabe estabelecer a diferença que marca a revisão bibliográfica e a análise documental. Em suma, pode-se dizer que tanto a pesquisa bibliográfica quanto a documental têm documentos como objeto de estudo, e isso pode vir a causar alguma confusão, como alerta Sá-Silva (2009). O autor lembra que o termo “documento” é usado pela historiografia para descrever desde textos impressos até os mais variados objetos e bens produzidos por uma cultura, como artefatos culinários, gravações de áudio e vídeo entre outros. Sá-Silva (2009), portanto, diferencia a revisão bibliográfica pelo objeto se caracterizar por textos redigidos em caráter científico. Com essa noção clarificada é possível estabelecer a linha pela qual se deve desenvolver o estudo. Já com relação à análise documental, por mais que o sentido do termo abra espaço para diversas interpretações, neste trabalho focar-se-á no modelo mais tradicional desta área, que é o estudo de documentos oficiais (CELLARD, 2008).

Lima e Miotto (2007, p. 40) destacam que a revisão bibliográfica se caracteriza como um estudo teórico que se elabora pela reflexão pessoal do pesquisador que o leva à análise de determinados escritos. Desse modo, é necessário que no processo da pesquisa seja 1) estabelecido o parâmetro temático das obras, 2) o parâmetro linguístico, 3) o critério cronológico e 4) as principais fontes.

O parâmetro temático das obras segue a constante revisão bibliográfica sobre as políticas de comunicação no Brasil e as iniciativas regulatórias empreendidas até os dias correntes, com foco voltado aos principais autores desta temática de debate no país. Do mesmo modo, considerando o aspecto de análise internacional que esta pesquisa propõe, foram revisadas as principais produções científicas sobre esta temática conforme a realidade de cada um dos países colocados em diálogo neste trabalho.

A partir do referencial teórico central proposto e dos objetivos deste trabalho, são definidas categorias analíticas que orientam o olhar para as legislações e à bibliografia sobre o cenário de cada um dos países. Cada uma das categorias analíticas, (Quadro 1), é desenvolvida a partir da discussão teórica e, portanto, deriva desta como meio de aplicação aos contextos e códigos legais.

Quadro 1 - Categorias teóricas e suas categorias analíticas

(continua)

	HEGEMONIA	DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	CIDADANIA
1	Proibição e maneiras de sancionar a prática de monopólios e oligopólios	Expressa garantia à liberdade de imprensa	Instrumentos que coíbem a propagação de preconceitos
2	Normas claras e objetivas para a concessão de licenças de operação	Existência de um ou mais órgãos reguladores independentes do Estado e do mercado	Garantia ao espaço de fala às minorias
3	Garantias contra a interferência política no processo de concessão e de operação das	Garantia de efetividade do órgão regulador sobre pautas relativas à mídia	Incentivo ou apoio aos meios de comunicação comunitários ou alternativos
4	Garantias contra a interferência econômica sobre o conteúdo informativo das organizações de mídia	Abertura a revisões e otimizações periódicas das regulamentações	No caso da existência de um órgão regulador, a composição de seus membros respeita os ideais de diversidade e pluralidade?

Quadro 1 - Categorias teóricas e suas categorias analíticas

(conclusão)

	HEGEMONIA	DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	CIDADANIA
5	impeditivo ao manejo de informações por parte da mídia de maneira deliberada para interferir em decisões políticas visando benefícios próprios ou a	Garantia de acesso plural à radiodifusão	São estabelecidos requisitos para uma programação plural?
6			R a d i o d i f u s ã o compreendida como serviço público
7			Mecanismos para a promoção de conteúdos nacionais/regionais/

Elaborado pelo autor.

Considerando as características desta dissertação, com a análise de documentos e revisão bibliográfica, aplica-se a metodologia de análise documental. Esse é um movimento de pesquisa que permite o aprofundamento na legislação de cada país e verifica a existência ou não de cada um dos elementos elencados no Quadro 1. A partir da elucidação promovida pela análise documental, são tomadas bases para a comparação entre as realidades.

O processo de estudo e análise de documentos se dá de forma similar à revisão bibliográfica, com a organização e catalogação dos documentos obtidos de acordo com os objetivos do trabalho (PIMENTEL, 2001). A busca por tais documentos ocorreu nos sítios online de governos. No caso do Brasil, pela familiaridade do pesquisador com os instrumentos de busca, facilitou-se o acesso – pois o governo disponibiliza todo o histórico de regulações em uma mesma página. Já com relação aos outros países, a busca pelos dispositivos que regulamentam a mídia se deu de forma inicial por meio de suas Embaixadas ou Consulados no

Brasil, com contato via e-mail – uma forma encontrada de garantir a veracidade dos documentos, conforme elucida Sá-Silva (2009). Austrália e África do Sul prontamente responderam a solicitação pela Constituição atualizada do país e por leis complementares que normatizam os meios de comunicação. As Embaixadas da Argentina e do México não responderam aos e-mails, motivo pelo qual se procurou contato direto com seus órgãos de Estado para a comunicação. A embaixada portuguesa prontamente respondeu ao e-mail, encaminhando o pesquisador a fazer contato com a repartição de Cultura do governo de seu país, a qual forneceu os documentos solicitados para o prosseguimento da pesquisa. No mesmo país, a Entidade para a Regulação da Comunicação (ERC) forneceu cópias de suas regulamentações.

Sá-Silva (2009) comenta que por vezes se faz necessário superar as intempéries impostas pelos documentos, como a dificuldade de interpretação dos textos jurídicos – e aqui também se elenca a linguagem jurídica de outros países além do Brasil – e a própria questão idiomática. Apesar das dificuldades inerentes ao método, o autor destaca que o uso de documentos em pesquisas deve ser apreciado e valorizado, pois ajudam a ampliar a compreensão de objetos que demandam contextualização histórica e sociocultural.

A análise documental possui suas vantagens e desvantagens. Por um lado, enquanto fonte primária de informação, garante ao pesquisador que elimine qualquer desencontro no contato com os materiais (como interpretar uma interpretação), mas por outro lado, “embora tagarela, o documento permanece surdo” (CELLARD, 2008, p. 295). Isso significa que a informação é enviada apenas do documento para o pesquisador, o que não permite que apenas o documento seja utilizado para a realização de pesquisas aprofundadas e para compreender o contexto no qual fora confeccionado. Com isso, fica nítida a razão pela qual este trabalho considera três métodos de abordagem, a revisão bibliográfica, a análise documental e o estudo comparado.

O estudo comparado se dá entre as regulamentações da mídia nos seis países propostos como interface para o Brasil. De tal modo, entende-se possível aferir os modelos, abrangências e instrumentos regulatórios aplicados ao redor do mundo, quais seus limites e potencialidades, bem como o que pode ser capitalizado da experiência internacional para o cenário brasileiro.

Draibe (1991) enumera quatro categorias de análise comparativa. Uma tem o país como *objeto*, em outra o país é *contexto* de fenômenos sociais comuns a vários países, em uma terceira o país aparece como *unidade de análise* das relações entre fenômenos sociais e as características de países, e por fim uma categoria transnacional no caso do país fazer parte de um sistema maior (Mercosul, União Europeia etc.). Aqui, deve-se considerar as leis de cada um dos países como unidades de análise e os países em si como forma de contexto para essas unidades. Dessa forma, torna-se possível estabelecer comparação entre as regulamentações do setor de comunicação desses países sem que se incorra em generalizações forçadas ou em análises que desconsideram os fatores materiais.

Ao longo deste trabalho são utilizados dois termos para se referir aos mecanismos que organizam a mídia, ambos a partir de suas funções metalinguísticas. Usa-se regulamentação para descrever o regramento próprio do setor, isto é, o conjunto de estatutos, leis e códigos que vigem sobre a mídia. Já o termo regulação indica a efetiva gerência sobre a mídia, seja com a aplicação dos prescrições regulamentadas ou com a atuação da sociedade civil com demandas próprias, não necessariamente inscritas em leis, sobre o modo de funcionamento da mídia.

A organização do texto ocorre da seguinte maneira. No primeiro capítulo são tratados conceitos que elucidam as disputas de poder nas sociedades, bem como a função da mídia não apenas para o exercício direto do poder, mas como elemento da vida cotidiana e das manifestações culturais. No segundo capítulo são discutidos o conceito de democracia e o que são políticas públicas de comunicação, bem como a forma com que esses elementos se articulam com a mídia nas sociedades contemporâneas. No terceiro capítulo são expostos os critérios que definem o conceito de cidadania e sua interface com os meios de comunicação. No quarto capítulo expõe-se a análise das regulamentações de cada um dos países. Por fim, na conclusão, são explorados os limites e as potencialidades de regulamentação da mídia brasileira à luz das experiências internacionais.

1. HEGEMONIA E ESFERA PÚBLICA: MÍDIA E DISPUTAS DE PODER

Para a realização dos objetivos deste trabalho, é necessário abordar perspectivas teóricas que permitam discutir as dinâmicas de poder que pressionam as políticas públicas e influem nas tomadas de decisão. O debate se torna ainda mais latente ao verificar a existência de oligopólios/monopólios públicos ou privados de comunicação que orientam a construção das opiniões e atuam na sustentação dos governos.

Nesse contexto, o conceito de hegemonia se mostra como um fundamento pertinente ao debate, pois a partir dele se desenvolve o exame do controle de propriedade e do paralelismo político-econômico em cada um dos países. Gramsci é o teórico que apresenta a mais completa contribuição para se discutir o conceito de hegemonia (LACLAU; MOUFFE, 2015). Em complemento às formulações de Gramsci, é mobilizado o conceito de esfera pública de Habermas (2014), que oferece perspectiva teórica adequada às sociedades midiáticas e formadas por milhões de indivíduos dotados dos direitos da cidadania. A promoção do diálogo entre os conceitos desses dois teóricos oportuniza complementariedade para debater as lutas pela hegemonia nas sociedades modernas. Vale a nota de que, nesse sentido, optou-se por mobilizar os conceitos de sociedades civil e política de Gramsci ao invés da formulação de Habermas, uma vez que a definição de hegemonia requer esses complementos específicos, enquanto a esfera pública pode ser compreendida de maneira particular.

Em primeiro movimento elucida-se o que se quer dizer com o termo hegemonia. Uma formulação conceitual não tem como pretensão alterar a ordem existente em uma sociedade ou no mundo, como ressaltam Laclau e Mouffe (2015), a suma função de um conceito é a busca pela mais apurada descrição dos cenários e fenômenos que ocorrem em determinado tempo e espaço. Dessa maneira, o conceito de hegemonia deve ser lido como um dos mecanismos que colaboram para a descrição das disputas de poder em uma sociedade: consiste no domínio da cultura, do campo das ideias, códigos e discursos, podendo ser resultante em direção política da sociedade. Liguori e Voza (2017) advertem que foram várias as formulações feitas por Gramsci nos *Cadernos do Cárcere* (1999; 2001), mas sempre conservando a essência do que se buscava exprimir. Os autores lembram que a primeira vez que “hegemonia política” surge nos textos de Gramsci foi de forma

sucinta, em substituição ao verbete supremacia, tendo então um significado muito amplo e aplicável a diversos campos. Conforme sua escrita avança, Gramsci traz novas pistas e aprofunda as articulações do que considera como hegemonia, inclusive traçando complementos e cruzamentos entre este conceito e outros, como guerra de posição, bloco histórico etc., como referem Liguori e Voza (2017). A perspectiva gramsciana³ da hegemonia se configura como um constante embate entre os estabelecidos, isto é, aqueles que ocupam o poder, e aqueles que o pleiteiam ou buscam a efetivação política de suas pautas. Esse embate é semântico, ocorre no campo da linguagem e dos símbolos que organizam a relação entre dirigentes e dirigidos, e por esta via o exercício da hegemonia tem a função de “direção” e “domínio” de uma classe sobre as outras (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 353; 366). É com a aplicação da guerra de posição (CICCARELLI, 2017) que essas disputas ocorrem, isto é, com preparação contínua e minuciosa dos mecanismos de convencimento tanto pelo Estado quanto pelas classes sociais em tempos de paz. Desta maneira, as disputas pela condição de dirigente ocorrem de forma paulatina a partir das conquistas consumadas nos campos cultural, político, econômico etc.

Gramsci, por sua vez, é descrito como o filósofo que uniu e deu corpo a diversas correntes e conceitos que se articulavam desde o século XIX. Fazia parte de uma das classes sociais economicamente menos providas da Itália de seu período, sofrendo com isso a obrigação de ingressar em árduo trabalho ainda na adolescência, como conta Coutinho (1992). A formação intelectual de Gramsci ocorreu de maneira conturbada: experimentou o trabalho braçal por necessidade, ingressou na luta sindical operária, teorizou sobre os principais movimentos políticos na Europa de sua época e percebeu na prática a influência dos jornais sobre a opinião e sua função para a hegemonia. Autores como Innocentini (1972) e Beveder (2015) descrevem Gramsci como um teórico geral do marxismo que se mantém atual por sua capacidade de superar a proposta leninista de aliança de classes e dar materialidade ao conceito de hegemonia, e Coutinho (1992), por sua vez, defende os escritos de Gramsci como revolucionários e universalizáveis pela coesão teórica que possuem.

³ É válida a ressalva de Coutinho (1992) de que o termo “gramsciano” não deve ser entendido como um “gramscianismo”, uma vez que o autor não deve ser lido sob uma perspectiva dogmática, isto é, Gramsci era ciente das especificidades que cada tempo e ambiente possuem e que as categorias teóricas do marxismo, do leninismo e as suas próprias estão para a discussão política como propulsores de novos debates e categorizações e não para reprodução mecânica.

O vínculo hegemônico em Gramsci ir além da aliança de classes não quer dizer que o filósofo descarte esse elemento. O que ocorre é o contrário: reconhece a necessidade de alianças e elucida que as classes trabalhadoras podem atingir a hegemonia e é preferível que não se desliguem dos interesses dos demais setores, pois assim é favorecida a ação política integradora e plural, o que remediaría o problema da universalização da pauta operária em detrimento da camponesa, por exemplo.

A luta de classes é um dos elementos constitutivos do debate sobre a hegemonia, afinal as formulações de Marx e Engels foram cruciais para a sua formação intelectual. Entende-se que a unidade das lutas sociais ocorre em decorrência da organização hegemônica, ou seja, a organização dos trabalhadores e de diversos grupos representativos que fazem parte da sociedade civil, como organizações de mulheres, de negros, de homossexuais etc., enquanto movimentos que pleiteiam alterações na ordem estabelecida, e essas lutas ocorrem a partir de um conjunto de ideias que se difundem e são aceitas como representativas da realidade ou como modelo a ser atingido. Laclau e Mouffe (2015, p. 136; 132; 134) concordam que as lutas sociais visam constituir um movimento hegemônico, e entre essas lutas, múltiplas entre si, deve prevalecer aceitação da pluralidade e das demandas democráticas. A luta contra hegemônica, no sentido de se estabelecer uma nova ordem, é encabeçada por uma liderança intelectual e moral que sintetiza a vontade coletiva, ou seja, o movimento legítimo é promovido pela livre determinação de seus adeptos e não de um movimento vertical de cima para baixo (VOZA, 2017). A organização desses indivíduos é, claro, orientada por essa liderança e seus meios de convencimento (jornais, livros etc.) pelos quais se propaga a ideologia – da mesma forma como os hegemônicos estabelecidos a impregnam nas instituições a fim de articular comportamentos – que aqui toma significado diferente da falsa consciência marxista para ser tratada como “um todo orgânico e relacional”. Na medida em que uma classe se torna hegemônica, ou seja, quando o ideário que defende se torna a agenda de uma sociedade, essa classe não toma o poder, “ela se torna o Estado” (LIGUORI; VOZA, 2017).

Percebe-se, portanto, que o conceito de hegemonia possui um vasto campo de aplicação, mas os *aparelhos* pelos quais as ideias hegemônicas ou contra-hegemônicas se articulam são circunscritos às instituições da sociedade civil, que

promovem informações e ideologias, como as igrejas, os estabelecimentos de ensino e os jornais – estes últimos a desempenhar papel importante nas sociedades contemporâneas – ou seja, figuravam como o principal meio pelo qual ocorrem os embates hegemônicos (LIGUORI; VOZA, 2017).

Neste ponto é pertinente a contribuição de Habermas (2014), com seu conceito de esfera pública. Habermas é um filósofo e sociólogo alemão oriundo da Escola de Frankfurt. Seus escritos, por vezes descritos como enciclopédicos pela variedade de temas abordados (NOBRE, 2014) possuem uma ideia condutora central que reflete sobre os modelos de democracia e as estratégias comunicacionais e organizacionais para sua otimização. Nesse sentido, o autor propõe o conceito de esfera pública que, enquanto espaço de debate amplo, pode ser compreendida como o espaço no qual ocorrem os encontros e as tensões entre as perspectivas hegemônicas e contra-hegemônicas. Trata-se de um dos mais repercutidos conceitos para debater a função dos meios de comunicação em uma sociedade, sendo possível descrever a maneira como os meios de comunicação se articulam e são articulados nos espaços político, econômico e cultural nas chamadas sociedades de massas. O entendimento sobre tal conceito decorre da leitura das seções V e VI da obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Juntam-se à compreensão conceitual a apresentação da obra de Habermas redigida pelo tradutor Denilson Luís Werle⁴ e os prefácios preparados pelo próprio Habermas, tanto à primeira edição nos anos 1960 quanto para a edição revisada da obra em 1990.

Destaca-se que o entendimento de Habermas é da esfera pública como ambiente de ação da sociedade civil, que leva a público por meio de agremiações as demandas de interesse comum (BECKER, 2010). Tal visão é diferente em Gramsci – vista em detalhes a seguir –, para quem é na própria sociedade civil onde se desenvolve a luta política, e as interfaces entre os diferentes grupos que a compõe são demarcados pela defesa de interesses. Nas palavras de Becker (2010, p. 104), “onde Gramsci vê organização e defesa de interesses, Habermas (1984, p. 75) identifica apenas o debate de ideias”. Ressalta-se que no âmbito desta pesquisa, o conceito de sociedade civil adotado é o de Gramsci, mas ainda assim é mantida a definição de esfera pública para demarcar a dimensão midiática em que ocorrem disputas de poder e se constrói a chamada opinião pública.

⁴ Professor de Ética e Filosofia Política no Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Santa Catarina.

Werle (2014) traz pistas iniciais sobre o texto, descreve que ao formular o conceito de esfera pública, Habermas mobiliza três categorias centrais (economia, cultura e política)⁵, que entrelaçadas explicam a dinâmica constitutiva da esfera pública de ordem burguesa – que em seguida sofre mudanças estruturais e é ampliada. Esta, por sua vez, é descrita como categoria central para descrever as sociedades modernas. Não cabe para os fins aqui estabelecidos entrar nos pormenores e fases do desenvolvimento da esfera pública, uma vez que o interesse é sanado em sua definição, amplitude e desdobramentos.

A Esfera Pública Burguesa (EPB) se estabelece na formação de um espaço de debate que reúne tanto agentes do Estado como sujeitos privados interessados em debater sobre temas que dizem respeito a efeitos coletivos, como as relações comerciais, segurança e saúde. A EPB, portanto, não se estabelece como um movimento, como um grupo organizado para tomar o poder para si, mas sim como um ambiente no qual se procura discutir e racionalizar o poder.

Fraser (1999) é autora de uma crítica direta ao modelo descrito por Habermas, pois o considera em certa medida distante da realidade. Para a autora, a esfera pública não é em qualquer hipótese um ambiente onde todos têm igual espaço e predomina a validade dos argumentos, uma vez que a desigualdade estrutural entre os sujeitos jamais será colocada de lado em prol do debate público, chegando inclusive a ser empregada como fonte de legitimação, como explica Becker (2010). A partir de críticas também anteriores, como a de Pateman (1988), Habermas revisita sua formulação conceitual de modo a agregar tais comentários no prefácio à edição de 1990 de sua obra *Mudança Estrutural na Esfera Pública*.

Há de se reconhecer, também, que em diferentes fases a EPB carrega em si uma contradição entre prática e semântica, pois ela não é pública em sentido amplo por não representar os interesses gerais e sim os da burguesia que a compõe. Werle (2014) descreve essa constatação como fruto das leituras de Habermas sobre Hegel e Marx – que também trataram da esfera pública, ainda que não com a mesma atenção dedicada por Habermas. Outra contradição diz respeito às

⁵ A infraestrutura burguesa (economia), como o próprio nome enuncia, relaciona-se às condições de existência daqueles que compunham a esfera pública; sujeitos cuja renda era voltada ao comércio e que possuíam condição social destacada, sendo letrados e afeitos à discussão pública de seus interesses. Já as funções políticas decorrem do debate público, da formulação das opiniões e de sua conseqüente influência sobre as deliberações públicas. Em relação aos ideais normativos (cultura) se podem citar os critérios patriarcais e classistas que definiam os fluxos de participação e debate na Esfera Pública Burguesa.

sociedades modernas, que conforme crescem e aumenta o número de pessoas dispostas a discutir na EPB, esta deixa de ser tratada como munida de debates racionais e críticos, mas sim como ambiente em que reina a vontade da maioria incauta para influir nas discussões públicas. De acordo com Werle (2014), Habermas chama essa *mudança estrutural de refeudalização da sociedade*, uma vez que se selecionam os grupos aos quais os debates são distintos como críticos em detrimento dos argumentos dos *outsiders* da elite. Essa refeudalização implica em uma contradição com o próprio conceito da EPB, onde todos os argumentos seriam considerados de acordo com sua validade e não com base na posição social de seus portadores.

Já, sob o prisma da hegemonia de Gramsci (GRAMSCI, 1999; 2001; LIGUORI, VOZA, 2017), a definição de quem pode ou não participar dos debates públicos a partir de preconceitos de classe e gênero é um demonstrativo de como ocorrem os embates pela hegemonia no seio da sociedade civil: de um lado os sujeitos que historicamente impuseram suas pautas na arena de debate público e que fecham o círculo de expressão aos grupos subalternos; do outro lado se encontram os ditos subalternos, mas que não aceitam tal condição e se articulam por meio do discurso para a alteração da ordem vigente.

De forma prática, o caráter excludente e elitista da EPB revela-se quando, em escala macro, o *público* como tal só participa para aclamar as decisões das agremiações, como os partidos e sindicatos (WERLE, 2014, p. 30), que por sua vez são instituições intrínsecas da sociedade civil (LIGUORI; VOZA, 2017). Além do caráter elitista, que exclui todo cidadão dependente da venda de sua força de trabalho diária, as mulheres – mesmo as que faziam parte da elite – se encontravam afastadas da organização burguesa da esfera pública, o que Habermas (2014) reconhece que demarca uma característica patriarcal do modelo. A ausência desses grupos nos espaços de debate ainda é preponderante, como se observa nas pautas dos movimentos pela pluralidade da mídia registrados ainda hoje, em pleno século XXI.

São três os elementos basilares para descrever a EPB, onde a opinião era formatada pelo debate entre sujeitos ativos, sendo eles: 1) infraestrutura social burguesa; 2) funções políticas de crítica e racionalização do poder; 3) ideais normativos que orientam as dinâmicas internas da esfera. Habermas (2014, p. 43)

observa que concomitante à exclusão do povo da “esfera pública hegemônica”, onde a população geral apenas legitima as decisões das organizações socialmente dominantes, surge uma *esfera pública plebeia*, que implica na pluralização da esfera pública tradicional. Nota-se o perene embate entre as elites e os grupos emergentes em busca do espaço de fala. Esse elemento ganha materialidade quando o olhar se volta à composição da propriedade dos meios de comunicação, instrumento principal da esfera pública e das lutas hegemônicas⁶, via de regra organizados em monopólios ou oligopólios.

Os meios de comunicação possuem uma série de potencialidades no que diz respeito ao conteúdo e à forma de suas produções. Dentre os conteúdos centrais estão os programas jornalísticos, que têm o objetivo direto de informar a audiência sobre assuntos atuais de interesse coletivo. Gramsci define o jornalismo como uma modalidade específica da atividade intelectual, atividade importante do aparelho hegemônico para a criação do senso comum, espaço de ação do partido revolucionário que busca a criação de novos senso comum e hegemonia. A mídia, portanto, conta com caráter informativo, ao passo que oferece dados necessários para a vida na sociedade civil; e também é formativa devido ao seu caráter integral político-educativo, não apenas satisfazendo as necessidades informativas do público como também criando-as, como expõem Liguori e Voza (2017, p. 449; 366). A mídia, então, é a articuladora da opinião pública, que por sua vez é o ponto de disputa entre as sociedades civil e política – quem estabelece domínio sobre ela, dá um passo à frente na conquista da hegemonia. A descrição gramsciana do papel do jornalismo é estendida, nas sociedades contemporâneas, às produções culturais e artísticas dos meios de comunicação, que também desempenham funções na auto-identificação dos sujeitos, na formação de identidades e em outros elementos, como será abordado com maior atenção no próximo capítulo.

Os jornais são descritos como *aparelhos privados de hegemonia*, instrumentos da sociedade civil. Para tornar esta exposição mais clara, nos ítems seguintes desta seção tratar-se-á desta categoria. Isso porque a exposição do conceito de hegemonia em Gramsci demanda a apuração dessa e de duas outras categorias de sua obra: sociedade civil e sociedade política. Gramsci trabalhou em

⁶ Sempre que se levanta o termo *lutas hegemônicas*, neste texto, a referência é ao perene embate entre os grupos que detêm a hegemonia contra aqueles que operam o movimento contra-hegemônico.

uma organização conceitual que formou um sistema de pensamento que descreve as relações sociopolíticas de forma ampla. Sem a exposição de ao menos esses três outros conceitos, a definição de hegemonia claudica. A partir disso é desenvolvido o quadro analítico dos paralelismos político e econômico e os mecanismos de controle de propriedade da mídia.

Ainda sobre a função dos meios de comunicação de massa sobre os rumos políticos e culturais das sociedades, conforme crescia a alfabetização e criavam-se novas tecnologias de comunicação, a mídia se populariza e passa a receber o predicado de massiva, devido ao seu caráter abrangente. O período foi concomitante às alterações das características dos Estados europeus com as políticas de bem-estar social e aumento no número de cidadãos. Naquele momento também ocorre a aproximação entre informação e entretenimento em larga escala e a decadência das associações liberais então em voga (HABERMAS, 2014, p. 57). De tal maneira, Habermas aponta que os efeitos sociais do rádio e depois, em ainda maior escala, da televisão, devem sempre ser considerados ao se discutir as mudanças estruturais na esfera pública, que passa a ser “pré-estruturada pelos meios de comunicação de massa” e permeada pelas relações de poder, disputas por influência e controle sobre os fluxos comunicativos (HABERMAS, 2014, p. 58).

Nessa esfera pública, ampliada pelos meios de comunicação, o poder comunicativo – isto é, quem tem a condição de expressar seu conjunto de ideias na mídia de massa – dá e tira a legitimação dos atores envolvidos na democracia deliberativa. Em condição ideal de funcionamento, os meios de comunicação se orientariam a garantir o máximo esclarecimento dos cidadãos, munindo-os do conjunto de saberes necessários para discutir e deliberar em sociedade. Habermas assevera que as sociedades se mostram cada vez mais complexas, o que demanda que o sistema político esteja aberto a múltiplas preferências (HABERMAS, 2014, p. 67; 77). Na interpretação do tradutor Werle (2014), conforme as sociedades se dinamizam, rendem-se às técnicas dos meios de comunicação de massa. Estes se firmam como os responsáveis por atribuir prestígio às autoridades, a política se torna um espetáculo transmitido *ao vivo* às massas impossibilitadas de participar do debate – e é a própria massa quem legitima os programas políticos a partir do que conhece por meio da mídia.

Vale nota acerca da impossibilidade de participação das massas no debate político. Isso decorre das barreiras impostas pela maneira como a mídia se organiza. Ao invés da referida necessidade do pluralismo, o que ocorre é o “particularismo generalizado” (HABERMAS, 2014, p. 79), ou seja, a multiplicidade de vozes e pautas existentes na sociedade é silenciada em detrimento de interesses restritos daqueles que dominam os meios de comunicação. Essa descrição de como se dão as dinâmicas de poder nos meios de comunicação de massa modernos pode também ser lida sob o prisma de Gramsci (1999; 2001), onde os grupos hegemônicos que detêm o poder econômico que lhes assegura a direção da mídia, realizam o trabalho basilar de reproduzir um conjunto de ideias que dirijam a cultura de uma sociedade de tal forma que sua hegemonia seja preservada.

Para Habermas (2014, p. 140; 212), um fator preponderante para que a mídia não cumpra com sua função plural é a colonização econômica da esfera pública – ou a cooptação da imprensa. Sendo a esfera pública o ambiente das discussões políticas autônomas em relação ao Estado, há a demanda por um conjunto amplo e diversificado de informações. Mas os subsídios que a esfera pública midiática pode fornecer à cidadania são colocados em xeque quando não há a diversidade necessária. A mídia privada demanda captação de recursos, que podem ser tanto de entes públicos como de particulares, os anunciantes. A colonização econômica ocorre quando a mídia se afasta da tentativa de cumprir com seu papel ideal de fornecimento de informações e demais conteúdos plurais e atende às demandas dos anunciantes, ou se vale de publicações meramente diversionais ou sensacionalistas com o objetivo de atrair maior audiência.

1.1 TEORIA AMPLIADA DO ESTADO: SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA

Os conceitos de Sociedade Civil e Sociedade Política são elementares na teoria ampliada do Estado de Gramsci. É por meio destes que se torna possível uma compreensão do que se trata ao falar de hegemonia. Entre aqueles que desenvolveram estudos sobre o pensamento político de Gramsci, destaca-se a observação de Bobbio (1994), que entende ser o conceito de sociedade civil a principal contribuição de Gramsci para o pensamento político em relação aos seus antecessores Marx, Engels e Lênin. Para Liguori e Voza (2017, p. 732), o conceito

resulta das articulações de Gramsci para a explicação da hegemonia, criando um elo forte entre a sociedade civil e as organizações intelectuais.

Bobbio explica que embora tenha Gramsci recebido forte influência de Marx, conseguiu teorizar por conta própria. Enquanto Marx compreende a sociedade civil alicerçada em uma base material, a uma infraestrutura econômica, Gramsci a compreende no espaço da superestrutura. Isto é, trata-a enquanto um modelo organizacional que figura no campo das ideias e da cultura de uma sociedade. Ainda segundo Bobbio, essa inversão que Gramsci faz em relação ao conceito de Marx decorre de seu retorno às leituras de Hegel, o que a princípio representaria uma espécie de abandono da perspectiva materialista: estando no espaço da superestrutura, os grupos da sociedade civil se organizariam de tal maneira a fazer uma ideologia específica se tornar hegemônica para só então tais grupos se tornarem dominantes; o oposto do defendido por Marx e Engels, de que as ideologias seriam criadas e reproduzidas pela classe dominante com o objetivo de legitimar e perpetuar sua dominação (BOBBIO, 1994).

Até este ponto o entendimento de Bobbio dá conta de explicar a maneira como Gramsci organizou seu pensamento. Entretanto, Coutinho aponta que Bobbio chega a uma “falsa conclusão” de que Gramsci retira da infraestrutura a “centralidade ontológico-genética, explicativa, para atribuí-la a uma elemento da superestrutura, precisamente à sociedade civil” (COUTINHO, 1992, p. 73). Ou seja, Bobbio teria se enganado ao escrever que Gramsci se afasta do caráter materialista de sua análise: a realidade é que o autor dá ao entendimento da sociedade civil a base material que outrora lhe faltava.

A sociedade civil, portanto, configura um conjunto de organizações que se encontram na estrutura econômica e o Estado. De acordo com Liguori e Voza (2017, p. 732-733), os intelectuais emergem na sociedade civil quando o progresso para a vida da classe produtora deixa de ter relação com o desenvolvimento econômico da qual faz parte e, assim, tais intelectuais sintetizam novas ideias de reorganização do Estado a fim de garantir melhoria nas condições de existência das classes subalternas. É a partir dessa visão das relações sociais, estritamente relacionada com as condições materiais de existência, do inconformismo diante da realidade, que se organizam sindicatos, partidos e se estabelece a luta cultural-ideológica nos meios de comunicação.

É certo que, no âmbito da sociedade civil, que em Gramsci pela primeira vez ganha a materialidade de ser descrita como instituições e organizações privadas (jornais, revistas, sindicatos, escolas, igrejas etc.) essa busca pelo convencimento ganha contornos combativos mais intensos no campo das ideias. Na arena de confronto em que a classe ora dominada procura propagar seu ideário e convencer pares a fim de se tornar hegemônica, ou seja, mudar a realidade; ao mesmo tempo a classe dominante visa manter sua hegemonia, e para isso não bastam ações de convencimento esporádicas e esparsas, uma vez que se necessita um amplo aparato comunicacional para a reprodução de ideias em suas mais variadas formas (notícias, opiniões, entretenimento) e assim educar e conquistar mentes. A isso se diz que

[...] para triunfar naquela estratégia mais complexa de longo alcance, o proletariado não pode se limitar a controlar a produção econômica, mas deve também exercer sua direção político-cultural sobre o conjunto das forças sociais que, por essa ou aquela razão, desse ou daquele modo, se opõe ao capitalismo. (COUTINHO, 1992, p. 36).

Esse procedimento pode ser notado em sua aplicação prática quando se lança olhar para o paralelismo político e econômico. Hallin e Mancini (2010) desenvolveram estudo sobre os sistemas de mídia e seus modelos de comunicação e política, e nesse estudo aplicam a categoria analítica de paralelismo político. Este é descrito como o “nível a que a estrutura do sistema de media ficava paralelo ao do sistema do partido” (HALLIN; MANCINI, 2010, p. 41), ou seja, a mídia atua a refletir os posicionamentos políticos, tanto de forma ativa quanto de forma reativa, quando é levada a tal por pressões ou favorecimentos promovidos pelo sistema político. O paralelismo descrito por Hallin e Mancini conta com uma série de gradações, contudo o enfoque unicamente no aspecto político torna o modelo incompleto diante dos desafios aferidos neste trabalho, uma vez que as atividades econômicas influem de maneira mais evidente no cenário midiático analisado. A perspectiva de Habermas (2014) também se aplica a este contexto na medida em que descreve a privatização da esfera pública, o domínio de pequenos grupos econômicos da sociedade civil sobre a agenda de debate público. Com essa ressalva, retornar-se-á ao debate sobre o(s) paralelismo(s) no próximo item, pois ainda há o que ser destacado acerca do pensamento político de Gramsci.

As formulações de Gramsci se mostram conectadas com a democracia. Em seus escritos sobre o processo revolucionário e o estabelecimento de um Estado

onde a ordem vigora a partir da perspectiva operária, aparece a preocupação constante com a necessidade de se criar um modelo de governança em que a participação do povo, dos trabalhadores de todos os setores – inclusive camponeses, que foram deixados de lado por teóricos que o precederam – seja a pedra de toque e sua voz ativa o elemento central da legitimidade do governo. Em síntese, a ideia dos conselhos locais de Gramsci encontra fundamento nos soviets de Lênin e demonstra que seu modo organizacional da sociedade parte de baixo para cima, uma estratégia que descentraliza o poder que demanda negociação constante (COUTINHO, 1992). Com tal construção teórica, que data ainda do período anterior à prisão, é possível captar uma questão central para a sociedade civil: a busca constante por estratégias de convencimento ideológico por grupos organizados que dirijam a tomada de decisões e ações no Estado. Contudo, já no tempo em que Gramsci escrevia, a realidade era de dominação e resistência, que cresceu em escala com o avanço da tecnologia até a preocupação teórica de Habermas (2014) acerca da reprodução das ideias dominantes dos donos da mídia na esfera pública.

Em seu estudo político, Gramsci não coloca a política como organização superior à economia (COUTINHO, 1992). A demarcação deste ponto é pertinente, ainda mais se tratando da sociedade civil que, como descrevem Liguori e Voza (2017), é composta por organizações de cidadãos privados, que não se enquadram no diagrama que engloba a sociedade política, com pautas voltadas a ganhos econômicos e políticos para si. Entre essas organizações se destacam as igrejas, escolas, a mídia (que atuam diretamente na esfera da reprodução ideológica e cultural), partidos, sindicatos, organizações não governamentais (que impetram o embate político direto) e, por fim, as organizações empresariais, que atuam movidas por interesses econômicos e possuem estreita relação com a esfera de reprodução ideológica e cultural. A complexidade da sociedade civil leva a imbricações entre política e economia, de tal maneira que os agentes economicamente mais fortes têm facilitado seu caminho para a hegemonia política, uma vez que a disponibilidade de recursos torna mais acessíveis os aparelhos privados de hegemonia de amplo alcance. Estabelecida como dirigente e detentora do poder formal, a classe dominante se beneficia dos aparatos estatais para maximizar seus ganhos no campo econômico privado. A partir desta perspectiva do pensamento de Gramsci,

busca-se a atualização da categoria do paralelismo nos termos que este trabalho aborda, em vista que se torna possível alicerçar tanto o paralelo econômico quanto o político na mídia.

Sociedade política e sociedade civil são distinção semântica de um mesmo objeto, como afirmam Liguori e Voza (2017). Também chamada de Estado-coerção ou apenas de Estado em sentido estrito, a sociedade política é a máquina estatal, sua condição de poder e sua burocracia. Os autores apontam que se trata de uma distinção semântica porque ao mesmo tempo em que a sociedade política é composta por aqueles que detêm o poder institucional e têm acesso aos poderes de coerção do Estado, esse mesmo grupo integra a sociedade civil no momento da luta ideológica por meio de suas instituições. A vantagem que a sociedade política possui se encontra na base material do Estado, em seus aparelhos tradicionais, como a polícia, infraestrutura e demais órgãos. A hegemonia, por outro lado, se encontra autonomizada em relação ao Estado, com maquinaria privada própria, isto é, com independência material. Dessa maneira, para desenvolver o conjunto de atividades necessárias à manutenção da hegemonia, a classe dominante jamais deixa de atuar em meio às instituições da sociedade civil.

Desde suas primeiras reflexões, Gramsci mostra que o conceito “parte precisamente do reconhecimento dessa socialização da política no capitalismo desenvolvido, dessa formação de sujeitos políticos coletivos de massa” (COUTINHO, 1992, p. 75), ou seja, a sociedade civil encontra terreno fértil para se desenvolver nas sociedades onde a organização classista impera, como é o caso do capitalismo desenvolvido. Isso, contudo, não quer dizer que o próprio Gramsci não tenha aplicado sua reflexão ao caso da União Soviética – que à época se consolidava –, comentando, como aponta Coutinho, que mesmo em Estados onde o capitalismo é negado, mas a questão de classe ainda prevalece, as tensões em torno da hegemonia continuam existindo.

Liguori e Voza (2017) afirmam que de maneira sintética é possível descrever a sociedade política de acordo com o entendimento tradicional de Estado. Nas palavras de Gramsci a sociedade política é a forma da vida estatal a que se dá o nome de Estado, e este é entendido como “o controle e a medida” (GRAMSCI, 2006). Em descrição mais acurada diz-se que a soma entre sociedade civil e sociedade política tem como produto a hegemonia couraçada de coerção, isto é,

quando a mesma classe é ocupante da sociedade política e dirigente no âmbito civil, detém a hegemonia no campo das ideias acompanhada dos instrumentos policiais do Estado. É nesse contexto que o grupo dominante tende a “liquidar” ou a submeter também pela via da força os seus adversários (COUTINHO, 1992, p. 78).

Por mais diferentes e independentes que sejam as abordagens de Gramsci e Habermas sobre as disputas de poder e a mídia, Becker (2010, p. 107) observa que os autores convergem nas conclusões de que é “imprescindível” e “urgente” a “democratização dos meios de comunicação, assim como a construção de veículos alternativos” para que a democracia se torne mais ampla e efetiva.

1.2 A CONQUISTA DA OPINIÃO PÚBLICA NAS SOCIEDADES DE MASSA

A definição conceitual de “opinião” pública fornece o subsídio necessário para debater a influência dos meios de comunicação na sociedade. A opinião é grafada entre aspas no início deste item não por acaso, uma vez que se trata de uma categoria que suscita os mais variados debates, que vão da afirmação de Champagne (1996) sobre sua falta de caráter científico às formulações de Charaudeau (2016) sobre sua vocação para manipular o eleitorado, o debate de Noelle-Neumann sobre como se estruturam as relações de dominação a partir da conquista dos espaços de fala, e a de Habermas (2014) acerca de seu caráter clássico e posterior reconfiguração motivada pela mediatização da sociedade.

Por mais que as leituras de Champagne, Charaudeau e Habermas partam de pontos distintos, as consequências de suas conclusões convergem para o mesmo caminho: a “opinião” é elemento crucial para a legitimação de tomadas de decisão, e o controle da opinião, tendo-a a favor, é imprescindível para a sustentação de qualquer governo.

O sociólogo Champagne (1996) e do linguista Charaudeau (2016) ao que comumente se chama de “opinião pública”. Para o primeiro, o que se chama de opinião pública é uma invenção voltada a legitimar a opinião dominante. Ao se referir às pesquisas de opinião, sua crítica afirma que não dizem respeito a uma opinião verdadeiramente formulada, debatida e coesa do grupo ouvido, mas sim uma mera amálgama de impressões isoladas que se utiliza para produzir uma impressão de que há uma opinião geral sobre os assuntos públicos.

O que se chama de opinião pública é a representação das ideias de uma parcela do público que se destaca na multidão, como observa Paz (2021), em análise do texto de Champagne (1996). Para o último, a busca por conhecer a opinião da população não ocorre para saber quais são as vontades coletivas, mas sim como meio de legitimar ações políticas ou o próprio governo. Paz ressalva que isso não quer dizer que a opinião pública seja algo impossível, a questão se encontra na generalização do pensamento de uma parcela do público, que não representa o sufrágio universal. Champagne (1996) observa que o normalmente chamado de opinião pública é algo não definido em termos científicos, tanto pela dificuldade quantitativa de aferição quanto pela amplitude qualitativa que o conceito requer. Champagne (1996, p. 20) é direto ao dizer que a aferição da opinião “só se desenvolveu com a ‘mídiação da política’ e com a difusão dos aparelhos de televisão”, ou seja, sua afirmação é de que as técnicas de sondagem da opinião pública obedecem as demandas pragmáticas e ideológicas da mídia.

A função da mídia no espaço onde se opera a formação da opinião ganha a contribuição de Noelle-Neumann (2010) com seu estudo sobre a espiral do silêncio. A autora desenvolve instrumentos analíticos para o estudo de como a opinião particular ou de grupos específicos é tomada como uma espécie de demonstração do sufrágio universal. De forma sucinta, o que a autora observa é que quando um grande contingente adere a um conjunto de ideias específico, passa a dominar a esfera pública com suas pautas e, da mesma maneira, aqueles que possuem opiniões contrárias ou divergentes saem de cena ou se calam. A adesão e o silenciamento ocorrem pelo desejo humano de estar integrado, ou de ao menos não ser isolado. Participar de um grupo é sinônimo de “relativa felicidade”, ou seja, o sujeito se sente incluído ao participar daquele conjunto que vota no candidato melhor colocado nas pesquisas de opinião (NOELLE-NEUMANN, 2010, p. 23). O silêncio é interpretado como consentimento e jamais como oposição, o que referenda a ideologia de quem detém o monopólio da fala.

A partir de tais considerações, os meios de comunicação são compreendidos como instrumentos estratégicos, uma vez que capitalizam atenção e conseguem inserir não apenas temas, mas a forma como estes são debatidos na esfera pública. Para a autora, os meios de comunicação dão caráter público à espiral do silêncio e subsidiam a criação de opiniões a partir de seus enquadramentos. Ao mesmo tempo

que difundem opiniões, silencia sobre outras. Sua visão, porém, não é categórica sobre uma manipulação consciente do público pelos jornalistas e outros profissionais da mídia, pois a mídia utiliza critérios de seleção das pautas que, entre outros fatores, são influenciados pela maneira como seus produtores leem os acontecimentos. Isso não é um problema intrínseco aos jornalistas, pois há de se compreender a imparcialidade como um ideal da profissão e não como algo plenamente realizável, por outro lado é uma questão a ser debatida no âmbito da diversidade de propriedade da mídia, por onde se pode ampliar os discursos jornalísticos em termos de pluralidade (NOELLE-NEUMANN, 2010). Em suma, no setor produtivo da comunicação, não se pode esperar que um jornal ou jornalista que percebe o mundo sob o prisma liberal deixe de silenciar sobre pautas sociais ou que não detrate projetos progressistas, pois é ao que sua visão de mundo o orienta. A espiral pode ser parada por meio da oportunidade do debate em que se elevem vozes dissonantes das hegemônicas sem que sejam filtradas e enquadradas por estas.

Mesmo com todos os filtros e recortes, desde o surgimento dos jornais, a mídia se destaca por ampliar o acesso às discussões parlamentares, reproduz manifestações culturais e promove sensação de pertencimento (PAZ, 2021). A capacidade de *criar* opiniões é dividida de forma desigual na sociedade, ficando a mídia com a maior parcela dessa capacidade, como aponta Champagne (1996). Uma manifestação política nas ruas, a ação de um movimento social ou qualquer outro elemento do cotidiano só se torna um acontecimento de grande notoriedade a partir do momento em que se torna notícia, e esta sempre se produz de acordo com a perspectiva do jornal que a publica. Torna-se possível descrever uma cadeia de retroalimentação: a mídia cria o acontecimento na medida em que passa a cobri-lo, apropria-se de pesquisas que exploram a opinião pública sobre o assunto para legitimar sua postura diante das ocorrências, e assim difunde em suas publicações o seu ponto de vista sobre o ocorrido.

Por outras palavras, a “opinião pública” é uma ideologia profissional. É a opinião manifestada a respeito da política por grupos sociais restritos cuja profissão é produzir opiniões e que procuram entrar no jogo político modificando-o e transfigurando suas opiniões de elites letradas em opinião universal, intemporal e anônima com valor na política. (CHAMPGNE, 1996, p. 48-49).

E em termos gramscianos, pode-se dizer que a produção da opinião pública é um dos artifícios na luta hegemônica na qual prevalecem as ideias da classe dominante, que por sua vez é detentora dos meios de comunicação.

Outros apontamentos apresentam a opinião pública também como elemento inerente ao desenvolvimento da mídia, e a opinião existe por conta dos discursos que se fazem sobre ela, como descreve Charaudeau (2016, p. 47). Acompanhado por Champagne (1996), convergem na observação de que é a mídia que oferece aos cidadãos um conjunto diário de informações enquadradas sob sua perspectiva ideológica, e a mesma mídia encomenda e publica pesquisas de opinião sobre tais assuntos. Charaudeau complementa que a informação midiática é mercadoria dramatizada para vender, tão logo cria-se uma estrutura de atualização vertiginosa da informação sobre tragédias, mortes e problemas sociais sem sair da superficialidade da notícia quente, confundem-se assuntos de ordens privada e pública, e não se aprofundam os debates de maneira a promover o pensamento independente.

Tanto Champagne (1996) quanto Charaudeau (2016) leem a opinião pública como algo carente de metodologia científica para ser de fato representativa e, nesse sentido, não passa de uma forma de legitimar as opiniões da classe dominante. Os autores retomam de forma abreviada o desenvolvimento da imprensa para explicar como se estabelece a retroalimentação entre a dita opinião pública e a mídia, movimento que Habermas faz com maior complexidade.

Em Habermas (2014), o que se considera como opinião se enquadra na perspectiva dos debates sobre mídia e esfera pública. No âmbito da esfera pública burguesa (EPB) verifica-se na mídia o caráter formativo de opiniões e os cidadãos não são seres passivos diante do Estado mas sim imbuídos da capacidade de confronto crítico contra este⁷. Chega-se, assim, à primeira definição da *opinião* na ótica de Habermas: julgamento sobre temáticas de interesse coletivo atingido após o acesso amplo à informação debatida em espaço público. Contudo, Habermas entende que essa definição da opinião pública sofreu substancial modificação ao passo em que a EPB teve sua estrutura alterada.

Foi a partir do século XVIII, com o surgimento de veículos de imprensa independentes dos governos, que a *opinião pública* passou a ser considerada como

⁷ Todavia, esse confronto ocorria somente de acordo com os interesses burgueses, como será tratado adiante.

elemento inescapável ao debate político. O citado aparelhamento da imprensa pelo mercado (sociedade civil empresarial) nítido a partir do século XIX, promove uma situação de concorrência imperfeita, na qual surgem conglomerados, o domínio financeiro se estende sobre todos os espaços e “o poder social se concentra em mãos privadas” (HABERMAS, 2014, p. 332-333). O novo modelo de Estado que se erige naquele momento trazia em si a característica da intervenção social-estatal, protecionismo (leis anti-truste e anti-cartéis), ideais de segurança, acessibilidade universal e reformas que permitiram o ingresso dos desprovidos à arena política. Com essa reestruturação dos modelos social e político, o *público* se expande para muito além das fronteiras da burguesia.

Se a imprensa já era a protagonista da esfera pública burguesa, na ampliação de suas fronteiras a mídia ganha papel de destaque, mas em momento algum perde sua característica liberal. Aos donos da mídia, a ampliação de seu alcance não se apresentou como uma nova oportunidade de debater os rumos da sociedade, mas sim como um novo mercado de consumidores a explorar. Nesse contexto, a cultura e a informação difundidos pelos meios de comunicação de massa mescla os interesses público e *do* público. Enquanto a mídia estiver presa em seu modelo comercial,

Enquanto a reprodução social ainda depender das decisões de consumo, e o exercício do poder político das decisões de pessoas privadas, haverá interesse em ter influência sobre elas – aqui para aumentar as vendas, ali para aumentar formalmente a porcentagem de votos deste ou daquele partido ou dar informalmente mais peso à pressão de determinadas organizações (HABERMAS, 2014, p. 387).

Sob a ótica gramsciana, o que aqui se apresenta é uma representação das lutas pela hegemonia no seio da sociedade civil: de um lado estão os produtores da informação que, organizados, orientam a circulação de notícias de acordo com seus interesses com o objetivo de validar suas perspectivas sobre a realidade pela moldagem de opiniões; do outro estão os demais membros da sociedade civil, desprovidos do poder monopolista da mídia de massa, cujas informações que mobilizam sobre política e cultura em suas mais diversas representações são filtradas de acordo com os interesses da mídia hegemônica.

Habermas (2014, p. 396) concorda com essa perspectiva, pois o modelo comercial da imprensa não é por acaso desinteressado pela função crítica da mídia, trata-se de um projeto teleológico de informar apenas o que interessa aos donos da mídia e calar, mal-informar ou contra-informar acerca dos temas a eles sensíveis – o

jornal, cuja estrutura de produção passou a ser racionalizada, não vende mais notícias e sim uma *opinião pública* pré-fabricada. A mídia se torna mais que um negócio, passa a ser um catalizador de capital político.

Um sistema de mídia colonizado pelo poder econômico (ou cooptado pelo Estado, no caso de paralelismo político), leva ao que Habermas chama de “eleitores pouco qualificados”, isto é, sujeitos que não têm o devido acesso à informação crítica necessária para a formulação de opiniões independentes, criando-se perfil “democraticamente pouco confiável” de eleitores (HABERMAS, 2014, p. 455). A mídia de maior alcance nos países se orienta pelo formato monopólico-oligopolista, e ao mesmo tempo o que se convencionou chamar de opinião pública não passa de uma ficção do Estado de direito, onde prevalecem opiniões de um particularismo generalizado propagado por essa mesma mídia.

Mesmo no contexto em que os agentes da sociedade civil e da população geral são excluídos das tomadas de decisão, a mídia ainda precisa da citada opinião pública. Isso se dá pela carência de “consentimento plebiscitário” do público mediatizado que, mesmo provido de informações unilaterais, supre a necessidade de legitimação que as decisões públicas demandam (HABERMAS, 2014, p. 480).

Em uma democracia de massas, na qual o termo “massa” utilizado por Habermas se refere aos milhões de habitantes que compõe os Estados modernos, não é sequer razoável tratar todos os cidadãos aptos a participar do jogo político como portadores de ideias formadas através do debate racional. Na esfera pública hodierna, portanto, a chamada opinião pública é forjada como consenso através dos meios de comunicação de massa, que por sua vez articulam os interesses de seus fiadores nos campos da política e da economia. Neste ponto as críticas de Habermas, Charaudeau, Champagne e Noelle-Neumann concordam que o uso corrente do termo “opinião pública” não representa uma articulação orgânica, mas sim um elemento forjado de acordo com os interesses de seus propagadores.

Ainda assim, a opinião “continua a ser a única base reconhecida de legitimação do poder político” (HABERMAS, 2014, p. 489) uma vez que os Estados modernos preveem a soberania popular, que em teoria informa ao governante qual a sua vontade através da opinião (JACKSON; SØRENSEN, 2021).

1.3 QUADRO ANALÍTICO: CONCENTRAÇÃO DE PROPRIEDADE E PARALELISMOS

A partir dessa visão de como sucedem os mecanismos de hegemonia e luta contra-hegemônica, forma-se a base para se proceder à análise dos oligopólios, monopólios, paralelismos, regulamentação e instrumentos de regulação da mídia nas sociedades contemporâneas. De forma objetiva, afere-se nas normas para a mídia de cada país considerado nesta pesquisa a existência de: 1) proibição e maneiras de sancionar a prática de monopólios e oligopólios; 2) normas claras e objetivas para a concessão de licenças de operação; 3) garantias contra a interferência política no processo de concessão e de operação das emissoras; 4) garantias contra a interferência econômica sobre o conteúdo informativo das organizações de mídia.

Cada um desses quatro elementos a serem aplicados sobre as legislações com o objetivo de aferir a concentração de propriedade e os paralelismos foi elaborado com vistas a atender a complexidade dos meios de comunicação da atualidade, que se caracterizam pelo elevado capital econômico necessário para seus funcionamentos e competição em um mercado cada vez mais restrito, elevado nível de racionalização interna e a organização enquanto oligopólios e aparelhos privados de hegemonia (BEZERRA, 2012, p. 131). A discussão de Bezerra se ancora em fundamentos teóricos de Habermas e de Gramsci e analisa a inefetividade das políticas de comunicação em países da América do Sul em um contexto no qual os interesses privados sobre os meios de comunicação se impõe em detrimento das políticas públicas. Para o autor, a ideologia neoliberal conduziu à supressão da concorrência no setor ao legitimar a desregulamentação das relações econômicas; e como resultado, a mídia no continente passou a se concentrar nas mãos de poucas famílias. Todavia, Dória (2012) ajuda a compreender que no Brasil as políticas neoliberais apenas incrementaram o cenário de propriedade concentrada, pois a prática de oligopólios coronelistas ocorria no país desde a popularização dos meios de comunicação de massa.

Há de se frisar que em países de outros continentes, como na África do Sul, na Austrália e em Portugal o predomínio de grupos de alto poder econômico no comando das principais organizações de mídia é desvelado (SILVA, 2005). Até

mesmo no Japão, onde a organização da sociedade e também da comunicação se mostram em muito distintos dos demais países, as principais redes de televisão privada são dominantes também em outros setores da comunicação, como a publicidade e no desenvolvimento de tecnologias (NAZARENO, 2020).

A ausência de diversidade na propriedade dos meios e o favorecimento de determinados grupos pelos Estados autoritários de seus respectivos países, levou à criação de privilégios que se estenderam às redemocratizações⁸, levanta a necessidade de uma categorização que dê conta da maneira que ocorrem os câmbios de influência entre os meios de comunicação, as classes dominantes/mercado e os governos. A categoria que melhor oferece esse subsídio é o paralelismo político descrito por Hallin e Mancini (2010). Os autores partem do original “paralelismo partido-imprensa”, onde os jornais cumpriam certa função de defender pautas dos partidos a que se filiavam. No novo arranjo, que descrevem como paralelismo político, a mídia reflete determinados posicionamentos políticos, partidarizando suas pautas de acordo com a influência recebida dos governos de ocasião. O conceito, portanto, diz respeito à cultura política e sua influência sobre os meios de comunicação. Nesta dissertação, o conceito será articulado à observação da materialização dos movimentos político-ideológicos em políticas públicas.

São descritos quatro modelos básicos de paralelismo na regulação do rádio e da televisão. O primeiro é o *modelo de governo*, o mais nítido de todos uma vez que as empresas de mídia são diretamente controladas pelo governante. O segundo é o *modelo profissional*, mundialmente materializado na figura da BBC, que é uma rede pública mas dirigida por profissionais e resguardada de influências ou coerções vindas do poder político. O terceiro é o *modelo parlamentar* ou de *representação proporcional* entre os partidos políticos, com o princípio de que diferentes ideologias possam ser veiculadas de forma proporcional. Por fim, o *modelo cívico* ou *corporativista*, que se define pela divisão do espectro eletromagnético entre os grupos sociais relevantes em cada sociedade e não apenas aos grupos organizados em partidos, como no modelo anterior.

É importante que se observe que quanto menos profissionalizada for a organização da mídia, maiores são as possibilidades de sua instrumentalização política, isto é, de paralelismo político, como elucidam Hallin e Mancini (2010, p.

⁸ Questões tratadas com a devida atenção na seção que apresenta os sistemas de mídia.

51-52). Os autores elencam a necessidade de serem verificados elementos objetivos para a avaliação do grau de profissionalismo da mídia. Entre os elementos distintivos da profissionalização estão: a) Autonomia de ação dos profissionais da mídia diante do poder político; b) normas profissionais distintivas, como o código de ética profissional e das empresas/instituições de mídia; e c) orientação das produções ao serviço público, isto é, a mídia enquanto mecanismo para suprir as necessidades informativas da população. Esses tópicos elencados pelos autores se relacionam com os pontos 3, 4 a serem aferidos nas legislações no âmbito deste trabalho.

O Estado possui papel central na regulamentação do sistema de mídia, desde a criação e destinação de subsídios para o serviço público de comunicação até a regulamentação das emissoras privadas com a distribuição de licenças/concessões, a normatização acerca do conteúdo, o estabelecimento de requisitos para atuação profissional, a promoção do acesso à informação e o controle de propriedade (HALLIN; MANCINI, 2010, p. 58), o que se materializa nos objetivos 1 e 2 acima listados⁹. O desempenho dessas funções pelo Estado (sociedade política) pode contar com sentido ambíguo: ao mesmo tempo em que é possível estabelecer uma regulamentação sob princípios democráticos, na qual as organizações culturais e ideológicas sejam respeitadas de forma equânime e a gerência das emissoras fique a cargo de profissionais orientados por um código deontológico; também é possível tolher as liberdades de fala plurais, restringir a diversidade de propriedade das emissoras e instrumentalizá-las como departamentos de propaganda hegemônica.

A forma de contornar tal possibilidade de desvio autoritário não está, porém, na aniquilação da função regulatória do Estado em detrimento da auto-regulação da sociedade civil empresarial. Hallin e Mancini (2010, p. 61) reconhecem que a mídia é uma instituição cultural cada vez mais moldada pela economia, entretanto os autores ignoram esse elemento enquanto fator preponderante na ação do paralelismo. Nesse sentido, vale o destaque de Champagne (1996, p. 29), que “como já tinha observado Joseph Schumpeter que tinha transposto explicitamente para a política os conceitos da economia, a luta [simbólica pelo poder] se inscreve na lógica do mercado e da concorrência aberta e pública”. Nos cenários midiáticos considerados, a estrutura econômica da sociedade exerce influência de tal maneira que os

⁹ 1) proibição e maneiras de sancionar a prática de monopólios e oligopólios; 2) normas claras e objetivas para a concessão de licenças de operação.

representantes políticos são os seus próprios representantes. Em outras palavras, os políticos eleitos são também representantes das influências econômicas que os levaram ao poder. Ato contínuo a mídia, organizada em corporações e conglomerados, trabalha a opinião pública em favor da obediência aos valores hegemônicos com base em troca de favores políticos com vistas a ganhos econômicos (BEZERRA, 2012). Sendo assim, o paralelismo não pode ser compreendido apenas em sua dimensão unilateral política, mas sim em sentido ampliado: tanto recebe influência política pelas regulamentações (ou a falta delas) quando recebe influência econômica privada que orienta a mídia à defesa das pautas de interesse dos financiadores e, sendo a mídia uma organização com elevada influência sobre a opinião pública e vultosa capacidade financeira, estende sua influência sobre as deliberações políticas.

Percebe-se, então, no sentido ampliado aqui proposto para fins analíticos, que o paralelismo possui tanto sua face política quanto da atividade econômico-empresarial da mídia sobre a política. Ainda de acordo com Bezerra (2012), que fala sobre a realidade sul-americana, é traço comum na história que conglomerados de mídia tenham dado apoio ideológico estratégico a golpes de Estado, dos quais doravante obtiveram vantagens financeiras desveladas. Conforme destaca Rodrigues (2005), ao tratar do pensamento de Gramsci, a mídia atua na formulação e disseminação ideológica, tanto para a manutenção do *status quo* quanto para a agitação revolucionária. A impetração de golpes de Estado com o apoio e legitimação da mídia mostra como a esta atua na criação de versões da realidade, ou seja, na reprodução de ideologias arbitrárias para a defesa dos interesses de uma elite econômica que se lança ao poder pela força enquanto tenta se tornar dirigente instrumentalizando a mídia, como são descritos os casos, salvo as peculiaridades, de Brasil (LIEDTKE, 2003), Argentina (BEZERRA, 2012), México (MASTRINI; BECCERA, 2006), África do Sul (BOTMA, 2012) e Portugal (COSTA E SILVA, 2007).

Como abordado na seção que apresenta cada um dos sistemas de mídia, a organização em conglomerados/oligopólios de comunicação é uma característica dos sistemas de todos os sete países abordados. Nesse esquema, o controle da mídia fica restrito a um pequeno grupo de pessoas, que por sua vez podem ter relações de cooperação ao invés de concorrência (BOURDIEU, 1997; HABERMAS,

2014). Em casos como o do Brasil, a organização da mídia em redes centralizadas foi explicada pelos próprios idealizadores, como maneira de gerar unidade informativa nacional, facilitando o controle sobre a informação que circulava.

O controle da informação, ou então a “desregulação selvagem do sistema” entregue ao mercado (HALLIN; MANCINI, 2010, p. 72) podem levar a diferentes maneiras de instrumentalização da mídia, como o clientelismo – descrito no Brasil por Liedtke (2003), Dória (2012) e Lobato (2017) –, a concentração de propriedade e o conseqüente baixo pluralismo da informação. O antônimo deste último elemento é uma demanda elementar da democracia e um dos fundamentos que proporcionam o exercício da cidadania (BECKER, 2001). Hallin e Mancini apontam para um modelo racional-legal de inspiração weberiana uma saída possível para garantir autonomia administrativa e profissionalismo na administração das empresas de mídia. Esse modelo objetiva afastar as influências políticas da administração das emissoras, mas sozinho não apresenta grande efetividade no cenário levantado, uma vez que a pluralidade e a diversidade demandam uma reorganização ampla da mídia.

Existem vários modelos possíveis de governança sobre a mídia: a mídia pode ser financiada total ou parcialmente pelo Estado; pode-se adotar um modelo estritamente comercial; é possível primar pela diversidade política na distribuição de concessões e também considerar a pluralidade social nessa questão (HALLIN; MANCINI, 2010). Por mais distintos que sejam esses modelos, todos fazem parte de um mesmo diagrama, que abarca as políticas públicas para a comunicação. E é no campo das políticas públicas que é estabelecida a forma de organização, os objetivos e finalidades que o sistema de mídia possui em determinada sociedade. Desse modo, fica latente a necessidade de se colocar em discussão o conceito de política pública e os elementos que esta deve tomar como objetivo: democracia e liberdade de imprensa.

2. DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E LIBERDADE DE IMPRENSA

Discutir a mídia, seu papel social e as políticas de Estado que a organizam leva à questão da democracia. Isso porque desde que o sistema democrático moderno foi estabelecido, ainda no século XVIII, com o parlamentarismo britânico e o presidencialismo estadunidense, o jornalismo foi alçado ao papel nunca antes visto de elemento crucial e imprescindível para o exercício pleno deste modelo de democracia (TOQUEVILLE, 2019). Imprensa livre e democracia são historicamente compreendidos como interdependentes. Antes de explorar a relação intrínseca entre os dois, é pertinente clarificar o que se quer dizer com democracia e com liberdade de imprensa no contexto deste estudo.

Apresenta-se a definição clássica de democracia, o debate sobre as influências do capitalismo liberal – presente em todos os países considerados – e suas consequências, as críticas voltadas aos argumentos liberais, a necessidade de políticas públicas que garantam a liberdade de imprensa e sua relação com a democracia. Na sequência se apresenta o quadro analítico proposto para o exame das regulamentações sob a perspectiva democrática.

2.1 DEMOCRACIA E A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo Democracia tem origem na Grécia há mais de dois mil e quinhentos anos. Etimologicamente trata-se da justaposição de *dêmos*, que significa *povo*, e *kratía*, que em grego tem o significado de *força* ou *poder* (Vários Autores, 1992). Desse modo, um governo democrático é aquele em que o poder, no sentido da regência e deliberação dos assuntos coletivos, é exercido pelo povo.

Embora essa definição tenha aparência de estar acabada, abre espaço para uma série de interpretações e novas elaborações das demandas que surgem quando o povo apto a participar do jogo democrático deixa de ser considerado apenas um apanhado restrito de homens e se amplia de forma exponencial nas sociedades de massa. Esse povo autorizado a tomar parte nos assuntos públicos é desde os primórdios chamado de cidadão. Considerando que o regime democrático passou por mudanças estruturais tal como a esfera pública descrita anteriormente, as diversas perspectivas sobre a coisa pública que podem existir em uma sociedade

passaram a ser consideradas como possibilidades de governo, distinguindo-se de aristocracias, pulverizam-se os partidos e defesas de causas.

A heterogeneidade do todo social é marcada, de forma objetiva, a cada período definido de tempo, por eleições nas quais prevalece o desejo da maioria dos indivíduos em relação às políticas a serem adotadas. De maneira não tão objetiva se apresenta a disputa pela hegemonia, que demanda estratégias de convencimento que aglutinam a produção informativa e as representações culturais; trata-se de uma busca por modelar preferências, gostos, hábitos e atingir consensos.

É em meio a essa heterogeneidade que Rua (2009) debate as políticas públicas. A autora compreende que em sociedades democráticas as políticas públicas são ferramentas para otimizar as dinâmicas de interação social, refreando conflitos e competições desleais. Em suas palavras, uma “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressão relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2009, p. 17). Nota-se na exposição de Rua que as formulações gramscianas de sociedade civil e hegemonia se fazem presentes quando é debatida a questão das políticas públicas, as quais são confeccionadas e orientadas a partir das relações de poder. Ao mesmo tempo em que podem referendar e fortalecer determinada posição hegemônica, também podem atuar para sua dissipação através da promoção à pluralidade e à diversidade.

Por esta via, percebe-se que a participação da sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas favorece a democratização do setor (KERBAUY; DEMARCHI, 2017) e não apenas dele, uma vez que a atuação social direta favorece a prática democrática de maneira ampla. Salienta-se que as políticas públicas derivam de discussões e decisões políticas no âmbito do Estado, ainda que suas pautas possam ter sido elencadas pela sociedade civil. Portanto, as políticas são produto direto da atividade política. Howlett et al (2013) também contribui a essa discussão levando ao entendimento de que uma política pública deve ser acompanhada de caráter universal, ou seja, fazer jus ao termo “pública”. A universalidade se refere a abranger todo o público-alvo a que a política se destina, sem restrições de qualquer ordem.

Feita essa consideração, abre-se espaço para a discussão impetrada por Schumpeter (1984), que considera a democracia sob perspectiva crítica. Para o

teórico, as manifestações da democracia são amplas e variadas, como o exemplo da democracia direta grega, o parlamentarismo difundido na Europa e o modelo republicano presidencialista pulverizado por vários países do mundo. Um elemento imprescindível de sua crítica se refere ao modelo eleitoral adotado nas democracias, pois este desconsidera a busca pelo consenso, centrando-se na vontade da maioria simples da população. Dessa maneira, interpreta-se que fica aberta a possibilidade da imposição de visões restritas sobre a sociedade por aqueles com melhores condições de visibilidade popular durante o pleito. Schumpeter considera problemática a deliberação política pautada em uma suposta “vontade geral” deliberada pelo sufrágio na definição clássica. Isso porque entende que o elemento da propaganda e da criação de “vontades” do povo é recorrente, tal como se observa em Habermas (2014) sobre a questão da opinião pública. Nesse sentido, pode-se incorrer na implementação de políticas que não têm como objetivo o bem público. Então propõe que a definição clássica seja revista para uma maneira em que o povo passa a ser imbuído da responsabilidade de produzir um corpo, por meio do voto, que por sua vez gerirá o governo. Em suas palavras, “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Por esta via, que considera mais objetiva, torna-se possível a distinção entre governos democráticos de outras formas, como autocracias. Além disso, cabe pensar a democracia como uma forma de governo na qual o povo elege projetos a serem executados e diferentes lideranças, que não devem ser absolutas, disputam o voto desse povo como representantes dos projetos. Demarcado esse elemento e considerando a heterogeneidade das sociedades modernas, nota-se que pluralidade e diversidade nas deliberações políticas são valores inatos à efetivação da democracia, cabendo uma ordenação legal voltada a estabelecer essa garantia.

À medida em que se fala sobre o estabelecimento de garantias à diversidade e à pluralidade – contraponto à hegemonia reinante –, cria-se um novo ambiente de atrito dentro da perspectiva democrática, o falso dilema entre liberdade e regulamentação. O economista e cientista político destaca que a associação da democracia com uma espécie de ambiente no qual vigora a liberdade irrestrita, onde o sujeito singular desfrutaria de todas as suas potencialidades. Para Schumpeter

(1984, p. 307) a relação “entre democracia e liberdade deve ser consideravelmente mais complexa do que estamos habituados a crer”. Em se tratando da mídia, como destaca Rua (2009), liberdade de imprensa possui papel essencial para a democracia, e é exatamente por ter caráter estratégico para discussão e mobilização em torno de projetos de políticas públicas que fica ainda mais latente a necessidade de democratizar a mídia para qualificar a democracia, ainda que isso signifique impor restrições ou sanções aos meios de comunicação privados hegemônicos.

Schumpeter (1984, p. 306) observa que mesmo no chamado berço da democracia, a Grécia, havia uma série de restrições e obrigações àqueles considerados cidadãos. Como exemplo, aponta que ainda hoje, nas sociedades ditas modernas, “[...] em nenhum país, por mais democrático, o direito de voto é estendido abaixo de uma idade específica”, o que demonstra que o exercício da liberdade em uma democracia é sempre condicionado às normas jurídicas garantidoras das liberdades sociais, civis e políticas. Diferentemente do que defendem os liberais mais convictos – que a democracia é uma instituição plenamente realizável exclusivamente pela ação individual dos sujeitos que compõe a sociedade civil, não podendo ser delimitada pelo Estado –, desde o século XVIII sobrevive o entendimento de que a democracia “é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1984, p. 313).

Um governo que se caracteriza como democrático, por sua vez, possui obrigações com a sua população. Entre essas obrigações, Dahl (2015) elenca a necessidade de ser responsivo aos interesses populares, de garantir aos cidadãos o direito de formular suas preferências, de expressá-las de maneira individual ou coletiva, e não discriminar as preferências dos cidadãos por seu conteúdo ou fonte. O mesmo Dahl enfatiza que para a formulação de preferências requer um componente externo às estruturas do governo, mas que é fundamento para que o governo exista em sua forma democrática: fontes alternativas de informação. Isto é, a diversidade de meios de comunicação e a pluralidade de conteúdos se mostram como elementos necessários para a democracia e seus antônimos, o monopólio ou oligopólio e baixa pluralidade, afetam negativamente a democracia na medida em que tolhem a possibilidade do público em receber informações diversificadas sobre

os assuntos coletivos. Nesse quesito, as regulamentações contra monopólios de mídia e garantias à pluralidade e à diversidade se mostram como obrigações dos governos para prover um ambiente cada vez mais democrático.

2.2 AS DEMOCRACIAS LIBERAIS, AS CRÍTICAS A ESTE MODELO E AS BUSCAS PELA UNIVERSALIZAÇÃO DO CARÁTER DEMOCRÁTICO

Embora a exposição de Schumpeter pareça suficientemente clara para delimitar a democracia enquanto método de governo, o próprio autor reconhece que não se pode ignorar a vertente neoliberal da democracia, que gera influência sobre os países do escopo deste trabalho. Do Brasil ao Japão os modelos político e econômico liberais são predominantes desde a metade do século XX, reforçado nos anos 1980 e 1990 pelas políticas neoliberais que se alastraram pelo mundo.

O ideário político liberal é fruto das elaborações do filósofo inglês John Locke, o qual viveu em época de bonança, crescimento e domínio do império britânico no mundo promovidos pela revolução Gloriosa e abertura do caminho para a revolução industrial. Essa perspectiva econômica e política promove a ascendência das classes dos negociantes e dos industriais na Europa. Weffort (2011) descreve Locke como um autêntico pensador de seu tempo, que defendia bandeiras que denunciavam o autoritarismo do Estado e atribuía aos indivíduos a capacidade de se autogovernar, algo que vai muito além das questões comerciais. O Estado, portanto, deixaria de figurar como o Leviatã de Hobbes para atuar como um ente garantidor das liberdades individuais, da segurança e da propriedade. O modelo de Locke não exclui o Estado, mas estabelece a ele somente uma função mediadora dos conflitos privados.

A formulação de Locke descrita por Weffort (2011) se expandiu pelo mundo na esteira do comércio de estadunidenses e britânicos, principalmente após os Estados Unidos subirem ao posto de superpotência ao fim da Segunda Guerra Mundial, como destacam Jackson e Sørensen (2021). Os autores complementam que um dos efeitos da introdução do modelo liberal de administração, desenvolvido sob a base da exploração imperialista, foi a incompatibilidade com os modelos social e político presentes em diversos países, principalmente em antigas colônias com problemas estruturais de desigualdade. Se por um lado o ideário liberal é defensor das garantias aos indivíduos e abre uma miríade de progresso a estes, acaba se

mostrando deficitário quando o assunto é prover meios de garantir a igualdade social (BECKER, 2001; CASTRO, 2008).

Mas isso não significa que de modo algum as democracias liberais são capazes de promover a equação entre as necessidades sociais e os direitos civis mais individualistas. No momento de reconstrução dos países ricos após a devastação da Segunda Guerra Mundial procurou-se pela estabilidade através de financiamentos e projetos de bem-estar social, como indicam Habermas (2014) e Rua (2009). As políticas voltadas a garantir melhores condições de vida aos cidadãos, no entanto, não se estenderam para além do raio dos países do Norte global, pontuam Boron (2010) e Pochmann (2017). Quando, entre os anos 1970 e 1980, emergem os defensores do neoliberalismo, os autores destacam que este sim teve expansão imediata aos países do Sul global (África do Sul, Argentina, Brasil e México, neste contexto) além de penetrar também nos países do Norte (Austrália, Japão e Portugal), modificando a estrutura de diversos setores da economia, interferindo na organização política do Estado. Isso culminou em um mercado sem regulamentação ou com regulamentações tardias que atendiam ao interesse do capital monopolista (SCHUMPETER, 1984), não sendo diferente no campo das comunicações, como nos casos já citados de Argentina, Austrália, México, Portugal e Brasil.

As críticas tecidas contra o modelo liberal de democracia são amplas e variadas. No aspecto mais primário, Schumpeter alega que o capitalismo tem seu funcionamento condicionado a modelos ideais de concorrência perfeita, de indivíduos em condição igualitária à priori. Exemplifica com o caso dos monopólios comerciais, onde as empresas se colocam na contramão do progresso coletivo por sua necessidade de auferir lucro sobre o que já produziram, boicotando inovações de menor custo. Nesse sentido, a democracia estabelecida de acordo com “a ordem capitalista é incompatível com o progresso” social (SCHUMPETER, 1984, p. 128). No caso da comunicação, a luta das empresas monopolistas não é contra a quebra de patentes ou ações similares, mas sim contra a própria diversificação da propriedade, que não resulta apenas na perda de capital financeiro mas também de capital político instrumental.

Constata-se também que a democracia liberal conta com homogeneidade das elites econômicas ao invés de estarem em disputa entre si, dando o tom a uma

forma de fazer política orientada pela economia, afirmam pesquisadores como Laclau e Mouffe (2015). A crítica ao modelo de democracia capitalista coloca em debate um dos valores fundamentais defendidos pelos liberais: a liberdade, mais especificamente a liberdade de imprensa. Briggs e Burke (2004) descrevem como uma das funções elementares da imprensa o acompanhamento e a promoção do debate sobre os assuntos públicos. Sendo a democracia a forma de governo na qual o povo delibera e confere legitimidade a representantes eleitos para governar de acordo com a vontade dos cidadãos. Logo a liberdade de imprensa figura como um dos alicerces da democracia, como também defende Dahl (2015).

Sendo fiscalizadora dos assuntos públicos e ações dos governos, a imprensa não pode estar submetida aos interesses governamentais, mas sim aos da população. Neste ponto o debate entra em um falso dilema levantado pelas correntes liberais: se a imprensa deve ser livre, então não pode haver regulamentação estatal, uma vez que seriam impostas barreiras à liberdade e ao próprio exercício da democracia. Aqui isso é chamado de falso dilema porque, como demonstrado por Schumpeter anteriormente, democracia não se confunde ausência de regras e as liberdades individuais não se impõe ao que é do interesse coletivo. Logo, compreende-se que normas de convívio são necessárias até mesmo para estabelecer liberdade e sua extensão.

Os teóricos do socialismo investem em observações que desmobilizam o ideal liberal de liberdade. Para Laclau e Mouffe (2015), onde há poder, também há subordinação. Ou seja, é falsa a relação que se cria entre o esvaziamento da função estatal de regulamentação com aumento da liberdade, uma vez que o sistema liberal auferir liberdade apenas àqueles que detêm recursos financeiros abundantes, colocando em condição de subalternidade os que não o possuem. O modelo de democracia liberal se mostra como um arranjo jurídico para perpetuar o modelo hegemônico atual. Ainda de acordo com os autores, a democracia é um modelo de governo que necessita da participação igualitária dos grupos constituintes da sociedade para que seja plena. Desse modo, torna-se latente a necessidade de intervenção do Estado nos modelos desleais de concorrência (monopólios e oligopólios) a fim de desmercantilizar a política e as próprias relações econômicas. Um dos motivadores da desmercantilização das comunicações é a atenção necessária à pluralidade de identidades que compõe as sociedades modernas,

tópico que será tratado com maior atenção no debate sobre os elementos da cidadania.

2.3 QUADRO ANALÍTICO: ÓRGÃO REGULADOR INDEPENDENTE COMO POLÍTICA PÚBLICA

Enquanto categorias analíticas associadas aos conceitos de democracia e políticas públicas a serem aplicadas às legislações sobre a mídia de cada um dos países que compõe o escopo deste trabalho, listam-se: 1) expressa garantia à liberdade de imprensa; 2) a existência de órgão regulador, dotado de código de princípios, independente do Estado e do mercado; 3) garantia de efetividade e jurisprudência¹⁰ do órgão regulador sobre pautas relativas à mídia; 4) abertura à governança, à revisões e otimizações periódicas das regulamentações.

Essas categorias analíticas estão voltadas para a identificação de políticas públicas que favoreçam a ampliação e a otimização das democracias em cada um dos Estados considerados, sendo também necessário descentralizar as atenções sobre os códigos legais e considerar análises contextuais sobre a implementação dos códigos e suas efetivações (HOWLETT et al, 2013).

Como enunciado ao longo desta discussão, democracia e liberdade de imprensa são elementos que não apenas se complementam como suas existências plenas dependem uma da outra. Dahl (2015), porém, considera democracia plena como um conceito que se busca atingir e não uma realidade consumada em qualquer lugar do mundo. Para o autor, o que mais se aproxima de uma democracia seria a poliarquia, regimes de governo “substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2015, p. 31), sendo a contestação pública um aspecto necessário à democratização. Em paralelo com a contestação pública, Howlett et al (2013) destaca que políticas públicas não são produções acabadas e irretocáveis, demandando otimizações a cada câmbio que a sociedade sofre.

¹⁰ Efetividade tem sentido amplo, e se refere à obtenção de resultados, enquanto a jurisprudência diz respeito ao alcance do órgão à esfera decisiva sobre a aplicação da lei e dos códigos que lhe dizem respeito. Compreende-se que se o órgão regulador for efetivo, o marco regulatório que o orienta também será; em caso contrário, o código corre o risco de ficar apenas no papel. Com jurisprudência é pensada a capacidade do órgão de emitir decisões autônomas sobre determinado item, isto é, a jurisprudência para julgar e decidir sobre questões que não são expressas em um código. Da mesma maneira que um órgão pode existir e ser inefetivo, ele pode ser jurisprudente e ainda assim prevaricar.

Os elementos de inclusão e contestação pública levantados por Dahl ganham materialidade quando pensados sob a perspectiva de entidades reguladoras independentes, dos governos e dos mercados, em qualquer atividade social. No campo teórico, ainda que sob outro prisma, Habermas (2014) contribui no mesmo sentido de promover a participação direta e deliberativa do cidadão nos debates públicos, enquanto que no campo prático a Unesco emite relatórios constantes alertando para a necessidade da criação de mecanismos de controle social da mídia em todos os países. Desde 1976, na Conferência sobre Políticas de Comunicação em São José da Costa Rica existe a recomendação para que cada país estabeleça Conselhos de Comunicação – independentes – para contribuir no desenvolvimento da mídia. Naquela mesma conferência, os meios de comunicação foram considerados como elementares para o desenvolvimento das identidades nacionais.

A existência formal de uma profissão jornalística, conselhos de imprensa e de comunicação e órgãos reguladores independentes que atuem no desenvolvimento de leis que tanto garantam a diversidade de propriedade quanto estabeleçam um modelo de proteção legal à imprensa são listados como os principais movimentos na seara das políticas públicas com o objetivo de fortalecer a democracia, como afirma Norris (2010). Os apontamentos da autora culminam em uma sociedade civil bem informada e apta a participar do jogo democrático de maneira efetiva – o que vai muito além do momento do referendo eleitoral, pois está concatenado com o que Habermas (2014) defende sobre o papel da imprensa na esfera pública.

No relatório sobre as *Tendências Mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento da mídia*, da Unesco (2016) é feito um alerta aos países sobre a necessidade de elementos legais que deem conta de diversificar a propriedade e o controle econômico da mídia, pluralizar os conteúdos jornalísticos e culturais e garantir a independência tanto dos veículos de comunicação quanto do órgão regulador. A diversificação da propriedade e o estabelecimento de um organismo regulador composto por membros da sociedade civil e de entidades profissionais é um movimento que objetiva amplificar os debates e promover a visibilidade de diferentes pautas, que por vezes se tornam apagadas do debate público.

Para Dahl (2015, p. 44), a inclusão de novas vozes no processo deliberativo reordena o sistema político de forma positiva. Entende-se que as sociedades são compostas por indivíduos diferentes entre si, o que promove heterogeneidade (RUA,

2009) que distingue uma sociedade em sentido amplo de uma comunidade. É por isso que ao se tratar de decisões políticas em uma democracia, a inclusão de representantes de diversos setores da sociedade se mostra promissora para o bem-estar coletivo.

E é considerando a heterogeneidade social que o Relatório MacBride (1993, p. 32), produzido no âmbito da Unesco, destaca os meios de comunicação e a imprensa livre como um elemento importante para as sociedades modernas. Foi somente com a difusão e diversificação dos meios de comunicação que os sujeitos outrora excluídos do debate público, como a classe trabalhadora das indústrias, pode estar melhor informada do que jamais esteve. O Relatório lista oito papéis que considera os principais da comunicação: 1. Informação; 2. Socialização (base comum de conhecimento e ideias, o que favorece a coesão social); 3. Motivação (promover as metas da sociedade a curto e médio prazos); 4. Discussão; 5. Educação; 6. Avanço cultural; 7. Entretenimento; 8. Integração (fornecer a todos uma diversidade de mensagens que ajude a compreender o ponto de vista do próximo).

Essa amplitude da comunicação, no sentido de atingir os membros das comunidades para as quais é produzida, é descrita como um elemento de potencial contribuição para cultivar o respeito aos seres humanos enquanto indivíduos dotados de particularidades e promover a aceitação do *outro* no lugar de “nacionalismos egoístas” (MACBRIDE, 1993, p. 13); outra potencialidade dos meios de comunicação é a promoção do diálogo entre comunidades, culturas e indivíduos. O Relatório frisa, entretanto, que tais potencialidades só são reais se não houver qualquer tipo de restrição imposta aos meios de comunicação de forma que o livre fluxo de ideias seja impedido.

Mendel e Solomon (2011, p. 5), por sua vez, listam sete instrumentos da ONU que defendem a regulação da mídia como garantia da proteção à liberdade de expressão: Carta das Nações Unidas; Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos; Carta dos Direitos da Criança; Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; Carta dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Com base nos princípios defendidos pela ONU, os autores apontam que no Brasil ocorre “ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente”

(MENDEL; SOLOMON, 2011, p. 10). Mendel e Solomon (2011, p. 12) defendem que todos os países, inclusive o Brasil, estabeleçam “um sólido marco regulatório” e “políticas públicas com fortes objetivos e regras quanto a criação de uma autoridade reguladora independente que zelará pelo cumprimento da legislação e dos códigos” com participação ativa da sociedade civil.

Ainda, o Relatório MacBride, que é um dos principais documentos produzidos pela Unesco em relação à mídia e sua implicação social, aponta que

Se reconoce con amplitud que la libertad debe conciliarse con la obligación de obedecer la ley y respetar la libertad de los demás. La contrapartida de la libertad es también su ejercicio con responsabilidad, lo que en el campo de la comunicación significa primordialmente una preocupación por la verdad y el uso legítimo del poder que transmite. (UNESCO, 1980, p. 42).

No item anterior foram traçadas diversas críticas ao modelo liberal de democracia, ou seja, uma democracia ordenada pelas necessidades econômicas. Contudo, a crítica original de Locke não é vã, uma vez que demonstra os perigos da centralização do poder nas mãos do governante e o autoritarismo sempre à espreita. Dahl (2015, p. 64) observa que a promoção de um governo democrático deve contar com contrapesos demarcados ao poder do governante, como mecanismos de controle sobre o aparato militar, da economia, da comunicação e da educação. Considerando essa observação, a proposta do relatório da Unesco assinado por Mendel e Solomon (2011) levanta a possibilidade de criar e colocar em atividade um órgão regulador que escape das deliberações do governo, dos assédios do mercado e não sintonizado com os oligarcas da mídia, mas sim com diferentes estratos da sociedade.

Tanto na perspectiva da Unesco quanto na de Dahl (2015, p. 76), diversidade e pluralidade da mídia são fatores tão elementares para o desenvolvimento de uma sociedade quanto os índices de alfabetização e de leitos hospitalares. Um dos elementos que pode garantir esses princípios é a efetiva existência de um órgão regulador soberano para que as leis aprovadas pelas casas legislativas do país não sejam instrumento político de quem ocupa o poder (MENDEL; SOLOMON, 2011, p. 11). Uma sociedade democrática moderna parte da premissa de que todos os cidadãos têm igualdade em termos de direitos e, então, promover os meios necessários para que os cidadãos subalternizados sejam elevados à condição de igualdade dos demais (DAHL, 2015, p. 91).

3. CIDADANIA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS REQUISITOS MUDIÁTICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS PARA SUA EFETIVAÇÃO

A cidadania é compreendida como o conjunto de direitos que possibilitam ao indivíduo a inclusão e a participação ampla nas esferas de organização social, como o usufruto de direitos civis, políticos e sociais (GENTILLI, 2005). É comum que democracia e cidadania sejam tratadas como elementos indissociáveis, mas nem sempre essa maneira de observar as coisas existiu.

Ao considerar as discussões mais antigas a respeito da cidadania, vê-se em Aristóteles (2017) que o termo tratava de direitos estritamente políticos, que ora também englobavam o que hoje se considera como direitos civis, reservados a uma pequena parcela da sociedade. O estagirita aponta nos livros três e quatro de sua *Política* como cidadão aquele que tomava parte nos assuntos públicos. Nas palavras de Aristóteles (2017, p. 76), “[...] cidadão é aquele cuja especial característica é poder participar da administração da justiça e dos cargos públicos”. Essa distinção de caráter político para classificar quem era ou não cidadão na democracia ateniense se fazia necessária, uma vez que o próprio pensador lembrava que “o cidadão não é o mesmo em todas as formas de governo” (ARISTÓTELES, 2017, p. 77) e tão pouco todo indivíduo que goza de algum direito pode ser considerado um cidadão. Mulheres, crianças e servos tinham seus direitos específicos, mas que não os alçavam à categoria de cidadãos. Esta demandava conhecimento amplo das leis, da arte de governar, além de exigir tempo livre para pensar e debater. Dessa maneira, percebe-se que a cidadania ateniense era restrita aos indivíduos abastados.

Em sentido similar, Soares (2012) aponta que a cidadania sempre careceu de universalidade ao longo da história. Na Idade Média era considerada um recurso de distinção social, ou seja, ser provido dos direitos necessários para participar ativamente da vida pública costumava ser algo tão distante da realidade social que os indivíduos detentores eram considerados representantes de uma classe à parte. O mesmo Soares (2012) destaca que foi somente após as revoluções republicanas que o entendimento sobre a cidadania começa a se modificar e passa a se referir à possibilidade dos indivíduos escolherem seus representantes políticos. Todavia, os exemplos de restrições formais à cidadania não se encontram apenas no passado remoto. Como exposto anteriormente, os casos do Apartheid sul-africano, das

ditaduras militares em Argentina, Brasil, México e Portugal e a perpetrada pelo império japonês excluía camadas de suas populações do direito à manifestação política, às liberdades individuais e de organização civil, do acesso à informação e do suprimento de necessidades básicas, como acesso à saúde e à educação.

Os critérios para a definição da cidadania em democracias são discutidos por pesquisadoras como Becker (2001). Para ela, cidadania é o conjunto de critérios que delimitam quem são e quem não são os membros de uma comunidade, isto é, a sensação de pertencimento, a partilha de valores, história e experiências. Tanto Becker quanto Gentilli (2005), Castro (2008) e Soares (2012) tomam como elementar a conceituação de cidadania feita por Marshall (1967a). Seu entendimento é que a cidadania moderna é composta pela conjunção de direitos civis, políticos e sociais.

3.1 OS DIREITOS DA CIDADANIA E A REPRODUÇÃO DA HEGEMONIA

Os direitos políticos, conforme Becker (2001), Gentilli (2005) e Soares (2012), dizem respeito ao acesso à arena política, com a possibilidade de votar e ser votado para ocupar cargos de representação pública. Já os direitos civis garantem os pressupostos básicos das liberdades individuais em um sistema político, o que em democracias Gentilli (2005, p. 98) chama de direitos contra o Estado, pois limitam a ação deste em prol das liberdades individuais, da livre organização da sociedade civil e da liberdade de imprensa, por exemplo. Nas democracias liberais, a liberdade individual é entendida como valor universal e não como um privilégio. Contudo, quando somados os direitos sociais, isto é, direitos que dizem respeito às necessidades básicas a serem supridas para a dignidade humana, como acesso à saúde, educação, segurança, moradia, aposentadoria e demais requisitos do bem-estar social (POCHMANN, 2017), alguns direitos civis capitalistas tiveram que ser melhor delimitados para evitar conflitos. Como exemplo, Gentilli (2005) aponta para o respeito à diversidade social como um dos delimitadores da liberdade de expressão, que não conta com a prerrogativa de ofender a dignidade humana. Também se nota que os direitos sociais são implementados com a primazia de favorecer a democracia e o exercício da cidadania àqueles cujas garantias civis não são suficientes para elevar todos à condição de igualdade.

Essa questão ganha materialidade quando considerado o cenário de concentração de propriedade da mídia, os impeditivos de acesso à condição de fala dos grupos subalternizados, representações estereotipadas ou a exclusão de culturas. Portanto, a efetivação do direito civil da liberdade de expressão ainda é um desafio a ser superado em países como Brasil, Argentina, México e África do Sul.

Sob o ponto de vista gramsciano, a ausência de diversidade e pluralidade na mídia não são acidentes do percurso de desenvolvimento dos meios de comunicação, mas sim um sistema estruturado por meio do qual são travadas as lutas pela hegemonia (LIGUORI; VOZA, 2017). Ao passo em que a classe dominante, que detém os recursos políticos e econômicos necessários (concessões de rádio e televisão, financiamento de emissoras e do trabalho de profissionais que produzem conteúdo), garante para si os meios de comunicação de maior visibilidade enquanto os demais membros da sociedade são relegados ao apagamento ou a mídias alternativas, dá-se a perpetuação da hegemonia. Ao se discutir a cidadania sob o prisma de Becker (2001), nota-se que esse embate pela hegemonia carrega em si a manutenção de direitos como privilégios em detrimento da universalização. O mais objetivo de todos a ser apontado é a liberdade de imprensa, que se restringe ao modelo burguês predominante na mídia de massa, como destaca Habermas (2014). Por outro lado, de forma não tão objetiva, situam-se as restrições à manifestações culturais não hegemônicas, ao discurso político e a reivindicações de grupos subalternos em escala local ou nacional sobre suas condições de vida. Ainda mais, o silenciamento da mídia de massas sobre pautas concernentes a direitos coletivos e individuais e suas violações causa impacto no que Gentilli (2005) chama de direito a ter direitos, isto é: pela alienação informativa o sujeito não toma conhecimento dos direitos que possui ou dos enxovalhos à sua dignidade que sofre e são tidos como naturais.

Mas pelo ponto de vista de seu funcionamento ideal, a mídia e o que se entende por imprensa livre têm suas existências marcadas pela democracia. Em democracias há direitos e deveres, compromissos formais e intersubjetivamente firmados, sendo destacado o compromisso da mídia em promover o debate de ideias e contribuir para o desenvolvimento humano e social, como destaca Norris (2010). Nota-se que sob todas as perspectivas a mídia ocupa o papel de promotora de direitos, da luta contra injustiças e a favor do desenvolvimento humano. Essa

perspectiva é referendada por meio do Relatório MacBride, que contribui para o debate sobre os direitos e evoca as categorias de diversidade e pluralidade da mídia. De acordo com o Relatório, a diversidade se relaciona com a propriedade da mídia e é um pré-requisito para se atingir a democratização dos meios de comunicação. Em suas palavras, “a diversidade não é o mesmo que o pluralismo de opiniões. As redes de comunicação devem ser tão diversificadas e independentes entre si como as fontes de informação; em caso contrário, a diversidade se torna pura fachada”¹¹ (MACBRIDE, 1993, p. 47).

O relatório preconiza a diversificação dos meios de comunicação e alerta que um sistema de comunicação dependente das instituições de governo pode acabar servindo para controlar e/ou manipular os cidadãos. Portanto, segue o relatório, os sistemas de informação que utilizam diversas fontes contribuem para a ampliação intelectual enquanto aqueles que defendem visão unilateral sobre o mundo conduzem à doutrinação (MACBRIDE, 1993, p. 37). Neste contexto, quando se fala em diversas fontes, não se faz referência a um alto número de sujeitos consultados para produzir uma notícia ou um conteúdo cultural, mas sim de promover uma dinâmica informativa que respeite a heterogeneidade da sociedade e que não sirva apenas como instrumento privado de hegemonia.

Ademais, a vigilância para que não se caia em um monopólio estatal da comunicação deve ser igual ao feito em relação à lógica do mercado. De acordo com o relatório, a crescente dependência dos meios de comunicação em relação a publicidade “tende a produzir uma mentalidade comercial em que o consumo se torna um fim em si mesmo”¹². (MACBRIDE, 1993, p. 39). Para Coronel (2010) tanto a imprensa monopolizada pelo Estado quanto a estritamente comercial precisam de vigilância constante para que promovam a cidadania. À exemplo do que se faz no Relatório MacBride (1993), a autora questiona que tipo de garantia existe que um veículo de imprensa privado e sem qualquer mecanismo de regulação não venha a fazer coberturas baseadas unicamente em seus interesses financeiros. Como resposta à sua própria pergunta, afirma que cabe ao Estado promover uma

¹¹ “*la diversidad no es en todo caso lo mismo que el pluralismo de las opiniones. Las redes de comunicación debieran ser tan diversificadas y independientes entre si como las fuentes de información; en caso contrario, la diversidad se vuelve en pura fachada*” - tradução nossa.

¹² “*tiende a producir una mentalidad comercial en la que el consumo se vuelve un fin en sí mismo*” - tradução nossa.

regulação baseada na liberdade editorial, na pluralidade de vozes e na diversidade de propriedade, mas com atuação sempre presente da sociedade civil.

3.2 QUADRO ANALÍTICO: DIVERSIDADE E PLURALIDADE DA MÍDIA

Neste item são delineadas as questões a serem respondidas para a aplicação das categorias diversidade e pluralidade às legislações e normas da mídia de cada um dos países que compõem o escopo deste trabalho no que aqui se delimita como garantias à cidadania. São elas: 1) São definidos instrumentos que coíbem a propagação de preconceitos?; 2) Há garantia ao espaço de fala às minorias, isto é, garantias à pluralidade de conteúdo?; 3) Há incentivo ou apoio aos meios de comunicação comunitários ou alternativos e à programação local?; 4) São fixados critérios objetivos para pluralidade da programação?; 5) Radiodifusão promotora do bem-estar social enquanto serviço público.

A mobilização dessas questões para aferir a aplicação das categorias de diversidade e pluralidade se justifica por associar elementos que promovem suas efetivações. Gentilli (2005) observa ser sempre possível uma sociedade democrática se tornar ainda mais democrática conforme os direitos são ampliados e os processos de organização civil e de participação política são otimizados, ainda que aqui estes avanços sejam compreendidos como parte de uma batalha contra-hegemônica com ganhos paulatinos. Entre os processos que merecem atenção constante, como já enunciado, estão a produção e a difusão de informações, sejam elas factuais ou de cunho cultural. Nenhuma sociedade moderna é possível sem a mediação informativa do jornalismo (GENTILLI, 2005, p. 125), que não apenas supre a necessidade de atingir um grande número de pessoas com a informação, como também insere o indivíduo em uma comunidade por meio da mobilização informativa. Com comunidade, Gentilli (2005) e Becker (2001) apontam para o compartilhamento de informações, símbolos, significados e interesses comuns.

O acesso à informação também conta com uma função instrumental, isto é, trata-se do caminho pelo qual se torna possível a efetivação dos direitos civis e políticos (GENTILLI, 2005). A exigência da cidadania por informação abundante e diversa ocorre porque para um sujeito se situar no mundo em que vive, compreender sua posição social e as ocorrências que de uma forma ou de outra o afetam, é

necessário que seja provido dessas informações. Da mesma maneira, quando se trata de grupos civis organizados, a demanda por informações sobre as deliberações na esfera da representação política e sobre a realidade social se mostra de significativa importância para a elaboração de opiniões e para a organização de ações. Nas democracias, cabe ao jornalismo, através dos meios de comunicação, levar aos cidadãos as informações pertinentes para suas vidas, desde a prestação de serviço sobre a condição do trânsito até o desvelamento de casos de corrupção. A mídia, em si, é um instrumento da sociedade civil, como discutem Liguori e Voza (2017), que age em nome dela. Por fim, Gentilli (2005) lembra que o acesso à informação está, ora mais ora menos, relacionado com todos os direitos em uma cidadania moderna, pois é somente quando munido de informações fidedignas que o sujeito se encontra em condições de julgar o que é melhor para si e, então, exigir a efetivação dos direitos que lhe cabem.

Como debatido por Gentilli (2005) e Becker (2001), nota-se que o direito à informação possui características emancipatórias, isto é, oferece ao sujeito uma possibilidade de refletir sobre o mundo em que se encontra e nele deliberar. Todavia, é necessário aprofundar esta discussão no seguinte sentido: acesso à informação não é suficiente para fazer um cidadão caso tal informação seja provida de modo unilateral, singular.

A pluralidade e abundância da informação são elementos considerados, uma vez que informação sem pluralidade tende a ser tão danosa quanto sua ausência, como explica Moraes (1997, p. 12), ao dizer que quando as mídias legitimam a “ideologia do mundo sem fronteiras”, buscam homogeneizar o entretenimento e os padrões de consumo. A informação centralizada, observa Vilches (1997), é o antônimo do que se espera de um sistema de comunicação voltado à cidadania.

Diferente do modelo de produção noticiosa e cultural centralizado, o pluralismo toma como prerrogativa a admissão da coexistência, em qualquer sociedade, de opiniões políticas e religiosas, de comportamentos culturais e formas de viver e de se expressar diversos, que não seguem a linearidade de uma mesma matriz. Laclau e Mouffe (2015, p. 252) são autores que defendem a pluralidade em seu sentido mais abrangente possível, uma pluralidade radical que por si própria dê conta de garantir a existência e repercussão de diferentes formas de pensar e expressar a vida cotidiana e na política institucional.

Destaca-se que dentro de uma mesma sociedade existem contradições, diferentes comunidades que não se relacionam pela geografia, pelo comércio ou pelos costumes. Uma mesma sociedade é capaz de comportar diferentes culturas e suas relações nem sempre são harmônicas. Como já debatido na seção sobre a hegemonia, harmonia é algo que pouco se vê quando se trata de um ambiente de exploração e constante luta da identidade e da forma de viver. Dahl (2015, p. 112) utiliza a expressão “pluralismo subcultural” para elencar a necessidade de lançar vistas e políticas de inclusão aos grupos excluídos.

Ainda hoje, conforme a leitura de Sodré (2005), destaca-se um considerável contingente ao qual a cidadania plena ainda é negada. A esse contingente dá-se o nome de minorias, que pode parecer como um paradoxo na medida em que em sociedades como a brasileira, são a maioria da população. Negros, indígenas, mulheres e homossexuais são os principais representantes do que se entende por minoria, que são minoria em relação à voz ativa nas instâncias decisórias do Poder. Ainda que as democracias permitam seu direito ao voto, ao trabalho e à seguridade, é-lhes negada a possibilidade de decidir sobre as políticas que lhes dizem respeito, ato contínuo não têm acesso à produção informativa que lhes calhe ou à irradiação de manifestação cultural que lhes represente.

Sodré (2005) rememora o pensador prussiano Immanuel Kant, para quem menor é aquele sem acesso à fala plena, e argumenta que a grande luta das minorias se dá pelo reconhecimento social de seus discursos, isto é, o reconhecimento da legitimidade e de seus lugares na sociedade – que historicamente é negado. O autor lê as lutas das minorias pelo prisma da hegemonia gramsciana, afirma que produzem discursos e ações com o objetivo de transformar o ordenamento das instituições e organizações. Do mesmo modo, Barbalho (2005) destaca o preponderante papel da mídia no escanteamento das minorias, cujas vozes são silenciadas nos jornais ou produções artísticas ou, então, reproduzidas sob o filtro da elite hegemônica.

O mesmo Barbalho traça questionamentos ao modelo liberal de cidadania, tal como anteriormente aqui se questionou o modelo liberal de democracia. Para o autor, liberalismo e democracia não são nem podem ser considerados como correlatos, uma vez que se mostra ser uma falácia a defesa liberal de que a

liberdade é um direito natural. Esse mesmo direito que nas democracias liberais torna-se restrito aos detentores do capital e adeptos da cultura dominante.

Conforme o aqui exposto, fica demarcada a necessidade da pluralidade de pautas, vozes e enfoques na mídia para que os direitos da cidadania possam ser efetivados pelos sujeitos munidos da informação necessária, além de possibilitar a repercussão de diferentes manifestações culturais e identidades, de fato inserindo os sujeitos em comunidades – que não são voltadas à mera satisfação de ordem econômica.

4. APRESENTAÇÃO DOS SISTEMAS DE MÍDIA

Neste capítulo é realizado um levantamento histórico e legal de cada um dos países considerados neste trabalho. O objetivo deste movimento é ofertar a possibilidade de compreensão acerca da complexidade social, política e histórica de cada contexto que aqui se expõe. Optou-se por apresentar os países seguindo a ordem alfabética, com exceção do Brasil, que aparece ao final do capítulo. A escolha por deixar a apresentação do quadro brasileiro para o final ocorre para que seja possível estabelecer parâmetros de comparação entre os contextos.

4.1 ÁFRICA DO SUL

A África do Sul possui uma história política e social complexa e que se aproxima de forma significativa com o que se verifica na Argentina, no México, em Portugal e no Brasil. Guardando-se as idiossincrasias de cada um desses países, todos atravessaram o século XX sob ditaduras por algum período. No caso sul-africano a ditadura do Apartheid (1948-1984) foi responsável por efetivar o paralelismo político, que por sua vez resultou na ausência de pluralidade midiática, a exclusão da população negra nos espaços de fala e detração de suas culturas.

A relação entre sociedade política (Estado) e sociedade civil (imprensa, população) foi pouco prestigiosa até a redemocratização do país em 1994. O regime ditatorial do Apartheid, além de promover a violência direta com a segregação baseada na cor da pele, baixou 120 leis sobre a mídia. Essas normativas se caracterizavam por fundamentos antidemocráticos, como o cerceamento das liberdades de imprensa e de expressão, a proibição de conteúdos que representassem as culturas locais do país e a imposição do inglês como idioma oficial do país e da mídia em um país de variadas matrizes idiomáticas (HADLAND; THORNE, 2004).

O paralelismo político sobre os meios de comunicação encontrou maneiras indiretas de afetar o conteúdo da mídia, como na exigência de diploma em curso superior para trabalhadores do setor, ato contínuo cursos superiores e o conhecimento técnico passaram a ser restritos aos brancos. Como reflexo imediato houve a ausência de profissionais negros na mídia, como explica Botma (2012), o que causa efeito na anulação da diversidade de vozes e representações na mídia.

De acordo com o autor, que também leciona em um dos cursos de comunicação do país, a democracia e a diversidade na mídia naquele país perpassam a questão de haver profissionais de diferentes etnias em atuação. Conforme o regime perdia força, já na última década do século passado, começou maior liberalização das leis discriminatórias. Com isso, de 1991 a 2008 houve incremento de 334% no número de negros graduados no ensino superior e, especificamente no curso de Jornalismo da Stellenbosch University, onde Botma leciona, 1/3 dos graduados em Jornalismo nesse período são negros. Os números indicam avanço inegável no acesso da população negra sul-africana aos espaços de produção midiática, porém o autor destaca que apenas esse avanço seria insuficiente para reparar as máculas históricas (BOTMA, 2012), sendo necessária a reformulação do sistema de comunicação como um todo.

Diz-se isso porque os indicadores apresentados pelo autor também demonstram que o grau de dificuldade enfrentado por negros na prova de admissão à universidade é consideravelmente maior do que o dos brancos. A primeira barreira que Botma (2012) apresenta é a idiomática, uma vez que a prova de admissão dá maior peso aos falantes fluentes do inglês, sem considerar que nos diversos grupos étnicos que formam o país há uma série de variações do idioma nativo. Além disso, a prova considera o conhecimento do estudante em cultura geral, onde se apresenta outro problema: não há igualdade entre os estudantes, uma vez que a cultura dos grupos étnicos negros possui amplo histórico de desvalorização, perseguição e ausência de representatividade na mídia; sendo os estudantes negros levados a responder uma prova sobre uma cultura geral que sequer engloba suas próprias culturas. A cultura geral é um eufemismo para cultura eurocêntrica hegemônica.

A realidade sul-africana deixa cristalino algo que por vezes precisa ser esmiuçado para compreensão em outros países: a mídia como vetor de uma hegemonia cultural. Não apenas o que é emitido, mas sobretudo os temas sobre os quais a mídia fala é crucial para que determinada cultura se estabeleça como hegemônica (MORAES, 2010). O que ocorreu durante todo o período do Apartheid foi a aberta exclusão total e criminalização das diversas matrizes culturais que se encontravam na África do Sul. Após décadas de diária promoção da cultura europeia e exclusão das culturas nativas, as identidades individuais e coletivas são influenciadas e remodeladas.

O Apartheid concentrou a produção midiática em uma grande empresa estatal, a *South African Broadcasting Company* (SABC), que continua sendo a maior empresa de comunicação do país mesmo quase 30 anos após o fim da ditadura. Nos dias correntes, conforme elenca Bussiek (s.d.), todas as estações estatais, seja de rádio ou de televisão, devem prestar serviço público e preconizar a pluralidade em todas as suas expressões, algo muito diferente do que foi o uso prático dessas empresas, que operavam como aparelhos de manutenção da hegemonia político-cultural e assim educavam a sociedade civil para pensar e agir dentro das perspectivas do regime – função descrita por Liguori e Voza (2017).

Com a queda do regime foram consumadas mudanças estruturais no sistema de comunicação. Desde os atos legislativos de 1993, que visavam democratizar o país, uma nova Constituição e leis específicas para a comunicação foram escritas com o objetivo de regulamentar o setor e impedir que a discriminação e quaisquer outros ataques à democracia tornassem a ocorrer (HADLAND; THORNE, 2004). Além da rede pública SABC, o país conta com emissoras de rádio e televisão independentes e comunitários, semanticamente aglutinados sob o termo “*small media*”, e também emissoras comerciais privadas.

O período de redemocratização do país foi marcado por constantes lutas sociais e no campo teórico em nome do estabelecimento de formas de mídia independentes e democráticas, o que foi conquistado tanto em leis específicas quanto como direito constitucional (HADLAND; THORNE, 2004). Com o objetivo de promover o jornalismo e a cultura das populações marginalizadas pela ditadura, a preferência das concessões de rádio e TV passou a ser aos meios comunitários, que hoje formam a ampla maioria do país (MENDEL; SOLOMON, 2011).

Algo destacado por Bussiek (s.d) é que a África do Sul se mostra como uma exceção na região Sul do continente africano no que tange à liberdade de imprensa, uma vez que a maioria dos países fronteiriços apresentam situação política e social conturbada, com governos autoritários, ditatoriais e que reprimem os direitos civis e a liberdade de imprensa. Além disso, o texto de Bussiek chama a atenção para o fato de que a África do Sul conta com um setor de comunicação muito mais desenvolvido do que o de seus vizinhos regionais, bem como uma legislação muito mais democrática, com entidades reguladoras independentes do governo e constitucionalmente garantidas.

A questão das entidades reguladoras é um ponto importante destacado pela Unesco em relatório assinado por Mendel e Solomon (2011). Para os autores, uma democracia saudável necessita que o paralelismo acima descrito seja evitado, bem como os monopólios e oligopólios econômicos, que dilapidam a pluralidade e a diversidade. O relatório orienta, portanto, que a regulamentação e a regulação dos meios de comunicação ocorra por um órgão independente do governo e das pressões econômicas, que seja orientado por princípios democráticos, pluralidade e diversidade.

Assim sendo, pode-se dizer que a África do Sul segue os preceitos do relatório da Unesco. O sistema de comunicação do país conta com um amplo sistema de regulação. Atualmente a Independent Communications Authority of South Africa (Icasa) é o órgão máximo de fiscalização e controle das mídias pública, privada e comunitária do país. Tem como incumbências a concessão de licenças de operação, a fiscalização dos meios de comunicação com base nas normativas legais em vigor e a aplicação de punições. Um dos princípios estatutários do Icasa é a democracia nas comunicações, que se atinge com a mídia cidadã e plural.

Bussiek (s.d) destaca outros dois elementos. Um deles se refere a legislação sul-africana estar em conformidade com a Carta Africana de Direitos de Radiodifusão e Televisão e também que os conselhos profissionais nacionais são instituições importantes para punir maus profissionais e proteger a classe de possíveis ataques do Estado.

No rumo da preocupação com a democracia e a pluralidade, o país conta com uma Comissão para a Equidade de Gênero desde 1996, que tem por objetivo dar proporcional acesso a homens e mulheres ao mercado de trabalho – e em se tratando de mídia, pluraliza-se a representação identitária (HADLAND; THORNE, 2004).

Como preconiza a Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011), a seleção dos membros do ICASA é feita de forma pública, com uma lista desenvolvida e aprovada pelo Congresso, que remete os nomes eleitos à escolha do Presidente da República, de acordo com a Lei de Radiodifusão da África do Sul. O órgão é composto por três membros executivos e 12 não-executivos. Caso o chefe do Executivo não concorde com os nomes indicados, pode rejeitar toda a lista, sendo assim necessário que o congresso proceda com uma nova seleção, como explicam

Mendel e Salomon (2011). Com relação às emissoras públicas, os autores destacam que a Lei de Radiodifusão é mais restrita, uma vez que o corpo diretivo deve ser nomeado “por sua *expertise* e por seu compromisso com diversos valores positivos, como justiça e liberdade de expressão” (MENDEL; SOLOMON, 2011, p. 49). Os diretores também devem estar de acordo com a representatividade dos vários grupos que compõe a população, não podem ter qualquer tipo de condenação judicial ou conflitos de interesse. A lei ainda estabelece que esses profissionais somente podem ser removidos do cargo antes do término do mandato de quatro anos por decisão dos membros do próprio corpo diretivo.

O Icasa é a principal autoridade da comunicação do país e legalmente o órgão tem obrigações a cumprir, como promover o acesso ativo à informação de requisições de licenças de operação, prestação de contas e deve impor cotas de produção local a cada licença que concede – sendo que no mínimo 35% do conteúdo televisivo deve ser de origem nacional, tal como 20% das músicas nas emissoras de rádio (MENDEL; SOLOMON, 2011).

No que mais diretamente concerne à regulamentação da mídia, a propriedade das empresas de comunicação é dividida em dois polos em cada empresa: o polo financeiro e o polo editorial. De acordo com as normas do país um não pode ter gerência sobre o outro (MDDA, 2009), contudo não se explica de que maneira é garantida essa não ingerência.

O atual instrumento regulatório sul-africano surge de um movimento nos anos 1990 que criou órgãos reguladores com o objetivo de democratizar os meios de comunicação. Com o passar do tempo esses órgãos foram fundidos com o objetivo de centralizar as tomadas de decisão e evitar ambiguidades. O primeiro órgão regulatório foi o *Independent Broadcast Authority* (IBA), que teve como uma de suas primeiras ações privatizar algumas das emissoras da SABC com o objetivo de abrir o mercado de comunicação no país, então regido pelo monopólio estatal (MDDA, 2009). Apesar da privatização de emissoras, a SABC conserva a hegemonia no país, com 18 estações de rádio e três de televisão – além de transmitir em todos os idiomas falados na África do Sul e de ter penetração internacional.

O segundo movimento dos órgãos reguladores se deu na aurora dos anos 2000, quando o IBA se fundiu com outro órgão regulador, o Satra, para então criar o Icasa (*Independent Communications Authority of South Africa*) que hoje é o principal

coordenador da comunicação no país. Toda mídia eletrônica estabelecida na África do Sul deve seguir as regras do Icasa desde uma normativa legal publicada em 2005 (MDDA, 2009). Em casos de emissoras de TV e rádio, é necessária a aprovação do órgão para o sinal ir ao ar.

Neste ponto, uma diferença importante se registra em relação ao Brasil: a renovação das licenças de operação dos canais de televisão e rádio ou a outorga de novas licenças é de responsabilidade exclusiva do Icasa que, distinto do Brasil, tem histórico de licenciar menos de 10 emissoras por ano devido a série de exigências impostas (que serão vistas na seção de análise), sendo que a maioria são comunitárias (MDDA, 2009). As renovações de licença ocorrem mediante abrangente verificação de como a empresa de mídia atuou durante o período e não são raros os casos das licenças não serem renovadas (MENDEL; SOLOMON, 2011).

Outro órgão independente do governo é o *Media Development and Diversity Agency* (MDDA), que publica relatórios periódicos sobre a situação dos meios de comunicação no país e procura orientar políticas que visam ampliar a diversidade e o desenvolvimento da mídia e suas referentes políticas públicas.

Por mais que se tenha explicitado os avanços na regulamentação da mídia sul-africana com vistas à promoção da pluralidade, diversidade e da cidadania, o país não está livre de desafios e contradições a serem superados. Entre as 16 emissoras existentes no sistema comercial de televisão, verifica-se a existência de oligopólios que, na realidade, direta ou indiretamente controlam as 16 estações e outros grupos.

No relatório da MDDA (2009), é nítido que a propriedade cruzada dos meios de comunicação é uma realidade no país. Das sete maiores empresas de comunicação (SABC, *The Independent Newspapers Group*, *Avusa*, *Naspers*, *CTP/Caxton*, *Primedia* e *Kagiso Media*), a maioria das ações de duas delas (*Avusa* e *Naspers*) está cotada na bolsa de valores (*Listed Company*) com número de acionistas-proprietários não controlado, o que lhes dá o domínio de ao menos 116 jornais, 69 revistas e as 5 maiores editoras do país. O que também se observa é que seis desses sete grupos (exceção é a SABC) controlam a maior parte da audiência dos jornais do país. Portanto, nota-se uma contradição clara: ao mesmo tempo em

que se pulverizam emissoras comunitárias e produções independentes, a audiência está concentrada em um reduzido grupo de empresas comerciais.

Ainda assim, o relatório do MDDA (2009) afirma que a propriedade dos meios eletrônicos no país é altamente controlada pelo Icasa, existindo até hoje apenas uma emissora de TV comercial privada no sistema aberto (E.TV) e 4 comunitárias, ficando as restantes liberadas para trabalhar apenas no circuito fechado. Porém, o país conta com apenas um provedor de TV via satélite, a *MultiChoice*, que por sua vez é proprietária de cinco emissoras.

Angelopoulos e Potgieter (2013) aplicaram as fórmulas de aferição de concentração de propriedade C4, HHI e Noam Index sobre os mais recentes dados acerca da propriedade da mídia na África do Sul. O texto data de 2013, mas foi indicado para esta pesquisa pelo MDDA como demonstração fidedigna de como a mídia se organiza no país ainda em 2022. Um dado importante que os autores destacam é que os mesmos conglomerados que dominavam a mídia sul-africana antes de 1994 permaneceram após a redemocratização.

A concentração de propriedade da mídia sul-africana ocorre em todos os segmentos. Entre os jornais impressos, o grupo *Media24*, controlado pelo conglomerado Naspers, possui 50 periódicos, incluindo o líder de vendas *Daily Sun*. Entre os impressos, o segundo maior grupo é o Caxton/CTP, com número maior de títulos (80) porém com menor circulação por sua linha editorial comunitária – com isso se percebe que o jornalismo comunitário na África do Sul foi industrializado. O grupo *Independent News and Media* tem suas ações abertas nas bolsas de valores de Londres e da Irlanda, fazendo parte do conglomerado anglo-americano *Argus Group*. Por fim, a menor delas no ramo impresso é a Avusa, que teve origem com investimentos do grupo *Times Media* (ANGELOPOULOS; POTGIETER, 2013).

Já na televisão e no rádio, principais meios para este trabalho, o monopólio estatal da SABC é histórico. Na TV, a SABC por muito tempo sequer teve concorrentes. Em 1984 surge a Bop TV, emissora criada dentro do movimento *Black-press*, isto é, jornalismo feito por negros para negros, contudo nunca atingiu mais que 2% de audiência (ANGELOPOULOS; POTGIETER, 2013, p. 310). Em 1986 é criada a TV fechada via satélite no país por iniciativa de um criador de conteúdo, o M-Net. Até 2007 esse canal contava com uma janela de exibição aberta das 17h às 19h, ainda que nunca tenha incomodado a líder no quesito de audiência.

Foi apenas em 1998 que surge o primeiro concorrente da SABC, a E.tv, que se torna a segunda maior rede de televisão do país a partir de 2001. Ainda assim a audiência é díspar: os canais da SABC concentram 67% enquanto a E.tv fica com 33%. A E.tv é gerida pela *MIDI Television*, que pertence à *Hosken Consolidated Investments* (63%) e a outros acionistas minoritários.

A TV fechada, por mais que conte com audiência restrita, é o único espaço onde as pessoas podem encontrar mais de duas fontes de informação. Isso porque o já citado *MultiChoice* (propriedade de Naspers e M-Net) oferta os sinais da BBC, RAI e *Deutsch Welle*, como elencam Angelopoulos e Potgieter (2013, p. 311). A dificuldade que novos atores enfrentam para ingressar nesse negócio é nítida quando se observa o cenário de 2007 em diante, quando quatro novos serviços foram idealizados. Um deles era o *Walking on Water*, iniciativa da e-Sat que até os dias correntes não entrou em operação. Outra iniciativa foi de um novo servidor, a *Telkon Media*, propriedade da Telkon, que monopoliza o serviço de telecomunicações no país, mas não conseguiu competir no segmento da TV fechada e vendeu sua subsidiária para a *Shenzen Media* e para a Super5 (que agora dá nome ao serviço). Outra empreitada foi do grupo *On Digital Media*, que lançou o serviço de TV por assinatura TOP-TV, que faliu pouco depois. A África do Sul, explicam os autores, nunca teve serviço de TV a cabo pois a Telkom detém o monopólio do serviço mas nunca o colocou em atividade.

O rádio, presente no país desde os anos 1920, foi monopolizado pela SABC a partir de 1936, com o objetivo de seguir o molde da britânica BBC. Até 1995, por conta da ditadura, eram permitidas apenas emissoras musicais e somente a SABC emitia informações, controladas pelo governo. Foi justamente em 1995 que cada uma das centenas de comunidades que compõe o interior da África do Sul passaram a ter o direito de contar com uma emissora comunitária de rádio. Em 1996, seis emissoras da SABC foram privatizadas e no ano seguinte oito novas estações comerciais foram licenciadas.

Mesmo havendo muito mais emissoras comunitárias do que comerciais, representam apenas 2% do faturamento da mídia no país, comentam Angelopoulos e Potgieter (2013). Os autores também elucidam que apenas três grupos dominam a audiência e o faturamento radiofônicos no país: SABC, em primeiro, *Primedia* e *Kagiso Media* em segundo e terceiro lugares. A Primedia pertence a três

conglomerados estrangeiros: *Kirsh Consortium, Brait SA e Mineworkers Investment Company*.

Na internet, cujo senso comum aponta para maior diversidade uma vez que todos podem publicar e serem vistos, a concentração segue o mesmo molde do jornalismo impresso, com domínio das mesmas empresas jornalísticas. Angelopoulos e Potgieter (2013) ilustram com o seguinte ranking: a concentração de propriedade é elevada em todos os meios, na televisão (100%), no rádio (95%), nos jornais (93%), online (89,8%) e nas revistas (61%) de acordo com os cálculos do ranking de concentração C4.

As contradições entre o objetivo das políticas públicas no país e sua efetivação ficam claras quando são descritas como voltadas tanto a garantir o máximo de pluralidade na mídia quando a promover o acesso da população a ela, uma vez que o acesso à mídia e às telecomunicações são entendidas como parte do desenvolvimento do país (HADLAND; THORNE, 2004, p. 45, 65). Porém, elencam as autoras, ainda que os meios de comunicação no país sejam orientados por diretrizes democráticas, os pequenos meios comunitários e independentes, são escanteados pelo poderio econômico e alcance da mídia comercial.

Atualmente a África do Sul conta com uma regulamentação abrangente e cujas normas centrais constam no *Broadcasting Act*, de 1999. Centralização normativa esta que é indicada em relatório da Unesco (2016) como mecanismo para evitar ambiguidades e contradições entre regulamentos diversos. Essa lei abrange todos os instrumentos de sua antecessora, o IBA, sigla do *Independent Broadcasting Authority Act* (1993), que regulamentava o então órgão regulador do país, substituído na virada do século pelo Icasa. Mas vai ainda além do que estava previsto no IBA, com a introdução do controle de propriedade, por exemplo. O Icasa se configura como importante instrumento regulatório, responsável por aplicar as diretrizes inscritas no *Broadcasting Act*. Sua sigla significa *Independent Communications Authority of South Africa*, criada no ano 2000 como órgão centralizado de fiscalização e controle das telecomunicações e da radiodifusão, que será tratado adiante com maior atenção.

4.2 ARGENTINA

A Argentina é um país sul-americano e, como tal, não foge à regra da realidade dos meios de comunicação no continente de ter o setor de comunicação altamente concentrado e conservador (MAUERSBERGER, 2012; MONJE, 2014). Em 2009 foi aprovada a lei que ficou conhecida como *Ley de Medios*, que promoveu mudança legal significativa na organização dos meios de comunicação daquele país. Antes de avançar sobre os efeitos da *Ley*, é importante contextualizar a maneira como se organizava a mídia, a política e a sociedade argentinas até então.

Mastrini e Becerra (2006) apresentam o panorama dos meios de comunicação argentinos, tanto da radiodifusão quanto do setor das telecomunicações, que em determinado momento estreitam tanto sua proximidade que acabam por se confundindo. Os autores relatam que a mídia Argentina remonta seu desenvolvimento às primeiras décadas do século XX, quando começou a se desenvolver a indústria cultural do país, embora o termo “país” possa ser considerado exagerado devido à concentração dessa indústria na capital, Buenos Aires. Tal desenvolvimento, principalmente dos jornais impressos e da indústria editorial (livros e revistas) se deu em conjunto com o avanço da alfabetização, que chegava a 96% da população.

Contudo, conforme salientam Mastrini e Becerra (2006), o estado ditatorial das décadas de 1970 e 1980 provocou sérias interferências na efervescência midiática do país, como a censura aos jornais, o prejuízo aos salários dos trabalhadores (em geral, não apenas da mídia) e os benefícios concedidos aos magnatas donos de meios de comunicação que prestavam apoio ao governo irradiando notícias, informações e demais conteúdos que educavam a opinião de acordo com os interesses do regime. O fim da ditadura foi acompanhado pelo fim da censura política direta sobre os meios de comunicação, contudo a coerção econômica promovida pela política neoliberal do presidente Carlos Menem, eleito na aurora dos anos 1990, contribuiu para impedir a também democratização dos meios de comunicação.

Foi sob o governo de Menem que a Argentina passou por grandes modificações nos anos 1990, com o setor de comunicações amplamente afetado. A indústria livreira, então conhecida pelas grandes vendagens e publicação de vasto

número de títulos por ano foi impactada com a política de paridade cambial – com o papel cotado em dólar, subiam os custos de produção.

Já com relação ao rádio, meio de comunicação com alta penetração no país, atingia 99% do território. Ainda que não houvesse uma rede nacional de emissoras, muitas das estações locais apenas repetiam o sinal de Buenos Aires, como se ilustra no caso da Rádio Nacional, emissora estatal com 40 repetidoras de sinal espalhadas pelo país.

No caso da televisão, o alcance é similar ao do rádio, com cobertura de 98% do território e nenhum canal de alcance nacional, mas com emissoras locais que não mais que retransmitiam o sinal de Buenos Aires. Quanto ao número de emissoras, este se mantinha estável desde os anos 1970. Como o estatuto que regia as emissoras de televisão se mantinha em vigor desde 1980, as reformas neoliberais da década seguinte não reduziram o volume de produções nacionais na televisão.

As pressões da sociedade civil por reformas no setor de comunicação nunca cessaram. O que levou ao gradual crescimento de um movimento da sociedade civil organizada desde meados de 2004, que exigia a reformulação completa das leis de comunicação do país. Em 2009 o movimento recebeu o apoio necessário do Executivo para que suas pautas fossem adiante e no mesmo ano foi aprovada a lei número 26.522/2009, com o nome *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*, que se popularizou sob o apelido de *Ley de Medios*. Mauersberger (2012, p. 589) chama o processo que culminou na aprovação da lei de uma “luta de Davi e Golias” devido à discrepância de forças entre os conglomerados e a sociedade civil organizada.

Na Argentina, no Brasil, no México ou em qualquer outro país os meios de comunicação fazem parte de uma estrutura imprescindível à democracia, uma vez que a possibilidade de participação democrática exige informação abundante e plural. E é por conta disso que a Lei de Meios se tornou um ponto de referência regional para os debates sobre a mídia, como salienta Mauersberger (2012), uma vez que com ela se realizou um movimento sem precedentes na região de enfrentamento aos conglomerados, da redistribuição do espectro radioelétrico, do fortalecimento da radiodifusão pública, comunitária e universitária e da exigência de conteúdo plural e cidadão (MOREIRA, 2013; BIANCO et al 2014; MONJE; ZANOTTI, 2015). A reserva de 33% do espectro para emissoras comunitárias é um marco no

sistema de mídia argentino, uma vez que até 2009, a lei que regia a comunicação era fruto da ditadura e criminalizava a radiodifusão comunitária. A partir da Lei de Meios, portanto, deixou de haver limitação de potência às emissoras ou de meios para obtenção de recursos, inclusive havendo a possibilidade de receptor recursos do governo (MOREIRA, 2013).

Entre as disposições da Lei, é possível citar o retorno da regulamentação da distribuição de licenças; o fim da exigência de registro como empresa comercial para concorrer a licenças; reserva de espectro para emissoras públicas e estatais, privadas com e sem fins lucrativos, emissoras provinciais e municipais, universidades nacionais e grupos indígenas; limites à propriedade cruzada (máximo de 10 canais por controlador com abrangência nacional e um local); criação de órgão independente para fiscalizar a comunicação (MAUERSBERGER, 2012; MONJE; ZANOTTI, 2015).

Outro elemento importante da Lei de Meios foi a reunião dos meios estatais de comunicação sob a tutela de uma nova empresa: a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA), com o objetivo de desenvolver o sistema de comunicação no país de modo amplo e democrático – inclusive com a emissora trabalhando em um modelo de administração que se enquadra melhor como público do que como estatal (MACRORY, 2013; BIANCO et al, 2014). A direção da RTA continua a ser vinculada ao governo, porém agora com um Conselho Consultivo Honorário para exercer controle social sobre a emissora, contando com 16 integrantes: seis do governo e do Legislativo, indicados por faculdades nacionais de Jornalismo, sindicatos do setor, ONGs e outros, sendo o presidente escolhido pelos deputados, com mandato de quatro anos (BIANCO et al, 2014); porém, até o momento em que os autores escreveram o artigo, o Conselho ainda não havia saído do papel. O sustento da RTA também ficou definido pela Lei, tendo a emissora direito a 20% do imposto pago pelas concessionárias privadas, verbas do fundo da *Ley de Presupuesto Nacional*, publicidade, patrocínios e doações.

As emissoras universitárias¹³ constituem outro grupo que foi valorizado com a Lei de Meios. Elas são consideradas estratégicas para atingir os objetivos da comunicação local e cidadã diversificada, como ressaltam Monje e Zanotti (2015). Os autores destacam que essas emissoras descentralizam a produção de conteúdo

¹³ Licenças restritas às universidades públicas.

de Buenos Aires. Duas emissoras do tipo já existiam desde os anos 1960, somadas a mais quatro até 2014 e outras quatro em 2015. Atualmente o país conta com 39 centros de produção audiovisual dependentes de universidades em 22 das 23 províncias e todas as universidades produzem conteúdo, porém nem todas tinham meios para transmitir por conta própria. Os dados que os autores trazem mostram que 82% das emissoras tinham mais de mil horas de arquivo a exibir. Esse modelo de emissora, explicam Monje e Zanotti, visa oferecer à população conteúdos informativos e científicos (de forma acessível) que em geral ficam de fora das programações comerciais.

Os oligopólios nas comunicações sempre foram uma realidade no contexto argentino. O principal deles é o do Grupo Clarín, considerado um dos grandes beneficiados pela ditadura que ajudou a sustentar enquanto aparato de hegemonia. Mesmo com o fim da ditadura, as reformas dos anos 1990 reforçaram a atuação das grandes empresas nacionais e se mostraram como iminente perigo às pequenas por conta do fim das barreiras à concentração de propriedade¹⁴. E o principal beneficiado com a nova política nacional foi o Grupo Clarín, que naquele momento já dominava 30% do mercado, enquanto outras 120 empresas disputavam 37%, para se ter um parâmetro. Uma das emissoras de TV do Clarín, o Canal 13, junto com outras três emissoras (uma delas estatal) concentravam 96% de toda audiência. No caso da distribuição de recursos publicitários, os três canais privados ficavam com 46% de todo o montante – os 54% restantes se dividiam entre as outras 40 emissoras de TV do país.

De acordo com Mastrini e Becerra (2006), o poderio econômico do Grupo Clarín se estende por todos os nichos da comunicação argentina, desde o jornal impresso, passando pelas salas de cinema e chegando na internet. Em 1999 o grupo novaiorquino Goldman Sachs passou a ter 18% de participação nos negócios do Clarín, o que significou um vultoso aporte financeiro de valores não revelados oficialmente, mas que garantiram a revitalização das atividades do tradicional grupo de comunicação. Dentre o poderio do Clarín, pode-se citar o jornal homônimo (de maior circulação em língua espanhola no mundo), é o segundo maior operador de TV a cabo do país através da Multicanal, duas das quatro maiores emissoras de

¹⁴ Mauersberger (2012, p. 591) elenca que a partir de uma normativa legal de 1999, o número permitido de concessões por empresa subiu de quatro para 24, o que ao autor caracteriza uma “desregulação selvagem” do sistema de comunicação audiovisual.

rádio da capital (Mitre e FM 100), principal dono da DirecTV, diário esportivo Olé, a maior provedora de internet do país (Ciudad Internet), monopoliza o provimento de papel jornal, além de dezenas de outras empresas menores de controle próprio ou nas quais é acionista. Verifica-se que o empreendimento do Clarín se caracteriza como o principal concentrador de propriedade da Argentina em todos os sentidos: vertical, horizontal e de propriedade cruzada.

Outro grupo de importância no desenho do campo comunicacional argentino descrito por Mastrini e Becerra (2006) é a Telefonica. Esta passa longe de ter a influência direta realizada pelo Clarín, que produz conteúdo em todas as mídias, contudo seu faturamento é maior devido ao posicionamento estratégico de monopolizar as telecomunicações em metade do país. Além de operar os sinais de celulares e internet móvel, o grupo controla a até então principal emissora de televisão do país em audiência através de associações. Diferente do Clarín, que pertence a duas famílias argentinas e tem apenas um grande investidor estrangeiro, a Telefonica pertence a uma companhia espanhola.

Nesse setor¹⁵ até 1990 havia monopólio estatal. Este foi quebrado e as linhas colocadas à leilão e arrematadas por dois operadores: Telefonica e Telecom. Somente em 1999 o mercado foi aberto para novas empresas e uma das que entrou no cenário é a CTI, pertencente ao mexicano magnata das comunicações, Carlos Slim. Porém, com nove anos de dianteira, as duas empresas estabeleceram o que Mastrini e Becerra (2006) não chamam de duopólio, mas sim de dois monopólios, isso porque uma empresa dominou o Norte do país, enquanto a outra ficou com o Sul. No cômputo geral do levantamento dos autores, pode-se dizer que até 2009 o setor de telefonia fixa e móvel era o mais concentrado da Argentina, seguido pela TV aberta e pela internet. O rádio se configura como o meio com maior diversidade de propriedade, uma vez que as emissoras locais são pulverizadas por praticamente todo o país – o que não quer dizer que houvesse significativa produção de conteúdo local até aquele momento.

O mesmo se dá na TV a cabo, que teve início nos anos 1980, que mantém mais da metade da sua programação de conteúdos nacionais. O número de operadoras de TV a cabo chegava a 800 e, mais significativo que isso é que apenas

¹⁵ Por mais que hoje não seja setor relevante em qualquer país do continente, o leilão da telefonia fixa estabeleceu um predomínio de mercado que se estendeu com o passar dos anos, garantindo a hegemonia das mesmas operadoras sobre a telefonia móvel.

quatro dessas empresas detinham 68% do mercado. Já a TV por assinatura teve desenvolvimento muito mais lento devido à forte adesão ao cabo, com três operadoras atuando no nicho até o ano 2000, porém tornou-se um monopólio no ano seguinte com a permanência apenas da DirecTV após a crise do dólar. O maior acionista da operadora é o grupo Clarín, então dono dos principais jornais, emissoras de rádio e televisão do país, que na ocasião ampliava seu predomínio sobre o setor de comunicação por meio da concentração vertical e propriedade cruzada.

Devido a alta concentração de propriedade dos meios de comunicação e o poderio econômico com influência difundida pelo meio político do país, era difícil imaginar uma alteração no setor, sendo que até governos de centro-esquerda, ditos progressistas, eram relutantes em limitar o poder desses conglomerados (MAUERSBERGER, 2012). E apesar da *Ley* representar um avanço em termos de regulamentação do setor audiovisual, ainda há o que ser feito no tocante à regulação. Isso porque 13 anos após a entrada em vigor, parte significativa dos dispositivos da *Ley* não foram efetivados, com os grupos então hegemônicos mantendo suas condições iniciais: mais emissoras do que o permitido, propriedade cruzada, concentração horizontal e vertical.

4.3 AUSTRÁLIA

A Austrália, país da Oceania, muito se difere das realidades sócio-políticas americanas, europeia, africana e africana neste trabalho abordadas. Isso porque não passou pelo trauma de uma ditadura durante o século XX – nem em outro momento de sua história –, possui colonização anglo-saxã e uma democracia parlamentar com mais de 100 anos. Por outro lado, é aproximada de Brasil, Argentina, México, Portugal e África do Sul por conta das disputas existentes na seara da concentração de propriedade da mídia; à exceção do país europeu, nota-se também a pressão realizada por grupos identitários para que suas culturas e vozes também se tornem visíveis na mídia. Dentre os citados, Austrália e África do Sul contam com os mais amplos e efetivos modelos de regulamentação e regulação da mídia, ainda que com suas respectivas contradições. Nos dois casos é notada influência do modelo britânico da BBC, descrito por Rothberg (2011), mas devido a influências sociais e políticas, torna-se mais latente na Austrália.

Silveira e Leite (2016) fazem uma análise da experiência regulatória australiana e dão indicações de traços comparativos com o Brasil e com os Estados Unidos. Sabe-se que a lei federal sobre as comunicações nos EUA data dos anos 1930, quando o rádio já era um meio popular e tinha regras distintas para funcionamento em cada estado e as primeiras experiências, protótipos, com a televisão vinham se desenvolvendo na Europa e naquele país, enquanto no Brasil desde o nascedouro da mídia jamais houveram legislações que fortemente adequassem a função da mídia a preceitos democráticos. No Brasil, porém, diferente dos retrospectos estadunidense e australiano, dois períodos de exceção marcaram os meios de comunicação, nominalmente o aparelhamento feito por Vargas através do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e a ditadura militar entre 1964 e 1984 – similar o que houve na Argentina, África do Sul, México e Portugal. Em termos de regulamentação da mídia, a Austrália mescla elementos da tradição midiática estadunidense e de seus antigos colonizadores, os britânicos.

Silveira e Leite (2016) fornecem uma breve descrição das razões que motivam o estudo do setor de mídia australiano, que em grande medida referendam a comparação que aqui se faz entre as realidades brasileira e australiana. Entre as observações dos autores está a similar forma de governo e de estado (república federativa), o que levanta a possibilidade de uma comparação com poucas ressalvas entre as leis dos países. Na Austrália se verifica uma das maiores concentrações de propriedade da mídia no mundo, o que abre uma segunda linha de comparação, desta vez com o modelo oligopolista sedimentado no Brasil. Os autores também destacam que os dois países garantem as liberdades de imprensa e de expressão em suas constituições, o que oportuniza partir para a análise comparativa do pressuposto de que tais liberdades devam existir, ou seja, que legalmente há igualdade de condições entre os sistemas analisados. Por fim, os autores elencam a disponibilidade de material bibliográfico para o desenvolvimento do estudo e a inexistência de barreira idiomática para a empreitada, uma vez que o inglês é o idioma oficial do país oceânico. A esses elementos indicados, é pertinente distinguir ao menos mais um: o tamanho continental do país e muito próximo das proporções do Brasil, que é o quinto maior do mundo, enquanto a Austrália é o sexto. Para fins de estudo, as condições geográficas são de importância para a comunicação, uma vez que podem influenciar os sistemas dos países, como a predominância de sinal

via radiodifusão (Brasil, México, Argentina e Austrália) ou então via cabo – possibilitado por territórios relativamente pequenos – ou satélite em caso de terrenos montanhosos, o que impede a transmissão do sinal aberto.

A configuração dos meios de comunicação australianos é regida por um grande e complexo aparelho regulatório que abrange todas as mídias. Ainda que haja considerável regulação no setor, o controle de propriedade dos meios de comunicação não se apresenta como uma das mais evidentes preocupações naquele país. Isso é dito porque a propriedade cruzada de meios de comunicação e a concentração de propriedade são realidades no país, muito embora não apareçam no arcabouço de discussões da entidade reguladora do país.

Ao mesmo tempo em que se inclina para o modelo liberal de comunicação hegemônico nos Estados Unidos, o país mantém características herdadas pela colonização britânica, como é o caso das redes públicas de televisão ABC e SBS que inclusive são regidas por estatutos próprios, cada uma com um nicho de atuação na TV e no rádio. As leis gerais que normatizam o sistema de radiodifusão no país e que valem tanto para as emissoras públicas, privadas e comunitárias são relativamente recentes, datando dos anos 1990 e com revisões feitas pelo órgão regulador *Australian Communications and Media Authority (ACMA)* sempre que verificada necessidade (SILVEIRA; LEITE, 2016).

A estrutura administrativa da ACMA é composta por 23 cargos, sendo dirigido por um presidente e seu secretário geral, três membros fixos, um representante do parlamento, e três membros associados. No aspecto técnico há quatro ramificações: 1. Comunicação e infraestrutura, que conta com três sub-áreas de licenciamento, alocação de espectro e planejamento; 2. Conteúdo e Consumidores, que também possui três ramificações que dão conta de projetar e fiscalizar conteúdos, além de atender os consumidores; 3. Instituição e Pesquisa, que se divide em outras quatro áreas que cuidam da análise das ações do órgão regulador e da avaliação das regulamentações; 4. Serviços legais, que se concentram na observação jurídica dos atos da ACMA.

Silveira e Leite (2016) explicam que o ACMA é o órgão máximo para deliberação de qualquer assunto relacionado às comunicações, sendo responsável pela efetivação das leis, concessão de licenças, fiscalização e a criação e aplicação dos *standards*, um recurso similar a um decreto presidencial no Brasil, que tem

validade sobre um nicho não atingido por qualquer lei e cuja resolução de conflitos não pode esperar pela deliberação das casas legislativas.

E propriamente na esfera legislativa é possível citar quatro leis que fornecem o sustento para todo o modelo de radiodifusão adotado no país (SILVEIRA; LEITE, 2016): *Radiocommunications Act* (1992), *Broadcasting Services Act* (1992), *Telecommunications Act* (1997), *Telecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act* (1999). Porém, dessas quatro leis, apenas a segunda oferece subsídios para a atuação do ACMA – assistida pela primeira – de modo que as demais dizem respeito ao setor de comunicações privadas.

Os Códigos de Prática são documentos desenvolvidos pela indústria de radiodifusão de modo que suas formas de trabalho sigam, de comum acordo, princípios estabelecidos de forma intersubjetiva. Após aprovação por parte das empresas, estas submetem seu código ao escrutínio da ACMA, que observa se este se encontra de acordo com os princípios dos direitos humanos, utilidade pública e valores democráticos. Os códigos são revistos sempre que se coloca um novo desafio à sociedade (como a crise de imigração) ou alguma lei em que se baseava é substancialmente modificada. Cada modelo de emissora segue seu próprio código, com as privadas possuindo apenas um código, as comunitárias o seu próprio; já as públicas ABC e SBS contam cada uma com seu próprio código de conduta. Essa especificidade das duas emissoras se dá por conta do maior volume de responsabilidades sociais e políticas a elas determinadas pelo Estado (SILVEIRA, LEITE, 2016).

Isso demonstra que o modelo australiano se define como uma “co-regulamentação”, onde ocorre união entre Estado, setores da indústria, autoridades reguladoras independentes, comissões, conselhos de auto-regulação e grupos da sociedade civil, que definem regras, fiscalizam e aplicam punições, como elucidam Silveira e Leite (2016). E a sociedade civil, em sentido amplo, conta com incentivos para participar da fiscalização dos meios de comunicação. Com base no Código de Prática e outras leis, todo cidadão pode registrar queixas sobre o conteúdo das transmissões diretamente com a emissora, seja de rádio ou televisão, que deve encaminhar resposta ao reclamante em um período não maior do que 60 dias. Caso a resposta não venha ou não esteja a contento, o indivíduo pode registrar a queixa formalmente na ACMA, cuja investigação leva no máximo seis meses, e a depender

do grau da violação constatada a punição pode ir de uma multa ao cancelamento da licença de operação.

Como anteriormente referido, o ACMA é o órgão responsável por regular a radiodifusão e a internet do país, com o licenciamento emissoras, fiscalização de suas condições e regulação do conteúdo de acordo com o Código de Prática. Além dessa função legal, o ACMA disponibiliza estudos e relatórios sobre as condições da radiodifusão no país, bem como o histórico de leis, códigos de prática e *standards*.

Os *standards*, por sua vez, são normas obrigatórias a todas as emissoras criada e aplicada pelo ACMA sobre nichos de disputa em que não há legislação específica. Assim que criado um Standard dificilmente é produzida legislação correspondente uma vez que a Suprema Corte do país já deliberou que o órgão possui a discricionariedade para determinar ações no campo da radiodifusão, como lembram Silveira e Leite (2016). Entre os *standards* mais conhecidos estão os que determinam cotas de conteúdo australiano e normas para os programas infantis (como a obrigatoriedade de programas adequados a diversas faixas etárias e exibidos em horários otimizados).

Outros órgãos que possuem função regulatória e até certo ponto assistem o ACMA são o *Community Broadcasting Association of Australia (CBA)*, que desenvolveu o código de prática do rádio comunitário, e o *Australian Community Television Alliance (ACTA)*, que desenvolveu o código de prática da TV comunitária. Nenhum dos dois, porém, sobrepõe-se às deliberações do ACMA, ficando circunscritos ao acionamento para revisão de questões específicas dos nichos em que atuam.

Ainda que a pluralidade de conteúdo seja uma das exigências do ACMA para as empresas que atuam na radiodifusão do país, a propriedade da mídia é concentrada. Silveira e Leite (2016) lembram que antes da popularização da internet, uma pessoa ou grupo podia controlar apenas duas plataformas de mídia, de acordo com a Lei de Serviços de Radiodifusão, que abrange TV, rádio e jornais. Se interpretada de forma literal, impediria que os meios tradicionais de comunicação tivessem sítios na web. A solução para isso foi reformar a Lei, de maneira a tirar totalmente o limite de plataformas controladas por um único indivíduo, contudo impondo a cada plataforma a produção de ao menos 900 minutos de conteúdo 100% local (de onde o sinal é exibido) a cada semestre. Além disso, foram mantidos

alguns elementos, como a proibição de mais de uma emissora de televisão e duas de rádio controladas por pessoa ou grupo em cada área de cobertura – mas não impede que um mesmo proprietário tenha emissoras espalhadas por todos os estados do país) e cabe ao ACMA garantir que haja ao menos cinco visões independentes da mídia nas metrópoles e quatro no interior.

A questão da propriedade da mídia é um catalisador de debates, como expõe Chau (2018) em matéria publicada no site da *ABC News* sobre a fusão de dois canais concorrentes no setor esportivo, nominalmente *Foxtel* e *Fox Sports*. A *News Corp.* é a empresa que detinha 100% das ações da *Fox Sports* e 50% da *Foxtel*, sendo a outra metade desta pertencente à companhia *Telstra*, a maior provedora de serviços de telecomunicação do país. Pelo acordo da fusão, formaram um único canal, 65% da *News Corp.* e 35% da *Telstra*, com lucros estimados em 263 milhões de dólares australianos.

O órgão que delibera sobre questões de concorrência no país é o *Australian Competition & Consumer Commission (ACCC)*, o qual se pronunciou dizendo que a fusão tenderia a “reduzir substancialmente” (CHAU, 2018) a competição, principalmente no que tange às transmissões esportivas. Porém, após longa negociação, o ACCC não se opôs ao acordo por considerar que os telespectadores não seriam lesados pela falta de acesso aos programas antes exibidos, uma vez que estes continuariam disponíveis.

Outra problemática no que diz respeito à pluralidade está ligada às plataformas online, que até 2021 não contavam com determinações a respeito do conteúdo. Em matéria jornalística, C-Scott (2016) traz o debate sobre a regulamentação de canais de filmes online como forma de garantir a sobrevivência das emissoras nacionais. Contudo, este é um tema que passa longe de estar pacificado, tendo em vista os diversos interesses em jogo. Enquanto alguns grupos nacionais defendem que a Netflix seja obrigada a oferecer uma cota de 20% de seu catálogo em produções nacionais australianas, outros defendem que impor as regras dos meios de comunicação tradicionais à internet pode impedir o desenvolvimento das plataformas, como é o caso do gerente da Astra (espécie de consórcio das emissoras privadas do país, o mesmo que delibera sobre o Código de Prática), de acordo com C-Scott (2016).

Outro elemento que C-Scott (2018) elenca é que a indústria filmográfica australiana acaba lesada quando concorre com adversários que estão à margem da lei, como é o caso da *Netflix*. Exemplifica com a queda de participação do setor de filmes e TV no PIB em 12,2% desde o ano econômico 2009-2010. Ainda assim, a participação da indústria filmográfica no PIB foi de A\$ 5,8 bilhões, contra A\$ 1,8 bilhão dos provedores de serviços de internet.

Porém, existe um contraponto aos procedimentos de proteção de mercado na Austrália: o acesso dos cidadãos a conteúdos digitais diversificados. Suzor et al (2017) destaca que para ter acesso a conteúdos diversionais estrangeiros, por vezes o público australiano tem como único caminho viável a pirataria, uma vez que o acesso ao conteúdo pago seria mais caro e menos diverso na Austrália do que em outros países.

Uma das justificativas que Suzor et al (2017) apresentam para os maiores custos na Austrália é a parca concorrência de provedores (apenas três) e a população relativamente pequena e esparsa no território, o que aumentaria os custos de produção – porém não dão pistas de que maneira esse aumento ocorre, além da informação não se sustentar quando apresentada a tabela de preços, que mostra similaridades. A maior discrepância entre a disponibilidade de conteúdo dos provedores que atuam tanto na Austrália quanto nos Estados Unidos está na disponibilidade de filmes e programas de TV online, sendo que os títulos disponíveis no país da Oceania são 65% do que há nos EUA.

Um fato que o estudo de Suzor et al (2017) mostra é que de fato menos filmes e séries são disponibilizados ao público australiano, ao mesmo tempo em que se pratica bloqueio de praça, tática que impede o acesso do mesmo serviço disponível em outro país. Parte da explicação para essa indisponibilidade pode se conectar à obrigação que plataformas como a *Netflix* de que ao menos 20% de seu catálogo seja de conteúdo nacional e, para não aumentar seus custos de operação, opta por reduzir a oferta de conteúdo estrangeiro ao invés de aumentar o número de produções australianas. Isso demonstra que mesmo em um ambiente com diversas regulamentações sobre o funcionamento plural da radiodifusão por vezes torna-se necessário repensar ou otimizar as normativas para que a sociedade não acabe lesada direta ou indiretamente pelas decisões legislativas adotadas.

Não é em todas as ocasiões que o ACMA toma as decisões que impactam os meios de comunicação, uma vez que decisões judiciais ou legislativas podem afetar direta ou indiretamente o trabalho da mídia ou dos provedores de telecomunicações. Um desses casos, que se tornou emblemático pela repulsa do setor de comunicações é relatado por Valcic (2021). Motivados pelo atentado ocorrido na Nova Zelândia em 2019 em que um atirador abriu fogo contra religiosos e transmitiu ao vivo pelo *Facebook*, os legisladores Australianos votaram e aprovaram uma lei que determina a obrigação das plataformas online em filtrar os conteúdos. O *Abhorrent Violent Material Act* (AVM), de 2019, foi aprovado sob protesto da comunidade internacional por ser considerado “surrealista de difícil aplicação e que transcende as fronteiras do país” (VALCIC, 2021). Além disso, a própria Valcic (2021) observa que a AVM dificilmente atingiria seus objetivos e que representa perigos aos direitos humanos por conta de na prática referendar a censura prévia online.

O objetivo inicial da lei seria garantir que as plataformas online não sejam exploradas ou usadas como armas por perpetradores de violência, com as empresas que gerenciam as redes sociais sendo responsabilizadas pelo material postado. A lei em momento algum de seu trâmite consultou o ACMA para um recorte de aplicação mais realista. A lei esbarra, inclusive, nas normas do direito internacional, pois uma lei australiana não tem jurisprudência sobre um servidor situado nos Estados Unidos, como é o caso do *Facebook*. Dessa maneira, as disposições da lei punem apenas os cidadãos australianos que compartilham conteúdos terroristas, de assassinato ou tentativa, tortura, estupro ou sequestro, mas não impede que o conteúdo continue circulando.

Uma ponderação importante que fazem Silveira e Leite (2016) é sobre o campo de debate sobre a mídia e mecanismos de regulação. Para os autores, falar em censura é “uma objeção frágil” (p. 19) ao debate, uma vez que esse argumento tira o foco das reais problemáticas que o debate envolve, além de haver todo um espaço estruturado de discussão que apresenta os limites e potencialidades da regulamentação e como esta é complexa e se distingue do que se entende por censura.

4.4 JAPÃO

As terras nipônicas apresentam uma série de diferenças em relação ao Brasil, a começar pelo idioma, que usa um sistema de símbolos altamente complexo para aqueles que estão familiarizados apenas com o tradicional abecedário, as letras capitulares. Essa distinção, que a princípio pode parecer de comentário dispensável, possui significativa importância quando considerados os âmbitos da produção cultural e sua exportação/importação, bem como desenvolvimento de tecnologias de informação.

À distinção idiomática somam-se ao menos mais três aspectos centrais para se compreender as diferenças e aproximação do modelo de mídia japonês com o brasileiro: 1) cultura xintoísta voltada ao bem-estar coletivo; 2) tradicional consumo de notícias e produções nacionais; 3) cultura de participação da sociedade civil nos mecanismos de regulação do Estado.

Para compreender as dimensões histórica e contemporânea, elementos importantes para o entendimento dos fundamentos das políticas de comunicação e as disputas pela hegemonia no país, parte-se de referenciais de Nazareno (2020), Tanaka (2007; 2007; 2012), Reis (1999) e Demarchi (2021). O primeiro passo para se contextualizar o modo como o Japão organiza suas comunicações é compreender a história do país desde os tempos do feudalismo, o que explica o aspecto 1.

É Nazareno (2020) quem elucida que não se pode compreender a atual forma de governo, a cultura e, conseqüentemente, os meios de comunicação japoneses sem que se apreenda a história daquele país. Como tais elementos não são o objetivo central deste trabalho, são aqui trazidos apenas em suficiência para que se compreenda a conjuntura que desemboca nos dias correntes.

Durante o período feudal e dos samurais, que compreende do século XV até idos do século XIX, o país esteve fechado para influências externas em seu modo de viver. O catolicismo, que havia sido introduzido no país por volta de 1500 pelos navegadores portugueses, foi abolido em nome da doutrina xintoísta, ainda hoje hegemônica. E desde então apenas as companhias de comércio dos Países Baixos estavam autorizadas a atracar nos portos do arquipélago, ainda que de forma controlada.

Esse controle das influências culturais sobre os habitantes do país levou ao desenvolvimento singular do sistema de escrita, que tomava o kanji chinês como base, surgindo com o tempo o *hiragana* e o *katakana*. Os mais de três mil símbolos da escrita japonesa exigiram que o país adaptasse ou criasse tecnologias de escrita impressa, o que contribuiu para que aos poucos se constitui uma ideologia de autossuficiência no desenvolvimento tecnológico do país.

Sabendo que o Japão criou tradições fechadas à influência externa, a filosofia xintoísta, por séculos com a prerrogativa de religião oficial do país (REIS, 1999), que tinha o imperador como líder – ainda que no período feudal sua influência política não fosse considerável nos âmbitos político ou militar – é de suma importância. O xintoísmo pode ser descrito como uma doutrina que preza pelo coletivo acima do individual. Desse modo, a filosofia xintoísta visa a promoção do bem-estar coletivo em todos os âmbitos: das formas laborais às organizações esportivas, um sujeito ou um grupo restrito jamais pode prevalecer sobre o interesse geral da população.

A ideia de coletividade se baseia na noção de um universo interligado e interdependente, no qual deve reinar a harmonia entre os seres humanos e a natureza. Os adeptos do xintô o chamam de filosofia, mas a doutrina reúne todos os elementos comuns a religiões, como cultos periódicos, alegorias e mitos, como observa Reis (1999). Para o autor, o xintoísmo segue o mesmo molde do judaísmo enquanto religião étnica, o que transcende o culto religioso e se configura como forma de viver do povo, mesmo dos sujeitos que não praticam religião. O que distingue essas duas religiões são o caráter territorial restrito em que o xintoísmo se desenvolveu, sendo restrito ao Japão durante séculos e recebendo influência externa apenas do budismo entre os séculos XV e XIX; e a adoção enquanto doutrina oficial do Estado. Tais elementos colaboram para a permeabilidade da doutrina na cultura nacional, de tal forma que influencia o nacionalismo (povo japonês criado pela deusa do Sol, *Amaterasu*), o messianismo (o imperador como descendente direto de deus), o espírito comunitário (coletivismo acima das vontades individuais) e o tradicionalismo (respeito aos idosos, antepassados e práticas culturais sedimentadas) (REIS, 2008).

O espírito da coletividade se reflete nos hábitos da população, como a visão depreciativa sobre aqueles que ostentam grandes fortunas (NAZARENO, 2020) e, de modo mais objetivo, refletem-se nos princípios administrativos e as leis que

organizam os meios de comunicação no país. Dessa maneira, os códigos escritos orientam situações de impasse, como as radiofrequências para comunicação privada, e não atendem as questões de produções cultural e informativa uma vez que se entende que essas serão orientadas em respeito ao interesse coletivo.

2) A organização atual da mídia japonesa é em parte configurada pela tradição do consumo de notícias, como elucida Nazareno (2020). Os jornais japoneses *Yomui Shimbun* e *Asahi Shimbun* ocupam o topo da lista dos de maior circulação do planeta, com respectivas 9 milhões e 6,4 milhões de cópias em circulação por semana, sendo que mais da metade das residências japonesas recebem jornais por assinatura diariamente. Os jornais do país são meios de significativa importância para a circulação de informações e investigações jornalísticas aprofundadas, o que lhes garante histórico de credibilidade e influência. Tamanha é essa influência que, nos anos 1950, as licenças de operação de televisão (cabeças de rede) foram distribuídas entre os grandes jornais.

Essa maneira de distribuir as licenças, além de mostrar o prestígio e influência que os jornais tinham e têm, também demonstra que a concentração horizontal (NAZARENO, 2020) de mídia no país foi uma tendência desde os primórdios da implementação da TV.

Já no que se refere à tradição daquele país em consumir produções nacionais, a compreensão remonta ao que foi dito no início desta seção. Com os séculos que o Japão passou fechado às influências estrangeiras, desenvolveu-se maneira ímpar de relacionamentos interpessoais-comunicacionais. A cultura e os símbolos nacionais são prezados por aquele povo e protegidos pelo governo, tanto é que quando implementados os meios de comunicação de massa, um dos elementos principais a eles atribuídos é a valorização da cultura nacional e difusão desta para o exterior. A produção e consumo de filmes, séries, programas de televisão e rádio, livros e jogos é ampla, o que não exclui a entrada de bens do gênero vindos de outros países, mas estes pagam taxas e não concorrem em pé de igualdade com as produções nacionais.

Nazareno (2020) observa que o modelo de mídia japonês se enquadra como de Responsabilidade Social, por mais que sua normatização legal tenha muitas das características do modelo Liberal, de acordo com a classificação de Siebert et al, citados pelo autor. O modelo de Responsabilidade Social descreve que a atuação

das empresas de mídia é livre sobre o que e como exibir às audiências, porém deve ser orientado por preceitos democráticos e regulamentos estabelecidos. O autor descreve que ao mesmo tempo em que não são notadas significativas normativas para a mídia comercial, a NHK, rede pública japonesa, conta com uma série de obrigações legais de prestação de serviços à população e de desenvolvimento tecnológico. É perceptível a dupla influência Estados Unidos-Reino Unido no desenvolvimento do sistema japonês do pós-guerra, ao mesmo tempo que existe um mercado de mídia entregue ao grande capital, promove-se a efetivação e incrementos constantes ao serviço público de radiodifusão.

A referida NHK é um norte para todas as emissoras do país por conta da sua atuação de considerável impacto social e respeito às normas de funcionamento e prezando pelo “bem-estar público”, termo que aparece no Art. 1º da Lei de Radiodifusão do país. Por esse artigo, compreende-se que a busca por lucros das emissoras comerciais ou pela audiência (incluindo a NHK) devem ser objetivos que se encontram sempre após a promoção do bem-estar público por meio de sua programação. Apesar de ser um termo de significado amplo, Nazareno (2020) esclarece que a obrigação das emissoras é levar ao público informações verificadas sobre assuntos de interesse coletivo, com o cuidado de o fazer sem alarde ou sensacionalismo, de modo que a sociedade possa tanto se informar sobre os temas a ela pertinentes quanto se divertir nos momentos de lazer com programas culturais de “boa” qualidade – o termo aparece na legislação, como será discutido com mais detalhes adiante, e sua interpretação depende de compreender a cultura japonesa.

Com esses elementos, torna-se possível compreender com suficiência para a pretensão deste trabalho como a cultura xintoísta-budista, hegemônica no país, orienta a constituição dos meios de comunicação do país e seu dever para com a sociedade civil. A esfera cultural será debatida novamente na seção de estudo específica sobre as legislações.

O elemento 3, acima enunciado, sobre a participação da sociedade civil nas instâncias reguladoras das comunicações é algo a ser destacado. Embora todas as emissoras de televisão e rádio do país devam ser norteadas pelo princípio do bem-estar público, a emissora pública NHK tem essa função maximizada. Ela deve não apenas irradiar seu sinal para 100% do território japonês como têm delimitações concernentes ao conteúdo, que deve ser informativo, cultural e plural, além de

supervisionado e debatido, conforme elenca Tanaka (200?). A autora comenta que desde 1976, a emissora pública promove reuniões periódicas entre representantes dos espectadores e conselhos de classe para retornos sobre o conteúdo produzido e, também, para levarem demandas à emissora (TANAKA, 200?., p. 7).

Demarchi (2021) complementa que embora o país não conte com um órgão regulador específico, o conjunto da legislação sobre o setor promove forte fiscalização da sociedade civil (p. 3), que se estende para além da NHK quando se trata de conteúdo jornalístico. Além disso, o autor destaca que a dita sociedade civil empresarial também é atuante, uma vez que as empresas privadas de comunicação e publicidade evitam entre si que alguma delas se torne hegemônica. Reflexo disso é o quadro trazido por Nazareno (2020), que mostra o faturamento anual estritamente semelhante entre as redes privadas japonesas.

Já a direção da emissora é indicada pelo Primeiro Ministro ao Congresso, que delibera se os nomes indicados devem ou não assumir a posição que dura três anos. Dentre os membros da diretoria, é votado aquele que ocupará o cargo de presidente do Conselho Curador, como elucidada a referida Tanaka. A autora lembra que tanto para os cargos do alto escalão quanto para os mais simples, não é requerido qualquer diploma ou certificação que ateste a capacidade do indivíduo em realizar as atividades. Porém, o processo de seleção para trabalhar na NHK ocorre em um sistema de grande competição, no qual são avaliados os currículos de concluintes de cursos de graduação ou pós-graduação, sendo aquele com melhor histórico escolar o selecionado na primeira fase. Na sequência parte-se para uma entrevista e análise do perfil para o cargo pretendido – embora praticamente todos os recém-admitidos na empresa desempenhem a função inicial de agente de cobranças, indo de casa em casa recolher a taxa cobrada dos domicílios com contrato com a emissora.

O modelo de funcionamento da TV pública no Japão segue a escola britânica da BBC, contudo, com algumas particularidades. No Japão, cada cidadão que possui um aparelho de TV capaz de receber o sinal da NHK assina um contrato com a emissora (TANAKA, 200?.; NAZARENO, 2020) e passa a pagar uma taxa anual. Já no Reino Unido, o financiamento da BBC ocorre por meio de imposto, sem a necessidade do indivíduo reconhecer um contrato direto com a emissora (ROTHBERG, 2011).

Com os recursos angariados pelas taxas cobradas dos telespectadores, a NHK vai além do investimento em programação: a pesquisa tecnológica é um dos braços fortes da empresa (TANAKA, 2007, 2012; NAZARENO, 2020), o que culmina no desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação, que são disponibilizadas no mercado para as empresas interessadas aplicarem em seus produtos. Entre os desenvolvimentos notáveis está a TVDigital, o mesmo modelo implementado no Brasil.

No Brasil, diferente do que ocorre no Japão desde os anos 1950, quando a NHK passou a ter responsabilidade de desenvolvimento tecnológico (TANAKA, 2007; 2012), não se verificaram investimentos públicos ou privados em volume significativo para o desenvolvimento de um sistema de televisão digital no país. A escolha feita pelo governo brasileiro a partir de 2006, quando os debates sobre a tecnologia cresceram, o Brasil firmou contrato com o Japão para a implementação do modelo nipônico no Brasil. Dez anos antes do Brasil adotar a tecnologia, esta já estava em operação entre os japoneses (TANAKA, 2007), onde os estudos para o desenvolvimento do modelo começaram nos anos 1960 e a primeira transmissão experimental se deu em 1986.

Tanaka (2007) e Nazareno (2020) descrevem que no Japão a tecnologia digital tem suas potencialidades exploradas de forma mais aprofundada, como é o caso da multiprogramação nos canais, a interatividade com o telespectador e o fornecimento de serviços extras, como o meteorológico, pelos canais. Apesar do sistema ISDB-T japonês ter sido adotado pelo Brasil e então acrescentadas otimizações desenvolvidas nas universidades brasileiras, passando a se chamar ISDB-TB, pouco se vê das potencialidades da TV digital no Brasil. A multiprogramação, a interatividade e os serviços extras não são aplicados pelas emissoras, e o máximo que se obtém é um relógio digital na tela e a possibilidade de assistir a programas com ou sem legendas e alterar o idioma falado. Esta pesquisa identifica que parte desta problemática decorre da concentração horizontal de veículos de mídia no Brasil, como será tratado adiante.

No modelo de concentração horizontal, onde várias empresas do mesmo setor têm o mesmo controlador, produz-se a artificial inflação de preços e o uso de uma emissora para fazer propaganda de outra. No caso das emissoras abertas, tornou-se comum fazerem propaganda de serviços pagos pertencentes ao mesmo

grupo. No caso de eventos esportivos isto se torna latente. Nazareno (2020) descreve que no Japão a tecnologia digital possibilitou à NHK transmitir todas as competições das Olimpíadas de 2016, inclusive os eventos simultâneos, por meio da multi-programação. Já no Brasil, para assistir a eventos simultâneos de duas das maiores emissoras, Globo e Record, é necessário adquirir seus serviços de assinatura.

Tanaka (2012) destaca que a maioria dos japoneses assiste televisão em busca de programas noticiosos e Nazareno (2020) aponta que junto às notícias, os esportes despertam muita atenção dos telespectadores japoneses. A transmissão completa das Olimpíadas foi considerada um sucesso no país e oferece uma pluralidade crescente de opções às audiências.

A organização da mídia japonesa se dá por meio do modelo conhecido dos brasileiros, de cabeça de rede e afiliadas, onde as cabeças controlam até 80% da programação, conforme indica Nazareno (2020). Dentre os dados que o autor levantou, está o fornecido pela Associação dos Radiodifusores Comerciais, de que no país há 114 geradoras comerciais de TV, e estas integram 5 grandes redes e 13 são independentes. A esse volume são somadas 54 emissoras da NHK. Apenas com estes dados já se torna claro que a mídia japonesa configura um mercado altamente concentrado. Todavia, não se verificam as mesmas problemáticas dos demais países devido ao caráter homogêneo da população e da responsabilidade social exigida das emissoras. Tanaka (200?) porém, deixa aberto o flanco de questionamento sobre como a mídia japonesa atua na manutenção da hegemonia cultural que se enraizou na sociedade civil japonesa.

As citadas cinco grandes redes comerciais também controlam 90 emissoras de rádio, outras 10 são independentes e a NHK controla três estações. No caso destas últimas, existem subdivisões regionais para prover conteúdos de acordo com as demandas locais. Além das emissoras comerciais e públicas, existem 270 estações comunitárias em funcionamento no Japão, que em muito se distinguem do que é concebido como uma rádio comunitária nos demais países deste estudo. No caso japonês, as emissoras comunitárias podem ser operadas tanto com fins comerciais, por associações sem fins lucrativos ou por prefeituras. O traço comum com o que ocorre nos demais países é a produção de conteúdo localizado e o curto alcance das ondas.

No país, 97% das residências possui acesso à fibra ótica. A maior operadora de telefonia e internet do país é a KDDI, que tem como principais acionistas o governo japonês e alguns conglomerados de diversas áreas de atuação. Apesar da maior operadora concentrar mais da metade da população, no país há cerca de 45.000 operadoras locais de TV por assinatura e 530 de larga escala (NAZARENO, 2020, p. 58), sendo muitas delas existem como uma demanda da NHK para levar seu sinal a 100% do território, o que não é possível por meio de ondas terrestres por conta da geografia acidentada do país – e esse fator contribui para a grande proporção de usuários da TV a cabo.

52% da população têm como principal atividade de lazer assistir a filmes e a programas de TV em casa (NAZARENO, 2020, p. 105). O país é o terceiro do mundo em faturamento com a televisão, atrás de EUA e China e duas vezes maior que o Brasil. 38% dos japoneses têm acesso à banda larga, diferente do Brasil onde o número fica em 11%. 97% do faturamento da NHK se dá pelas taxas cobradas.

4.5 MÉXICO

O paradigma dos meios de comunicação no México segue a mesma lógica dos outros países sul-americanos: concentração de propriedade, baixa pluralidade de conteúdos e audiência também concentrada. É García (2016) que aponta a pluralidade midiática como um direito das audiências, por mais que não seja algo formalmente inscrito nas leis mexicanas, que se mostram em descompasso com as exigências dos movimentos populares, que também pedem por recursos educativos, crítica cultural, acesso a conteúdos culturais, produções de qualidade e o direito de produzir conteúdos independentes além de assistência técnica quando necessária. García destaca que essas reivindicações ocorrem desde a reforma política de 1977 mas somente em 2014 houve reconhecimento na *Ley Federal de Radio y Televisión* (LFRT).

Uma visão panorâmica da sociedade e da política mexicanas ajuda a compreender a mídia do país e suas políticas públicas. Mastrini e Becerra (2006) fornecem o que se pode chamar de linha do tempo da radiodifusão e das telecomunicações no México. Os autores partem da conjuntura do país, onde são falados cerca de 280 idiomas e é o maior país hispanofalante do mundo; também conta com o menor índice de urbanização de todos os países latino-americanos

(75%). No aspecto político-econômico os autores destacam os 70 anos de um mesmo partido no poder e a quebra dessa hegemonia no limiar do século XX; uma economia voltada ao mercado, que desconsidera as mazelas sociais e os movimentos indígenas zapatistas que reivindicam a autonomia das emissoras indígenas além de outras pautas.

Dessa maneira, torna-se possível lançar o olhar ao país com questionamentos sobre o paralelismo político-econômico sobre os meios de comunicação e os desafios à diversidade e à pluralidade midiáticas.

Dois oligopólios concentram as licenças de rádio e televisão e concentram a audiência do país. E como já se deve supor, o acentuado crescimento dos grupos de comunicação Televisa e Azteca se tornou viável devido aos laços orgânicos com o Partido de la Revolución Institucional (PRI), como afirmam Mastrini e Becerra (2006). A relação íntima entre capital e política é um traço marcante da América Latina, ainda mais em se tratando de estados de exceção, como no México, Argentina e Brasil de décadas atrás. Os três países passaram por períodos de excessão durante o século XX, mas apesar do militarismo do PRI, não se verificou um modelo de perseguição política e assassinatos sistemáticos como na Argentina e no Brasil.

Os três países latino-americanos compartilham elementos culturais comuns, como a popularidade dos programas de entretenimento e o terreno inóspito a jornalistas (LUBIANCO, 2021), a existência oligopólios midiáticos que interagem entre si em relações comerciais (Televisa-Slim-Globo-Clarín) e a existência de movimentos da sociedade civil que tensionam pela regulamentação dos meios de comunicação social. Especialmente no último ponto notam-se diferenças de alcance dos movimentos de cada um dos países: na Argentina foi conquistado o objetivo de estabelecer um novo marco regulatório das comunicações; no México as tensões políticas são latentes e o tema está presente nas discussões parlamentares; já no Brasil os debates sobre a regulamentação da mídia seguem em paralelo, sem receber atenção da mídia oligopolista ou das autoridades públicas.

Por mais que os debates sobre a regulamentação estejam presentes, Montes (2007) destaca que o governo mexicano sempre atuou de modo a impedir a independência dos meios de comunicação, e das maneiras de fazer isso estão garantir controle econômico ou editorial dos meios. A autora rememora que de 1982 a 1988 houve forte e ativo controle dos meios de comunicação pelo PRI, mas em

contrapartida entre 1994 e 1999 se verificou uma efervescência de movimentos cidadãos por maior democracia no país, o que afasta o Estado do controle dos meios de comunicação. E foi com esse distanciamento do Estado que ocorreram as eleições de 2000, que marcaram a primeira alternância no poder em 70 anos com a eleição do candidato do Partido da Aliança Nacional (PAN), eleição na qual a mídia fez cobertura cidadã (MONTES, 2007).

No México, não é possível falar sobre leis e paralelismo econômico de forma separada. A regulamentação da mídia mexicana sofreu as influências do sistema político, servindo mais aos interesses econômicos das grandes emissoras – que por sua vez atuavam na manutenção da ordem política, ato contínuo de seus privilégios financeiros. A *Ley Federal de Radio y Televisión*, que regulamenta o sistema de radiodifusão e telecomunicações no México, passou por algumas modificações desde que foi criada pelo PRI em 1960 e nenhuma dessas alterações ficou a contento dos grupos da sociedade civil que pressionavam a classe política pelas alterações, como lembra Montes (2007).

A primeira reforma ocorreu, porém, quando o PRI não mais ocupava o poder Executivo mexicano, em 2006. Montes (2007, p. 124) elenca que nos 30 anos anteriores “o modelo de comunicação era fechado, vertical e autoritário”, promovendo privilégios às empresas privadas de comunicação que se alinhavam com o governo. Para a autora, uma comunicação política eficiente e democrática exigia reformular o sistema e para isso foi proposta a reforma cujas tratativas iniciaram convocadas pelo novo governo em 2001.

O grupo com representantes de diversos estratos sociais que tratava da reforma da LFRT acabou por denunciar, em 2005, o tráfico de influência e pressão econômica exercidos pela Televisa sobre os demais membros da comissão com o objetivo de resguardar seus privilégios. Montes (2007, p. 128) pontua que por mais que o tráfico de influência junto à Câmara da Indústria de Rádio e Televisão tenha sido denunciada, os interesses em jogo penderam para o lado da Televisa e a reforma acabou com qualquer maneira de regular as ações das concessionárias. Um exemplo de como os interesses das corporações prevaleceram foi a retirada dos artigos que previam a criação de espaços de comunicação política dinâmicos e abertos à sociedade para fiscalização e participação.

Em 2006 essa lei chegou ao Senado já com a alcunha de *Ley Televisa* (MADRID, 2009) por dar atenção primária aos interesses dos conglomerados. Na Câmara, a aprovação havia se dado em apenas 7 minutos, com votação unânime dos 327 deputados e sem nenhuma discussão. Além da velocidade, a lei não levou em seu texto qualquer das 18 mil propostas apresentadas pela sociedade civil nos 40 anos que precederam a votação (MADRID, 2009). Uma resposta a esse fenômeno que Madrid considera plausível é que houve eleições em 2006 e nenhum dos parlamentares gostaria de perder a visibilidade e boas relações com a Televisa pois isso poderia custar a eleição. O mesmo congresso, vale lembrar, livrou Televisa e Azteca do pagamento de impostos.

Após aprovada pelo Senado em 2006, foi sancionada e passou a vigorar. Entretanto, Madrid (2009) descreve que após o Legislativo e o Executivo terem entregado o Estado ao mercado selvagem e desregulado, coube ao Judiciário a função de defender os interesses sociais. Eis que em 2007 o Judiciário cancelou a Lei Televisa. O autor enumera ao menos 24 consequências que justificam o cancelamento da lei, como afastar a sociedade civil do controle e participação na mídia, privilégio exacerbado às duas grandes redes, inexistência de regulamentação da propriedade, confisco da autonomia dos meios de comunicação indígenas. Dessa maneira, a partir de 2007 a lei passou a vigorar apenas com os artigos que o Judiciário considerou não violarem a constituição.

Dali não houve mudanças até 2014, quando o país passou por uma reforma constitucional concomitante a modificações em leis secundárias. Gonzáles (2016) assevera que a reforma constitucional alterou a forma de regulação da comunicação política eleitoral da LFRT de 2007. Em suma foram modificadas as regras para compra de tempo de TV e rádio em períodos eleitorais e sendo possível decretar a nulidade de uma eleição em caso de descumprimento das regras. A reforma mudou, portanto, o modelo liberal de radiodifusão ao molde estadunidense para uma aproximação maior ao modelo de responsabilidade social europeu.

O Art. 3 da Constituição Mexicana era um dos pontos destacados pelos movimentos da sociedade civil, o qual prevê valores plurais e cívicos na mídia. Outras pautas exigidas pela sociedade civil era uma regulamentação que considerasse os direitos de cidadania, a presença de um membro da sociedade em conselhos de redação de cada emissora e a obrigatoriedade do *Ombudsman*

(GARCÍA, 2016). Em se tratando de artigos da Constituição, o 6º estabelece a radiodifusão como um *serviço público* de interesse geral e assim sendo diferencia-se do interesse público e implica que o Estado é o responsável por sua organização (GARCÍA, 2016, p. 109).

Mas ainda em 2014 foram implementadas mudanças na própria LFRT, as quais Motta-Díaz e Contreras (2014) não consideraram positivas. As pesquisadoras reconhecem que a lei preza por pluralidade ideológica, política, social, cultural e linguística, mas que isso não passa de artifício retórico e em verdade os grupos comerciais hegemônicos continuam a ser os grandes beneficiados. E não apenas são beneficiados como os meios comunitários e indígenas têm prejuízos com a perda de autonomia e alcance.

E são exatamente os meios de comunicação comunitários e indígenas que Motta-Díaz e Contreras (2014) descrevem como necessidades culturais e sociais do povo mexicano, uma vez que contribuem para a formação de opiniões diversificadas, para a pluralidade cultural e, ato contínuo, para a democracia. Trata-se, reafirmam, de uma representação simbólica dos indivíduos e a irradiação de vozes ausentes dos veículos tradicionais. Também se destaca a singularidade das rádios indígenas que encontra par somente com a África do Sul: a aproximação linguística das comunidades facilita os processos educativos. Porém, as leis do país são produzidas de modo a obstaculizar essas emissoras por conta do que descrevem como “fetichismo das relações sociais em busca do lucro” (MOTTA-DÍAZ; CONTRERAS, 2014, p. 260).

As emissoras indígenas tiveram início no país nos anos 1960 e nunca contaram com apoio do governo ou incentivo a fontes de financiamento, tanto é que a LFRD de 1960 sequer cita esse modelo de emissoras. Mas em 2000, já sob governo do PAN, os meios indígenas do país perdem a autonomia e passam à tutela da Comissão Nacional para Desenvolvimento dos Povos Indígenas e, na prática, as emissoras pertencem ao Estado (MOTTA-DÍAZ; CONTRERAS, 2014).

Ainda assim, a reforma de 2014 conta com a demarcação de princípios para a radiodifusão no país. García (2016) elenca que foram estabelecidas questões basilares como distinguir notícia de opinião, limite de tempo de publicidade e fomento a produções independentes – esta última ainda incipiente.

Após tratar dos aspectos históricos que constituem o campo da radiodifusão e das telecomunicações no México, cabe compreender como se organiza atualmente a distribuição do espectro. De acordo com recente artigo de Lemus Pool e Cogco (2019), há quatro tipos de concessão no país: 1) uso comercial, 2) uso público de instituições governamentais ou de universidades públicas para fins educativos, 3) uso privado para governos ou para pessoas que queiram fazer experimentação na comunicação privada, 4) uso social para prestação de serviços culturais, científicos, educativos ou à comunidade. Contudo, essa diversificação da distribuição do espectro não encontra par em instrumento de regulação que aplique a LFRT, o que permite que o poderio econômico das grandes redes se sobreponha à possibilidade de diversificação do espectro.

Outro elemento a que Mastrini e Becerra (2006) chamam atenção é que as indústrias culturais mexicanas se encontram em condição singular por existir demanda de públicos nacionais que se encontram além das fronteiras do Estado, como é o caso da volumosa comunidade mexicana nos Estados Unidos¹⁶. O país historicamente contou e conta com amplo número de emissoras de rádio, mas isso não é sinônimo de diversidade uma vez que a maioria dessas emissoras funciona em cadeia com as estações da capital, à exemplo do que acontece na Argentina (MASTRINI; BECERRA, 2006). Com emissoras espalhadas por quase todos os municípios, o rádio se torna um dos maiores destinos da publicidade, logo atrás da televisão. Apesar de na última década as plataformas online terem ganhado espaço. Entre as emissoras de rádio as de maior audiência são a Radio Centro, Acir, NRM e a principal emissora do grupo Televisa. Os autores ponderam, entretanto, que o sistema de aferição da audiência no México apresenta problemas, pois é considerada a audiência de cada emissora particular sem somar aquelas que retransmitem seu conteúdo. Se isso fosse feito, os números da Televisa seriam mais expressivos.

Já a televisão tem no México o segundo país com maior tradição nas Américas, sendo um dos primeiros do mundo a contar com um sistema de TV e, até os anos 1990, com o monopólio da Rede Televisa que então passou a ter a concorrência (ainda que distante) da TV Azteca, resultado da privatização da

¹⁶ Em números atuais são 12 milhões de pessoas. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/internacional/eua-mexicanos-sao-maioria-de-imigrantes-ilegais-apesar-de-queda-29062022>>. Acesso em: 02.set.2022.

emissora Inmevisión (MASTRINI; BECERRA, 2006). Desde a implementação, entre 1930 e 1945, rádio e TV são vinculados a capitais bancários, industrial nacional e estrangeiro (MONTES, 2007).

O processo de privatizações durante os anos 1980 e 1990 se mostra comum a diversos países como resultado da onda neoliberal. Mas no México as contradições da política se mostraram de forma mais evidente. O país era até então governado há décadas pelo PRI, que se denominava de esquerda e tinha pautas nacionalistas, mas na prática adotava políticas que beneficiavam as grandes corporações privadas e teve posicionamento mais claro à direita do espectro político quando iniciou as privatizações de empresas públicas, entre elas emissoras de televisão. Lomnitz e Mendieta (2002) comentam que a crise da dívida externa em que o México se afundou nos anos 1980 foi produto direto das políticas neoliberais ora adotadas e teve como outro resultado a desregulamentação geral das atividades econômicas, o que não tardou a gerar efeitos sobre as produções informativa e cultural, como será descrito adiante.

Obras de não-ficção mas que não se caracterizam como trabalhos científicos também colaboram para compreender o contexto midiático mexicano sob domínio do PRI, como é o caso do relato de Bolaños (2021), que descreve o partido-governo como uma organização meramente ideológica, ou seja, que na prática passava ao largo de efetivar políticas progressistas e desenvolvimentistas que defendia; em diversas ocasiões estabeleceram censura a programas televisivos e suas decisões técnicas com relação aos meios de comunicação são descritas como irracionais. O relato se manifesta também no que os já citados Mastrini e Becerra descrevem como uma industrialização voltada somente aos interesses do mercado de forma generalizada.

Ao longo das décadas as TVs locais se pulverizaram pelo país mas a maioria apenas retransmitia em cadeia ou, quando visava independência de suas produções, era comprada e se integrava à rede Televisa. E é a TV aberta que ainda hoje detém a maior parte da audiência em detrimento dos sistemas de cabo e satélite, o que aproxima ainda mais o país das realidades brasileira e argentina. Mastrini e Becerra (2006) indicam o volume do domínio da Televisa no país. Sozinha a emissora concentra 57% da audiência e 67% de todo o faturamento da televisão. Os autores descrevem que ocorre um oligopólio das comunicações entre as famílias

Azcárrga e Salinas, respectivas proprietárias de Televisa e TV Azteca. Mas os negócios não ficam apenas na televisão. A Televisa também atua nos setores de revistas, discografia, espetáculos e eventos esportivos e internet. É parceira do magnata mexicano Carlos Slim e das Organizações Globo do Brasil por meio da provedora de TV por assinatura Sky. Mesmo com tantos negócios, 60% de seu faturamento advém da TV aberta (MASTRINI; BECERRA, 2006).

Já a Azteca, que foi criada em 1993 após a privatização de um canal público, tem braços na indústria discográfica, como provedora e criadora de conteúdo na internet, na telefonia móvel com a Unifón e o Banco Azteca.

O setor de telefonia acaba se trançando com o de radiodifusão por meio da propriedade cruzada, o que leva a concentração a se mostrar ainda mais clara. A principal companhia de telefonia do país, a *Telmex* foi privatizada na onda neoliberal dos anos 1990. Quem a arrematou foi o então magnata em ascensão Carlos Slim, o mesmo que hoje figura entre os homens mais ricos do mundo, que expandiu seus negócios para vários países e tem parte também em empresas que produzem conteúdo, como a Televisa. O domínio de mercado que se iniciou com a telefonia fixa logo se estendeu às linhas móveis. O oligopólio e consequente poder econômico do grupo, conquistado com a operação da telefonia dos anos 1990, fez com que tivesse condições de impedir a entrada de novos concorrentes no mercado e em potenciais campos de interesse, como a internet. As empresas que conseguiram se estabelecer ficaram relegadas a uma fatia reduzida do mercado.

Com isso demarcado, entre as emissoras de rádio a divisão se encontra da seguinte maneira: 67,3% são comerciais, 15,6% públicas, 11,5% sociais, 5% comunitárias e 0,57% indígenas. Essa divisão chamou atenção da ONU, que em relatório diz que as comunidades indígenas são excluídas do debate em nome dos interesses comerciais das grandes corporações, e são os profissionais de emissoras indígenas e comunitárias os que mais sofrem “agressões sistemáticas e assassinatos” (LEMUS POOL; COGCO, 2019, p. 103).

4.6 PORTUGAL

Apesar de Portugal se encontrar a milhas de distância dos países americanos e da África do Sul, partilha com estes várias proximidades. Tanto o desenvolvimento do rádio quanto da televisão portugueses ocorreram em concomitância com a

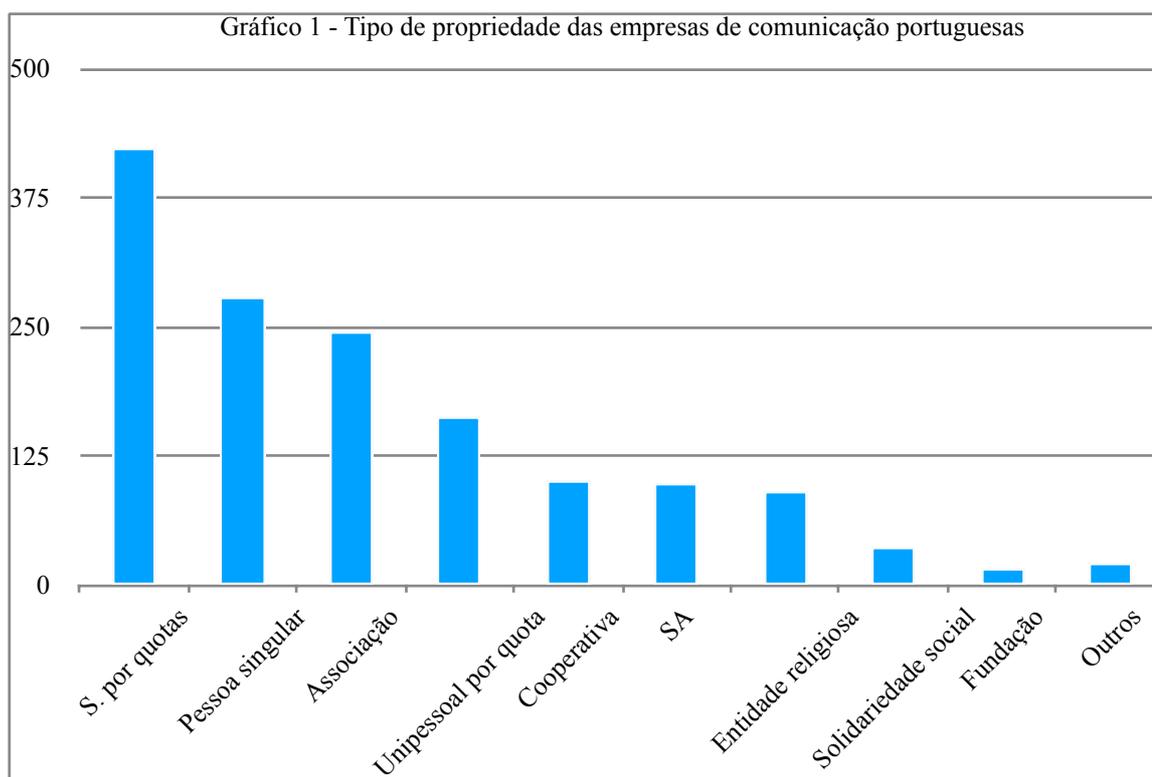
ditadura de Salazar (1933-1968), e a mecânica da ditadura lusitana não diferiu da tônica das ditaduras latino-americanas e da sul-africana: escassa liberdade de imprensa e concentração de propriedade nas mãos de grupos aliados ao regime (ESPÍRITO SANTO, 2007). Com a queda da ditadura ao adentrar os anos 1970, as empresas de radiodifusão do país foram estatizadas. Porém, o presidente civil Cavaco Silva, ainda nos primeiros anos da redemocratização propôs reprivatizar a imprensa e com isso se inicia um processo amplo de concessões de rádio e televisão pelo país. Com aquela reforma da mídia veio, em 1977, a implementação de Conselhos de Informação espalhados por todo o país com o objetivo de assegurar o pluralismo ideológico da mídia e coibir toda ordem de intolerâncias. Entretanto tais conselhos nunca conseguiram se libertar da influência dos partidos políticos do país e apenas em 1998 os foi garantido algum grau de independência, como narra Espírito Santo (2007).

Para Silva (2005), Portugal se comportou de forma diferente de outros países quanto à onda liberal, uma vez que após a reestatização pós-ditadura o Estado nunca mais se afastou dos meios de comunicação, ainda que a mesma pesquisadora retrate que isso não signifique que houve controle da propriedade voltado aos interesses cidadãos, pois a crescente concentração de propriedade se deu tal como em outros países. Da mesma forma que ocorre no Brasil, na Argentina e no México, em Portugal se manifesta o temor pela censura em forma de regulamentação da mídia, um reflexo dos anos de controle ditatorial sobre a imprensa (ESPÍRITO SANTO, 2007), ainda que os grupos de comunicação hegemônicos tenham sido os que mais se beneficiaram da ditadura. Durante a ditadura as regulamentações se ordenaram contra as liberdades e esclarecimento da sociedade civil, tendo por primazia os interesses financeiros das empresas de mídia que suportavam o regime como aparelhos privados de hegemonia. Qualquer movimento que parta da sociedade civil não-hegemônica e vise estabelecer uma regulamentação que prime pela pluralidade de vozes e coíba a concentração, sofre constantes ataques das grandes redes privadas de comunicação e de seus beneficiários.

Antes mesmo de listar os órgãos de regulação existentes e que já existiram e o atual cenário de concentração da mídia em Portugal, Espírito Santo (2007) adverte que todos os organismos do tipo já criados tiveram deficiência de recursos, de

influência ou de meios para atuar. Os organismos de regulação do país historicamente se encontram em uma cruzada entre os interesses dos donos da mídia, ou seja, empresários com considerável grau de influência econômica e sobre a classe política, e os objetivos para os quais foram criados, de fixar princípios e normas para a realização da comunicação democrática, plural e cidadã no país. E é com a intenção de que os meios de comunicação não se prestem à função de aparelhos privados de hegemonia que Saraiva (2018) afirma que a regulação da mídia se baseia em três pilares fundamentais: liberdade de expressão, direito à informação e limites para acautelar o respeito aos direitos fundamentais.

Em Portugal a regulamentação da mídia está expressa na Constituição desde 1976, que até hoje passou por duas revisões que não alteraram artigos que tratam do tema mas mudaram a entidade a que cabe a regulação. Nas leis secundárias, como a Lei de Imprensa, também está reconhecido o direito do cidadão em “ser informado por uma mídia antimonopolista”, elenca Liedtke (2015, p. 4). Porém, o



Fonte: ERC – Portal da Transparência. A categoria “Outra” inclui Comunidade intermunicipal; Federação; Herança indivisa; Instituto; Junta de freguesia; Município; Ordem profissional; Partido político; Pessoa coletiva de direito público; e Sindicato / organização sindical.

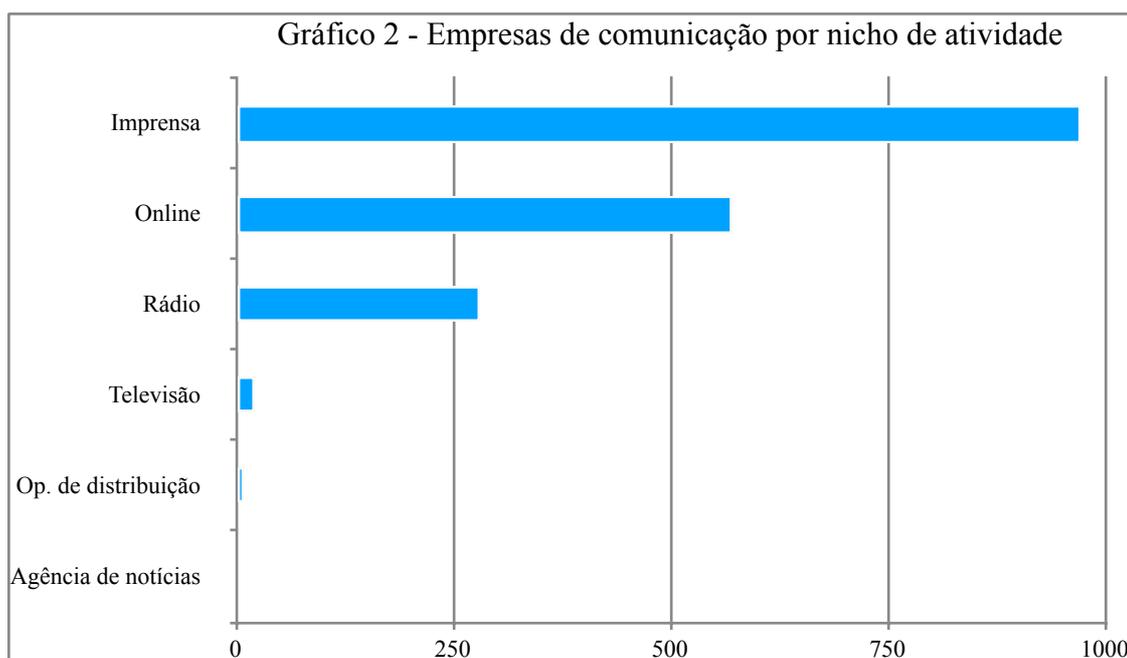
Elaborado pelo autor.

próprio Liedtke descreve o sistema de mídia português como “pouco dinâmico” e com o Estado muito atuante “quer como financiador, regulador, quer como proprietário” (idem).

Uma série de órgãos reguladores já existiram no país. O já referido Conselho de Imprensa teve vigência entre 1975 e 1990 inspirado nos modelos austríaco, alemão e bretão. Porém, observa Liedtke, diferente das inspirações que foram em maior medida fruto de movimentos da sociedade civil e da imprensa, em Portugal foi instituído por iniciativa política.

Outro órgão, de acordo com o mesmo autor, foi a Alta Autoridade para a Comunicação Social, criado em 1989 e vigorou até 2005, sendo substituído pela atual Entidade Reguladora da Comunicação (ERC). De 1989 até 2001 também existia o Instituto de Comunicações de Portugal, que foi substituído naquele ano pela Autoridade Nacional das Comunicações (Anacom), que tem por objeto regular as comunicações eletrônicas e postais. A Anacom é um órgão independente que regula, supervisiona e representa o setor. Entre suas atividades estão a fiscalização dos registros de atuação das empresas e a investigação de queixas dos consumidores.

Já a ERC é o principal organismo regulador do país. Possui competência sobre o rádio, a televisão e a imprensa. Possui independência administrativa e financeira em relação ao governo (SARAIVA, 2018) e regula o setor da propriedade



Fonte: ERC – Portal da Transparência
Elaborado pelo autor.

dos meios ao conteúdo de forma a assegurar o pluralismo, garantir a livre discussão e o livre acesso aos meios. Seu financiamento advém em parte do orçamento do Estado e em parte de ações pecuniárias da Anacom. De acordo com informações fornecidas pela própria ERC através de seu site oficial, a entidade criada pela Lei 53, de 8 de novembro de 2005 é responsável pela regulação e supervisão de todas as organizações que atuam na comunicação social em Portugal.

“A estrutura orgânica da ERC compreende um Conselho Regulador, uma Direcção Executiva, um Conselho Consultivo e um Fiscal Único. O Conselho Regulador é o órgão colegial responsável pela definição e implementação da actividade reguladora da ERC” (ERC, 2022). Com essa estrutura, o Conselho Regulador se mostra o braço mais importante. Quatro de seus cinco membros são selecionados por votação na Assembleia da República (equivalente ao Congresso brasileiro), ficando a seleção do quinto membro uma incumbência dos quatro designados pela Assembleia.

Responsável por fiscalizar todas as organizações públicas ou privadas que exerçam atividades de comunicação no país, nenhum tipo de empresa do setor escapa da jurisprudência da ERC, desde as tradicionais agências de notícia até os mais recentes espaços de comunicação eletrônica.

Tal como ocorre na Austrália, qualquer cidadão pode encaminhar denúncias ao órgão regulador. Em Portugal são oferecidos três canais para denúncias: um fax, endereço para o envio de correspondências e um formulário eletrônico no site da entidade. Podem ser denunciados quaisquer atos, em um prazo de 30 dias desde o conhecimento do ocorrido, que configurem “violação de direitos, liberdades e garantias ou de quaisquer normas legais ou regulamentares aplicáveis às actividades de comunicação social” (ERC, 2022).

Embora seja notório que as regulamentações e os mecanismos de regulação portugueses são mais robustos do que os que existem na América Latina e no Japão, não há imunidade às críticas. Liedtke (2015) cita os jornalistas como críticos da regulação por entenderem a possibilidade de algum grau de interferência política nas linhas editoriais de suas publicações. Em contraponto o autor chama atenção para os defensores da heteroregulamentação da ERC, que tem seus membros eleitos em meio aos debates políticos do Parlamento e não por decisão autocrática, o que afasta a possibilidade autoritária de uma interferência política direta. O

pesquisador traz à discussão a também considerada perigosa regulação entregue à lógica do mercado, onde privilégios são mantidos em nome do capital, dificulta-se a imposição ética de antena e diversidade e identidades culturais são sobrepujadas. Além disso, Saraiva (2018) elucida que a própria Constituição Portuguesa, que defende as liberdades de expressão, de imprensa e de informação nos artigos 18, 37 e 38, prevê a criação de conselhos independentes do governo e com membros indicados pelos partidos políticos a fim de representar diversos posicionamentos sobre os mais variados temas.

Quanto às discussões acerca dos modelos de hétero ou auto-regulação, uma terceira via, a da co-regulação, se apresenta em Portugal por meio de um acordo entre a ERC, a Associação Portuguesa de Imprensa e o Sindicato dos Jornalistas, que atuam de forma conjunta na formulação de políticas e na fiscalização (SARAIVA, 2018). Silva (2005) contribui a esse debate observando a letra do Art. 38 da Constituição Portuguesa, que estabelece como responsabilidade do Estado garantir as liberdades e impedir a concentração de propriedade, o que referenda o modelo que se aplica ao ERC. Um dos elementos que influencia na adesão a mecanismos de regulação em Portugal é ser signatário das decisões da União Europeia, cujos estatutos para a mídia defendem a busca pela pluralidade, combate a intolerância e aos monopólios (SILVA, 2005).

Tal qual ocorreu nos contextos dos países latino-americanos, na África do Sul, na Austrália e no Japão, Pereira (2007) vê a onda liberal dos anos 1990 como infrutífera para a qualidade da programação televisiva, com destaque para os conteúdos infantis. A autora reflete sobre a necessidade de a legislação vigente ser cumprida e da criação de novos marcos que garantam a qualidade das produções¹⁷. Ou seja, tal como se passa no Brasil, existe uma regulamentação própria para os sinistros verificados, contudo não se verifica completa efetividade na regulação. A experiência australiana é tratada pela autora como um paradigma a ser observado pelos legisladores portugueses. Descreve que anos após a regulamentação para o conteúdo infantil na Austrália “houve melhoria significativa nos programas emitidos pela televisão comercial, ao nível da quantidade, da qualidade e da diversidade. Registrou-se particularmente um aumento da produção nacional de programas de ficção e de animação para crianças” (PEREIRA, 2007, p. 123). Ou seja, o que

¹⁷ No país, apenas o serviço público de televisão é obrigado a ofertar programação infantil.

Pereira mostra é que uma regulamentação que vise garantir direitos para a cidadania pode ter como efeito secundário o incremento à indústria audiovisual nacional em nichos antes preenchidos por conteúdo estrangeiro.

Outro flanco de críticas à forma como a ERC foi estipulada a atuar é voltado ao elemento de o estatuto da entidade não fomentar formas novas de regulação (para questões que sejam aferidas ao passar dos anos) além do que já existia em leis pretéritas, como elenca Costa e Silva (2007). As leis de Imprensa e do Rádio, por exemplo, não estabelecem limites ao número de empresas nas mãos de um único proprietário, da mesma forma que a Lei de Televisão, de 2003, limita somente a concentração horizontal (SILVA, 2005; COSTA E SILVA, 2007). A falta de barreiras para a negociação de licenças também acaba por favorecer a concentração, uma vez que um indivíduo que não a conquistou junto ao ERC pode se tornar dono de uma estação após a comprar (COSTA E SILVA, 2007). Pinto e Sousa (2007) divergem de Costa e Silva quanto ao alcance e atualidade da ERC. Para eles, o estatuto da entidade confere maior responsabilização aos profissionais do jornalismo que infringirem a lei e clarifica as condições de mercado e limites à concentração de empresas de mídia.

No tópico seguinte são esclarecidas questões sobre a concentração da mídia portuguesa, os tipos de propriedade existentes e o volume de empresas por meio de comunicação.

Embora Portugal conte com a já descrita ERC, que possui abrangente jurisprudência, isso não significa que a organização das comunicações portuguesas esteja imune à concentração. No relatório da própria ERC de 2020 sobre a regulação da mídia, destaca-se que o mercado de mídia português apresenta elevado índice de concentração (ERC, 2021a). Embora tenha havido tendência de diminuição da concentração a partir de 2013, não seguiu para além de 2018.

Nos gráficos 1 e 2 estão representados os tipos de propriedade e meios de comunicação predominantes em Portugal. Percebe-se que entre os seis maiores grupos de proprietários, cinco são estritamente comerciais. Cooperativas, entidades religiosas, entidades de solidariedade social e fundações aparecem com grande discrepância na propriedade da mídia e, somadas, não atingem o número de empresas geridas por quotas.

Se comparados os dois gráficos, pode-se inferir que embora haja concentração de um tipo de propriedade, não haveria concentração em rádio e televisão, uma vez que os meios de comunicação em maior número são a imprensa impressa e online; ao mesmo em que rádio e televisão têm espectro diminuto. Porém, o relatório da ERC de 2020 mostra que as coisas não são bem assim.

Por um lado “a grande maioria das entidades-base [proprietários] de comunicação social (86,7%) detém um único órgão de comunicação social, apresentando, nesta dimensão, um baixo nível de concentração”; enquanto que por outro “uma minoria das entidades possui um portefólio (sic.) em que combina órgãos de comunicação social de diferentes tipos” (ERC, 2021a, p. 337). Ou seja, o relatório mostra que 9,8% dos proprietários possui mais de um meio de comunicação no mesmo segmento, enquanto que 3,5% são detentores de vários meios de comunicação em diferentes segmentos (rádio, TV, online, impresso), o que caracteriza a existência de propriedade cruzada dos meios de comunicação.

No mesmo relatório da ERC são apresentadas as empresas com dupla ou pluri-propriedade dos meios de comunicação. A título de exemplo, são quatro empresas com 10 ou mais meios de comunicação: Adriano Soares Ltda., com 11 jornais no Porto; Global Notícias - Media Group SA, com 14 jornais em Coimbra; *Cofina Media SA*, com nove jornais e uma emissora de TV em Lisboa; *Trust in News*, Unipessoal, Ltda, com 16 jornais em Lisboa; e a Rádio Regional de Lisboa, que detém uma estação convencional e 11 web-rádios em Lisboa. A esses dados se associam outras 20 empresas proprietárias de cinco ou mais meios de comunicação.

Outra peculiaridade da mídia portuguesa são as empresas jornalísticas associadas a atividades de produção e exploração de bens essenciais. De acordo com a ERC (2021a, p. 337), “as grandes superfícies comerciais e de distribuição, responsáveis por uma grande fatia da venda daqueles bens ao público”, isto é, os meios de comunicação servem a empresas como mercados, farmácias e escolas primariamente como instrumento de propaganda de seus serviços. O Relatório ainda explica que via de regra esses meios são jornais impressos e seus editores “são, na maioria, entidades independentes que têm como atividade principal a comunicação social ou a edição de conteúdos para a comunicação social” (ERC, 2021a, p. 337), ou seja, prestam serviço de comunicação terceirizado a outras empresas.

A propriedade das empresas de mídia é um importante tema a ser debatido, ganhando ainda maior validade se considerada a pluralidade de programação veiculada. O relatório Diversidade Cultural dos Media 2018-2019 (ERC, 2021b) traz dados sobre o comportamento das cinco principais emissoras de televisão do país (RTP 1, RTP 2, SIC, TVI, CM) acerca da diversidade cultural, étnica e de gênero veiculada em suas programações.

Ao tratar de estrangeiros, refugiados ou comunidades ROM (ciganos), o tempo destinado a esses grupos foi de 4% da programação entre 2018 e 2019, com os dois canais públicos a tratar de temas internacionais sobre o assunto e os três canais privados com o foco voltado ao próprio país. A CMTV é a emissora que mais abordou o tema interno e também a que mais criminalizou os referidos grupos em suas notícias. A ERC estima que 26% do conteúdo da CMTV acerca desses grupos continha estereótipos vexatórios. No cômputo geral das emissoras, a ERC detectou que 70% das publicações sobre estrangeiros eram negativas, 19% neutras e 11% positivas.

A questão das minorias sociais (negros, estrangeiros, ROM, pessoas com deficiência etc.) gera diversas análises pela ERC (2021c). Na média, apenas 1% da programação das emissoras é destinado à promoção da diversidade cultural e aos interesses das minorias. A RTP2 é a única emissora que atingiu 3,5% do tempo total de sua programação cultural voltada à diversidade, com as outras emissoras ficando entre 0,1% e 0,5% de suas programações.

Já a questão de gênero se impõe com ainda maior nitidez. 77% dos protagonistas/personagens dos telejornais são homens, contra apenas 16% de mulheres. Esse elemento se replica na diversidade de fontes apresentadas nas matérias, nas quais 72% são homens e 27% são mulheres. Em nenhuma das emissoras o número de mulheres protagonistas das reportagens supera 17% (RTP2, TVI, CMTV) e a proporção de fontes ouvidas não passa de 29% (TVI). Ainda assim, nos casos em que as mulheres aparecem como protagonistas, as peças informativas são “relacionadas com crime, violência, casos de justiça e acidentes, sendo representadas como familiares da vítima” (ERC, 2021c, p. 15).

Embora a concentração de mídia em Portugal não configure grandes e politicamente influentes oligopólios tal como se vê na América Latina e na Austrália, os empresários do setor mantêm algum grau de influência sobre a classe política,

como foi exposto no início desta seção. Independentemente do modelo de negócio que a mídia portuguesa assume, notam-se problemas sistemáticos para o cumprimento das regulamentações do parlamento e da ERC, como a baixa diversidade de gênero, poucas pluralidade de vozes e diversidade cultural.

4.7 BRASIL, RELAÇÕES E CORRESPONDÊNCIAS COM OS DEMAIS PAÍSES

Neste item, procura-se expor uma breve linha do tempo que colabora para explicar a organização da mídia brasileira e explorar as correspondências e distanciamentos com os demais países já apresentados.

As políticas de comunicação no Brasil e a formação sócio-política do país não fogem à regra do que foi acima apresentado sobre os países latinos e sobre a África do Sul. O Estado sitiado por grupos militares e as organizações contra-hegemônicas da sociedade civil silenciadas por meio da força ao mesmo tempo em que as ditaduras beneficiaram largamente os grupos empresariais que lhes prestavam apoio, como a mídia atuante na legitimação dos golpes e dos governos. Com o apoio mútuo entre governo e parcela hegemônica da mídia, esta passou, em todos esses países, a se organizar no modelo de oligopólio. À exceção da África do Sul, onde foi impetrado um rearranjo estrutural do sistema de comunicação com a volta da democracia, nos outros países seguem vivas as heranças da ditadura.

Diferente do que se registra em outros países, onde rádio e televisão tiveram nascedouro estatal e paulatinamente foram privatizados, no Brasil esses meios de comunicação de massa – para utilizar a designação de Habermas (2014) – chegam a partir da iniciativa privada em um cenário de total ausência de regras. Mas, é claro, o rádio e depois a televisão são inseridos em um Brasil politicamente já modelado em um sistema profundamente centralizado com teias regionais e locais que constituem um arranjo oligárquico (FAORO, 1989).

Nesse contexto, um dos principais aspectos históricos da comunicação mediada no Brasil é o clientelismo político (LIEDTKE, 2003). Primeiro, os jornais que cumpriam agenda interessante aos ocupantes do poder, recebiam os subsídios necessários para a manutenção de suas operações, como a importação de papel-jornal pelo governo em uma época em que esse produto era escasso em território nacional e o acesso ao mercado externo era difícil. Com o avanço das tecnologias

da informação, o rádio se mostrou como pertinente ferramenta política e passou a ocupar papel elementar nas estratégias de diversos políticos, tanto localizados quanto de envergadura nacional como Getúlio Vargas (CALDAS, 1998). Nota-se que os meios de comunicação, principalmente a partir do momento em que possuem abrangência ampliada se tornam, desde o princípio, objeto de interesse e disputa política.

As duas ditaduras vividas no Brasil durante o século XX interferiram diretamente no desenvolvimento dos meios de comunicação no país. A censura e a instrumentalização de leis que beneficiavam assecas do governo e impediam o livre desenvolvimento de uma mídia plural são elementos de períodos em que o paralelismo político era direto e desvelado, tal como ocorreu nas ditaduras do México, de Portugal, da Argentina e da África do Sul. Pelo exponencial crescimento promovido pela troca de favores com as ditaduras, esses grupos de mídia se tornaram potências econômicas em que se cruzam a influência sobre a formação da opinião na sociedade civil e a influência financeira direta.

A influência dos meios de comunicação em todos os países deste estudo também se mostra com dados da Pesquisa Brasileira de Mídia de 2016 – cujo site foi tirado do ar pelo governo de Jair Bolsonaro. A pesquisa demonstra que o consumo de conteúdos jornalísticos dos brasileiros se dá principalmente por duas fontes: televisão e internet.

Quase a metade dos brasileiros (49%) declarou usar a web para obter notícias (primeira e segunda menções), percentual abaixo da TV (89%), mas bem acima do rádio (30%), dos jornais (12%) e das revistas (1%). (BRASIL, 2016, p. 11).

Os dados da Pesquisa Brasileira de Mídia de 2016 podem ser complementados pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do biênio 2017-2018 e a mais recente, de 2019¹⁸. Nos dados de 2018, observa-se que 79,1% dos domicílios contavam com algum tipo de acesso à internet, sendo que o acesso pelo celular chegava a 99,2%, enquanto o uso do computador para acessar a rede ficou na casa dos 48,1%. Dos que tinham acesso à internet na época, 80,2% possuíam banda larga.

Na pesquisa de 2018, o único dado para além da internet é o da TV por assinatura. Verifica-se queda de 35,6% dos domicílios urbanos com assinatura para

¹⁸ Em virtude da pandemia do Coronavírus, os dados de 2020 não foram publicados.

34,3%. Enquanto isso, o acesso subiu na zona rural, que passou de 14,1% em 2017 para 14,9% em 2018. A pesquisa também revela que quem tem acesso à assinatura de TV no campo, conta com renda 60,7% maior daqueles que não a tem, o que ocorre em proporção menor na zona urbana, com 41,8%.

Já no levantamento de 2019, os dados apontam crescimento médio da presença da internet na casa dos brasileiros, com os números chegando a 82,7%. Porém, há disparidade no acesso, pois a média da zona rural brasileira é de 55,6% dos domicílios com acesso à rede. Os dados também revelam que os quatro principais motivos para o uso da internet são diversionais, como trocar mensagens ou assistir a vídeos – não há qualquer menção ao consumo de notícias/informação. A pesquisa também menciona que em 96,3% dos domicílios há aparelho de TV (utilizada tanto para o acesso à internet quanto para seu fim nativo), mas para esse tópico não há explicação sobre o tipo de conteúdo mais consumido nas residências, o que mostra a Pesquisa Brasileira de Mídia. Dessa maneira, as três pesquisas se complementam e fomentam a discussão por suas diferentes amplitudes e interesses.

O Instituto Patrícia Galvão em parceria com o DataPopular (2013)¹⁹ mostram que 69% dos brasileiros consideram que ser dono de emissora de rádio ou televisão ajuda na eleição do candidato, bem como 63% dos entrevistados acreditam que políticos não devem ser donos de emissoras. Esses números retratam parte do conturbado cenário de concessões e da audiência de canais no Brasil, uma vez que quatro famílias controlam 85% da audiência de TV do país – e esta porcentagem se estende para as plataformas impressas e online, como citam Barbosa e Martins (2018) e complementam que ainda assim o acesso universal à internet está longe de ser uma realidade no país. Esses dados ressaltam a prática de propriedade cruzada, comum a todos os países abordados nesta pesquisa.

Vannuchi (2018) descreve a propriedade cruzada como outro grande problema que afronta a legislação brasileira – isso se esta houvesse sido discutida pelo Congresso. Ela acontece quando um mesmo grupo detém a propriedade de vários veículos de comunicação em meios distintos, como rádio, TV e internet. Essa propriedade é descrita pelo autor como uma forma de abuso econômico, que

¹⁹ Pesquisa feita pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo DataPopular com apoio da Fundação Ford em setembro de 2013. Resultados disponíveis em: <<http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2012/05/pesquisapoderemc.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

se vê também nas chamadas concentração vertical e concentração horizontal. A primeira se refere à prática de uma mesma empresa ser dona de várias etapas da cadeia produtiva, o que no caso de jornais e revistas seria a propriedade da gráfica, editora, empresa de distribuição e do próprio jornal. A segunda se refere a empresas que se associam para combinar preços, assim estabelecer domínio no mercado e defenestrar outros concorrentes.

Já em relação à internet, segundo meio pelo qual os brasileiros mais acessam notícias, por mais que o Brasil conte com o chamado Marco Civil da Internet, não se verifica a garantia de responsabilização daqueles que agem de má fé na rede ou qualquer controle de concorrência (FILHO, 2016). O Marco dispõe de mecanismos para a investigação de crimes que são insipientes, como determinar a investigação de servidores – cuja grande maioria se encontra fora do país. Iniciativas como a da Austrália, que no primeiro trimestre de 2021 estabeleceu restrições fortes às redes sociais, merecem atenção. Já no Brasil, carece-se de normatizações específicas que coíbam a prática de crimes virtuais, discursos sensacionalistas e a disseminação de mentiras – popularmente chamadas de *fake-news* –, que tendem a efeitos prejudiciais ao debate público. Plataformas como *Facebook*, *Twitter* e *Youtube* (*Google*) possuem suas normas próprias para definir se um conteúdo é ou não impróprio, o que acaba gerando ambiguidade do entendimento e acusações sobre cerceamento da liberdade de manifestação. Contudo, isso não é suficiente, como será tratado na seção sobre as políticas públicas de comunicação.

Enquanto acadêmicos, jornalistas e diversos outros atores da sociedade civil tensionam há décadas por regulações mais robustas da comunicação no país, pela democratização das concessões (agrupadas em oligopólios), pelo estabelecimento de uma agência regulatória que fiscalize e imponha sanções, o discurso predominante nos meios de comunicação hegemônicos do país é bem diferente. Vannuchi (2018) oferece análises sobre a postura dos meios de comunicação, que é tratar qualquer tentativa de regulamentação da mídia como uma tentativa de censura. Em diversos casos, jornais impressos, televisões, rádios e publicações online (que não raro fazem parte de um mesmo conglomerado de mídia) associam políticas públicas de comunicação com as práticas da ditadura militar de extrema-direita vivida no Brasil entre 1964 e 1984. Nesse sentido, Brasil, México e Portugal formam uma tríade por compartilharem os mesmos problemas. A particularidade do

México em relação ao Brasil se dá por, naquele país, as tensões produzidas por grupos organizados de indígenas, produtores independentes e comunitários ter produzido dezenas de embates legislativos nas últimas décadas e a interferência do monopólio Televisa em prol de seus interesses foi tão desvelada que uma lei (depois derrubada pela Suprema Corte por favorecer o monopólio) recebeu a alcunha depreciativa de “Lei Televisa”. Já em Portugal as pressões de grupos econômicos que controlam as emissoras privadas do país ocorrem sempre no sentido contrário ao estabelecimento de leis ou normativas que preconizam maior pluralidade e diversidade na mídia. Por mais que os esforços da sociedade civil empresarial tenham sido constantes na primeira metade dos anos 2000, não foram suficientes para impedir o estabelecimento da então nova (e atual) Entidade para Regulação da Comunicação (ERC), com efetividade sobre toda a esfera comunicacional. O ponto, porém, é que mesmo estabelecida a ERC enfrenta dificuldades para colocar efetivar suas políticas referentes à pluralidade.

A associação feita pelos jornais da mídia hegemônica – que de forma nítida não querem abrir mão de seus privilégios – é demonstrada como falsa por Vannuchi (2018) e Aguiar (2014), de modo que não passam de falácias retóricas para que seus interesses não sejam atingidos pela democracia, observação compartilhada por Carvalho (2012). Enquanto a censura tolhe o direito de expressão, a regulamentação permitiria que um número crescente de vozes passasse a ter acesso aos ambientes de debate. Portanto, entende-se que à medida em que os donos da mídia hegemônica se posicionam contra a regulamentação da comunicação, não estão se colocando contra a censura, mas sim à favor dos meios de censura mercadológica e das elites políticas. Carvalho (2012) também aponta que o próprio modelo de mídia brasileiro oportuniza a concentração de propriedade e o império do poder econômico sobre o interesse público. A atuação da mídia hegemônica segue o mesmo roteiro na Argentina, no México, em Portugal e na Austrália, como se viu anteriormente, com a imposição de uma agenda noticiosa que criminaliza a regulamentação das atividades da imprensa, sempre relacionando o procedimento com a censura.

Diferente do que fazem os meios de comunicação hegemônicos, é preciso compreender a comunicação como um bem público, sendo somente com ela, em sua configuração plural e diversificada, possível ser estabelecido um espaço de

debate (LIEDTKE, 2003). A imprensa é elemento fundamental para as sociedades democráticas, uma vez que alimenta a mídia que reverbera o debate público, como observa Cajú (2017) ao mesmo tempo em que tem o potencial de agir enquanto aparelho privado de hegemonia – reafirma-se assim a necessidade da diversidade de propriedade e pluralidade de vozes. O chamado coronelismo eletrônico – que é o privilégio a determinados grupos políticos na concessão de emissoras de TV e rádio – se mostra como uma prática que afeta diretamente a possibilidade de esclarecimento da sociedade civil para o debate público e para a própria luta por políticas públicas voltadas à democratização da comunicação.

Quando aos movimentos pela democratização, foi apenas a partir de 1971 que se identificaram os primeiros movimentos de relevância na sociedade por políticas desse tipo, com um documento publicado pela igreja católica pedindo um novo código para regular a comunicação social. Aquele foi o primeiro de uma série de movimentos que seriam feitos. No ano de 1984, a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação foi constituída e passou a agir propondo e apoiando iniciativas de políticas públicas e marcos regulatórios da comunicação no país. Avanços importantes, apoiados pela Frente, foram conquistados, como a Lei do Cabo de 1994 e o Conselho de Comunicação nos anos 2000.

Após essa série de movimentos, parcela da sociedade civil manteve viva a pauta de democratizar a mídia, que culminou na Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, na qual foram aprovadas mais de 600 resoluções. A concentração de mídia no Brasil foi o que proporcionou os primeiros movimentos da Conferência, bem como a falta de equiparação entre os setores público e privado no país. A referência de Barbosa e Martins (2018) traz a informação de que embora tenha havido certa pressão de grupos da sociedade civil (jornalistas, sindicatos, pesquisadores e professores universitários, por exemplo) para o cumprimento das resoluções da conferência, o Governo Federal – que figura como ator central quando se fala em mídia – não deu a celeridade necessária para a aprovação e implementação das políticas públicas debatidas.

É importante citar também que o Congresso Nacional pouco ou nada fez no sentido de atender as reivindicações da Conferência. O poder atribuído ao Congresso no modelo de democracia que se pratica no Brasil é tamanho que poderia agir de forma a orientar a agenda do ocupante do Executivo, porém a falta

de disposição política parece ser a tônica quando se discute a regulamentação da mídia (AGUIAR, 2014). Neste ponto, a falta de disposição dos membros do Legislativo associa-se ao que aponta Lobato (2017) sobre a maioria das emissoras de televisão do país estarem sob controle desses próprios congressistas e seus afiliados ou padrinhos políticos.

Carvalho (2012) sinaliza que além da lei de radiodifusão ser antiga, os próprios marcos da Constituição de 1988 hoje se mostram antiquados. Para o autor, os problemas no setor de comunicação brasileiro têm início logo no processo para conceder outorgas de TV e rádio e são mais profundos do que a entrega de concessões por apadrinhamento. Ao estudar um levantamento de Lopes (2008), constatou que 90% das inscrições para receber uma concessão obtiveram a nota máxima nos editais (que na teoria precisariam cumprir critérios técnicos de análise dos proponentes, como o tipo de programação pretendida e o tempo mínimo de jornalismo e conteúdos educativos), o que para o autor demonstra que é o poder econômico dos que requisitam concessões que determina quem recebe ou não a outorga. Sem que haja uma regulamentação clara, com um órgão específico voltado a fiscalizar o setor midiático, as disputas de interesse acabam sendo judicializadas.

Quando a judicialização acontece, cada decisão depende diretamente da interpretação a que cada magistrado é filiado. Um caso analisado por Cajú (2017) mostra a duvidosa decisão tomada no plenário do STF que decidiu que as políticas de comunicação no Brasil deveriam seguir as lógicas do mercado. Na ocasião, os ministros discutiram a liberdade de imprensa como fator elementar para o exercício da democracia, não podendo estar submetido a qualquer tipo de censura. Até este ponto, a própria autora Cajú concorda com a decisão, porém as coisas mudam quando se passa a interpretar os votos dos ministros. Na decisão, foi sustentada a ideia libertária do *free flow of information*, que considera que o livre fluxo de informações e a transposição livre de fronteiras seria uma exigência inerente e indissociável da liberdade de expressão. Não por acaso, é o paradigma hegemônico nos meios de comunicação, os quais defendem que seu modelo de atuação não sofra qualquer tipo de imputação. Porém, a decisão do STF foi sobre a Lei de Imprensa, não sobre qualquer um dos artigos constitucionais no que concerne às políticas de comunicação.

A regulação é um meio legal de se promover equilíbrio entre as atividades sociais e garantir que direitos fundamentais sejam respeitados (CAJÚ, 2017). Dessa maneira, é amplamente duvidoso o voto do então ministro Ayres Britto, que considerou que a comunicação pública seria como o mercado e assim deveria se autorregular (*free flow*). Ayres Britto foi seguido pela maioria dos colegas de Corte, contudo houveram divergências. À época, os ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes defenderam a tese do *self-reliance*, ou seja, que a comunicação é indissociável da autodeterminação e identidade dos povos. Essa concepção se apoia nas ideias de Paulo Freire, para quem a comunicação é uma prática dialógica educacional e rompe com a noção mercantilista da comunicação, que é entendida como uma forma de reconhecimento de si e do outro (CAJÚ, 2017).

A ausência de políticas públicas voltadas para o setor da comunicação é um elemento de crítica pela da Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011) que vale tanto para o Brasil quanto para México, Argentina e Japão. De acordo com os autores do relatório, cabe ao poder público de cada país estabelecer as diretrizes, de forma clara, objetiva e acessível, para a concorrência a concessões; criar, garantir independência e subsidiar um órgão fiscalizador que, por sua vez, deve acompanhar e ser o deliberador máximo em todas as questões que concernem aos meios de comunicação. Na Argentina o órgão já existe e tem promovido esforços na direção de ampliar os meios de comunicação indígenas e universitários (MENDEL; SOLOMON, 2011), enquanto que no México os órgãos existentes são controlados pela própria mídia hegemônica, a qual deveriam fiscalizar (Idem) – e se tensiona para que o mesmo ocorra em Portugal (Idem). O Japão, por sua vez, tem uma história à parte: a NHK conta com conselho amplo e participativo da sociedade civil, enquanto os meios de comunicação privados e de propriedade altamente concentrada, promovem uma espécie de autorregulação espontânea, mas apenas no circuito fechado das cinco maiores redes.

Moraes (2011) ressalta que na América Latina há histórico de desequilíbrio de forças entre os setores público e privado e que o Estado deveria atuar como mediador da regulamentação desse mercado, mas historicamente devido a hegemonia neoliberal, os Estados se afastaram de seu papel regulador. O mesmo Moraes elenca que não se pode esperar que apenas a letra jurídica vá sanar os problemas, pois se necessita promover políticas públicas consistentes e atentas

com os anseios da sociedade civil. Além do mais, a determinação política para aplicação das diretrizes é de suma importância para que as teorias sejam colocadas em prática. Entre os exemplos que cita no capítulo, está a Lei de Comunicação Audiovisual da Argentina, que classifica como um marco regulatório evoluído pela amplitude do diálogo que promove – ainda que efetivamente pouco tenha sido colocado em prática de 2010 para cá, como será visto na seção analítica deste trabalho. Outro exemplo é do bloco formado por Venezuela, Equador e Bolívia, que afirma buscarem a reorganização dos investimentos culturais, revitalização dos meios de comunicação estatais e promoverem diversificação informativa. Contudo, os movimentos dos quatro países citados não acontecem sem resistência das empresas privadas que atuam em cada um, que tomam as medidas de regulamentação como cerceamento de liberdades.

Com relação à diversidade na propriedade da mídia no Brasil, há considerável relação com o relatado sobre Argentina e México: poucos grupos, com a ampla predominância de apenas um (Globo, Clarín e Televisa, respectivamente) dominam o mercado de comunicação em todas as suas etapas e, com tamanho poder econômico erigido no correr das décadas, suprimem a concorrência. Embora existam e não sejam velados de qualquer maneira, recorda-se que os monopólios, oligopólios e a propriedade cruzada dos veículos de mídia tradicionais (televisão, rádio, jornais e revistas) é constitucionalmente vedada em todos os países considerados e se estende ao meio online exatamente com o domínio dos mesmos grupos. No Brasil, Globo, Folha de São Paulo e Record concentram mais de 80% de toda a audiência tradicional e on-line, esta que em grande medida é determinada pela capacidade de investimento financeiro na plataforma, alimentada por conteúdos exclusivos e transpostos de outros meios. Especificamente no Brasil esse tipo de concentração é vedada pelo artigo 220 da Constituição, mas por falta de ação do Legislativo em votar as disposições legais, estas nunca foram colocadas em prática. Os impactos da concentração de mídia já passaram por algumas iniciativas de discussão, como o levantamento sobre os monopólios e oligopólios de comunicação do Monitor dos Donos da Mídia no Brasil (MEDIA OWNERSHIP BRASIL, 2021).

Em outro sentido, a jornalista Elvira Lobato (2017) situa sobre como o sistema de comunicação brasileiro funciona na prática, com estações televisivas concedidas pelo Executivo e pelo Legislativo a afiliados políticos, desvela o uso eleitoreiro dos

canais e o abuso do sensacionalismo. O trabalho de Lobato contribui de forma significativa para esta dissertação, uma vez que revela ricos dados da realidade midiática de uma grande região do Brasil – A Amazônia Legal. Haussen (2004) é outra autora que explora os destinatários de canais de rádio e TV no país e um de seus resultados é que mais de 70% são concedidas com fins políticos, mais de 20% do restante são emissoras voltadas ao proselitismo religioso, restando apenas uma pequena porcentagem dividida entre entes públicos, privados sem relação direta com políticos e comunitários. Aqui se coloca um problema apontado pela Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011): a diversidade midiática necessita de uma equiparação entre meios de comunicação privados, públicos e comunitários, bem como o necessário incentivo e financiamento estatal dos dois últimos.

Liedtke (2003) oferece um breve relato sobre a trajetória das políticas de comunicação adotadas no Brasil desde o governo de José Sarney – 1984 – até o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (2002). Foi exatamente no primeiro governo civil, ainda que por eleição indireta, o período em que mais foram concedidas emissoras de rádio e televisão. Sarney assinou a concessão de 1.028 outorgas em quatro anos (LIEDTKE, 2003). Para fatores de comparação, de 1922 a 1963, foram distribuídas 807 outorgas entre rádios AM, FM e televisão UHF. Nos quase 20 anos de ditadura militar, 1964 a 1984, foram 1.240 outorgas. Liedtke traz esses dados ancorado em um amplo estudo realizado por Graça Caldas, em 1998.

Ao mesmo tempo em que o governo distribuiu concessões e dinheiro aos grupos políticos e empresariais que melhor atendem seus interesses, torna-se nítido o movimento vicioso de relações escusas entre os ocupantes do poder e os donos da mídia. Antônio Carlos Magalhães (ACM), antigo político baiano tem a si atribuída a frase “quem tem rádio, jornal ou TV sempre estará no poder” (LIEDTKE, 2003). ACM foi o principal articulador do milhar de concessões realizadas durante o governo Sarney, momento em que o próprio presidente se tornou dono de emissoras após conceder licenças a dois parentes e então passou a ditar a agenda pública midiática em seu estado (DÓRIA, 2012). Ação em nada diferente do uso de um jornal como ferramenta política em períodos eleitorais por Fernando Collor, o que é descrito por Caldas e Beaklini (2016) como cobertura parcial e exemplo do mau jornalismo. Para os autores, esse modelo de coronelismo, em aliança com grandes

conglomerados de comunicação, é prática comum das elites econômicas e políticas desde o primeiro governo Vargas.

Embora a concentração de mídia em grupos empresariais não seja uma exclusividade do Brasil, aqui há a contribuição do Governo Federal em todos os momentos, da outorga à captação de recursos pelas empresas de mídia, como demonstra Liedtke (2003): já no início do século os governos (Federal, Estaduais e Municipais) figuravam como os principais anunciantes das emissoras, com volume de dinheiro pago por anúncios muito maior do que os investidos por empresas privadas.

A produção produção de conteúdo jornalístico em parcela considerável das emissoras é controlado por grupos políticos, como explorado acima. Em *Antenas da Floresta*, Lobato (2017) mostra que das cerca de 1.737 emissoras de rádio e televisão na Amazônia Legal, grande parte sequer é regularizada junto ao Ministério das Comunicações e, das que se enquadram dentro da lei, 71% pertence a políticos, 24% a seitas religiosas e as 5% restantes se dividem entre privadas e comunitárias – dado que mesmo 13 anos depois corrobora o levantamento de Haussen (2004). A autora indica que a função prática dos meios de comunicação na região Norte do país (o que também ocorre em todas as demais regiões e nos outros países deste trabalho) está em promover a visibilidade de grupos políticos, algo muito diferente das discussões promovidas por Habermas (2014) e Vannuchi (2018), quando ressaltam a capacidade de informar desses meios. Outro ponto elencado por Lobato é o uso mercantilista das emissoras por grupos religiosos, uma vez que são instrumentos para o “aumento de arrecadação de dízimo” (LOBATO, 2017, p. 35).

A discussão sobre a mídia, em todas as sociedades ora analisadas, tem relação íntima com os debates sobre cidadania e democracia. Dessa forma, é inescapável que se trate de questões relativas aos conceitos de sociedade civil e política, democracia e esfera pública.

Sobre esses aspectos algumas barreiras se impõe, problemas que já são coibidos pelos artigos da Constituição Federal que ainda não foram colocados em discussão pelo Congresso, como a concentração da mídia em monopólios e oligopólios (MICK; KAMRADT, 2017), a posse de alto número de concessões por políticos (HAUSSEN, 2004; LOBATO, 2017), a homogeneidade de vozes e pautas

(VALENTE, 2009) e a regulamentação ineficaz do Marco Civil da Internet (FILHO, 2016).

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Normas objetivas para concessões	CBT, 1962 Lei 9.612/98 Lei 13.424/17 Lei 13.649/18	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999 Government Gazette, 14/06/2014 Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television, 2014 Community Broadcasting Services Regulation, 2019	Ley de Medios, 2009	Broadcast Act, 1992 Media Ownership Bill, 2006	Broadcasting Act, 1950 Radio Act, 1950	Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014 Declaración de Principios del IFT	Constituição da República Portuguesa Estatuto da ERC Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010
Garantia contra o paralelismo político	Lei 11.652/08	Broadcasting Act, 1999 Community Broadcasting Services Regulation, 2019	Ley de Medios, 2009	Broadcast Act, 1992 Media Ownership Bill, 2006		Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014	Constituição da República Portuguesa Estatuto da ERC Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Garantia contra o paralelismo econômico	Lei 9.612/98 Lei 10.610/02 Lei 12.495/11 Lei 13.424/17	Broadcasting Act, 1999 Government Gazette, 16/04/2010	Ley de Medios, 2009	Broadcast Act, 1992 Media Ownership Bill, 2006	Broadcasting Act, 1950 Radio Act, 1950	Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014	Constituição da República Portuguesa Estatuto da ERC ERC 835/20 Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007
Garantia à liberdade de imprensa	CF, 1988 Lei de Imprensa, 1963 Lei 9.612/98 Lei 12.495/11 Lei 12.965/14	Broadcasting Act, 1999 Promotion of Access of Information Act, 2000	Ley de Medios, 2009	Broadcast Act, 1992 Media Ownership Bill, 2006	Broadcasting Act, 1950	Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014 Declaración de Principios del IFT	Estatuto da ERC Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010 Diretiva do Parlamento Europeu, 2010
Existência de órgão regulador	CBT, 1962 Lei 11.652/08	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999	Ley de Medios, 2009 Decisión administrativa 682/16	Broadcast Act, 1992		Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014	Estatuto da ERC

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Garantia de independência e jurisprudence ao órgão regulador		<p>ICASA Act, 2000</p> <p>Broadcasting Act, 1999</p>	<p>Ley de Medios, 2009</p> <p>Ley Argentina Digital, 2014</p> <p>Decisión administrativa 682/16</p> <p>Reglamento para resolución de controversias, 2020</p> <p>Resolución 710/20</p>	<p>Broadcast Act, 1992</p> <p>Media Ownership Bill, 2006</p>		<p>Constitución Política</p> <p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014</p> <p>Declaración de Principios del IFT</p>	<p>Estatuto da ERC</p> <p>ERC 835/20</p> <p>Lei da Televisão, 2007</p> <p>Lei de Rádio, 2010</p> <p>Lei 74/20</p>
Abertura à revisões periódicas da regulamentação	<p>Lei 11.652/08</p> <p>Lei 12.965/14</p>	<p>Broadcasting Act, 1999</p> <p>Community Broadcasting Services Regulation, 2019</p>	<p>Ley de Medios, 2009</p>	<p>Broadcast Act, 1992</p>		<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014</p>	

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Garantia de acesso universal à radiodifusão		<p>ICASA Act, 2000</p> <p>Broadcasting Act, 1999</p> <p>Promotion of access of information Act, 2000</p> <p>Code for people with disabilities regulations, 2014</p> <p>Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television regulations, 2014</p> <p>Community Broadcasting Services Regulation, 2019</p>	<p>Ley de Medios, 2009</p> <p>Ley Argentina Digital, 2014</p> <p>Hoja Adicional de Firmas, 2020</p>	Broadcast Act, 1992	Broadcasting Act, 1950	<p>Constitución Política</p> <p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014</p> <p>Declaración de Principios del IFT</p>	<p>Constituição da República Portuguesa</p> <p>Estatuto da ERC</p> <p>Lei de Imprensa, 1999</p> <p>Lei da Televisão, 2007</p> <p>Lei de Rádio, 2010</p>
Mecanismos para coibir a propagação de preconceitos	<p>Lei de imprensa, 1953</p> <p>Lei 9.612/98</p> <p>Lei 11.652/08</p>	<p>ICASA Act, 2000</p> <p>Broadcasting Act, 1999</p> <p>Regulations in respect of the code of conduct for electronic communications, 2007</p>	Ley de Medios, 2009			<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014</p> <p>Declaración de Principios del IFT</p>	<p>Estatuto da ERC</p> <p>Lei da Televisão, 2007</p> <p>Lei de Radio, 2010</p> <p>Diretiva do Parlamento Europeu, 2010</p>

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Garantia de espaço de fala às minorias	Lei 9.612/98	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999 Government Gazette, 14/06/2014 Code for people with disabilities regulations, 2014 ICASA regulation on local television content, 2016 Community Broadcasting Services Regulation, 2019	Ley de Medios, 2009 Hoja adicional de firmas, 2020	Broadcast Act, 1992		Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014	Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(continuação)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Apoio a meios de comunicação comunitários e/ou independentes	Lei 9.612/98 Lei 12.495/11	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999 Regulations on Commissioning of Independent Produced South African Programming, 2009 Government Gazette, 14/06/2010 ICASA regulations on local television content, 2016 Community Broadcasting Services Regulation, 2019	Hoja Adicional de Firmas, 2020	Broadcast Act, 1992		Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014	Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010
Crítérios para uma programação plural	Lei 9.612/98 Lei 11.652/08 Lei 12.495/11 Lei 12.965/14	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999 Government Gazette, 14/06/2014 Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television, 2014	Ley de Medios, 2009 Hoja adicional de firmas, 2020	Broadcast Act, 1992	Broadcasting Act, 1950	Constitución Política Declaración de Principios del IFT	Constituição da República Portuguesa Estatuto da ERC Lei de Imprensa, 1999 Lei da Televisão, 2007 Lei de Rádio, 2010 Diretiva do Parlamento Europeu, 2010

Quadro 2 - Categorias e leis que as englobam

(conclusão)

	Brasil	África do Sul	Argentina	Austrália	Japão	México	Portugal
Radiodifusão promotor a do bem-estar enquanto serviço público		Broadcasting Act, 1999 Promotion of Access of Information Act, 2000	Ley de Medios, 2009 Ley Argentina Digital, 2014	Broadcast Act, 1992	Broadcasting Act, 1950 Radio Act, 1950	Constitución Política Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2014 Código de Conducta de los trabajadores del IFT	
Valorização de conteúdos nacionais e regionais	Lei 11.652/08 Lei 12.495/11	ICASA Act, 2000 Broadcasting Act, 1999 ICASA regulations on local television content, 2016	Ley de Medios, 2009 Ley Argentina Digital, 2014	Broadcast Act, 1992 Media Ownership Bill, 2006	Broadcasting Act, 1950 Radio Act, 1950	Constitución Política	Lei da Televisão, 2007

Vermelho: hegemonia e esfera pública; Azul: democracia e políticas públicas; Preto: mídia e cidadania.
Elaborado pelo autor.
Elaborado pelo autor.

Expostas as categorias e as regulamentações correspondentes, é importante retomar a ressalva que precede o quadro, pois se deve entender que não é a existência de uma lei que faz com que a categoria seja atendida em cada um dos países. Há conjunturas em que mesmo com várias leis voltadas a debater um tema específico, não se nota efetividade; enquanto que em outros contextos, apenas a menção constitucional sobre o assunto ou a própria cultura do país são elementos suficientes para a efetivação de determinados preceitos.

5.1 HEGEMONIA E ESFERA PÚBLICA: COMO OS INTERESSES PRIVADOS AGEM NA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE MÍDIA

A) Regras antimonopólio

Todos os itens desta seção correspondem ao mesmo eixo de análise, mas são aqui separados em tópicos para fins de clareza organizacional, facilitando a leitura e identificação de cada elemento. Ainda nesse sentido, destaca-se que os eixos Hegemonia e Esfera Pública, Democracia e Políticas Públicas são também interdependentes e, juntos, formam a estrutura teórica e analítica deste trabalho.

O debate das questões que envolvem as problemáticas apontadas no eixo hegemonia e esfera pública é amplo e encontra substância tanto nas constituições quanto em códigos e leis ordinárias. No Brasil, a Constituição Federal contém diretrizes que apontam para um caminho de democratização dos meios, entretanto seus artigos não encontram correspondência na prática. Promulgada em 1988, é fruto de intensas discussões em um período de redemocratização. Como observado no capítulo 4, o cenário midiático brasileiro se configurou de maneira altamente concentrada durante a ditadura, o que culminou em uma redemocratização com preocupações legislativas com a finalidade de aumentar a pluralidade na mídia. Tais preocupações se expressam no capítulo V, que compreende os artigos 220 ao 224, e possui redação direta no que se refere à organização dos meios de comunicação. No inciso 5º do artigo 220 é identificada a primeira categoria deste trabalho: a proibição da organização das empresas de mídia em monopólios ou oligopólios. Todavia, como visto no capítulo precedente, esse é um dos elementos que mais flagrantemente não se efetivam. Como este e outros artigos não foram regulamentados pelo Congresso, não possuem conteúdo normativo, o que leva à inércia diante dos conglomerados de mídia que controlam os fluxos de informação e de produção cultural.

Uma situação que na prática é similar à brasileira é a do sistema japonês. Naquele país, cinco grandes conglomerados privados de mídia estão estabelecidos, controlam os preços e dificultam a entrada de novos concorrentes no setor (NAZARENO, 2020). Mas diferente do Brasil, que possui uma legislação específica sobre os monopólios e oligopólios na mídia (que não é cumprida), o *Broadcasting*

Act (JAPÃO, 1950a) dos japoneses não demonstra tal preocupação, portanto não estabelece uma abordagem clara em relação à concentração de propriedade.

O elemento que se sobressai nesse caso é a diferença estrutural da mídia nos dois países, como exposto no capítulo 4. De um lado, no Brasil, não só a propriedade da mídia é concentrada, como o modelo de exploração do campo é predominantemente privado – deixando-se de lado a noção de complementariedade dos setores privado, público e estatal – e mais da metade da audiência se concentra em um único grupo de mídia por meio da propriedade cruzada e do sistema de afiliadas permitidos pela não aplicação das regras para concessões do CBT (MOB, 2021). No lado japonês, a rede pública NHK desempenha o papel de desenvolvimento tecnológico, produção de conteúdo, canais abertos em multi-programação, exigências estatutárias de pluralidade de conteúdos e cooperação com o sistema privado (NAZARENO, 2020). Esses fatores, agregados à histórica homogeneidade cultural japonesa, fazem com que o sistema público seja considerado como suficiente para suprir as necessidades informativas e culturais ao mesmo tempo em que atua na manutenção dos ideais hegemônicos. O que Burke (2016) fala em relação ao caráter de instituição que a BBC recebe no Reino Unido pode ser transferido para o caso da NHK japonesa, considerada como uma das instituições intocáveis do país por estar arraigada na cultura.

Assim como as Organizações Globo brasileiras, a NHK também é dominante na audiência e conta com poucos concorrentes em termos de alcance e relevância – se é que se pode dizer que enfrenta concorrência – mas no Japão isso não é tratado como um prejuízo à democracia, ao direito à informação ou à cidadania tendo em vista que uma série de critérios são cumpridos pelas emissoras do grupo, como o atendimento às demandas da sociedade civil e prestação de contas sobre a programação e receitas.

Recorda-se que os monopólios, oligopólios e propriedade cruzada dos veículos de mídia tradicionais (televisão, rádio, jornais e revistas) se estendem ao meio online com o domínio dos mesmos grupos, como Globo, Folha de São Paulo e Record – que concentram mais de 80% de toda a audiência tradicional e on-line, esta que em grande medida é determinada pela capacidade de investimento financeiro na plataforma, alimentada por conteúdos exclusivos e transpostos de outros meios. No Japão, quando o sistema foi aberto à exploração comercial,

Congresso e Executivo deliberaram por entregar concessões às já sedimentadas cadeias de jornais diários do país. Embora a maneira como os japoneses organizam sua mídia possa causar estranhamento aos olhos ocidentais e, sobretudo, seja reforçada uma barreira hegemônica bancada pelo governo e realizada por grupos empresariais bilionários contra manifestações culturais não filtradas pela cultura vigente, Nazareno (2020) leva a crer que o isolamento e a autossuficiência do país fazem com que isso seja, inclusive, desejado.

Não apenas Japão e Brasil, mas todos os outros países aqui estudados apresentam a mídia organizada por conglomerados. Bagdikian (2018) analisa a maneira como os grandes conglomerados controlam os meios de comunicação em todas as plataformas. Seu estudo dá conta de como as *Big Five* estadunidenses seguem orientando as notícias que chegam à população, mesmo em um cenário onde outras grandes empresas do país são proprietárias das plataformas da internet (*Google, Facebook, Twitter* etc.). O ponto chave está no comportamento corporativista segundo o qual as grandes empresas se ajudam ao invés de competir, gerando fluxos de caixa de umas para outras de modo que permaneçam saudáveis e donas do mercado, gerando pressões conjuntas em prol de projetos políticos que as beneficiem, controlando a entrada de novos competidores e agindo na manutenção do modelo hegemônico vigente.

Diferente do Japão, cujo serviço público de radiodifusão está alinhado com as emissoras comerciais na manutenção da cultura e das estruturas da sociedade, no Brasil a reprodução dos ideais hegemônicos, que seguem o padrão estadunidense de consagração da ordem capitalista e aversão aos ideais progressistas (BAGDIKIAN, 2018), é feita pelas empresas comerciais. Enquanto isso, as emissoras públicas, estatais e comunitárias, que carecem de orçamento e de audiência, assumem a função de produzir conteúdos fora do eixo hegemônico de forma a contribuir com a ampliação de enfoques na esfera pública (VALENTE, 2009). Todavia, essas emissoras acabam asfixiadas diante de um sistema regulatório feito pelo e para o mercado.

Esses traços são também observados na Argentina e no México, que se aproximam do Brasil muito mais em termos práticos do que legais. Enquanto a legislação brasileira para a radiodifusão tem seu principal instrumento datado de 1962, o CBT, Argentina e México promoveram profundas mudanças legais nas

últimas décadas, o que em certa medida também foi realizado em Portugal. Entretanto, as mudanças nas regulamentações ainda não se apresentam implementadas na íntegra, principalmente no que se refere aos elementos de propriedade da mídia e garantias contra paralelismos, conforme aponta Moraes (2016).

No artigo 42 do capítulo 2 da Constituição argentina é assegurado aos consumidores e usuários o direito à proteção da saúde, dos interesses econômicos, à informação adequada e veraz, à liberdade de eleição e condições de trabalho equitativo e digno. Sob essa explicação, a Constituição determina que cabe ao Estado restringir monopólios e regular conflitos e serviços. Nota-se que o texto argentino não deixa brechas para interpretação distinta sobre a função do Estado diante de monopólios e nomina o direito à informação a ser protegido das práticas monopolistas. Embora o texto não seja direto como o brasileiro, a função reguladora do Estado é articulada na *Ley de Medios*.

Na *Ley de Medios*, 12 artigos²⁰ observam o combate às práticas monopolistas e estabelecem normativas para as licenças de operação. Contudo, entre os artigos é possível notar certo grau de contradição. Nota-se que os artigos 1º e 24 do primeiro capítulo e o 21 e o 24 do terceiro título estabelecem diretrizes gerais sobre as quais se assenta o sistema. Os dois primeiros pontuam objetivos de desconcentração, democratização e universalização, ao mesmo tempo em que os meios de comunicação social são reconhecidos como atores elementares para a liberdade de expressão e para a pluralidade social. Já os artigos 21 e 24 do terceiro título estabelecem a divisão tripartite do espectro (estatal, privada e sem fins lucrativos) e as condições para assumir uma licença, como o impedimento de um concessionário comprar novas estações. Esse conjunto de artigos, que estabelece diretrizes de caráter democratizador e pluralista, é sobrepujado pelas emendas à *Ley* via decretos nos últimos dias de 2015, quando Mauricio Macri²¹ assumiu a presidência do país. Em suma, ao mesmo tempo em que a *Ley* trata de diversidade de propriedade e pluralidade de vozes, seu artigo 45 do terceiro título (emendado em 2015) permite que uma mesma pessoa seja detentora de até 15 licenças de rádio e televisão aberta em âmbito nacional e até 3 licenças por localidade.

²⁰ Capítulo I: artigos 1, 24; Capítulo II: 7; Capítulo III: 18, 21, 24, 25, 40, 45, 62, 132.

²¹ Mauricio Macri é um político neoliberal eleito o 50º Presidente da República da Argentina.

O que se observa na Argentina com a emenda de 2015 é a legalização da posse de um grande número de emissoras de rádio e televisão que atende diretamente aos interesses do grupo Clarín, apoiador de primeira hora de Macri (MORAES, 2016). Ainda assim, o conglomerado portenho conta com uma gama muito maior de emissoras e outras empresas de mídia do que o liberado por Macri e nada é feito para desarticular o sistema, uma vez que o Clarín ganha segundas liminares judiciais que impedem a dissolução do monopólio com a justificativa deste prestar amplo serviço público (MORAES, 2016, p. 155). Enquanto isso, no Brasil, mesmo antigo, o CBT permite apenas seis licenças por pessoa, mas isso não significa que seja obedecido. Enquanto na Argentina a lei foi alterada para não macular os conglomerados, no Brasil estes se mostram acima da lei, que não os atinge.

Também no México, onde as leis foram reformadas nos últimos anos, um dos principais elementos é proibir a concentração e a propriedade cruzada, mesmo sem ser claro na quantidade de licenças permitidas por indivíduo, o que não surte efeito diante dos poderes de Televisa e Azteca. Tão pouco a criação de novas redes nacionais é capaz de surtir efeito de democratização diante do quadro de prevalência, principalmente da Televisa, em todos os nichos. Também a reserva de espectro aos grupos nativos, descrita por Motta-Díaz e Contreras (2014), não tem se mostrado suficiente para modificar a realidade de concentração de propriedade, inclusive com denúncias de que os próprios meios indígenas são articulados pelos grupos hegemônicos, com a imposição de diretores externos às comunidades, o que declina os aspectos da diversidade de propriedade e da pluralidade de conteúdo, tendo em vista que os indígenas são detentores formais das emissoras, mas não os efetivos responsáveis por elas.

A democracia midiática não é uma realidade na Argentina, no México, no Brasil, e tudo fica ainda mais claro quando se observam os elementos conjunturais sob as perspectivas dos embates hegemônicos e da colonização privada da esfera pública, conceitos trabalhados nos capítulos precedentes. Um elemento que se mantém constante nos três países até aqui observados é a presença de organizações privadas da sociedade civil no controle da mídia no formato comercial. Em todos os casos, a mídia é concebida como esfera de veiculação de conteúdos que refletem os valores humanísticos, a pluralidade social e colaboram para a

otimização da democracia, porém se efetivam – com exceção do Japão pelo fator NHK – como propriedades privadas que se alinham em oligopólios em defesa de seus interesses financeiros, como explica Bagdikian (2018). Para o autor, a concorrência entre oligopólios, que chama de cartéis, ocorre em termos muito limitados, pois o que prevalece é a cooperação em pautas que maximizam os lucros para si e para seus financiadores. Isso, claro, não ocorre sem a mobilização de jornalistas, artistas, especialistas e apresentadores munidos de retórica coesa com suas pautas quase sempre relacionadas com a desregulamentação dos setores produtivos e a redução do papel do Estado na economia.

No México, embora as movimentações legislativas impulsionadas pela sociedade civil sejam constantes, ao menos quatro leis para o campo das comunicações foram aprovadas e revogadas na última década, inclusive emendas à constituição e reformas. Todas as quatro categorias de análise das disputas de poder são contempladas na Constituição, característica que apenas o país possui. Ainda assim, o país se destaca como um dos que tem a propriedade da mídia mais concentrada do mundo, com sobrelevada influência sobre a política nacional.

Desde 2013, o artigo 28 da constituição mexicana proíbe os monopólios na mídia e, por meio da instrumentalização no Diário Oficial da Federação (DOF) de 11 de junho de 2013 (MÉXICO, 2013), que instaura o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), determina “castigo” às práticas monopolistas e a criação de ao menos duas novas redes nacionais no prazo de 180 dias. Na mesma publicação, é criado um marcador contra o paralelismo econômico, com a proibição da propriedade cruzada de meios de comunicação. Porém, assim como nos casos acima observados, a conjuntura legal não é mais efetiva que o poder econômico. O oligopólio formado por Televisa e Azteca se mostra imune diante das ofensivas regulatórias propostas pela sociedade civil mexicana, mas a percepção muda a partir do momento em que se identifica a atuação dos executivos desses conglomerados junto às casas legislativas para impedir que seus interesses sejam afetados. Entre essas pressões está o impedimento da criação de espaços de governança civil sobre a mídia, com a cooptação de deputados que votaram contra o projeto (MONTES, 2007, p. 128).

Os dois países, México e Argentina, compartilham a experiência brasileira de uma legislação sem efetividade em relação aos monopólios, intimamente relacionados com o processo de concessões a ser tratado no próximo item.

Diferente dos países latinos e próximo ao que ocorre no Japão, em Portugal a contenção aos monopólios não é uma preocupação constitucional. Todavia, diferente da esfera cultural japonesa, nas terras lusitanas há cinco leis ordinárias que coíbem a prática de monopólios e oligopólios na mídia. E é neste ponto que Portugal ingressa no grupo de Brasil, Argentina e México, pois publicações acadêmicas e relatórios do ente regulador demonstram que a concentração de propriedade é uma realidade no país e que a distribuição de licenças reordenada em média a cada cinco anos não resulta na desmobilização da concentração (SILVA, 2005).

O estatuto da Entidade Reguladora para a Comunicação Social de Portugal dispõe sobre o combate aos monopólios, cabendo à própria ERC em parceria com a Autoridade da Concorrência fiscalizar a existência de práticas de concorrência desleal e aplicar os remédios legais. De acordo com o estatuto, a não concentração é uma necessidade para “salvaguarda do pluralismo e da diversidade” (PORTUGAL, 2005, s/n), além de ser considerado um direito do cidadão medidas que impeçam a concentração de propriedade lesiva à diversidade e à pluralidade (PORTUGAL, 1999; 2007a). Austrália, Argentina, e o México mais recentemente adotam redações similares à portuguesa, que fixa na letra da lei o objetivo pelo qual a propriedade da mídia deve ser controlada. Mas o sistema português vai além e é acompanhado apenas pela Austrália ao ser fixada a obrigação de transparência das empresas de mídia quanto aos seus donos, isto é, devem ser discriminados de forma nominal os acionistas e, até o fim do primeiro semestre de cada ano, ser publicado em cada veículo o balanço de suas receitas (PORTUGAL, 2007a; 2010; 2020).

Além da declaração anual de propriedade e receitas, em Portugal há de ser levado em conta o volume de concessões individuais permitidas. A exemplo, a Lei de Rádio (2010) permite que um indivíduo possua até 50% dos meios de comunicação em uma área de cobertura específica. Esse artifício pode ser de considerável valia em regiões de oferta reduzida, como aquelas que tem de uma a cinco empresas de mídia. Já em casos de maiores proporções é possível que haja um cenário de monopólio, com um só grupo detendo metade dos veículos de alcance regional, já que em âmbito nacional é vedada a propriedade de mais de 10% dos veículos.

Embora autoras apontem que em Portugal mesmo com as leis a concentração da mídia não é desmobilizada (SILVA, 2005; ESPÍRITO SANTO, 2007), esse conjunto de obrigações pode ser compreendido como um mecanismo para clarificar ao cidadão qual é a procedência e quais interesses podem estar por trás das informações que consome. Já é demonstrado sob diferentes abordagens que conforme maior a concentração de propriedade, menor a pluralidade do espectro informativo, como convergem autores de campos muito diferentes, como Bourdieu (1997) e Bagdikian (2018).

Considera-se que os processos de convencimento e cooptação da hegemonia funcionam por meio da mobilização de códigos e símbolos reconhecidos pelos receptores das mensagens e fomentam nestes uma orientação interpretativa sobre os acontecimentos, como permitem compreender Liguori e Voza (2017). Dessa forma, os enquadramentos adotados por filmes, séries, novelas, músicas e jornais em todas as plataformas contribuem para a orientação do cidadão não apenas sobre o que refletir, mas como. Habermas (2014) colabora para este raciocínio ao observar que ao passo em que a mídia se torna dependente dos anúncios (e quanto maior a audiência, mais anunciantes retêm) e a busca por enriquecimento é o mote dos donos da mídia, esta esvazia-se de conteúdo crítico, geralmente com seus comentaristas defendendo os mesmos pontos de vista financeiros e o noticiário impregnado de informações particulares, sem qualquer apelo público, mas que requisitam o predicado de notícias. Em meio a este cenário de concentração, cujo desmantelamento parece distante, a declaração da propriedade das emissoras aparece como uma forma possível, ainda que tímida e dependente de interpretação, de levar o cidadão a compreender minimamente quem está por trás daquilo que consome, quais suas relações e possíveis interesses.

Bagdikian (2018, p. 295) materializa as análises do parágrafo acima com a observação da sutileza com a qual os processos hegemônicos são conduzidos. Expõe que os financiadores dos jornais procuram passar despercebidos, uma vez que as ideias emitidas devem soar como “fruto do trabalho independente de jornalistas e escritores profissionais, que não se guiam por demandas comerciais”. Tais trabalhadores da mídia em geral realmente têm tal posicionamento genuíno, mas só foram contratados devido ao posicionamento que encontra os desejos da corporação. O autor complementa que “caso o público soubesse que essas ideias

representam demandas explícitas das empresas que bancam anúncios, essas mensagens perderiam seu impacto”.

Um elemento comum ao Japão, Portugal, África do Sul e Austrália, países que contam com sedimentadas organizações públicas de comunicação, é a não observância da questão dos monopólios em suas constituições. Cada um se articula ao seu modo sobre o assunto, mas prevalecendo o entendimento de que a emissora pública de gestão descentralizada do governo é a responsável pela produção de conteúdos que promovam o bem-estar coletivo. Assim, a mídia comercial fica em segundo plano, mas ainda com obrigações de conteúdo a cumprir.

Na África do Sul, o contexto da redação da constituição e do IBA explica a razão da concentração de propriedade não ter sido objeto de preocupação. O IBA, primeiro órgão regulador criado, surge no momento de redemocratização, privatização de parte das emissoras estatais e fomento às emissoras comunitárias. Ou seja, não havia monopólios privados ou estatais que gerassem preocupação legislativa além do processo de privatização de seis emissoras da South África Broadcast Corporation (SABC), como observam Angelopoulos e Potgieter (2013).

As regras anti-monopólio na mídia surgem na África do Sul apenas no final dos anos 1990, quando se observou a tendência global do predomínio da mídia comercial e do conseqüente risco, ainda que paradoxal, à diversidade e à pluralidade, como aponta Bagdikian (2018). Angelopoulos e Potgieter (2013) ressaltam que desde o início do processo de privatização de parte da grande rede pública do país, ao invés de surgir um ambiente midiático mais diversificado, ocorreu apenas a transferência do monopólio estatal para o comercial. Com o objetivo de equilibrar a mídia, a legislação passou a abarcar regras que proíbem a concentração de propriedade, expressas no *Broadcasting Act* e no *Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television regulations*, (ÁFRICA DO SUL, 1999; ÁFRICA DO SUL, 2014). Angelopoulos e Potgieter observam que o número de emissoras comerciais abertas é ínfimo, com 10 licenças ativas, se comparado ao volume de emissoras comunitárias, que somam mais de três mil. Mas, ainda assim, a audiência permanece concentrada nas emissoras comerciais, que têm alcance nacional e diversas fontes de investimento.

A maneira como o *Broadcasting Act* trata as normas antimonopólio é ampla e direcionada às normas para concessões. Dessa maneira, pouco se fala da

necessidade direta em dismantelar monopólios ou oligopólios, pois se considera que seus surgimentos devem ser contidos no nascedouro. Na declaração do objeto do *Broadcasting Act*, torna-se claro o princípio da lei em garantir que licenças comerciais e comunitárias sejam controladas por diversos grupos e comunidades. Essa assertiva abarca as recomendações referentes à diversidade de propriedade da mídia e de qualificação da democracia, uma vez que nela está implícita a ideia de garantir espaço de fala a diferentes abordagens dos cenários político, cultural e econômico, promovendo a ampliação das opções de escolha dos cidadãos. O *Broadcasting Act* vem logrando alguns êxitos na efetivação de suas disposições, principalmente no que se refere à desconcentração da propriedade por meio do fomento à mídia comunitária, com a criação de novas emissoras, que penetram em comunidades isoladas dos grandes centros e recebem apoio financeiro e tecnológico para iniciar suas atividades, como expõe o relatório do MDDA (ÁFRICA DO SUL, 2014).

A África do Sul coloca-se à vanguarda em relação aos demais países, principalmente em relação ao Brasil, cuja legislação mais impõe entraves à mídia comunitária do que formas de fomento. Isso se afirma porque, no país africano, os serviços comunitários regionais são elegíveis para receber proventos determinados pelo Parlamento, doações, patrocínios. O único contexto que se aproxima do sul-africano é o argentino, após a reformulação promovida pela *Ley de Medios*, que retira barreiras de alcance, fornece subsídios para a manutenção das atividades e permite a captação de recursos via apoios culturais. A diferença central entre essas duas realidades é que na Argentina os incentivos aos meios comunitários é incipiente diante da desigualdade com os conglomerados hegemônicos.

É a Austrália que oferece o mais amplo conjunto de normas que coíbem os monopólios a partir do *Broadcasting Act* (AUSTRÁLIA, 1992). Uma característica própria dos oligopólios australianos em relação aos dos demais países é o elemento da regionalidade. As únicas redes autorizadas a trabalhar em escala nacional são as públicas ABC e SBS, já as emissoras comerciais e comunitárias se dividem entre as regiões (estados) e localidades. Contudo, grupos de alto poderio econômico se capilarizaram por diferentes estados e localidades, possuindo alguma porcentagem da propriedade dos canais ou sendo a principal acionista. Isso leva à criação de

poderosos conglomerados que não tem direto alcance nacional, mas o fazem por meio da interiorização com o intuito de propagar seus interesses.

O dado central é que na Austrália isso ocorre mesmo havendo a legislação mais completa em relação ao controle de propriedade das companhias. A lei apresenta as diretrizes, como a proibição de uma pessoa exercer controle sobre mais de uma emissora comercial, e explicita quais as condições para que alguém exerça tal controle. O mesmo ocorre em relação à propriedade cruzada e outros temas. Ao que interessa a esta seção, o *Broadcasting Act* determina que uma pessoa não pode deter mais de uma emissora de televisão na mesma área de cobertura ou possuir emissoras em diferentes áreas que cheguem a atingir mais de 75% da população do país. Ainda, não é permitido que o sujeito seja proprietário de um canal de acesso restrito e ao mesmo tempo do provedor desse canal. Já em relação ao rádio, são permitidas até duas licenças por área de cobertura.

O mesmo vale para a direção das emissoras. É estabelecido que um sujeito não pode exercer condição de comando sobre duas ou mais companhias, seja de rádio ou de televisão. Ou, então, fica impedido de dirigir mais de uma emissora no caso da soma do alcance de seus trabalhos atingir mais de 75% da população. Essa limitação populacional vai de encontro ao que ocorre no Brasil, onde os quatro principais conglomerados se vangloriam de atingir números próximos a 100% da população.

Na Austrália, a concentração de propriedade e a propriedade cruzada levam em consideração a porcentagem da população atingida pelas emissoras ou jornais. Dessa forma, a seção 61A do *Broadcasting Act* estabelece que um mesmo indivíduo não pode deter emissora de televisão que atinja mais de 50% da área de sua emissora de rádio; ou que possua duas emissoras de rádio na mesma área de atuação; ou que haja um jornal atuante na mesma área de cobertura da emissora de rádio. Clarifica-se que o modelo australiano preconiza a desconcentração da mídia com base em seu alcance como forma para atingir a descentralização econômica. Porém, parece desconsiderar a capacidade dos donos da mídia de trabalhar de forma orquestrada de modo a atingir seus interesses.

Habermas (2014) observa que a formação de grandes grupos privados de comunicação, associado à dependência de financiamento também privado da publicidade, são dois dos elementos que contribuem para um modelo de mídia cada

vez mais padronizado às necessidades de venda do mercado e menos aos requisitos informativos da esfera pública. Padroniza-se não apenas a produção, mas também as análises dos ditos especialistas, que seguem o mesmo padrão formativo hegemônico e convergem em suas análises sempre para o mesmo ponto. A concentração monopolista, que padroniza a informação de acordo com as necessidades do mercado, distancia-se de sua própria função formativa na esfera pública.

E um dos exemplos sobre o poder das corporações vem da própria Austrália, que em tese coíbe a concentração, mas que na prática protege os donos da mídia. Rupert Murdoch, por exemplo, proprietário da *NewsCorp*. recusou-se a mudar a sede de seu império para os Estados Unidos devido ao vultoso conjunto de isenções fiscais que mobiliza na Austrália, mas ainda assim as leis estadunidenses se mostraram maleáveis diante de sua capacidade de investimento e mobilização política. Conforme comenta Bagdikian,

Aqueles que detêm esse tipo de poder raramente deixam de se beneficiar dele. A mídia de massa, em especial a imprensa, usa seu poder para obter favorecimento do governo para suas atividades e corporações. Rupert Murdoch, com seu tradicional desprezo pelas regras de boas maneiras do mercado, escancarou as maneiras como as empresas de mídia atingem seus objetivos: com doações de campanha e *lobby* em Washington. Imprudente ou não, a vida empresarial de Murdoch é guiada por dois impulsos: acumular o maior poder possível na mídia e usá-lo para promover suas visões políticas conservadoras (BAGDIKIAN, 2018, p. 76).

E foi com base na equação entre poder e conservadorismo que o magnata ajudou na eleição de Margareth Thatcher no Reino Unido e, em troca, jamais pagou impostos de sua empresa na Inglaterra com lucros na casa dos bilhões (BAGDIKIAN, 2018).

Este exemplo que, conforme Christofolletti (2018, p. 11), é a tônica dos monopólios da mídia em todo o mundo, demonstra que antes de mais nada “o poder da mídia é um poder político”. Isso não apenas no sentido da eleição direta, mas na obtenção de favores e benefícios, no controle da agenda pública, na capacidade de penetração nos lares e na geração de influência.

B) Normas objetivas para concessões

A existência de normas objetivas para concessões possui elo direto com a existência de monopólios ou oligopólios, pois se entende que tais normas dão o tom da organização do sistema, permitindo-os ou reprimindo-os. Em todos os cenários aqui estudados, impedimentos aos monopólios comerciais são definidos pelas constituições e códigos para a mídia, entretanto, há normas que existem sem que haja efetividade. As normas, por sua vez, vão além do controle de propriedade, podendo estabelecer critérios para conteúdos, profissionalização e outros elementos. Neste momento, o ponto central consta em identificar quais os critérios, limites e aberturas em cada país para que alguém possa assumir uma concessão pública.

Na Constituição de 1988 são fixadas diretrizes objetivas para a concessão de licenças de operação. Com redação pela Emenda Constitucional 36 de 2002, o artigo 222 orienta que somente brasileiros natos ou naturalizados ou empresas estrangeiras com sede no Brasil têm o direito a operar meios de comunicação. As diretrizes para concessões prosseguem no artigo 223, que centraliza no poder Executivo a outorga e a renovação de licenças de radiodifusão e fixa 15 anos de validade para licenças de televisão e 10 para as de rádio. Essas disposições são complementadas por leis específicas, inclusive anteriores à própria Constituição, como o CBT (1962), e posteriores, como as Leis 9.612/98 e 12.495/11. Entretanto, em nenhuma das redações é possível encontrar critérios para avaliação das propostas dos concessionários ou mecanismos para fazer com que a lei já existente se cumpra.

Na ausência de um órgão regulador (próxima seção) independente do Estado e do mercado, responsável pela fiscalização e aplicação de sanções, as normas para concessões ficam mais facilmente sujeitas à instrumentalização como aparelho hegemônico, à mercê dos interesses do mercado e do Estado.

Por um lado, o mercado é voraz em busca de veículos de imprensa nos quais publica seus anúncios, na qual Bagdikian (2018) ressalta que consegue interferir por meio de apoio a determinadas produções ao passo em que deixa outras sem recursos financeiros. O autor destaca que, embora a radiodifusão não mais se encontre em sua era de ouro, ainda é um espaço cobiçado pelas corporações na

medida em que permitem o domínio sobre a seara da produção cultural e informativa. Esse domínio é um incremento aos negócios muito mais que o lucro direto poderia produzir, uma vez que oportuniza a propagação de ideias que podem gerar ambiente favorável aos negócios. Dessa maneira, as corporações costumam se valer da omissão regulatória para imprimir seus desejos ou, como nos casos brasileiro e australiano, a proximidade dos donos da mídia com os ocupantes do poder faz com que regulamentações já sedimentadas se tornem maleáveis ou inoperantes, permitindo a ampliação do alcance dos conglomerados e restrição ainda maior da pluralidade e da diversidade. Por outro lado, a centralização do principal elemento das normas para concessões no Executivo torna o sistema passível a ser utilizado como moeda de troca política, ao paralelismo político²².

O modelo brasileiro de centralização das ações na figura do chefe do Poder Executivo, promovido tanto pelo CBT de 1962 quanto pela Constituição, é similar apenas ao que se pratica no Japão. Na Constituição do país não são mencionados elementos específicos que se enquadrem no grupo de categorias aqui analisado, mas o *Broadcasting Act*, por sua vez, delega ao primeiro-ministro e ao seu ministro das comunicações as deliberações sobre todo assunto relacionado à mídia. Esse modelo de gestão que não preconiza a profissionalização do sistema e não conta com mecanismos de controle independentes do poder político, fica, tal como o brasileiro, desprovido de segurança e previsibilidade profissionais no manejo do sistema. Uma materialização disso é a possibilidade de interferência política censória sobre o sistema, com o silenciamento sobre temas sensíveis ou a supervalorização das ações governamentais.

Embora os sistemas japonês e brasileiro sejam propensos ao paralelismo político e tenham a propriedade da mídia concentrada em oligopólios ou monopólios, com paralelismo econômico praticamente consumado, é importante ressaltar diferenças na organização política e econômica dos meios de comunicação em cada país. No Brasil, ao mesmo tempo em que a legislação proíbe monopólios e oligopólios, estabelece diretrizes para as programações e determina a criação de um Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar ao congresso, mas não são instrumentalizados meios para efetivar essas diretrizes (MICK; KAMRADT, 2017).

²² Jair Bolsonaro (PL), ex-presidente brasileiro de extrema-direita, é um exemplo desvelado dessa prática. Ao longo de seu mandato (2019-2022) ameaçou repetidas vezes não renovar a concessão de uma das emissoras do conglomerado Globo por entender que este não favorecia sua imagem.

Ou seja, a lei existe mas não se efetiva e se proliferam exemplos de como se articulam os conglomerados de mídia e de interferência política na mídia (HAUSSEN, 2004; LOBATO, 2017) bem como de pressões da mídia sobre a política a fim de obter vantagens particulares (FILHO, 2004).

Já no Japão, por mais que a legislação imbuva o primeiro-ministro de toda responsabilidade no caso das concessões de operação, não há exemplos documentados na literatura de paralelismo político em um ou em outro sentido. Em parte, isso se explica pela cultura de participação civil nos debates públicos, como destaca Tanaka (200?). Não existe um órgão regulador formalmente instituído, por outro lado ocorre o acompanhamento das políticas, da programação e da organização da mídia. Não por acaso, a NHK é repetidamente referida como o sistema de televisão com maior governança civil e qualidade da programação, como observa Bagdikian (2018, p. 321),

Quando os Estados Unidos derrotaram o Japão na Segunda Guerra Mundial e estabeleceram uma administração americana no país para reconstruir o antigo governo imperial, os japoneses foram obrigados a criar um sistema não comercial e não politizado de rádio e TV, que não dependeria de dotações orçamentárias anuais dos parlamentares. O país criou um sistema público de comunicações porque as forças de ocupação americanas declararam que, sem ele, uma democracia moderna seria inviável. Só por isso o Japão tem a NHK, o sistema público de rádio e TV mais competente, diversificado e variado do mundo, seguido de perto pela BBC britânica. Ambas são financiadas por um imposto fixo sobre os aparelhos receptores presentes em cada casa, como os impostos sobre automóveis existentes em outras partes do mundo. Tanto os japoneses como os britânicos estão satisfeitos com esse arranjo, tanto que o mantêm há mais de meio século.

O comentário de Bagdikian ilustra como um sistema de mídia pode promover pluralidade e diversidade por meio de políticas públicas setoriais e emissoras públicas com independência editorial e financeira e, ao mesmo tempo, conviver com a contradição de um sistema comercial altamente concentrado e fechado a novos *players*. O desembaraço dessa aparente contradição se dá pela NHK culturalmente ser tomada como o centro da organização midiática do país e, ao suprir as demandas da população, a exploração comercial da mídia não reclama muitas atenções, como exposto no capítulo anterior.

Diferente de Brasil e Japão, os modelos de licenças australiano, argentino e sul-africano seguem em outra direção, a começar por amplas descrições de requisitos necessários para operar emissoras de rádio e de televisão no país. Com

base na observação cruzada das leis, dos quadros de concessões e de estudos realizados sobre o sistema, pode-se inferir que os três países são os que melhor efetivam suas políticas para concessões, ainda que com problemas estruturais.

A África do Sul é o país que mais dedicou esforços legislativos para o assunto. Seis textos tratam diretamente sobre o tema: O *IBA Act*, de 1993²³; o regimento do Icasa, de 2000; o *Broadcasting Act*, de 1999; um *Government Gazette* de 14 de junho de 2010; o *Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television regulations*, de 2014; e o *Community Broadcasting Services Regulation*, de 2019.

As regras gerais são estabelecidas pelo ICASA, com as demais legislações sendo complementares para atender a problemas pontuais que se verificaram ao longo dos anos. A crítica de Jambreiro (2008) à obsolescência do CBT passa longe de valer para o cenário sul-africano que, além de ter uma regulamentação recente, promove periódicas revisões em seu conteúdo.

O *IBA Act* (ÁFRICA DO SUL, 1993), que é o mesmo código que orienta e é operacionalizado pelo Icasa, traz diferentes possibilidades de concessão, como as emissoras públicas, as comunitárias, licenças temporárias para meios comunitários, para emissoras privadas e licenças de cobertura para eventos especiais (não superior a 30 dias). Por mais diferentes que sejam os tipos de concessão possíveis, a lei estipula que todas as emissoras devem trabalhar com atenção voltada à promoção da cultura nacional e seu foco é centrado nas obrigações de pluralidade e diversidade dos meios de comunicação. Há de se destacar que tais obrigações não constam somente no *IBA Act*, mas sim em todas as leis sul-africanas para a mídia, o que leva a compreender que o principal elemento normativo para as concessões é a garantia à pluralidade cultural e à emissão do maior número de vozes possível.

Além das exigências técnicas de equipamentos e capacidade de cobertura comuns em todos os países, uma série de requisitos devem ser cumpridos pelos concorrentes a uma concessão ou à renovação, como os já citados elementos de pluralidade e diversidade. Os inscritos devem submeter declaração formal de quem assume o controle da estação; detalhar quem são os diretores e suas equipes, com dados de raça²⁴, gênero e local de residência. Já no caso de ser uma companhia a

²³ Por mais que o IBA tenha dado origem ao ICASA, em 2000, e deixado de existir, as disposições da lei seguem valendo e foram apenas complementadas pelo ICASA com o passar dos anos.

²⁴ Utiliza-se o mesmo termo a que a lei se refere.

pretendente de uma concessão, é necessário declarar a lista de investidores e publicar uma auditoria das finanças, das operações bancárias e dos contratos para operacionalização da estação – e sempre que houverem mudanças nos quadros financeiro e de acionistas, estas devem ser comunicadas ao Icasa. Em relação aos funcionários de menor escalão, precisa-se informar ao órgão o modelo de contrato firmado, a raça e o gênero. Já no campo do conteúdo, é necessário que sejam submetidos projetos de programação imediata e futura e a minutagem destinada à propaganda para que haja avaliação por um comitê de especialistas do Icasa. O concessionário que não cumprir com as obrigações de conteúdo pode receber multa de 200 a 500 mil Rands²⁵.

As exigências em relação a raça e gênero se devem à busca pela equidade entre homens, mulheres e etnias que compõem a sociedade sul-africana, que deve encontrar representatividade em todos os escalões das empresas de mídia. Em questões de gênero, o país atingiu a paridade (50/50) ainda em 2008 (RADSCH; POLLACK, 2016).

Já a renovação das licenças ocorre após avaliação da capacidade técnica para manutenção das atividades e o devido cumprimento das obrigações durante a o período da licença, o que é avaliado pelo comitê de renovação. Da mesma maneira, a mudança de propriedade das emissoras deve passar pelo crivo técnico do Icasa, que decide sobre dar ou não o aval para a venda.

Percebe-se que os sistemas sul-africano e do Japão encontram-se em um patamar de profissionalização mais avançado do que o do Brasil. Dahl (2015) percebe este elemento como necessário para planejamento e execução ordenada das políticas para a mídia, de maneira que o sistema se torne responsivo aos interesses da sociedade civil em primeiro plano ao invés dos mercados.

Outro país em que a profissionalização do sistema atinge patamar mais elevado é a Austrália. Pode-se afirmar que é o país que melhor organiza formalmente seu sistema de comunicação entre os aqui comparados. Conta com legislação centralizada no *Broadcasting Services Act*, (AUSTRÁLIA, 1992), o qual estabelece diretrizes, sanções, órgão regulador e requisitos para sua autonomia. Paradoxalmente, ainda assim a concentração de propriedade da mídia ainda é um

²⁵ Moeda sul-africana. Cotação em janeiro de 2023: 1 Rand = 0,30 Real.

problema no país, tanto que em 2006 fora publicado o *Media Ownership Bill*, com o objetivo de atentar a questões contornadas pelos grandes grupos de comunicação.

São diversos e abrangentes os dispositivos desenvolvidos no *Broadcasting Act* australiano em relação às normas para concessões, indo dos mais comuns em todos os países, como a determinação de que cada licença de operação é individual e obedece a uma área de cobertura específica, até o estabelecimento de um padrão de qualidade técnica e informativa das produções. Diferente até mesmo da África do Sul, no *Broadcasting Act* são listados os elementos considerados na avaliação do ACMA para deliberar sobre os pedidos de licença, como exposto no quadro 4.

Quadro 3 - critérios para concessão de licenças na Austrália

População/região	Acessibilidade ao serviço	Periodicidade	Receptores	Programação
Área de cobertura	Se é ou não uma emissão codificada	Se a frequência será emitida de forma duradoura ou por tempo determinado	Natureza do público atingido	A natureza dos programas providos
Número de pessoas atingidas	Se esses serviços são de outra maneira privativos pelo custo, equipamento necessário ou			O nível de interesse dos programas providos
				Se esses programas são dirigidos a uma audiência
				Os impactos social e cultural dos programas
				E outros elementos que a ACMA considere relevantes

Elaborado pelo autor.

Fonte: Broadcasting Services Act (1992, p. 31-32).

Os critérios utilizados pelo ACMA para decidir se concede ou não a licença dizem respeito ao número de emissoras de cada modalidade por região – número que pode aumentar conforme cresce a população – e o potencial de retorno público comum que o concorrente pode oferecer. Contudo, há de se destacar que a lei de

1992 sequer se propõe a dismantelar os conglomerados já existentes no país naquele período, mas sim impedir seus avanços ou a formação de novos. Na prática, a lei australiana acaba protegendo os interesses de magnatas da mídia estabelecidos desde meados do século XX, como Rupert Murdoch (BAGDIKIAN, 2018).

Com o país dividido em sete grandes regiões e várias localidades isoladas, um concorrente à licença regional ou local deve garantir que consegue suprir as necessidades informativas daquela área. A duração das licenças é de cinco anos, período em que a concessionária deve cumprir integralmente com suas obrigações, sob risco de ser cassada antes do término ou, então, não obter a renovação. A ACMA emite diretivas sobre conteúdos necessários para cada localidade, além de fiscalizar e receber denúncias dos cidadãos quanto a qualidade informativa que recebem e, dessa forma, o detentor de uma concessão deve elaborar planos periódicos de programação que atendam às necessidades das localidades que atingem.

Um dos elementos que compõe a ACMA é a transparência e publicidade de seus atos. As deliberações sobre novas licenças devem ser publicizadas e a concorrência, quando existem espaços no espectro, deve ser amplamente divulgada. Isso impede casos como o brasileiro, que carece de transparência em seus processos, que tanto levaram à concentração da mídia quando a cessão de licenças a empresas ímprobos (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2021).

Ao invés de dismantelar trustes, a lei australiana os aceita e busca remediar seus efeitos sobre o setor ampliando a concorrência, ainda que isso não se mostre como algo realmente eficaz diante do domínio de Rupert Murdoch acima exposto.

Outro elemento que diferencia a lei australiana das que vigoram em outros países é o tempo de carência para compra e venda de emissoras, que assim como na África do Sul, passam pela avaliação do órgão regulador, com o mínimo de dois anos. No mesmo sentido, para fins de renovação das licenças, caso o concessionário tenha infringido o *Broadcasting Act* ou tenha cometido alguma violação civil, pode se decidir cancelar a renovação. Essa decisão, contudo, se mostra maleável à interpretação dos agentes do ACMA.

A partir de 2006, com a publicação do *Broadcasting Services Amendment (Media Ownership Bill)*, uma série de modificações foram implementadas, como a

remoção de barreiras à propriedade estrangeira de empresas de radiodifusão como justificativa para ampliação da diversidade na oferta de conteúdo. Mas, assim como os proprietários australianos, a mídia comercial passa pela avaliação do *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC), que avalia se a aquisição de novas licenças prejudica a concorrência. É permitido que uma mesma empresa detenha uma emissora de rádio, uma televisão e um jornal impresso em cada área de cobertura, desde que o aprovado pela ACCC.

Quadro 4 - Requisitos para pessoas físicas e jurídicas assumirem uma concessão na Argentina

Requisitos pessoais	Requisitos empresariais
Ser argentino nativo ou naturalizado	Ser constituída no país
Ser maior de idade	Não ter vinculação com empresas de mídia estrangeiras
Não ter sido funcionário governamental em cargos que gerem influência sobre a licença	Não podem ser subsidiárias de empresas estrangeiras, exceto se houver reciprocidade entre os países
Declarar a origem dos fundos para os investimentos	Não ser acionista de 10% ou mais de outra concessionária no país
Não ser impedido civil ou penalmente, sem condenação por delito doloso	Não podem emitir títulos, bônus, debentures ou qualquer outra negociação que exceda 30% do capital social da empresa sem autorização da ENACOM
Não ter débitos com o fisco, funcionários, sindicatos, seguridade social, entidades gestoras de direitos	Não ter débitos com o fisco, funcionários, sindicatos, seguridade social, entidades gestoras de direitos
Não ser alvo de multas estabelecidas pela Ley de Medios	Declarar a origem dos fundos para os investimentos
Não ser juiz, parlamentar, funcionário público ou militar (não exigido em caso de estação sem fins lucrativos)	Vedada a multiplicidade de licenças
Não ser diretor, administrador ou acionista em mais de 10% de outra empresa concessionária	Capital estrangeiro máximo de 30%

Elaborado pelo autor.
Fonte: Lei 26.522/2009

Conforme enunciado, a Argentina fecha a tríade de países que tiveram significativos avanços em suas legislações na última década. Assim como a Austrália, faz jus à recomendação da Unesco (MENDEL; SALOMON, 2011) acerca da centralização das diretivas em um código legal e estabelece um órgão

conjunto de elementos que organiza a disputa por novas concessões de rádio e televisão, ao mesmo tempo que estende seus domínios sobre os monopólios e oligopólios já existentes. A Argentina consegue dar um passo adiante em relação aos demais países também na clarificação dos critérios e exigências mínimas para conceder uma licença de operação (quadro 5) de modo que as normas para concessões tornam possível a aproximação de alguns ideias, como o fortalecimento da democracia pela maximização da pluralidade de vozes e diversidade de propriedade dos meios de comunicação, barreiras formais à formação de oligopólios e o fomento ao desenvolvimento de meios comunitários e sem fins lucrativos.

O procedimento de concurso que a Enacom adota também deveria ocorrer no Brasil, mas na prática o que se realiza por aqui é a concessão aos interessados com recursos suficientes para arcar com o sistema, sem que seja promovida real e ampla concorrência (LIEDTKE, 2003). Os requisitos do quadro 5 são apenas o filtro inicial. As concessões são disputadas em edital, com a proposta de cada concorrente sendo avaliada pelo Enacom, além de se comprometer com a prestação de contas, com a concorrência leal e com a efetivação do projeto de programação. No artigo 34 do capítulo 2 da *Ley de Medios*, são estabelecidos critérios de conteúdo a serem respeitados pelos pleiteantes. Esses elementos se apresentam como indicações que se embasam na Declaração de Princípios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, são eles: 1) o aumento do pluralismo com a diversificação das fontes de informação; 2) garantia de livre e plural expressão de ideias e opiniões; 3) satisfação das necessidades dos usuários do serviço, levando em conta a área de cobertura; 4) o impulso ao desenvolvimento da sociedade da informação; 5) facilitação de acesso a pessoas com necessidades especiais; 6) aporte ao desenvolvimento da indústria de conteúdos; 7) desenvolvimento de conteúdos de interesse social; 8) outros critérios que podem vir a ser elencados pela Enacom (ARGENTINA, 2009).

Após concedida a licença, sua validade é de 10 anos. A licença é prorrogada automaticamente por mais cinco anos e, caso haja interesse em permanecer operando, deve ser submetido um pedido formal para nova prorrogação, desta vez por mais 10 anos. Se por algum motivo o concessionário a decidir vender, o trâmite é similar em todos os países aqui contemplados, com comprador submetido ao mesmo crivo do concessionário original. Entretanto, isso não quer dizer que tais

regras são efetivadas diante do acionamento do Judiciário que concede seguidas liminares ao conglomerado Clarín para que mantenha seu modelo de operação.

Assim como África do Sul, Argentina e Austrália, em Portugal as normas para concessões estabelecem o modelo de concurso público orientado pelo órgão regulador nacional. O país tem a menor população dentre todos os países aqui estudados, mas ainda assim questões sobre a falta de pluralidade e diversidade na mídia são destacadas (PORTUGAL, 2021a; 2021b; 2021c). Tanto é que as leis de Televisão (2007a) e do Rádio (2010) preconizam a não concentração, a pluralidade e a diversidade.

Portugal não tem uma estrutura normativa para concessões tão bem estruturada quanto a argentina, a australiana e a sul-africana, mas ainda assim se apresenta consideravelmente à frente do Brasil e do Japão, cujas normas são parcas e o processo decisório fica concentrado no Executivo nacional. Além das exigências territoriais de cobertura, são descritos valores mínimos de capital dos operadores, propostas de produções que salvaguem o interesse público, regular situação fiscal e suficiência e qualidade dos recursos humanos e técnicos. Estabelecidos esses elementos, fica a cargo da ERC trabalhar pela diversificação da propriedade e pluralização das vozes na mídia e estabelecer critérios técnicos a serem cobrados na realização dos concursos.

Para encerrar este item, o México apresenta um contexto de profundas mudanças de 2013 em diante, com uma reforma constitucional e a reformulação completa da lei de telecomunicações. Trata-se de um dos países mais destacados no que se refere à interferência dos monopólios comerciais na política, inclusive na confecção dos próprios marcos regulatórios.

Quando observada a Constituição do México, foram inseridas normas que orientam o processo de concessão de novas licenças de operação, como a garantia de aquisição, administração e operação de meios de comunicação pela comunidade indígena no artigo 2º. Uma ponderação pertinente feita no texto constitucional é a preconização pela máxima concorrência nas licitações como forma de prevenir fenômenos de concentração que contrariem o interesse público e, assim, em contraponto ao que ocorre em Portugal, em nenhum caso o fator econômico pode ser determinante na escolha de um concessionário.

O título 4º da Lei Federal de Telecomunicações estabelece o regime de concessões. É o Instituto Federal de Telecomunicações do México o responsável por todo o trâmite do concurso até a assinatura da concessão e acompanhamento dos trabalhos, checando a capacidade técnica, jurídica e administrativa do concessionário.

Para concessões de cada finalidade, como as públicas, comerciais, privadas sem fins lucrativos, comunitárias e indígenas, são pontuados elementos específicos a serem cumpridos pelos concessionários, mas todos tem em comum a obrigação de contribuir para o desenvolvimento nacional, para a pluralidade informativa e para o combate a toda ordem de preconceitos.

A importância dessa desvinculação do aspecto econômico ocorre pela possibilidade de ampliar os discursos produzidos para além dos círculos financeiramente bem estruturados, exigências primárias no processo de concessão dos outros países. Moraes (2016) observa que os conglomerados são os detentores das bases materiais (tecnologia, logística, infraestrutura etc.) para colocar as emissoras no ar. Desse modo, o concurso público para concessões que exige do futuro concessionário a comprovação de ter equipamentos e meios de financiamento da produção, tende a dificultar a entrada de novos atores no campo. O autor pontua que o processo de concessão deve ser formulado enquanto política pública voltada a promover a entrada de novos agentes nesse setor. Para o referido autor, não basta que seja aberto um concurso para designar concessões, mas sim a criação de um planejamento estratégico para o setor de modo a garantir a distribuição equitativa e condições de concorrência entre os setores público, comercial e comunitário/independente. Em termos de regimento, o México é o único país que se desloca dos demais no sentido de ampliar a diversidade da mídia, porém, em termos práticos, a prevalência dos conglomerados Televisa e Azteca é um impeditivo para a democratização do setor.

No cômputo das normas para concessões, percebe-se que embora todos os países tenham algum tipo de regulamentação, a força dos grupos hegemônicos faz com que sua eficiência seja reduzida. Ainda assim, há iniciativas que buscam democratizar o sistema, sempre sem o apoio daqueles que já estão estabelecidos. Bagdikian (2018, p. 322) partilha a visão de Moraes (2016), que de forma concisa observa que os conglomerados se comportam de forma a preservar sua reserva de

mercado e assim manter seus lucros e, se necessário, cooptando parlamentares para derrotar iniciativas democráticas do Congresso.

C) Paralelismos político e econômico

Conforme abordados neste trabalho, os paralelismos político e econômico são dois dos principais elementos que promovem o debate sobre hegemonia e a privatização da esfera pública. Compreende-se que é possível que ocorram em qualquer sistema, dos mais amadores aos mais profissionalizados, contudo, nesses últimos são desenvolvidas barreiras e remédios mais eficazes para impedir que o jornalismo e as produções culturais se tornem reféns de interesses hegemônicos, isto é, sem abertura ao contraditório, ao plural, em suma, aos ideais democráticos (DAHL, 2015).

Partindo dos elementos identificados nos dois tópicos acima, os paralelismos são latentes na mídia japonesa mais do que em qualquer outra devido à vinculação de todo o sistema de radiodifusão ao Primeiro Ministro. Essa é exatamente uma das principais preocupações da Unesco (MENDEL; SALOMON, 2011) em relação à independência dos meios de comunicação e, mais precisamente, da imprensa. O sistema diretamente vinculado ao chefe do Executivo, tal como ocorre no Brasil, é constantemente passível a interferências políticas, como o uso de concessões como moeda de troca. No Japão existem algumas barreiras culturais a esse tipo de articulação do poder político (como observado no tópico anterior). Já os abusos de poder econômico, seja com assédio de anunciantes ao jornalismo ou dos conglomerados sobre o governo são vedados pelo *Broadcasting Act* e pelo *Radio Act*, ambos de 1950. Mas no Brasil não só inexistem garantias institucionais efetivas contra os paralelismos, como os movimentos contra hegemônicos historicamente não contam com a força necessária para barrar a ampliação dos monopólios e oligopólios.

No Brasil (2008), a Lei 11.652/08 é a única voltada a diretamente colocar embargos ao paralelismo político. Trata-se da lei que estabelece os princípios e objetivos da radiodifusão pública, explorada desde então em âmbito nacional pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Na sua declaração de princípios, no artigo 2º, atenta-se para valores humanísticos e democráticos, e a “autonomia em relação

ao Governo Federal para definir produção programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão” (BRASIL, 2008, s/p.).

Porém, diferente das emissoras públicas dos outros países aqui considerados, a EBC não conta com qualquer apoio fiscalizador que faça valer a prerrogativa de autonomia, tanto é que tem conteúdo e forma moldados de acordo com o governo de situação, inclusive com desvelado proselitismo (INTERVOZES, 2023; SARDINHA, 2020) vedado pelo artigo 3º da mesma lei. Outro elemento que coloca em dúvida sua condição de autonomia é uma contradição interna às funções da EBC estabelecidas pela lei, como a competência expressa no art. 8º de prestar serviços de comunicação ao Governo Federal e distribuir a publicidade da administração federal. Desde sua criação, não é possível aferir real garantia de autonomia à EBC, uma vez que surge aparelhada como órgão de propaganda do Governo Federal, cumprindo a função de divulgação estatal acrítica do antigo canal NBR ao invés de jornalismo público. Para a mídia comercial, a independência é garantida desde o CBT e a Lei de Imprensa, o que jamais impediu ações como o AI-5.

Já em relação ao que neste trabalho é chamado de paralelismo econômico, quatro leis tratam do tema²⁶, entretanto sem a determinação de meios para fiscalização. Assim, a propriedade cruzada e preços discriminatórios, vedada pelo art. 7º da lei 12.485/2011 (BRASIL, 2011), parece ser algo legalizado quando se nota a atuação comercial das Organizações Globo (MOB, 2023). Já as outras três leis reafirmam impedimentos a monopólios e fixam a necessidade de 70% do capital das empresas ser brasileiro nato ou naturalizado.

Muitas das leis tratam do paralelismo econômico, mas é possível compreender que ela ocorre de forma estrita, pois é considerado apenas a propriedade direta dos meios de comunicação por meio de monopólios, concentração de propriedade ou propriedade cruzada, mas nada é versado em relação às pressões dos anunciantes que abolem a barreira entre editorial e comercial (SCHUDSON, 2010), e dessa maneira não se criam artifícios para proteger a produção informativa das orientações do mercado publicitário. A literatura descreve que este é o principal responsável por modelar a informação de acordo com seus interesses – que são diferentes dos sociais – e ainda assim a maioria das

²⁶ Lei 9.612/98; Lei 10.610/02; Lei 12.495/11; Lei 13.427/17.

leis dá conta de impedir apenas a interferência do Estado na mídia, o que não é menos que fruto da prevalência da ideologia neoliberal sobre a política contemporânea (MORAES, 2016, p. 133).

Como o Brasil, a Argentina e México são países cujos sistemas não só estão propensos às interferências políticas e econômicas como elas de fato ocorrem de forma sistemática. Na Argentina, é proibida pela *Ley de Medios* a interferência política nos meios de comunicação, uma maneira de assegurar a independência da emissora pública e também gerar tranquilidade aos entes comerciais. Contudo, quem exerce a função de fiscalizar a paralelismo político – quando há quem fiscalize – é escolhido e pago pelo próprio governo. Embora o Enacom também seja definido como independente, a escolha de seu presidente decorre de decisão política unilateral do Presidente da República. Assim como no Japão, não é possível inferir que esse movimento coloque em risco imediato todo o sistema, mas gera certo grau de desconfiança em relação ao posicionamento adotado pelo órgão regulador diante das ações do governo junto à mídia.

Já o México é, em grande medida, o país em que mais se evidencia a prática do paralelismo econômico dos meios de comunicação sobre a política. Já o paralelismo político não se apresenta de forma notável desde o fim da hegemonia do PRI, no início dos anos 2000 (GÁLVAN, 2013). A redução substancial do uso político dos meios de comunicação pode ser, ao menos em parte, atribuído ao artigo 6º da Constituição Mexicana, que coíbe formas de interferência política, como a proibição de qualquer forma de censura e, ao artigo 134, o qual estabelece que a propaganda governamental deve ter finalidade formativa, educativa e de orientação, sem personalismos ou promoções de figuras políticas – ao mesmo tempo que se articula um órgão regulador independente (IFT) a fiscalizar, editar atos e aplicar sanções.

Todavia, a atuação do IFT parece encontrar freios quando se trata de atuar diante dos casos de paralelismo econômico. Entre as atribuições do IFT está a criação de um plano de desagregação dos conglomerados de mídia (MÉXICO, 2014), o que em nenhum grau pode-se dizer que é efetivado. Cada vez mais o grupo Televisa amplia seus domínios, outrora nos campos cinematográfico, fonográfico e de radiodifusão, agora se estende também de maneira ampla pela internet (LOMNITZ; MENDIETA, 2002).

A não efetivada desagregação desse monopólio, que a primeira vista pode parecer uma simples demora para colocar a lei em prática, encontra raízes profundas e demonstrações em toda América Latina. No Brasil e na Argentina a mesma realidade se impõe. No primeiro, monopólios e oligopólios são proibidos, mas nunca foram enfrentados; na Argentina entraram em choque com a *Ley de Medios*, mas ainda assim liminares judiciais os mantêm intactos. Fato é que no México (DÍAZ; CONTRERAS, 2014), no Brasil (GÖRGEN, 2009), na Argentina (MACRORY, 2013), em Portugal (BARBOSA; MARTINS, 2018) e no resto do mundo (NORIEGA, 1998; BAGDIKIAN, 2018) as pressões exercidas pelos conglomerados de mídia são tamanhas que se tornam capazes de fazer suas próprias leis e descumprir outras sem grandes entraves. No próprio México, o caso da Lei Televisa tornou-se emblemático (MADRID, 2009), pois demonstrou como o monopólio foi capaz de mobilizar parlamentares e direcionar ações para a manutenção de seus privilégios financeiros.

Na Constituição da República Portuguesa, o artigo 38 contempla de forma conjunta garantias contra os paralelismos político e econômico. Elas se dão com a garantia de independência da mídia frente ao poder político e ao mercado, neste último com remédios à concentração de propriedade. Isso é complementado no artigo 81, ao estabelecer como dever do Estado combater práticas monopolistas para o bom funcionamento dos mercados e assim corrigir desigualdades, eliminar latifúndios e promover a igualdade social e o bem-estar econômico-social.

Esses elementos são articulados em leis ordinárias, que complementam o quadro de normativo. O Estatuto da ERC diz que o órgão regulador é o responsável, entre outros aspectos, por zelar pela independência econômica e política da mídia. E como modo de garantir que a própria Entidade para Regulação da Comunicação Social portuguesa seja menos passível de aparelhamento, como é o caso da Empresa Brasil de Comunicação, os membros de seu conselho não podem ter qualquer ligação com empresas de comunicação ou com funções políticas.

Embora Portugal tenha a conjuntura de mídia menos concentrada entre todos os países analisados, os empresários da comunicação ainda oferecem resistência organizada a ações legislativas que potencialmente tolham seus poderes (PEREIRA, 2007). A Lei de Imprensa (PORTUGAL, 1999) estabelece que as empresas

jornalísticas publiquem de forma clara qual a sua orientação editorial, a fim de que os leitores possam ter clarificada a origem ideológica das abordagens que recebem.

Esse fator é importante do ponto de vista das lutas hegemônicas. Do mesmo modo que a obrigação de declarar a lista de acionistas oportuniza à audiência saber de onde vêm e quais os possíveis interesses por trás das notícias que consomem, a declaração da orientação ideológica dos jornais torna os processos de convencimento destituídos do subterfúgio da isenção. Quando Habermas (2014) mobiliza atenção para a maneira como a mídia comercial constrói a opinião pública, sua crítica se dá por esta reclamar a falsa prerrogativa da isenção em seu noticiário e comentários, enquanto é movida por interesses econômicos e ideológicos. A declaração da política editorial não impede que os procedimentos de convencimento ideológico que fazem parte da conquista da hegemonia se efetivem, mas dificulta o processo por suprimir em certa medida a sutileza das ações.

A Lei de Televisão em Portugal (2007a) abre um flanco contra os paralelismos que só é comparável com a proibição nacional japonesa de proselitismo religioso e político. Em seu artigo 12º não só é vedada a concessão de emissoras para entes políticos e religiosos como proíbe que estes exerçam financiamento às estações. Com isso, Portugal consegue estabelecer alguma normatização para o princípio da autonomia em relação ao mercado que outros países não fazem. Em casos como o da Argentina (2009), a igreja católica tem direito de explorar concessões; Austrália, México e África do Sul permitem que religiosos ocupem lugar na mídia ou financiem suas atividades e, no Brasil, quase 40% do espectro é dominado por grupos religiosos (HAUSSEN, 2004; LOBATO, 2017).

Ainda na redação da Lei de Televisão, é atacado o elemento da preponderância financeira da mídia. No caso da aquisição de direitos exclusivos de transmissão de eventos, o artigo 32º veda caso tenham natureza política e, em caso de outra ordem de eventos, a exclusividade de transmissão não pode gerar efeito privativo à maioria da nação. Este ponto revela o contraste com o Brasil, onde a Globo tem por hábito adquirir direitos de transmissão exclusiva de eventos e sequer os transmitir, prática adotada para minar a capacidade de concorrência dos adversários. Na Argentina, algo similar era realizado pelo Clarín, mas o remédio aplicado pelo país foi de fato efetivado com a *Ley de Medios*, passando as transmissões esportivas à responsabilidade da emissora estatal TV Pública. Não se

tratou apenas de uma mudança do monopólio privado para o estatal, mas sim a garantia de transmissão de um evento de interesse coletivo antes articulado apenas para fins comerciais.

Devido ao reconhecimento de suas consequências negativas para toda a sociedade, o paralelismo econômico vem recebendo grandes atenções em Portugal. Em 2020, o Regulamento 835 da ERC ratificou as regras de transparência em relação aos meios de financiamento das emissoras já apontadas no tópico anterior. Percebe-se que um dos méritos da atuação legislativa e da ERC portuguesa consta na criação e aplicação de mecanismos para transparência financeira na mídia. O mesmo ocorre na África do Sul e na Austrália, ainda com a obrigatoriedade das finanças da empresa de mídia se manterem em um banco nacional, mas sem a necessidade de divulgar seus balanços ao público de forma ampla. A transparência é um mecanismo importante para coibir o uso tendencioso das produções jornalísticas e culturais, como casos de propriedade cruzada na mídia ou a utilização do jornalismo em defesa dos interesses dos anunciantes.

Já a África do Sul conta com mecanismos próximos do que se verifica em Portugal e, conseqüentemente, destoantes dos países latino-americanos e do Japão. As garantias contra os paralelismos político e econômico podem ser encontradas no *Broadcasting Act* e no *Community Broadcasting Services Regulation*. As leis são ratificadas por decisão publicada no *Government Gazette* (ÁFRICA DO SUL, 1999; 2019; 2010).

A independência da mídia em geral no que diz respeito a práticas de censura é defendida logo nos princípios gerais do *Broadcasting Act*. Ademais, a própria Constituição da África do Sul se mostra criteriosa neste sentido, sem deixar brechas para interpretações que desvirtuem seu sentido defensor dos direitos humanos. Ao mesmo tempo que defende as liberdades de expressão e manifestação artística, esclarece que todo direito traz consigo responsabilidades e limites, ou seja, a liberdade de expressão é assegurada, mas não gera prerrogativa de ferir direitos individuais ou coletivos e a dignidade humana. Assim sendo, nenhum ente de imprensa está sujeito a censura, mas todos estão sob vigilância do Icasa para responder sobre seus atos.

Outro elemento importante da mídia sul-africana, semelhante a Japão e Austrália, é a valorização das emissoras públicas como mantenedoras centrais da

cultura, do serviço público, da “identidade, do acesso universal, da unidade e da diversidade” (ÁFRICA DO SUL, 1999) e também do bem-estar social – elemento elencado nas leis de todos esses países. Isso torna o sistema menos dependente da mídia comercial, que, por sua própria natureza, está sob constantes pressões da esfera privada.

O pensamento de Gramsci (1999) contribui para refletir sobre os elementos de manutenção da ordem vigente, dos ideais hegemônicos que orientam a sociedade. Nessa esteira, a sociedade política (Estado) é a expressão da direção hegemônica da sociedade e, com uma rede vital de comunicação sob seu controle, tem garantidos os meios para a manutenção de sua direção. Contudo, por paradoxal que pareça, a experiência internacional mostra que é com os meios públicos que se torna possível romper a espiral do silêncio (NOELLE-NEUMANN, 2010). Isso porque os meios de comunicação públicos com gestão profissional, descentralizada do poder político e independente da publicidade comercial, exploram nichos de debate público que, embora pertinentes, são deixados de lado pelas emissoras comerciais (NAZARENO, 2020). Por outro lado, destacam-se mais dois modelos no desenvolvimento de seus sistemas de mídia, como se explorou no capítulo sobre o histórico dos sistemas de mídia. Um deles é público autoritário, caracterizado por ser fruto de governos ditatoriais, portadores da verdade oficial e da propaganda do governo – em suma, agentes da espiral do silêncio. Outro modelo que se verifica é o público desarticulado, ou seja, o sistema existe, possui infraestrutura, mas carece de autonomia editorial, administrativa e financeira, o que leva à desarticulação do que seriam suas funções ideais.

São os meios públicos, como lembra Moraes (2016) que podem balancear o sistema de modo que os interesses comerciais não se sobreponham aos sociais e que seja salvaguardada a diversidade informativa e cultural de acordo com as reivindicações da sociedade civil e das necessidades para efetivar os direitos da cidadania.

Porém, deve-se frisar que a mera existência de meios de comunicação públicos não representa a superação da desigualdade na comunicação, da falta de diversidade e de pluralidade. Não é possível dizer que a RTP portuguesa, a TV Pública argentina, a EBC ou a sul-africana SABC contam com a mesma autonomia da NHK e, em menor medida, das duas redes australianas, ABC e SBS. O que

diferencia a NHK das demais é que seu financiamento não depende de vontade política e seu quadro de trabalhadores é altamente profissionalizado, não aceitando indicações de pessoal (JAPÃO, 1950a). Tanto é que o caso de um pedido de pauta do governo japonês para enfrentar um problema social já foi motivo para acirramento de ânimos (TANAKA, 2007). Por mais que seu diretor seja sujeito à indicação do Ministro das Comunicações, a cultura organizacional coíbe a interferência política e a estrutura legal garante seu financiamento. Já a RTP portuguesa, a TV Pública argentina, a SABC e a EBC possuem estatutos voltados ao bem comum, à independência administrativa e editorial, mas estão sujeitas à dotação orçamentária anual decidida pelo legislativo e empenhada pelo Executivo. A dependência financeira do poder político levanta dúvida sobre a capacidade de atuar de forma independente e, se necessário, de encontro aos interesses governamentais.

Além dos tópicos já descritos no tópico sobre os monopólios, a Austrália demonstra ter o modelo melhor clarificado em relação ao paralelismo econômico, ou seja, as próprias leis estabelecem seus critérios de aplicabilidade pelo órgão regulador.

O primeiro dos elementos que chama atenção, de certa maneira lembra as leis sul-africana, portuguesa e argentina, que proíbem que contratos de exclusividade para transmissões impossibilitem o acesso livre da maioria da população. Ou seja, permite-se que, por exemplo, eventos esportivos de interesse popular sejam transmitidos por canais de acesso condicionado, mas garante-se que ao menos um canal de radiodifusão aberta transmita o mesmo evento. Na parte 10A do *Broadcasting Act* são definidos os dispositivos “antientesouramento”, também compreendidos como barreiras à concorrência desleal na aquisição de programas ou eventos. Em suma, toda emissora que adquirir os direitos para a transmissão de um evento deve fazê-lo. Trata-se de uma maneira de coibir uma prática recorrente no Brasil que consiste em um conglomerado adquirir eventos apenas para minar a concorrência. Na Austrália, caso isso ocorra, as emissoras públicas ABC e SBS assumem imediatamente a transmissão.

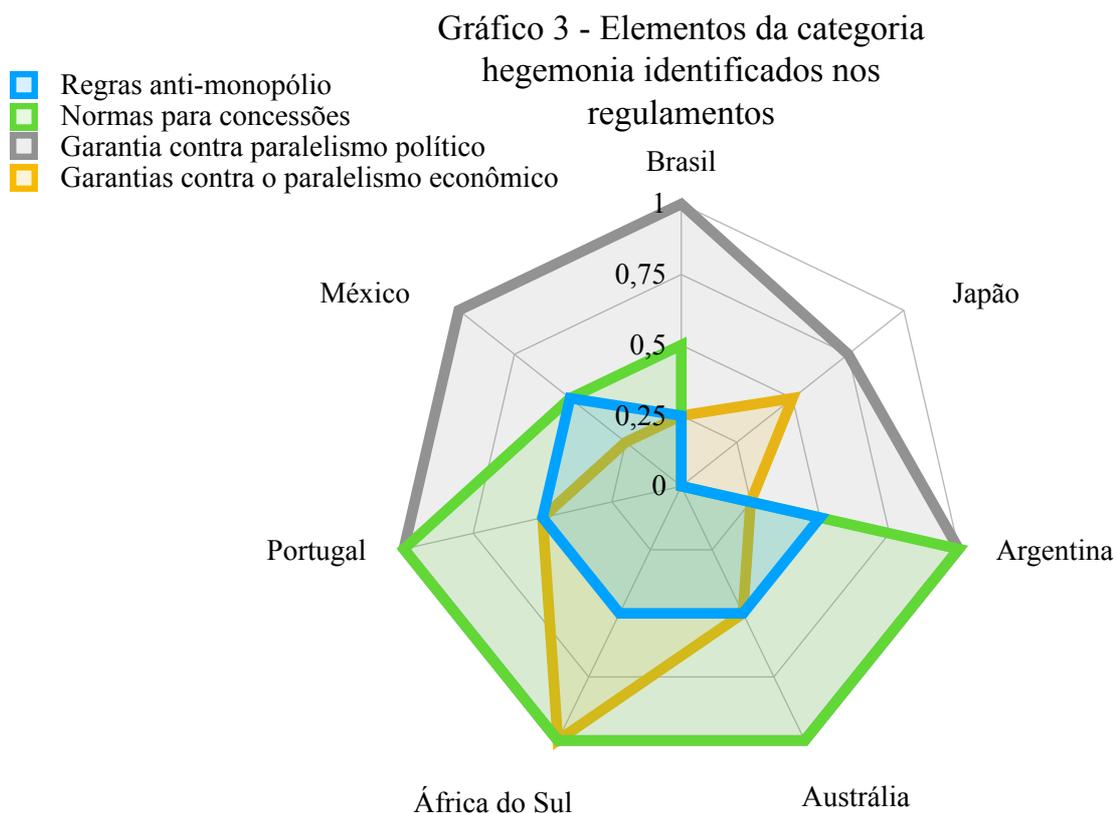
Portanto, falar em códigos para a desconcentração da propriedade da mídia é algo diretamente relacionado à descentralização econômica, mas não apenas a ela. Em medida ainda maior se fala da produção simbólica. Isso quer dizer que embora os conglomerados de mídia representem um nicho comercial altamente rentável, seu

maior trunfo se encontra na capacidade de orientar a população sobre o que e como pensar (NOELLE-NEUMANN, 2010), sobre como se comportar e com quais problemas sociais se preocupar. A ponderação sobre o papel da radiodifusão também se estende aos meios digitais que, por mais que o senso comum possa compreender como o caminho da liberdade, se comportam como conglomerados e potencializam os discursos hegemônicos. As redes de fato ampliam a possibilidade de conexão, intercâmbio e sociabilidade virtual, ao mesmo tempo que amplia a concentração em setores complementares (MORAES, 2016, p. 112). A internet potencializa a capacidade de distribuição de conteúdo dos grandes grupos, que detêm infraestrutura para coberturas e produções muito superior aos agentes independentes e amadores que se inserem nesse meio.

Em suma, Moraes (2016) observa que os meios de comunicação organizados em conglomerados são os detentores da agenda informativa, sempre orientados de acordo com a ideologia hegemônica e atuam na sua manutenção ao criar seus próprios intelectuais, profissionais formados nas próprias emissoras ou acadêmicos contratados pelo mérito não maior que defender o mercado e sua desregulamentação.

No Gráfico 1 é exposto um modelo visual das regulamentações sobre a mídia a fim de garantir que o sistema esteja aberto à diversificação, pluralidade e aos ideais democráticos. Para cada categoria é atribuído valor 0 caso não exista um código que trate do tema nem seja naturalmente colocado em prática. Já 0,25 vai para aqueles que possuem a norma, mas não é efetiva. Meio ponto (0,5) para a efetividade parcial, 0,75 para aqueles que não possuem normativa mas os preceitos são efetivados e 1 ponto para os que possuem código e efetividade.

Percebe-se que as garantias contra o paralelismo político estão presentes em todos os países, mas o mesmo não ocorre com o paralelismo econômico. Compreende-se que isso ocorre em virtude da relação de interdependência entre a mídia comercial e o sistema político na manutenção da hegemonia e, como a alteração na ordem do sistema demanda ação política e conseqüente perda de apoio do setor que controla considerável parte da influência sobre a sociedade civil, nada é feito além de garantir que os conglomerados continuem atuando. O único país em que a ordem das coisas ocorreu de forma diferente foi na África do Sul, mas em virtude de uma alteração completa no quadro social.



Dentro das perspectivas de cada um dos países, percebe-se que Argentina, Austrália, África do Sul e Portugal garantem a efetividade de seus modelos de concessão, ainda que os próprios tenham problemas estruturais que levam aos monopólios, concentração e baixa pluralidade. Brasil e México, por suas vezes, sequer efetivam plenamente as normas que possuem.

Também se observa de forma positiva os países que atingiram pontuação 0,75, mas com cautela. É positivo porque demonstra que independente de haver uma norma formalizada, os preceitos são organicamente adotados pelo sistema. Por outro lado, a inexistência de um regulamento formalizado pode dar margens ao descumprimento desses preceitos a qualquer tempo, bem como a disputas judiciais que abram precedente legal e doravante um regulamento para proteger o sistema.

5.2 DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ORGANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO À LUZ DOS PRECEITOS DEMOCRÁTICOS

Nesta seção busca-se apresentar os elementos aferidos nas legislações de cada um dos países abordados neste trabalho sob a perspectiva das políticas públicas voltadas a democratizar o sistema de comunicação. Para isso, são

articuladas as reflexões teóricas apresentadas no capítulo dois sobre democracia e políticas públicas, lembrando-se sempre que esses conceitos se desenvolvem sempre seguindo o fio condutor do debate sobre a hegemonia.

São abaixo descritos os elementos que estabelecem garantias à liberdade de imprensa; se existem, são efetivos e se há garantias à jurisprudência de órgãos reguladores; quais os mecanismos de governança sobre a mídia e se são estabelecidos meios para a universalização do acesso aos meios de comunicação.

A) Garantias à liberdade de imprensa

Compreende-se que a liberdade de imprensa é um dos aspectos essenciais à democracia, listado inclusive em uma das primeiras grandes análises sobre esse sistema de governo, empreendida por Tocqueville (2019). Entende-se, também, que quando se fala em garantias à liberdade de imprensa em um estudo sobre os sistemas de mídia sob o prisma da hegemonia, imediatamente se remete às garantias de fala e participação na produção noticiosa dos grupos subalternizados. Isso porque a produção da notícia é, também, a reprodução e de visões de mundo que se amparam em ideologias em uma indústria que é tão lucrativa quanto onerosa para sua produção. Eis, então, a razão da democracia ser tratada em conjunto com as políticas públicas: uma democracia realmente efetiva demanda a participação de todos os estratos sociais e a possibilidade desses propagarem suas ideias, o que só se torna possível na medida em que as políticas públicas para a comunicação articulem o sistema de modo que as dependências comercial e governamental não mais sejam as únicas maneiras de produzir na imprensa.

Pensar em políticas de comunicação é, em essência, pensar como a sociedade civil é munida de informações para o debate público, qual o espaço de debate ofertado aos diversos grupos que compõem a sociedade, e também pensar qual o uso potencial da comunicação como meio econômico rentável e como plataforma política (BAGDIKIAN, 2018). Assim, discutir as políticas que regulamentam a comunicação no cenário internacional demanda a reflexão sobre a que servem os mecanismos de regulamentação, quais as razões de existirem e como afetam a democracia.

Embora todos os países considerados neste estudo tenham algo de idiossincrático, pode-se dizer que toda a legislação brasileira para a mídia é ímpar, ou seja, possui a característica própria de estabelecer regras que não necessariamente são cumpridas, pois não há instrumentos de fiscalização e tão menos diretas para sanções. Pode-se resumir que existem orientações gerais passíveis de interpretações sazonais dos magistrados provocados a julgar processos realizados no âmbito do Judiciário.

No Brasil, as garantias à liberdade de imprensa são expressas na Constituição Federal, na Lei de Imprensa, na lei da Radiodifusão Comunitária, na Lei de Acesso à Informação, e no Marco Civil da Internet (BRASIL, 1988; 1953; 1998; 2011; 2014). No entanto, a Lei de Imprensa é aqui considerada apenas como mera formalidade, por ser a lei vigente mais antiga que cita o termo, uma vez que ao invés de estabelecer garantias à atuação da imprensa frente aos assédios do mercado e do governo, logo em seu primeiro artigo é oficializada a distinção entre jornais oficiais, de circulação livre, e os clandestinos, banidos por “atentarem contra a moral e os bons costumes”. Esse é possivelmente o mais bem acabado exemplo de como articula e se perpetua a dominação hegemônica: ao mesmo tempo em que a moral e os bons costumes são aspectos centrais da direção hegemônica, qualquer publicação que não seguir a linha de raciocínio dominante é considerada dissidente. Em outras palavras, trata-se da classe dominante se tornando o Estado (LIGUORI, 2017) e utilizando o aparelho legal para desarticular a manifestação contra hegemônica. Cabe compreender que a imprensa, enquanto instrumento da sociedade civil, pode ter tanto a característica de conservar a ordem hegemônica, como de atuar na propagação de ideias revolucionárias ou críticas ao sistema vigente e, desse modo, a garantia à liberdade de imprensa oportuniza o debate de ideias na esfera pública e afasta a possibilidade de opressão a pensamentos diversos aos dominantes.

Em termos de democracia e liberdade de imprensa, não resta muito o que comentar no caso brasileiro além de que no artigo 8º da Lei de Imprensa é estabelecido que serão punidos aqueles que abusarem da liberdade e promoverem propaganda de guerra; incitação ao crime; publicação de notícias falsas; divulgar segredos de estado; caluniar, difamar ou injuriar alguém; além de fazer chantagem e “ofender a moral pública e os bons costumes”. Todos esses elementos são puníveis

com muitas variáveis de acordo com o entendimento do magistrado. Embora esses abusos à liberdade de imprensa sejam puníveis em todos os países considerados neste trabalho por escaparem à lógica da discussão pública orientada pela razão (HABERMAS, 2014), há de se destacar que quando a Lei de Imprensa brasileira se preocupa mais com o que e como pode ser publicado do que com propostas para garantir que o jornalismo possa investigar, criticar e publicar – sempre com o ônus da prova – a lei poderia receber um aditivo em seu nome, ficando *Lei contra a Imprensa*, uma vez que se orienta mais a perseguir algozes do então presidente Getúlio Vargas do que em urbanizar o meio jornalístico.

Por outro lado, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) atenua os efeitos deletérios da Lei de Imprensa, estabelecendo como preceitos indiscutíveis as liberdades de informação, pensamento, criação e expressão, proibindo a censura ou exigência de autorização oficial para veiculação de jornais. Contudo, as disposições funcionam como um ideal, uma vez que não se delimita de que maneira tal liberdade se dá na prática e quem a vigia, dando margem para interpretações divergentes do ideal preconizado. Esses preceitos constitucionais são comuns a quase todos os países aqui estudados, diferindo-se apenas na carta australiana, de 1901, que preconiza apenas as liberdades de culto e de consciência.

A lei brasileira da Radiodifusão Comunitária (1998) será objeto de atenção detalhada na seção seguinte, mas vale o destaque que em seu artigo 6º são estabelecidos diversos mecanismos que asseguram a liberdade de imprensa, inclusive pautados na pluralidade de visões, fontes e produtores. Já na Lei da TV por Assinatura (2011) e no Marco Civil da Internet (2014), a liberdade de imprensa é citada sem detalhes.

Assim como Schumpeter (1984) observa, a democracia não é um sistema que se efetiva pelo simples proferir do termo, sendo necessário estabelecer mecanismos que permitam a inserção das pessoas no jogo democrático e freios àqueles que se encontram na condição de silenciar os demais por seu poderio financeiro ou social. Tomando essa consideração em paralelo com os estudos sobre a hegemonia (GRAMSCI, 1999) e a esfera pública (HABERMAS, 2014), pode-se afirmar que quando a política para a comunicação não atua para modificar as sedimentadas estruturas de poder, ela não é mais do que o reflexo das vontades da classe dominante. Nesse sentido, a política para a mídia é uma incentivadora da

espiral do silêncio (NOELLE-NEUMANN, 2010) na medida em que potencializa os discursos dominantes com leis feitas para e por eles enquanto desestimula e até poda a possibilidade de veiculação de versões conflitantes sobre a realidade.

Um dos elementos que chama atenção quando o cenário de mídia brasileiro é comparado com o de outros países, é que somente com Portugal (dentre os aqui considerados) é possível estabelecer uma comparação quantitativa de leis para cada questão tratada. Cinco leis brasileiras tratam da liberdade de imprensa – e ainda assim não é possível atestar suas efetividades – mesmo número que em Portugal, enquanto que em outros países o assunto não extrapola dois textos legais. Considerar isso é importante na medida em que a centralização dos regulamentos em um documento facilita a compreensão e afasta a possibilidade de serem estabelecidos mecanismos conflitantes (MENDEL; SOLOMON, 2011).

Na África do Sul, por exemplo, o Broadcasting Act (1999) e, de forma mais sucinta, o Promotion os Access of information Act (2000) discutem o tema. Esta segunda lei funciona como uma Lei de Acesso à Informação sul-africana, com o detalhe de não apenas determinar a publicidade dos atos governamentais como também impedir o constrangimento daqueles que os publicarem com punições a agentes públicos ou privados que constrangerem jornalistas. Como ocorre em todos os países aqui considerados, nenhuma lei entra em conflito com os princípios constitucionais, e a constituição sul-africana é a mais objetiva em termos de definir e estabelecer os limites em que se enquadra a liberdade de imprensa.

A Constituição da República da África do Sul (1994) dedica quatro artigos a estabelecer princípios para a atividade da mídia, sempre preconizando os preceitos democráticos. Como exposto no capítulo anterior, o país passou por décadas de regime ditatorial calcado no preconceito étnico e tentativa de apagar as culturas locais. Dessa maneira, a constituição democrática ratificada em 1994 preza pela liberdade de expressão, de informação e de produção cultural.

O artigo 16 da carta magna sul-africana garante que a liberdade de expressão é um direito de todo cidadão, que pode tanto emitir quanto receber informação sem empecilhos. Isso se estende à liberdade de criação artística, de pesquisa científica e sua divulgação. Precavido, com base nas décadas de exceção que o país passou, o texto do artigo ressalva que essas liberdades não abrangem a propaganda de guerra, a incitação à violência ou a propagação de qualquer tipo de preconceito.

Com esse elemento, a África do Sul é mais clara do que os outros países no que tange a evitar ambiguidades, como a possível interpretação de que a liberdade de expressão contempla tudo, até mesmo vilipendiar direitos alheios.

Apenas nesse artigo da Constituição é possível identificar três pertinentes elementos de análise. O primeiro é a garantia à liberdade de imprensa, presente em todas as constituições analisadas, à exceção da Austrália. Mas, diferente dos outros países, o texto sul-africano associa liberdade de imprensa com a pluralidade de fontes. O terceiro elemento presente no artigo 16, e que talvez seja o mais fácil de identificar, é a vedação legal e direta à propagação de preconceitos, que será tratado com mais atenção adiante. Essas disposições demonstram que já no momento de redemocratização havia questões latentes a serem respondidas, como era o caso do preconceito e da censura institucionais.

Em outra garantia à mídia, o artigo 59 da Constituição sul-africana pontua que todos os entes de imprensa – tal como o público interessado – devem ser acolhidos na Assembleia Nacional. Em suma, o que se percebe na África do Sul, é que a constituição consegue fazer algo único: ao mesmo tempo que articula a mídia como elemento da democracia com livre acesso a investigar e publicar, coíbe opiniões deletérias à democracia. Vai ao encontro do que Habermas (2014) e Schumpeter (1984) observam: a democracia é um sistema aberto à contestação e exige a discussão pública, ao mesmo tempo que demanda regras que organizem o sistema e afastem a tentativa autoritária de sua dissolução. Habermas contribui a este debate quando pondera que a liberdade é necessária mas ao mesmo tempo restrita ao que se enquadra no interesse público. De tal maneira, é premente o estabelecimento da liberdade de imprensa em uma democracia, ao mesmo tempo que os atores envolvidos no processo compreendam que suas atuações devem ser circunscritas aos assuntos políticos, econômicos, sociais ou de notório interesse popular, sem cair em particularidades ou na exposição da vida privada. Schumpeter caminha no mesmo sentido, embora tenha uma abordagem distinta: para o autor, a sociedade é constantemente levada à confusão entre liberdade e ausência de regras promovida pelas correntes de pensamento neoliberais hegemônicas; ao mesmo tempo em que a democracia necessita de regras claras e coesas para ser efetiva, e a liberdade de imprensa deve ser enquadrada no rol dos preceitos humanísticos que sustentam o ideal da democracia.

E quanto a essas regras, no campo da comunicação, tal como a Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011) recomenda, a África do Sul, o Japão, a Austrália, a Argentina e o México centralizam as leis para a comunicação em um documento principal, enquanto Brasil e Portugal mantêm suas leis para a comunicação distribuídas em uma série de documentos.

Ainda sobre a África do Sul, logo nos princípios fundamentais do Broadcasting Act – que substitui lei de mesmo nome datada de 1976, período do *apartheid* – fica estabelecido que nenhum artigo pode ser interpretado de modo a constranger as liberdades de imprensa e de expressão, bem como assegura a independência dos meios de comunicação públicos, comerciais e comunitários. O que pode parecer apenas um detalhe, é um diferencial importante para o sistema de mídia sul-africano: ao mesmo tempo que a lei determina a obrigação do Estado em prezar e defender a liberdade de imprensa, as empresas comerciais e corporações de mídia somente podem ser formadas caso sua atuação fomente a pluralidade de ideias e pontos de vista nas produções jornalística e criativa, com base nos interesses nacional e público. Em suma, o que se percebe é que diferente de países como Brasil, Argentina, Portugal, México e Austrália, os direitos sociais de acesso à informação plural se sobrepõem aos direitos civis de empreender na mídia. Resultado disso também pode ser constatado no relatório do MDDA (ÁFRICA DO SUL, 2009) que mostra a pulverização de emissoras comunitárias pelo país.

Há de ser pontuada a vanguarda da África do Sul na organização da mídia em relação ao Brasil e outros países. Produzido ainda no século XX, o Broadcasting Act preconiza por um elemento descrito por Dahl (2015) como fundamental para afastar interferências autoritárias ou, como aqui se descreve, o paralelismo político: a profissionalização. No caso do Broadcasting Act (1999, s/p), mais precisa e diretamente se fala em “satisfazer os mais elevados padrões de profissionalismo jornalístico”²⁷. Um dos resultados desse fomento à profissionalização foi o alcance da equidade de participação na mídia entre homens e mulheres, a criação de faculdades e a geração de postos de trabalho.

Uma realidade distinta da sul-africana é a de Portugal, que desde a primeira década deste século vem trabalhando para otimizar seu sistema de mídia para a efetivação da cidadania e da democracia na perspectiva midiática. Assim, foram

²⁷ Meet the highest standards of journalism professionalism - tradução nossa.

criados, revogados e reformados estatutos e leis, de tal maneira que hoje o país conta com um conjunto de normas que o direciona para uma maior democratização, ainda que não da maneira mais efetiva possível. Diz-se isso porque a legislação do país é difusa em seis leis que se complementam, diferente da orientação de centralizar a regulamentação.

As garantias à liberdade de imprensa estão definidas no artigo 38 da Constituição, no Estatuto da ERC, na Lei de Imprensa, na Lei de Televisão, na Diretiva do Parlamento Europeu (PORTUGAL, 2007b; 1999; 2007a; 2010). O conteúdo dessas leis é voltado à responsabilização do Estado, por meio de suas entidades reguladoras, como garantidor da liberdade de expressão, o que inclui tanto o afastamento de qualquer ato censório do governo, quanto a criação de critérios de programação a serem atendidos, como coibir atos discriminatórios e o assédio econômico.

Esse é um tema caro a um país que viveu décadas de ditadura, dos anos 1930 aos 1970, e arena de constantes debates acerca daquilo que pode ou não ser considerado uma regulamentação diante do temor de censura – temor esse que é instrumentalizado por interesses políticos e econômicos, como é o caso das pressões feitas pelos donos da mídia contra a aprovação da atual entidade reguladora (SILVA, 2005).

De todo modo, no que diz respeito às garantias à liberdade de imprensa, os formuladores das políticas portuguesas aparentemente conseguiram estabelecer uma legislação concisa e direta, ainda que com alguma margem interpretativa sobre quais seriam os preconceitos a serem combatidos. Nota-se, portanto, que diante do que a África do Sul pontua em sua constituição, nenhum outro país estudado delimita tão bem o que é a liberdade de imprensa e quais são suas fronteiras. Por outro lado, Portugal também apresenta importantes considerações em sua Constituição que, no mesmo artigo que determina a liberdade de imprensa, observa a necessidade de proteção à função de jornalista, proíbe a concentração de propriedade e assegura a existência de um sistema público de televisão para garantir o provimento de conteúdo à população.

Por outro lado, a existência de oligopólios de comunicação em Portugal coloca em xeque a efetivação dos preceitos constitucionais e das articulações das leis específicas pela Entidade para a Regulação da Comunicação. Se de um lado a ERC é munida de independência material e de recursos humanos para fiscalizar e

sancionar com base na lei, por outro parece transigir em suas obrigações quando se afere a persistência dos oligopólios.

De modo similar à África do Sul, a Austrália também centraliza sua legislação para a mídia no *Broadcasting Act* (AUSTRÁLIA, 1992), ainda que algumas lacunas precisaram ser fechadas com o *Media Ownership Bill* (AUSTRÁLIA, 2006). É apenas nessas leis que a liberdade de imprensa é estabelecida, uma vez que a Constituição da Austrália (1901) é centenária e criada sob regime colonial britânico, o que leva a compreender a não consideração da liberdade de imprensa como princípio constitucional.

Quando se fala de liberdade de imprensa, o *Broadcasting Act* deixa a desejar quanto à objetividade, mas aprofunda o debate em relação à necessidade do jornalismo. Na divisão 5C da Lei, determina que toda emissora deve veicular conteúdo jornalístico cinco dias por semana no horário nobre e que o conteúdo deve atender as necessidades das comunidades atingidas pelo sinal. Nota-se a falta de uma expressão direta que dê a garantia da liberdade de imprensa, ao mesmo tempo que se veda qualquer tipo de censura governamental. Em outras palavras, a censura é proibida, mas a liberdade de imprensa não é mencionada.

Somente após mais de uma década da publicação do *Broadcasting Act*, os legisladores se atentaram que o mercado tem tanto poder de censura quanto o Estado. Assim, o *Media Ownership Bill*, questiona a influência dos conglomerados de mídia sobre o noticiário, isto é, considera-se que a liberdade de imprensa necessita do resguardo à diversidade de propriedade da mídia, tal como defende Bagdikian (2018).

A falta de uma expressão direta que determine a liberdade de imprensa causa estranheza em uma leitura comparada com o cenário dos seis outros países aqui considerados que, quando não estabelecem logo como princípio constitucional, é o primeiro elemento de suas leis para a mídia.

Isso pode ser ilustrado com o caso japonês, em que a constituição não elenca a liberdade de imprensa, mas é o primeiro item do *Broadcasting Act* (JAPÃO, 1950a). A liberdade de imprensa no país não só é expressa como é considerada como um dos valores centrais do sistema japonês de mídia. Entretanto, fica apenas nisso, nos valores, pois não são articulados mecanismos que defendam essa liberdade. Considerado o exposto no capítulo anterior sobre a escassez de críticas

sobre o sistema e sobre a formação cultural que privilegia o bem-estar coletivo, é compreensível que até o momento não tenham sido identificados problemas sociais amplos o suficiente para suscitar uma alteração da legislação. E, ainda por cima, a NHK – sistema público de mídia japonês – é destacado como o mais eficiente do mundo (BAGDIKIAN, 2018).

As legislações dos dois países latinos, Argentina e México, fecham este item de análise. O artigo 13 da Constituição argentina e o 17 da mexicana são diretos em relação à garantia à liberdade de imprensa. A carta magna argentina, inclusive, é a que mais se aproxima da vanguardista África do Sul. Nela fica estabelecido que todos têm direito à liberdade de expressão por qualquer meio, sendo vedada a censura prévia, ao mesmo tempo que se proíbe a propaganda de guerra, apologia ao ódio nacional, racial ou religioso, incitação à violência ou a qualquer ação ilegal. Em termos de conteúdo, nada deixa a desejar em relação ao que se verifica na África do Sul, mas fica para trás quanto à forma: enquanto no país africano as proibições aparecem nominalmente como formas de assegurar a liberdade de imprensa e de expressão, na Argentina são citadas apenas como limites. Já o México é perigosamente generalista ao estabelecer que as liberdades de opinião e informação são invioláveis, sem qualquer descrição ou aprofundamento. Utiliza-se o termo “perigosamente” porque a proposta de uma liberdade inviolável sem qualquer freio pode levar a interpretações distintas das razoáveis, como a defesa irrestrita de pautas preconceituosas.

Nos dois países, as leis para a mídia são as responsáveis por articular as disposições constitucionais. Na Argentina, a Ley de Medios normatiza a liberdade de imprensa a partir da pluralidade e independência dos meios de comunicação. Isso porque no artigo 1º (24 b) da lei, é descrito que as políticas para a comunicação devem ser voltadas à garantia de independência e pluralidade dos meios de comunicação. A partir da perspectiva de que as emissoras são independentes e plurais, o artigo 3º arremata que o direito de investigar, publicar e opinar deve ser assegurado a qualquer pessoa, afastando qualquer censura. Outro ponto positivo da lei é que as liberdades de expressão e imprensa devem ser lidas na perspectiva do Estado democrático e do respeito aos direitos humanos. Por esta via, pode-se compreender que a *Ley de Medios* argentina realiza algo que, no México, a Constituição não consegue: pontuar o que é a liberdade de imprensa e como se

classifica – fator importante para a resolução de conflitos e própria urbanização do sistema.

Embora o México tenha sido alvo de seguidas críticas neste trabalho por não estabelecer de maneira objetiva em que se enquadram as liberdades de imprensa e de expressão, vale frisar que, em diversos momentos, os textos legais do país reafirmam o compromisso de combate à censura. Na reforma constitucional de 2013, o artigo 6º da carta magna passou a determinar que a manifestação de ideias não pode ser alvo de contestações judiciais, salvo nos casos de ataque à moral (que não é definida nos termos da lei), à vida privada, aos direitos de terceiros, que provoque algum crime ou leve à desordem pública. A proibição da censura é novamente reafirmada no artigo 7º. Já a Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no artigo 222, e na declaração de princípios do IFT, não se faz mais do que repetir esses elementos com outras palavras.

Percebe-se que a as leis mexicanas, assim como as brasileiras, argentinas e portuguesas, manifestam clara preocupação com a censura estatal sobre os meios de comunicação. Todavia, pouco ou nada se menciona a respeito da censura de ordem econômica, tão comum e até mais eficaz que aquela promovida pelo Estado (HALLIN, MANCINI, 2010; BAGDIKIAN, 2018). Ou seja, tais leis, assim como ficou evidenciado na “Ley Televisa” contam com o lado positivo de estabelecer garantias contra o poder de polícia do Estado, mas seguem as diretrizes das correntes hegemônicas, que abrem alas à atuação irrestrita das emissoras privadas, uma vez que as leis são formuladas em nome destas (MORAES, 2016). Ademais, há países em que a liberdade de imprensa se caracteriza como uma entidade abstrata, enquanto apenas três países (África do Sul, Argentina e Austrália) se comprometem não apenas a garantir a liberdade de imprensa, mas a dizer o que ela é e a que ela não se aplica. E é exatamente essa característica de regulação e fiscalização que será analisada no item seguinte.

B) Existência, efetividade e jurisprudência de um órgão regulador

Pouco há o que ser dito em relação à existência de um órgão regulador para a comunicação no Brasil e ainda menos em relação à sua efetividade, uma vez que jamais saiu do papel. Aguiar (2014) descreve que a criação de um órgão regulador

independente seria um mau negócio para a classe política hegemônica, uma vez que seria defenestrada de um dos elementos cruciais para a manutenção do seu poder, a capacidade de escolher quem e com que amplitude pode produzir conteúdos e expor suas ideias à sociedade. Por mais que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleça a diretriz para a criação de um órgão regulador, é possível asseverar que, de sua promulgação até os dias correntes, nada foi feito em âmbito político para tirar o órgão do papel. O próprio Aguiar ressalta que em 2009 foi realizada uma Conferência Nacional, que propôs mais de mil e aprovou mais de 600 normativas para a comunicação, mas por inação política no Executivo e no Legislativo, não houve avanços efetivos.

Diferentes são os casos da África do Sul e de Portugal, cujos processos de redemocratização ocorreram em períodos próximos ao brasileiro, mas as políticas públicas para a comunicação seguiram caminhos diametralmente opostos. No país africano, logo que se iniciou a transição democrática, foi criado um órgão regulador chamado Independent Broadcast Authority (IBA) em 1993. Contudo, a partir de 2000 o IBA foi fundido com o South Africa Telecommunications Authority (Satra)²⁸ para formar o Independent Communications Authority of South Africa (Icasa), um órgão centralizado e independente que cuida das telecomunicações e da radiodifusão em todos os seus aspectos. O órgão também é referendado e instrumentalizado pelo Broadcasting Act (ÁFRICA DO SUL, 1999).

Tanto na revisão de literatura que se expôs no capítulo 3 quanto nas consultas a órgãos assessores independentes do país, não são apresentados problemas relacionados à efetividade e à jurisprudência do Icasa. Tanto é que o órgão é reconhecido por seu rigor nos processos de concessão, abrindo poucas oportunidades para novas emissoras comerciais, que em maioria ficam restritas ao sistema de televisão paga, fiscalização contínua do sistema público de comunicação e incentivo ao aumento de emissoras de televisão e rádio comunitárias.

Portugal, porém, seguiu um caminho até hoje tortuoso no que diz respeito à sua Entidade para a Regulação da Comunicação Social (ERC), uma vez que este é apenas mais um dos diversos órgãos que o país já teve, com uma média de substituição a cada quatro anos e meio desde 1975 (MIRANDA, 2008) pela dificuldade na criação de consensos sobre sua importância e pelos embates de

²⁸ Antigo órgão cuja função era cuidar das frequências de telecomunicações.

interesses entre industriais da mídia, trabalhadores, parlamentares e acadêmicos (SILVA, 2007).

Em Portugal, o Estatuto da ERC, a Lei de Televisão, a Lei de Rádio, a normativa ERC 835/20 e a Lei 74/20 (PORTUGAL, 2007B; 2007a; 2010; 2020a; 2020b) são os elementos que oferecem as garantias fundamentais para a independência e jurisprudentia do órgão regulador. A ERC foi criada pelo parlamento português e é imbuída de autonomia administrativa e financeira, cabendo a ela a supervisão, acompanhamento e arbitragem de conflitos no que diz respeito ao rádio, à televisão, meios digitais e mídia impressa de forma independente do poder político. Embora a ERC (PORTUGAL, 2007, s/p.) tenha “equiparação ao Estado” na capacidade de criar taxas, diretrizes e poder de polícia sobre os meios de comunicação, seja responsável pelo processo de concessão e por todos os trâmites burocráticos, seu estatuto e as demais leis não lhe garantem jurisprudentia para arbitrar questões que ainda não estão presentes em lei ou resolver conflitos judiciais.

A autonomia da ERC, portanto, é circunscrita ao que as deliberações políticas observam, sendo incapaz de atuar do mesmo modo que o ACMA australiano, por exemplo. O órgão regulador australiano atual foi criado pelo Broadcasting Act (AUSTRÁLIA, 1992), código que o normatiza e garante sua jurisprudentia, ratificada pelo Media Ownership Bill (AUSTRÁLIA, 2006).

No sistema australiano, o ACMA é dotado de infraestrutura ampla (AUSTRÁLIA, 1992), que o permite gerenciar concessão e acompanhamento de licenças, classificação etária e normas para conteúdos, arbitrar conflitos, receber denúncias e as investigar e julgar, estabelecer e executar sanções, além de decidir sozinho sobre a criação de novos itens regulatórios (jurisprudentia). Em suma, a atuação do ACMA é independente do governo e conta com orçamento e quadro de pessoal próprios, o que garante maior autonomia para agir. Assim como enunciam Silveira e Leite (2016), mesmo que a atuação do ACMA tenha sido colocada em suspeição judicial por conglomerados de mídia de seu país, a Suprema Corte australiana ratificou a competência do órgão.

Entretanto, em termos de efetividade, há questões pouco claras. Embora Silveira e Leite (2016) destaquem o trabalho minucioso realizado pelo órgão para policiar conteúdos e conceder licenças, do mesmo modo que o Broadcasting Act é

objetivo no estabelecimento das diretrizes do ACMA e seu próprio site é verificável como de fácil acesso e fornecedor ativo de toda informação existente, o país ainda é o paraíso de um dos maiores conglomerados do planeta. É certo que a *Fox*, empresa de Rupert Murdoch, auferia a maior parte de seus lucros de mercados como a Inglaterra e os Estados Unidos, mas ainda assim prefere manter o registro de sua sede na Austrália devido às vantagens tributárias que recebe (BAGDIKIAN, 2018).

Embora coíba os monopólios e oligopólios, a lei australiana possui lacunas que até o momento não foram cobertas por diretivas do ACMA, como a amplitude do alcance das empresas de Murdoch dentro e fora da Austrália, não raro propagando discurso de ódio e mentiras (WISSEL, 2023) sem receber qualquer sanção. Por outro lado, essa ausência de preocupação pode ser explicada pelo mesmo fator que o Japão tem para não se preocupar com a ausência de competitividade na mídia comercial: suas emissoras públicas são dominantes em termos de audiência e cobertura nacional, bem como obrigadas a cumprir com obrigações de conteúdo que atenda a tantos públicos quanto for possível.

Nota-se que, por melhor estruturado que seja o órgão regulador, uma análise aprofundada de seu funcionamento suscita elementos que demandam estudos à parte. Do mesmo modo que, contrariando todas as recomendações da Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011) e de pesquisadores (RUA, 2009), há sistemas que funcionam sem grandes percalços mesmo sem entidades formais de fiscalização e controle, como é o caso do Japão.

O Japão, tal como o Brasil, não conta com um órgão regulador, contudo, este é um tema paradoxal pois não é possível afirmar que tal aparelho não exista no país nipônico. O *Broadcasting Act* (1950a), lei única que rege a comunicação no país, estabelece uma junta governamental responsável pela fiscalização do sistema, ao mesmo tempo que existe uma espécie de tradição que leva à ampla participação social na fiscalização das emissoras (NAZARENO, 2020). Embora a participação social seja ampla e efetiva, principalmente no caso da emissora pública (TANAKA, 200?), as decisões sobre o rumo do sistema seguem como prerrogativa do governo. Esse elemento faz com que a fiscalização não seja independente da linha política do governo, o que aumenta a possibilidade da ocorrência de paralelismo político.

O que já se traçou a respeito da ausência de órgãos reguladores no Brasil e no Japão, sobre a falta de jurisprudência da entidade portuguesa e da falta de efetividade em alguns aspectos do órgãos australiano se mostra de forma ímpar com a Autoridade Nacional para Comunicação (Anacom) argentina.

No país sul-americano, o órgão regulador foi criado a partir da aprovação da *Ley de Medios* (ARGENTINA, 2009) que, embora enfrente uma série de dificuldades para sua implementação integral, apresentou avanço em relação ao sistema refém de interesses privados que o país tinha até então (MASTRINI; BECERRA, 2006). No título II da referida lei, fica estabelecido que o órgão regulador argentino tem a responsabilidade de elaborar e aprovar regulamentos para seu próprio funcionamento como para as emissoras, bem como assessorar o governo quando este tratar de acordos com meios de comunicação estrangeiros; conceder licenças, acompanhar o trabalho das emissoras e prezar pela maior diversidade possível de meios de comunicação; também é incumbida de aplicar sanções; é obrigada a manter atualizados registros públicos de forma ativa; e manter o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, por exemplo.

É possível afirmar que dentro do que a *Ley de Medios* estabelece, a Anacom possui efetividade moderada. Isso porque desde 2016 – quando o órgão de fato iniciou seus trabalhos –, uma série de elementos presentes na lei de 2009 vêm sendo supervisionados e impulsionados, como o apoio aos meios de comunicação comunitários, às emissoras universitárias (MONJE, 2015), a garantia de acesso plural e gratuito a conteúdos de interesse nacional e cultural (MONJE, 2014). Ou seja, a Anacom consegue atuar em função da *Ley de Medios* na oferta de elementos que favorecem a democracia, com a garantia de acesso não somente a notícias de fontes que escapam ao eixo hegemônico das emissoras comerciais, mas também promovendo o debate e permitindo visibilidade a diferentes formas de expressão cultural.

Contudo, a efetividade do órgão regulador argentino esbarra em uma barreira jurídica que o impede de fazer cumprir um de seus principais objetivos desde o início de sua formulação, em 2004: a *Ley* não garante a jurisprudência da Anacom para atuar diante do sistema judiciário. Ou seja, quando o grupo Clarín se insurge contra a *Ley de Medios* e não concorda com a perda de canais, recorre à Justiça, que embarga a ação do regulador frente ao conglomerado de mídia (MORAES, 2011).

Em complemento à *Ley de Medios* e à Decisão Administrativa 686/2016 (ARGENTINA, 2016) – que aprova o estatuto da Anacom – também garantem jurisprudência ao órgão regulador, e são assistidos pela *Ley Argentina Digital*, pelo *Reglamento para resolución de controversias* (ARGENTINA, 2020) e pela *Resolución 710/20* (ARGENTINA, 2020) que, em suma, declaram a competência da Anacom para atuar sobre a comunicação via internet e ser moderadora primária de conflitos de interesse no campo das comunicações.

Porém, conforme exposto na seção anterior, a Anacom pode até ter a independência descrita na *Ley de Medios*, mas possui relação de verdadeira dependência do Executivo que, com qualquer decreto, pode alterar as disposições da *Ley* e redirecionar a interpretação da Anacom. Portanto, assim como em Portugal, não se trata de uma agência independente, mas sim um órgão que vinculado ao governo para desempenhar suas atividades técnicas e científicas. Percebe-se que apenas o Icasa e o ACMA possuem estruturas que os resguardam do paralelismo político, enquanto a Anacom, a ERC e o IFT mexicano são organismos que atuam e são efetivos em função de códigos, mas possuem considerável grau de dependência de decisões políticas.

Isso não anula o fato de que uma das principais conquistas dos movimentos mexicanos pela democratização da mídia foi a inclusão do órgão regulador da mídia no texto constitucional em 2016. Em tese, Brasil e México não têm grandes diferenças em relação ao órgão regulador em seu principal dispositivo legal, a Constituição. Mas a diferença crucial é que no país norte-americano o órgão ganhou materialidade depois de uma reforma constitucional que considerou demandas históricas de um movimento com mais de 70 anos para diversificar e pluralizar a mídia.

Pouco antes da reforma na constituição, foi criado o Instituto Federal de Telecomunicações (IFT), pela *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (MÉXICO, 2014). Ao IFT é garantida autonomia material, com patrimônio próprio e recursos provenientes do orçamento federal, bem como é caracterizado como autoridade para conceder licenças, fiscalizar, estabelecer requisitos de conteúdo, promover a concorrência e evitar a concentração. Essas prerrogativas são ratificadas pela Declaração de Princípios do IFT, texto que cumpre função similar a do Estatuto da ERC em Portugal.

Além disso, a lei articulou a criação de duas novas redes de televisão com alcance nacional, com o intuito de promover a diversificação e pluralizar as formas de entretenimento em relação à mídia hegemônica. Porém, *Cadena Tres* e o *Grupo Radio Centro* – vencedores da concorrência para assumir as frequências – são também conglomerados históricos de mídia no México, a primeira com 50 e a segunda com 15 estações de rádio (YAHOO FINANÇAS, 2015). Se, por um lado, o IFT consegue colocar novos agentes no mercado e diversificar a propriedade da mídia de cobertura nacional, por outro, mantém as características centrais da mídia hegemônica com duas novas redes que seguem o padrão das duas já estabelecidas – que, por suas vezes, não perderam alcance.

Diferente do que se nota em Portugal, com a disputa dos empresários de mídia e a ERC; na África do Sul com as características humanísticas promovidas pelo Icasa; e a jurisprudência do ACMA na Austrália, a atuação do IFT parece não mais que dar continuidade à histórica gerência da Televisa sobre as iniciativas legais – uma delas chegou a receber a alcunha de *Ley Televisa* (MADRID, 2009) por proteger os interesses do grande conglomerado do país. Enquanto a Anacom argentina não cumpre as disposições da *Ley de Medios* de forma integral por conta da resistência judicial que o Clarín oferta, não se identifica nas leis mexicanas para a mídia instrumentos que orientem o IFT para agir em busca do redimensionamento do sistema de mídia. Em face a isso, seus funcionários de carreira e sua “autonomia investigadora” (MÉXICO, 2014, p. 10) agem apenas em casos voltados ao conteúdo, como racismo, sexismo e outros preconceitos em produções, mas nada lhes cabe fazer diante do duopólio de mídia do país.

Por mais que as vias institucionais no México sejam controversas, isto é, sem a efetivação das políticas preconizadas pelo código legal que orienta o IFT, isso não tira o peso da ação da sociedade civil do país, que historicamente atua para romper com o duopólio comercial da mídia no país, garantir o direito de comunicação aos nativos e grupos subalternizados com movimentos pela democratização das comunicações com décadas de atuação (MOTA-DÍAZ et al, 2014). Contudo, o país, assim como outros, não conta com abertura ao acompanhamento e governança da sociedade civil sobre a mídia.

Pesquisas como a de Becker (2001) demonstram que os meios de comunicação possuem papel importante para a democracia e para a cidadania, uma

vez que a informação é imprescindível para que o sujeito se situe na arena de debate público. A mesma estudiosa argumenta que democracia e cidadania demandam a efetivação de uma série de direitos, principalmente aqueles que oportunizam a igualdade entre os sujeitos. Essa perspectiva, aliada às diretivas da Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011) e do Relatório MacBride (1993), orientam à criação de regulamentos que normatizem a função social da mídia, assim como a criação de órgão regulador que opere em função desses regulamentos. Dessa maneira, o órgão regulador se coloca na condição de fiscalizador independente das políticas, dotado de jurisprudência para deliberar sobre temas pertinentes que escapam aos regulamentos. Criado em ambiente democrático e atuando em função de regulamento que vise a efetivação de direitos coletivos e individuais a partir da mídia, o órgão regulador pode fomentar a democratização do sistema e impulsionar os direitos à cidadania.

C) Abertura à governança da sociedade civil sobre a mídia

Um dos elementos defendidos por Howlett et al (2013) e Rua (2009), que é essencial às políticas públicas, é o acompanhamento e abertura das políticas à revisão de seus rumos e resultados esperados. Considerando que uma das demandas da democracia é a participação do povo, com embasamento e capacidade de discussão (HABERMAS, 2014), cabe observar se há abertura das políticas de comunicação à governança da sociedade civil ou se o sistema se mostra fechado e impositivo.

Como visto nos capítulos precedentes, no Brasil as normas que orientam o sistema de mídia são difusas em diversas leis e decretos e, em específico, somente duas leis são abertas a acompanhamento, sendo elas a 11.652/08 e a 12.965/14 (BRASIL, 2008; 2014). Entretanto, a participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas existe apenas enquanto indicação nos textos legais. Como lembra Aguiar (2014), sequer o Conselho de Comunicação Social – previsto na Constituição (BRASIL, 1988) – saiu do papel depois da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) de 2009, pelo que descreve como falta de vontade política. A Confecom, como o próprio Aguiar ressalta, ocorreu sob protesto dos conglomerados de mídia do país e de suas organizações patronais e políticos

aliados. O evento contou com estudiosos, profissionais e representantes de empresas de mídia, ainda que as principais tenham boicotado o evento. Aguiar (2014) destaca, na perspectiva das lutas hegemônicas, que a organização do evento teve alto preço político ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve reforçado o despreço dos principais grupos de mídia do país. Tendo que renegociar o apoio da mídia e garantir ambiente político e opinião pública estáveis para a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, as deliberações da Confecom foram engavetadas.

Dessa maneira, recaem dúvidas sobre a ação do poder público de forma ativa para estabelecer mecanismos multiparticipativos (BRASIL, 2014), de forma “transparente, colaborativa e democrática” em relação a uma lei como o Marco Civil da Internet. Não há registro de qualquer forma de participação popular efetiva ser estabelecida pelo Poder Público no marco civil ou nos serviços de radiodifusão públicos (BRASIL, 2008). Assim como destacado na análise das categorias do eixo sobre a hegemonia, o Brasil é o país que cria as mais diversas leis, com diferentes alcances e abrangências na área da comunicação e ainda assim deixa de promover as ações necessárias para a efetivação de seus artigos.

Nesse sentido, Brasil e México caminham juntos, sem quaisquer distinções que possam afastar suas realidades. Nos dois são constatados movimentos com décadas de existência que propõem mudanças no sistema de mídia, principalmente no que diz respeito à distribuição de concessões. No Brasil, os movimentos conseguiram promover uma conferência nacional, cujo resultado só provou a ausência de governança da sociedade civil sobre a mídia (AGUIAR, 2014).

Na Lei Federal de Telecomunicações do México (2014), há apenas uma passagem que diz respeito à abertura do sistema a revisões, mas em momento algum indica a possibilidade de participação da sociedade civil.

Mas outro país latino-americano mostra que é possível promover uma reforma da legislação sobre a mídia de tal forma que os atores interessados no processo possam participar de maneira efetiva. A *Ley de Medios* (ARGENTINA, 2009, s/p.) não clama a prerrogativa de obra acabada, estando aberta a revisões e à participação de comitês sociais. No artigo 130, a referida lei estabelece que o conselho da Anacom deve convocar audiências públicas para “avaliar a programação, os conteúdos e o funcionamento de Radio e Televisão Argentina

Sociedade do Estado”²⁹, bem como receber propostas populares para melhorar seu funcionamento. No artigo 40 da mesma lei, fica declarado que as audiências públicas também devem ser convocadas para avaliar a prorrogação das licenças das emissoras de radiodifusão, o que mobiliza a participação de pesquisadores e membros da sociedade civil (MONJE, 2015).

Nesse sentido, também na África do Sul, tanto o *Broadcasting Act* (1999) quanto o *Community Broadcasting Services Regulation* (2019) são abertas possibilidades de revisão e incentivam a participação da sociedade de forma democrática nos processos decisórios. Como o Icasa é um órgão dotado de jurisprudência, isto é, pode emitir resoluções por conta própria para solucionar conflitos no âmbito da mídia, o *Broadcasting Act* estabelece como necessária a participação da sociedade na escolha de seus membros. Desse modo, existem as indicações políticas, os cargos técnicos e os cargos de caráter social eletivo, o que configura uma formulação tripartite do órgão regulador. Portanto, é possível compreender que a participação social na África do Sul ocorre não necessariamente na discussão de leis, mas na escolha de seus formuladores específicos. Da mesma maneira que no órgão regulador, a sociedade civil é chamada a participar da auditoria das emissoras públicas e privadas. Em âmbito restrito, os moradores de determinada região são chamados a participar da deliberação para conceder licenças de operação a novas emissoras locais ou regionais.

Dentre todos os países aqui considerados, a África do Sul é a que tem os códigos legais que apresentam mais preocupações com o ideal democrático, com a mobilização dos cidadãos que recebem os conteúdos no processo de decisão e fiscalização das emissoras. Comparado aos demais, o modelo de regulação sul-africano leva a população a não apenas receber, mas se tornar integrante da mídia enquanto fiscalizador ativo e diretamente interessado.

Mesmo diferente do que se aplica na África do Sul, os instrumentos de governança presentes no *Broadcasting Act* da Austrália também se mostram pertinentes à qualificação da democracia. A lei centraliza as ações no ACMA, ao qual a população tem acesso pela internet, telefone ou carta e qualquer cidadão pode solicitar a revisão de conteúdos exibidos (SILVEIRA; LEITE, 2016) ou submeter uma representação de qualquer espécie, como o pedido de cassação de uma licença, de

²⁹ “evaluar la programación, los contenidos y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado” - tradução nossa.

direito de resposta, de alteração na lei ou qualquer outro elemento que possa ser suscitado (AUSTRÁLIA, 1992).

O modelo australiano se mostra mais inclusivo que o argentino em termos de participação popular, pois estabelece meios a serem acessados a qualquer momento pelo cidadão interessado. Porém, demonstra ter várias limitações quando colocado em paralelo com o que se registra na África do Sul, onde a participação popular é a chave para qualquer ação a ser desenvolvida.

Já no Japão, por mais que haja uma cultura de participação popular na governança da emissora pública NHK, o *Broadcasting Act* e o *Radio Act* (JAPÃO, 1950a; 1950b) são tomados por acabados, sem que haja abertura para revisões de seu conteúdo, metas e resultados. Também em Portugal, as leis para a mídia não criam mecanismos de participação civil no acompanhamento e na produção de políticas para o setor. O que na prática se mostra concatenado com o que ocorre no Brasil e no México.

D) Acesso plural e universal à radiodifusão

A discussão sobre a regulamentação da mídia sob a ótica da hegemonia e da democratização do sistema levanta o questionamento sobre a capacidade de acesso à comunicação que os cidadãos possuem, seja do ponto de vista do consumo de conteúdos e acesso às discussões de interesse coletivo, seja na condição de produtor de conteúdo.

O Brasil faz apenas uma menção ao direito de todos a informar e ser informado, sem que se oportunize qualquer discussão aprofundada que articule esse direito. Do mesmo modo, o Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014) menciona que todo brasileiro tem direito ao acesso à internet, mas o texto fica apenas no ideal, uma vez que o acesso à internet de banda larga ainda é restrito a menos da metade da população e as políticas para universalização do acesso não saíram do papel (FILHO, 2016). Em resumo, pode-se dizer que o Brasil não conta com políticas que explicitem de modo sistemático a universalização do acesso à radiodifusão.

Novamente, a África do Sul é o maior contraste à realidade brasileira que se pode encontrar. Enquanto o Brasil não mais que menciona a possibilidade de universalização de acesso, na África do Sul existem quatro códigos voltados

especificamente à promoção do acesso indistinto aos meios de comunicação, seja o sujeito consumidor de informações, seja um produtor local de conteúdo – impulsionado pela gama crescente de estações comunitárias. O *Broadcasting Act*, o *Icasa Act*, o *Promotion of Access of Information*, o *Code for People with disabilities regulations*, e o *Community Broadcasting Services Regulations* (ÁFRICA DO SUL, 1999; 2000a; 2000b; 2014; 2019) estabelecem diretrizes de mão dupla, tanto para acesso aos meios de produção e irradiação cultural e noticiosa, quanto para o acesso a tais produtos.

Por meio do *Broadcasting Act* (1999), o primeiro elemento que leva a uma noção de universalização do acesso é o 12º objeto da lei, a criação de um sistema público de comunicação que considere as necessidades comunicacionais da sociedade sul-africana. De certa forma, não é correto afirmar que o sistema público de comunicação do país foi criado a partir do *Broadcasting Act*, como o texto da lei faz parecer, pois o sistema já existia desde a estatização promovida pelo regime do apartheid como forma de centralizar os meios de comunicação nas mãos do Estado e assim garantir que vozes dissonantes não tivessem acesso à mídia. Por outro lado, o trunfo da lei foi reorganizar esse sistema de modo que passasse a ser regido pelos ideais democráticos e dos direitos humanos. Para atender ao maior público possível, a empresa pública é responsável por irradiar em sistema de multiprogramação, abrir o sinal a quem quiser retransmitir e encorajar o desenvolvimento de programação local nas comunidades periféricas aos grandes centros.

O modelo de televisão pública sul-africana voltada à universalização do acesso e à propagação de conteúdos plurais é em quase nada distinta do modelo de funcionamento da rede japonesa NHK, cuja lei do país (JAPÃO, 1950a) preconiza os mesmos elementos acima descritos. Em alguma medida, a formação de uma cadeia pública de comunicação para balancear o sistema e fornecer um conteúdo necessário à população também foi o ideal que levou à criação da Empresa Brasileira de Comunicação, a EBC (BRASIL, 2008). Entretanto, diferente do que se consolidou na África do Sul e no Japão, a EBC conta com longo histórico de paralelismo político, falta de verbas, instabilidade dos profissionais e censura, como denunciou a própria Comissão de Empregados da Agência Brasil. (PORTO et al, 2023; COMISSÃO DE EMPREGADOS DA EBC, 2020).

Mas no caso da África do Sul, os mecanismos para a promoção da universalidade de acesso vão além, como o *Code for People with disabilities regulations* (ÁFRICA DO SUL, 2014), que articula o Icasa a determinar que todas as emissoras forneçam conteúdo acessível a pessoas com deficiência, como é o caso da audiodescrição. Já o *Icasa Act* (ÁFRICA DO SUL, 2000a) articula o rompimento com o ideário hegemônico dos colonizadores britânicos que impuseram a língua inglesa como a oficial do país. A lei determina que as emissoras de rádio do país devem incluir em sua programação musical conteúdos em cada um dos cinco principais idiomas falados no país (afrikaans, sesotho, tshivenda, xitsonga e isiZulu). Também é removida a proibição das emissoras locais transmitirem seus conteúdos no idioma nativo falado pela comunidade, geralmente em rádios e televisões comunitárias – que desde a redemocratização passaram a ser o principal instrumento de universalização do acesso e de voz das comunidades não hegemônicas.

Já o México é mais modesto no processo de implementação de políticas para universalização do acesso à comunicação, que passaram a constar na Constituição a partir da reforma (MÉXICO, 2013). No país, a saída encontrada, na teoria, para equilibrar o sistema foi o fortalecimento de uma empresa pública de comunicação, associado à garantia expressa de direito à informação plural e uma política de inclusão digital com metas anuais. Contudo, a implementação dessas políticas no México ocorre com progressos e retrocessos demarcados pelas diversas legislações que o país teve nas últimas décadas. Esses processos compõem a luta pela hegemonia política no país, em certa medida similares ao que ocorre no Brasil, na Argentina e em Portugal quando se considera a atuação das grandes empresas de mídia dos países para barrar que interfiram nas dinâmicas de poder. Nos quatro países, qualquer proposta legislativa que garanta ou amplie o acesso aos direitos de comunicação sofre resistência orquestrada dos setores empresariais, que articulam a própria mídia hegemônica à descredibilizar a pertinência das mudanças – o que se tornou evidente com a resistência à *Ley de Medios* (MORAES, 2011), o boicote à conferência de políticas para a comunicação no Brasil (AGUIAR, 2014), os ataques à ERC (COSTA E SILVA, 2007; ESPÍRITO SANTO, 2007) e com a resistência aberta de Televisa e Azteca (GONZÁLES, 2016).

Ainda que Argentina e Portugal sejam países em que se registra ações de grupos empresariais contra iniciativas que alterem as dinâmicas de poder, junto com Austrália, seus parlamentos aprovaram regulamentos que dispõem outras dinâmicas de pensamento quanto à universalização do acesso, que se aproximam muito mais entre si do que com os demais países, embora as dinâmicas internas de cada país guardem singularidades. Na Argentina, a previsão de universalização é descrita pela *Ley de Medios*, pela lei Argentina Digital e pela *Hoja Adicional de Firmas* (ARGENTINA, 2020b). Logo no primeiro capítulo da *Ley de Medios* é ressaltado o direito de todo o cidadão receber informações plurais e de fontes diversificadas, bem como também ser o emissor. Cabe, portanto, ao Estado proporcionar os meios para que diferentes culturas e idiomas que compõem o país sejam assistidos (nos dois sentidos do termo). Portanto, a diversificação dos provedores de conteúdo é uma das exigências do modelo licitatório do país, que também mira na redução dos desertos de notícia, ou seja, áreas afastadas dos grandes centros que não contam com produção noticiosa sobre suas dinâmicas locais. Desse modo, a recepção do sinal gratuito é um direito do cidadão, que deve ser suprido pelas concessionárias do sistema na criação da infraestrutura que atenda de forma integral a região licitada, e o mesmo vale para os provedores de internet.

A mesma perspectiva argentina se aplica a Portugal, onde o acesso à informação é um direito constitucional e diversas leis estabelecem obrigações ao Estado e aos concessionários para a efetivação desse direito (PORTUGAL, 1976; 1999; 2007; 2010). Isso significa que tanto a emissora pública RTP quanto os concessionários comerciais e os provedores de sinal de internet são obrigados a fazer com que seus sinais cheguem aos cidadãos residentes nas áreas de cobertura em que venceram a licitação. A empresa, pública ou privada, deve arcar com a infraestrutura necessária para fazer com que o acesso à informação seja efetivado. Por outro lado, enquanto a Argentina e a África do Sul também asseguram meios para a diversificação da mídia com a participação de diferentes atores, a legislação portuguesa não demonstra substancial preocupação com isso.

Na Argentina, a inclusão de produtores de conteúdo não hegemônicos na mídia se dá a partir da valorização de conteúdos independentes, comunitários e universitários, que é uma das propostas centrais da *Ley de Medios* para a

democratização das concessões. Ao não prever a inserção da sociedade civil no espaço de produção de conteúdo, relegando-a ao caráter de consumidora passiva, Portugal marca aproximação com o Brasil, cujas leis para a mídia não abrem espaço e inclusive dificultam a inserção de novos produtores frente à mídia hegemônica.

Neste sentido, a Austrália também não se diferencia muito, embora tenha uma legislação que incentiva a criação e o desenvolvimento de empresas de mídia em diferentes formatos (AUSTRÁLIA, 1992). Assim como Argentina e Portugal, o país preconiza pela cobertura total dos territórios licenciados, mas utiliza um método diferente para isso: a divisão geográfica dos estados da federação é reduzida de tal modo que diversas empresas de mídia sejam alocadas para realizar a cobertura, sejam elas comerciais, públicas ou independentes/comunitárias. Essa política de cobertura em territórios menores teria o objetivo de garantir que determinada área seja coberta ao mesmo tempo que se garanta a produção local de conteúdo. Por outro lado, essa mesma política permite que um grupo de mídia, como é o caso da Fox, tome capilaridade no país e realize uma cobertura nacional com a transmissão em cadeia, contrariando a própria noção da cobertura regional.

De todos os elementos abordados neste eixo analítico, é possível verificar que nenhum dos países conta com sistema de comunicação imune a falhas e que cumpra com todos os requisitos elencados a partir do estudo sobre as demandas em termos de políticas públicas que orientem a uma maior democracia midiática. O Brasil novamente se mostra alheio aos esforços internacionais em busca de um sistema de comunicação socialmente justo e preocupado com a qualidade da informação que chega aos lares, enquanto que outros países, como a Austrália, produzem um vasto conjunto de normas mas ainda assim restam lacunas ou ineficiência. Outro aspecto que ganha relevância durante a análise é a importância atribuída às emissoras públicas independentes enquanto fornecedoras do conteúdo necessário à população para que esta se informe e se veja representada. Assim, embora todos os países estabeleçam requisitos a serem cumpridos por todas as emissoras, as públicas são conduzidas com maior fiscalização por conta de sua razão de existir ser a função social.

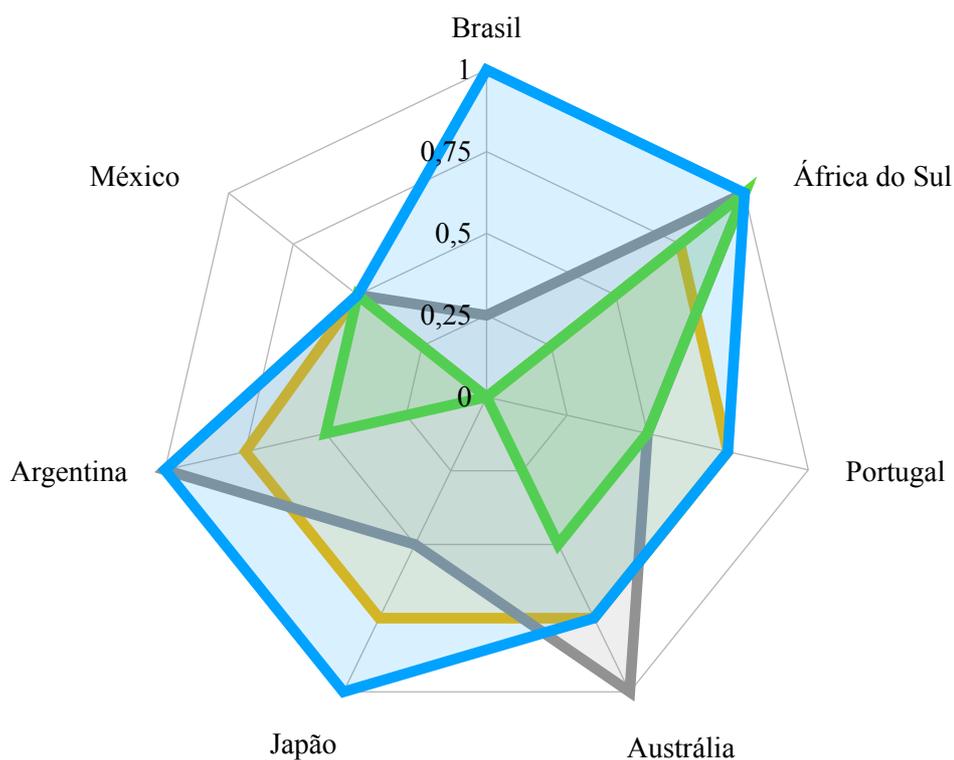
Já no que diz respeito ao órgão regulador, percebe-se que o Japão novamente discrepa da sequência analítica. O país não possui o órgão e pesquisadores, a sociedade civil, o governo e a própria mídia não veem a

necessidade de sua criação, uma vez que o sistema se mostra funcional somente com base na NHK e na cultura da leitura de jornais impressos. Com uma democracia sólida e fundada nos princípios do xintoísmo, o país conta com uma matriz de pensamento hegemônico tão sedimentada que gera estranhamento aos olhares ocidentais, como elenca Nazareno (2020).

Tal como na seção anterior, o Gráfico 2 estabelece uma pontuação referente à existência e à efetivação das normas legais. No gráfico é exposto um modelo visual das regulamentações sobre a mídia a fim de garantir abertura à liberdade de imprensa, existência e efetividade do órgão regulador e pluralidade na mídia. Para cada categoria é atribuído valor 0 caso não exista um código que trate do tema nem seja naturalmente colocado em prática. Já 0,25 vai para aqueles que possuem a norma, mas não é efetiva. Meio ponto (0,5) para a efetividade parcial, 0,75 para aqueles que não possuem normativa mas os preceitos são efetivados e 1 ponto para os que possuem código e efetividade.

- Grantia à liberdade de imprensa
- Existência, efetividade e jurisprudência do órgão regulador
- Acesso plural e universal à radiodifusão
- Abertura à governança da sociedade civil

Gráfico 4 - Elementos de democratização da mídia nos regulamentos



As informações expressas no gráfico dão conta de que as garantias à liberdade de imprensa estão presentes e são efetivas na maioria dos países. Entretanto, o Brasil pontua em apenas um dos outros elementos, e de forma negativa: possui normas que garantam o acesso plural aos meios de comunicação, mas não são efetivadas. Diferente de África do Sul, Argentina e Austrália, que desenvolveram mecanismos para que produções independentes e comunitárias integrem a grade de produção em horário nobre – o que Portugal também faz, mas sem atingir os objetivos propostos. Também se torna perceptível que o órgão regulador sul-africano é o melhor atende aos critérios propostos neste trabalho, seguido pelo australiano. A diferença entre os dois se dá em termos de efetividade, pois ACMA não atua na contenção aos conglomerados de mídia.

Também se observa de forma positiva os países que atingiram pontuação 0,75, mas com cautela. É positivo porque demonstra que independente de haver uma norma formalizada, os preceitos são organicamente adotados pelo sistema. Por outro lado, a inexistência de um regulamento formalizado pode dar margens ao descumprimento desses preceitos a qualquer tempo, bem como a disputas judiciais que abram precedente legal e doravante exijam um regulamento para proteger o sistema.

5.3 CIDADANIA, MÍDIA E PLURALIDADE CULTURAL

Assim como a democratização da mídia se mostra necessária para a efetivação de direitos já constituídos, como o de comunicação e de receber informações fidedignas de interesse público, tratar de cidadania e mídia é aprofundar o debate sobre a qualificação da democracia como um todo (BECKER, 2001). Mas a referida qualificação do debate democrático é acompanhada pelos embates pela hegemonia, em que o campo cultural se apresenta como espaço central de uma disputa que, na sequência, se consuma com a dominação política (LIGUORI, 2017).

Conforme são enunciadas as categorias que esta seção (normas contra preconceitos, espaço de fala às minorias, garantias de pluralidade, apoio à mídia comunitária e a mídia como mecanismo do bem-estar social), torna-se claro que as três seções analíticas são, na verdade, distinções semânticas produzidas para elucidar a questão da hegemonia na mídia. Em outras palavras, percebe-se que as

categorias de análise são separadas somente por questão prática e organizacional, mas que devem ser lidas de forma integrada por seu caráter interdependente.

A) Mecanismos para coibir a propagação de preconceitos

Os mecanismos para coibir a propagação de preconceitos na mídia são especialmente relevantes para se falar em cidadania e democracia na mídia. Isso porque não raro a mídia hegemônica se caracteriza pela reprodução de estereótipos preconceituosos de gênero, etnia, credo, nacionalidade e outros. Essa reprodução de preconceitos pode, por um lado, ser fruto de ação deliberada do agente da mídia como forma de atacar ou ridicularizar uma pessoa ou grupo, do mesmo modo como pode ser uma reprodução normalizada na mídia de tal maneira que sequer se torna objeto de atenção. Isso também pode ser expresso da seguinte maneira: a mídia cria e/ou propaga preconceitos de diversas ordens em conformidade com a perspectiva da classe hegemônica, jamais contra ela e sempre em desfavor de seus antagonistas e atores contra hegemônicos.

Desse modo, percebe-se que os mecanismos para coibir a propagação de preconceitos precisam contar com uma série de ações integradas que levem não somente ao fim de discursos preconceituosos, mas que coloquem um fim à espiral do silêncio (NOELLE-NEUMANN, 2010) das pautas das minorias.

Ao centrar o olhar no Brasil, percebe-se que o capítulo da Comunicação Social da Constituição (BRASIL, 1988) não destaca a questão, mas estabelece, no artigo. 5º, que nenhum brasileiro nato ou naturalizado pode ser discriminado por qualquer motivo. Sendo o mesmo artigo o principal artifício em favor das liberdades de expressão e de imprensa, transparece que a defesa desses princípios encontra base sólida na constituição, sendo sintetizado em mais três leis – uma, inclusive, anterior à própria Constituição.

Mas antes de dar destaque às leis brasileiras, vale traçar o paralelo com a sucinta constituição japonesa, que em suas poucas páginas assegura que toda pessoa em solo japonês goza de todos os direitos humanos, que têm por fim o bem-estar público comum, e que a liberdade e a busca pela felicidade são direitos inalienáveis, desde que a maneira como o indivíduo a busque não interfira no coletivo. Nota-se que os textos constitucionais são distintos mas atentam ao mesmo

objetivo, a criação de um ambiente onde todos tenham direito à expressão e a viver da maneira como lhes aprouver desde que isso não cause prejuízo a terceiros. Mas diferente do Brasil, nenhuma outra lei japonesa versa sobre o tema.

A Lei de Imprensa (BRASIL, 1953, s/p.) propõe um único mecanismo para coibir a propagação de preconceitos, inclusive com a aplicação de multa a quem fizer “propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou propaganda que se proponha a alimentar preconceitos de raça e de classe”. Sendo o Brasil um país que historicamente viveu o preconceito racial e de classe (SCHWARCZ, 1995; PAULA JUNIOR, 2020), não surpreende que já nos anos 1950 tenha sido um elemento de preocupação legislativa. Outra lei, a da Radiodifusão Comunitária (BRASIL, 1998), no seu artigo 3º, não mais que repete o indicado na constituição, proibindo qualquer forma de discriminação no âmbito da radiodifusão comunitária, e o mesmo se pode dizer sobre a lei 11.652/08, que formata a EBC. Mas, como foi demarcado no capítulo dois, é importante destacar que não basta existir uma lei para que a realidade seja alterada, ela precisa de efetividade, que se mostra uma seara nebulosa, uma vez que a disputa pela hegemonia ocorre no campo simbólico e o jornalismo e demais formas de produção cultural podem ser instrumentalizados a construir imagens de forma sutil, seja pela exposição descontextualizada da violência nas periferias ou na construção de imagem negativa dos movimentos sociais. Esses dois elementos foram descritos por Habermas (2014) quando comentava sobre a profusão de notícias na mídia comercial que careciam do tratamento e enquadramento necessários para atingirem o mínimo interesse público; e por Noelle-Neumann (2010) que debateu a forma como a mídia hegemônica constitui ambiente favorável às ideias hegemônicas ao tratar temas – por mais sensíveis que sejam – com visão unidimensional da realidade.

Diferente do Brasil e do Japão, não são verificados mecanismos específicos para coibir a propagação de preconceitos na constituição da Austrália, mas se equipara ao Japão ao nada possuir em suas leis para a mídia que considere o tema. Por outro lado, é destacado o papel jurisprudente do ACMA nesse nicho. O órgão é responsável por fazer o julgamento de cada caso em que alguém se sinta lesado com o conteúdo veiculado ou, também, se o telespectador considerar que a informação é falsa ou a abordagem foi unilateral.

Nos dois casos, a ação do ACMA segue o protocolo de notificar o emissor acusado, conduzir uma investigação com especialistas sobre o assunto e emitir um parecer o mais rápido possível (AUSTRÁLIA, 1992). O Brasil é, inclusive, parte de um exemplo de como atua o órgão regulador em caso de propagação de preconceitos. Uma emissora de televisão australiana produziu uma reportagem sensacionalista e estereotipada com nativos brasileiros e a veiculou em horário nobre para milhões de pessoas; o ACMA recebeu denúncias sobre o conteúdo pejorativo da reportagem, avaliou e determinou que a emissora produzisse uma nova reportagem reparando os erros, a ser exibida com ampla divulgação no mesmo dia da semana e horário da veiculação original (SILVEIRA; LEITE, 2016).

A Austrália se firma como um exemplo da importância da jurisprudência do órgão regulador quando se observa sua atuação especializada na resolução de controvérsias e na aplicação de sanções. Embora atue em função de um código e sua efetividade parcial tenha sido constatada na seção anterior, as decisões sobre assuntos relativos ao combate a preconceitos na mídia cabem exclusivamente ao ACMA sob a condição de estudo de cada caso em sua singularidade à luz dos preceitos democráticos e dos direitos humanos.

Mas diferente de Brasil, Japão e Austrália, na África do Sul, Argentina, México e Portugal, tanto as políticas para a comunicação quanto os órgãos reguladores são voltados a coibir a propagação de preconceitos e punir os que o fizerem.

Em virtude de seu amplo histórico de segregação racial desvelada, exposto em detalhes no capítulo 4.1, a África do Sul é o país que mais atenção dedicou ao combate a todas as formas de preconceito. A começar pela Constituição do país (ÁFRICA DO SUL, 1994) que afirma a liberdade a todos condicionada ao respeito às diferentes formas de ser e viver. No país, os mecanismos para coibir a propagação de preconceitos são organizados no *Broadcasting Act*, pelo Icasa, e pelo *Regulation in respect of the code of conduct for electronic communications*, (ÁFRICA DO SUL, 1999; 2000; 2007). Os códigos sul-africanos dão especial atenção aos elementos aqui descritos como parte do conjunto de cidadania na mídia. Tanto é que na principal lei para a mídia no país, o *Broadcasting Act*, os seis primeiros itens listados como objetivos da lei dizem respeito a categorias desta seção. Especificamente em relação ao combate aos preconceitos na mídia, o objetivo “e” da lei aponta para “atender a uma vasta gama de serviços e, especificamente, às necessidades de

programação no que respeita às crianças, às mulheres, aos jovens e aos deficientes”³⁰. Desse modo, a produção midiática com características preconceituosas não são coibidas ou desencorajadas apenas por meio de uma espécie de policiamento ostensivo com objetivo de punir, mas com a ampliação de produções com características inclusivas e a ocupação do espectro midiático pelas minorias. Essa perspectiva inclusiva recebe atenção maior no item seguinte.

Já no código de conduta para comunicações eletrônicas, percebem-se obrigações para a prestação dos serviços, que vão desde a proibição de qualquer tipo de discriminação por raça, gênero, sexo, idade, religião, crença, deficiência, etnia, antecedentes ou orientação sexual, a obrigatoriedade de universalização do acesso às comunicações eletrônicas e a vedação de divulgação de qualquer informação pessoal dos usuários da rede. Anteriormente esse código, publicado em 2007, foi chamado de vanguardista e agora se explicita o porquê. Nove anos antes da preocupação com a segurança de dados pessoais começar a ser debatida no Brasil (Lei Geral de Proteção de Dados), a África do Sul já se precavia sobre o tema. Da mesma maneira, o Icasa aplica esse código sobre todas as comunicações eletrônicas, o que inclui os meios online, que carecem de regulamentação específica em todos os países aqui analisados. Na Austrália, o ACMA estabeleceu regras para conteúdos estrangeiros nas plataformas de vídeo sob demanda e obriga as redes sociais a pagar sobre o conteúdo jornalístico com o qual lucram, mas sem criar um código específico para regulamentar as comunicações online. Já no Brasil, em março de 2023, o Superior Tribunal Federal passou a discutir o Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014) e as condições que faltam a ele para que se torne efetivo.

É possível dizer que o país que mais se aproxima da África do Sul no que diz respeito a coibir a propagação de preconceitos no ambiente online é a Argentina com sua *Ley de Medios*, ainda que valha ressaltar que seu objeto central é a radiodifusão audiovisual, deixando de lado pormenores nos meios online.

Na *Ley* é determinado que em qualquer plataforma das tecnologias de informação e comunicação, os usuários devem se policiar para não incorrer em atentados contra os direitos humanos, principalmente em relação aos crimes de racismo e xenofobia. No mesmo artigo 1º da lei, destaca-se que cabe ao Estado e às emissoras/provedoras criar mecanismos para a garantia da paz e dos valores

³⁰ *Cater a broad range of services and specifically for the programming needs in respect of children, women, the youth and the disabled* - tradução nossa.

fundamentais de “liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, responsabilidade compartilhada e respeito à natureza” (ARGENTINA, 2009, s/p.)³¹. O Enacom assume a responsabilidade por realizar toda a fiscalização e aplicação das sanções previstas na lei de meios e em outros dispositivos legais. Desse modo, compreende-se que na Argentina ocorre fiscalização ativa sobre os meios de comunicação – aceitando também denúncias dos usuários.

Como o Enacom é o órgão responsável pela concessão de licenças de operação no país, a emissora que deliberadamente promover atos discriminatórios pode encontrar dificuldades para a renovação da licença ou até mesmo ter a sua licença cassada. Esse dispositivo de fiscalização não difere em grande escala do que existe na África do Sul, cujo Icasa também é o responsável pela concessão de licenças e seu regulamento determina que o órgão não as conceda para exploração audiovisual a proponentes que não se atentem à transparência de seus negócios, sendo também obrigados a firmar compromisso de não propagar conteúdo discriminatório.

Outro órgão regulador incumbido de atuar para coibir a propagação de preconceitos é o IFT mexicano, que atua em função da *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (MÉXICO, 2014). Logo no artigo 2º da referida lei fica estabelecido que as telecomunicações são de interesse geral da população e listadas uma série de proibições de atos discriminatórios, como

origem étnica ou nacional, sexo, idade, deficiência, estatuto social, condições de saúde, religião, opinião, preferência sexual, estado civil ou qualquer outro estatuto que viole a dignidade humana e se destine a anular ou prejudicar os direitos e liberdades das pessoas (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2014 s/p)³².

Desse modo, percebe-se que o IFT é um órgão munido de significativa responsabilidade no que tange ao acompanhamento e fiscalização das comunicações e manutenção de um ambiente de respeito aos direitos individuais. A própria declaração de princípios do IFT estabelece que este deve prezar por um ambiente midiático saudável e inclusivo.

³¹ “*libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, responsabilidad compartida y respecto de la naturaleza*” - tradução nossa.

³² “*por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y liberdades de las personas*” - tradução nossa.

Outra perspectiva presente na *Ley Federal* mexicana, que deriva de uma determinação constitucional, é a reserva de canais aos indígenas. Todavia, essas comunidades tradicionais que, em alguns casos, possuem culturas que segregam homens e mulheres assim como condenam relações homossexuais, precisam antes se comprometer com as perspectivas de igualdade social entre os sujeitos e com a não propagação de ideias preconceituosas de qualquer espécie. Esse detalhe da lei mexicana, presente no artigo 67, é em partes comparável com a visão do Icasa sul-africano de não conceder licenças a empresas de mídia que não se comprometam com a não propagação de preconceitos. Porém, chama atenção que no México esta condição aparece somente em relação aos meios de comunicação indígenas, como foi descrito por Mota-Díaz et al (2014).

Aceita-se que esse artifício da lei mexicana é importante para demarcar que a discriminação ou segregação social de qualquer espécie, e praticada por qualquer pessoa, não deve ser tolerada. Entretanto, ao mesmo tempo o artigo parece ser fruto do mecanismo burocrático hegemônico que, em poder dos instrumentos reguladores do Estado, utiliza os meios legais (sempre a seu favor) para impedir o desenvolvimento de forças contra hegemônicas (LIGUORI, 2017). Essa perspectiva gramsciana ganha materialidade quando se observa que o processo de democratização da mídia no México ocorre apenas sob tutela do duopólio de Televisa e Azteca, inclusive impondo a necessidade de administradores não indígenas nas emissoras dos povos tradicionais, como explicam Mota-Díaz et al (2014), mas não sem a revolta dessas populações, de acadêmicos e profissionais da mídia. Os debates levantados pelas vozes contra hegemônicas até chegam às instâncias de deliberação política, mas não chegam a ser aprovados (MONTES, 2007).

Diferente da preocupação com a propagação de preconceitos notada no México, em Portugal percebe-se o exercício legislativo voltado a garantir um ambiente midiático no qual nenhum grupo ou pessoa sofra discriminação, mas sem a criação de mecanismos para a participação das minorias no sistema de comunicação. Embora as normas estejam pulverizadas pelo Estatuto da ERC, na Lei de Imprensa, na Lei de Televisão, na Lei de Rádio e na Diretiva do Parlamento Europeu (PORTUGAL, 2007; 2010a; 2010b), todas apontam para o mesmo sentido. Em suma, o que a lei portuguesa diz é que

O Estado, a concessionária do serviço público e os restantes operadores de televisão devem colaborar entre si na prossecução dos valores da dignidade da pessoa humana, do Estado de direito, da sociedade democrática e da coesão nacional e da promoção da língua e da cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores. (PORTUGAL, 2007, s/p).

Embora seja essa a determinação da principal lei para o funcionamento das emissoras de televisão no país, os relatórios da ERC (PORTUGAL, 2021b) dão conta de que embora a discriminação seja coibida e, de fato, raros casos de injúrias sejam relatados, ao mesmo tempo as minorias sociais são deixadas de fora da programação. Ou seja: são poucas as pautas que demonstrem as minorias de forma negativa, mas ao mesmo tempo silencia-se sobre tais grupos na mídia. O debate sobre coibir preconceitos e garantir espaço de fala às minorias leva à discussão sobre garantias à cidadania e a espiral do silêncio.

B) Mecanismos para proporcionar espaço de fala às minorias

A garantia de espaço de fala às minorias deve ser lida de forma conjunta com as garantias contra a propagação de preconceitos. Isso porque coibir a prática de preconceitos na mídia é salutar, porém, quando se fala em cidadania na mídia, é importante que as minorias sociais tenham também espaço de fala. Destaca-se que as minorias aqui consideradas não são em termos quantitativos, mas sim enquanto grupos componentes da sociedade – por vezes em maioria numérica – historicamente silenciados pela classe hegemônica (SODRÉ, 2005). Desse modo, considera-se que apenas silenciar os preconceitos sem permitir que os grupos historicamente detratados falem, mais mantém o paradigma hegemônico do que auxilia na sua modificação.

No Brasil, há apenas um regulamento que volta atenção para a garantia de espaço de fala às minorias, que é a lei que regulamenta os serviços de comunicação comunitária (BRASIL, 1998). A lei garante que comunidades deslocadas do eixo hegemônico da mídia comercial operem emissoras de televisão e, principalmente, de rádio. Todavia, nada mais fica estabelecido em políticas públicas para que as minorias do país atinjam a condição de sua própria representação frente à sociedade. Como destaca Moreira (2013), o paradigma das emissoras comunitárias no Brasil e em outros países é o de entraves ao seu desenvolvimento, com

legislações que dificultam ou impedem a captação de recursos para o sustento, além de circunscrever o sinal a um raio que vai apenas pouco além da comunidade onde é produzido. O que a análise dos regulamentos mostra é a inexistência de garantias efetivas ao espaço de fala às minorias brasileiras, ficando relegadas ao próprio núcleo que habitam enquanto as emissoras comerciais não têm obrigação de ceder espaço e propagam para o país inteiro a perspectiva hegemônica. Como destaca Bandeira et al (2023), tanto os oligopólios da radiodifusão quanto os que concentram os mecanismos de busca na internet surgiram com o objetivo de lucrar e possuem laços estreitos com correntes políticas e setores econômicos que oferecem maior rentabilidade. Desse modo, opera a retroalimentação entre mídia, política e mercado, sem abrir espaço a perspectivas divergentes.

Quando Noelle-Neumann (2010) descreve a espiral do silêncio, demonstra como óticas que não necessariamente correspondem com a da maioria da população ganham notoriedade na esfera pública, inclusive conquistando uma espécie de condição hegemônica ao se firmarem como paradigmas. Mas essa afirmação enquanto ideias hegemônicas ocorre pelo silenciamento de perspectivas contrárias. O indivíduo que se vê sozinho ao ser colocado diante do conjunto de afirmativas de um grupo, tende a concordar e passar a integrar aquela comunidade do que se colocar na condição de alvo ao contrapor os argumentos. Especificamente no caso da mídia, como analisa Habermas (2014), a esfera pública – onde deveria prevalecer o debate de ideias livres de constrangimentos de qualquer ordem – foi colonizada por interesses privados representados pela mídia comercial, que rompe com a ideia de pluralidade e propaga uma extenuante miríade de informações homogeneizadas, acríticas e representantes do ideário dominante.

Já a vizinha do Brasil, a Argentina, possui um arcabouço legal que vem se mostrando mais concatenado com as necessidades civilizatórias do século XXI. A *Ley de Medios*, assistida pela *Hoja Adicional de Firmas* (ARGENTINA, 2009; 2020) diagnostica o cenário de mídia argentino e estabelece uma perspectiva de construção coletiva da mídia, garantindo espaço de fala às minorias. Um dos principais elementos consta logo no artigo 1º da *Ley*, que fomenta a promoção das diversidades cultural e linguística, bem como o respeito às tradições, religiões e culturas existentes no país. Além disso, é prevista uma política integrada de fomento à cultura que considera as resoluções da Unesco (2021) para mídia eletrônica e o

desenvolvimento de espaços como museus, teatros e bibliotecas. As populações indígenas, por sua vez, recebem especial atenção do regulamento, com a incumbência do Enacom em assistir essas comunidades para que desenvolvam a expertise necessária para elaborar seus próprios conteúdos.

Porém, assim como foi destacado na primeira seção desta análise, o modo como a Argentina busca implementar a alteração no cenário de monopólio e baixa pluralidade na mídia ocorre não com o ataque direto aos monopólios da mídia privada, mas com a diversificação do espectro, com a criação de emissoras comunitárias e universitárias e fomento à emissora pública de alcance nacional. Embora, como destaca Moreira (2013), haja progresso no país em relação às emissoras comunitárias e também na criação e desenvolvimento de mais de dez emissoras universitárias (MONJE; ZANOTTI, 2015), a audiência segue concentrada nas dezenas de emissoras do grupo Clarín que, assim como a Televisa no México e a Globo no Brasil, se mostra imune às iniciativas regulatórias que possam interferir em sua grade de programação e no seu número de emissoras próprias e afiliadas. Com isso se pondera que embora o acesso aos meios de produção e a diversificação das emissoras ocorrida na Argentina, não se pode afirmar que possuem alcance nacional.

Em partes diferente é a política sul-africana para promover acesso das minorias à mídia. Com o objetivo de reparar injustiças históricas, as leis do país determinam uma série de medidas para que os grupos excluídos do debate público sejam reinseridos como protagonistas. Parte dessas garantias já foram debatidas no último item da seção anterior, mas aqui se complementa com o *Government Gazette* de 16 de abril de 2010 e o *Icasa regulation on local television content* (ÁFRICA DO SUL, 2010; 2016). Entre as perspectivas está a inserção das comunidades isoladas dos grandes centros no cenário midiático por meio das emissoras comunitárias e independentes – que são a maioria no país – e a equalização de trabalhadores homens e mulheres nas empresas de mídia considerando os diferentes cargos existentes. Conforme destaca a Unesco (RADISH; POLLACK, 2021), o país atingiu a igualdade de gênero na mídia com base na população total do país, inclusive nas emissoras privadas.

A iniciativa para equidade de gênero sequer existe oficialmente no Brasil e na Argentina. Nos dois países fica estabelecida somente a obrigatoriedade do

tratamento igualitário entre os gêneros, sem qualquer determinação específica sobre a ocupação dos espaços de fala na mídia.

Já no México, o espaço de fala às minorias se tornou uma preocupação constitucional, acrescida pela instrumentalização na *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* (MÉXICO, 2013; 2014). Pela reforma constitucional, os meios de comunicação sob direção de indígenas passaram a ser uma garantia, ainda que na prática sua efetivação encontre barreiras como a tutela de não indígenas descrita no item precedente. Já em relação à *Ley Federal*, nada se verifica além daquilo já estabelecido no combate aos preconceitos em relação às questões de gênero, etnia e nacionalidade. Apenas em relação às pessoas com deficiência é que se determina a existência obrigatória de intérpretes e legendas para que os programas se tornem acessíveis.

Embora os regulamentos mexicanos expressem preocupação maior com o combate aos preconceitos e com o espaço das minorias do que o Brasil, não é possível dizer que são orientados à maior efetividade, uma vez que a principal ação é proibir as formas de preconceito, mas sem estabelecer uma política nacional para a inserção das minorias enquanto sujeitos ativos na mídia tal como fazem Argentina e África do Sul.

Já nos três países do Norte global desta análise, não é possível atestar a existência de reais preocupações quanto ao espaço de fala das minorias sociais. No Japão, país de maior coesão social deste escopo (NAZARENO, 2020), sequer há menção sobre o tema nos regulamentos. Na Austrália, por sua vez, a garantia de espaço de fala às minorias existe no *Broadcasting Act* (AUSTRÁLIA, 1992), ainda que na prática se mostre incipiente e não constem produções científicas ou jornalísticas que se proponham a problematizar o assunto. O que o regulamento estabelece é que a ACMA fica responsável por promover meios de comunicação às comunidades indígenas remotas. Porém, nesse que é o segundo regulamento mais extenso entre os analisados neste trabalho (fica atrás apenas do japonês) nada mais é mencionado em relação ao acesso das minorias aos meios de produção midiática. A Austrália se junta ao grupo composto por Brasil, e Japão, que não consideram ou trabalham para que as minorias sociais tenham condição de se expressar por seus próprios meios na mídia.

A regulamentação de Portugal (2007a; 2010), por sua vez, cita a questão das minorias em duas de suas leis, a de Televisão e a Lei de Rádio. Tal como no México, é manifesta a preocupação com a acessibilidade das pessoas com deficiência, mas vai além ao determinar que todas as comunidades do país, isoladas geograficamente ou culturalmente, têm direito a acessar os meios de comunicação. Porém, a possibilidade de atuar como produtor de conteúdo independente das correntes hegemônicas só é ofertada no âmbito da rede pública nacional de telecomunicações, a RTP, com a cessão de horários. Entretanto, na prática, conforme destacado no item anterior, o que ocorre no país é a obediência às determinações contra a propagação de preconceitos, mas deixa-se de lado a abertura à atuação ativa das minorias na mídia, inclusive com o silenciamento sobre suas pautas e até mesmo sobre suas existências. Exemplo disso é o tratamento dispensado às minorias religiosas, sub-representadas nas cinco principais emissoras de portuguesas. A religião em si é algo pouco comentado na mídia do país, ocupando 3% da programação. O catolicismo aparece em 71% das peças, outras seitas cristãs em 7%, o islamismo em 11% e o judaísmo em 4%. Quando considerada apenas a cobertura nacional, 85% das produções faz referência apenas ao catolicismo, religião preponderante no país.

Apenas África do Sul e, ainda que com percalços, a Argentina escapam da lógica do silenciamento presente nas outras cinco realidades analisadas. Tal lógica se mostra como uma face da disputa pela hegemonia: proibidos de detratar o adversário devido ao próprio avanço paulatino deste no campo de disputa, deixa-se de mencioná-los. O resultado central desta prática, como elenca Noelle-Neumann (2010) é a manutenção da perspectiva hegemônica já sedimentada, uma vez que não é reparado o histórico de preconceitos perpetrados ao longo dos anos, o que colabora para a manutenção do ideário coletivo acerca do tema. Monje (2014) salienta que a comunicação é um direito humano e que os meios de comunicação se configuram como atores políticos e econômicos não neutros, isto é, que defendem seus interesses, enquanto a cidadania está ligada ao conceito de público e demanda que os meios de comunicação atendam aos interesses dos diversos grupos que constituem a sociedade.

C) Apoio aos meios de comunicação comunitários e à programação local

As categorias que tratam sobre os meios de comunicação comunitários e de apoio à programação local foram aglutinadas neste item C por duas razões principais. A primeira delas diz respeito à cobertura local ser a razão de existir da mídia comunitária, isto é, levantar questões de interesse social em uma determinada comunidade, bem como produzir conteúdos culturais que sejam caros e representativos. Embora se fale formalmente em mídia comunitária, as produções jornalísticas e culturais independentes também são consideradas neste conjunto por se classificarem fora do sistema da mídia comercial hegemônica. A segunda razão se coloca quando observado que o espaço relegado à cobertura local fica, geralmente, isolado na mídia comunitária, que por fatores legais não possui alcance para dar visibilidade a temas de interesse ampliado, como lembram Mendel e Solomon (2011).

Nesse sentido, cabe discutir esses dois elementos de forma conjunta, mas sem deixar de lado a independência que o segundo tem em relação ao primeiro, uma vez que a programação local é o mote principal da mídia comunitária, mas não é exclusiva desta. Isso é exemplificado pelas próprias regulamentações de cada um dos países aqui estudados, que reforçam a necessidade de toda emissora que se instala em determinado local promover cobertura direcionada ao seu entorno. A prática, porém, nem sempre condiz com a teoria, inclusive dando razão aos argumentos de Bourdieu (1997) e Habermas (2014) de que a mídia comercial, inclinada mais ao lucro do que à produção que siga os preceitos deontológicos do jornalismo, tende a homogeneizar pautas que abranjam o maior número possível de pessoas, deixando vácuos na cobertura de temas sociais importantes. E esses vácuos chegam a ser, inclusive, destacados na própria produção informativa em determinados espaços, como ocorre com os chamados desertos de notícia presentes no Brasil (BELDA; PIMENTA, 2022), e também observados na Argentina (MONJE; ZANOTI, 2014) onde diversas cidades afastadas dos grandes centros não possuem produção noticiosa própria. Também a LFRT do México (2014) menciona a necessidade de ampliar a abrangência da produção noticiosa, com destaque às emissoras indígenas.

Observando a realidade nacional, têm-se que os meios de comunicação comunitários nadam contra a corrente do dinheiro no Brasil, resistindo sem apoio público e sem a liberdade de captar recursos para suas produções. A Lei 12.485/11 (BRASIL, 2011) trata tanto da mídia comunitária como da produção de conteúdo local.

Na referida lei, que regulamenta a televisão sob demanda, ou TV por assinatura, fica estabelecido como um de seus princípios o estímulo à produção independente e regional. Essa dupla determinação é reforçada no capítulo cinco da lei, que reserva ao menos três horas e meia no horário nobre por semana a produções brasileiras independentes. Cada provedor de televisão por assinatura deverá, também, ter ao menos dois canais que apresentem no mínimo 12 horas semanais de produção brasileira independente. Essa obrigatoriedade de uma carga horária mínima tem como objetivo o fomento ao desenvolvimento da indústria audiovisual no país, e tem logrado o êxito a que se propôs (AGÊNCIA SEBRAE, 2016). Mas, por outro lado, há de ser considerado que uma semana é composta por 168 horas e, em sua maioria, o conteúdo veiculado – assim como a propriedade de parte das emissoras – é estrangeiro. Ademais, percebe-se que as normas que obrigam ao menos duas emissoras transmitirem conteúdo nacional independente não são garantidoras da qualidade artística ou jornalística, uma vez que, sem difamar ou tentar diminuir o estilo do programa, são comuns programas que passam três horas ou mais exibindo pescarias ou debates esportivos sem qualquer concatenação com o interesse público.

Um paralelo da realidade brasileira pode ser traçado diretamente com a Austrália, país onde a regulamentação que promove conteúdos de produtores independentes e comunitários com foco regional e nacional entrou em conflito com as grandes plataformas mundiais de conteúdo sob demanda e redes sociais, como *Netflix* e *Facebook*, questão exposta no capítulo 3. Em suma, a Austrália estabelece que plataformas de conteúdo cultural devem ter ao menos 40% de seu catálogo em produções nacionais – uma forma encontrada para fomentar a produção audiovisual nacional e independente, preservar o mercado e evitar uma espécie de colonização virtual. De modo distinto, o ACMA também determinou que o Facebook remunere as empresas de mídia com cujas notícias lucra em sua plataforma. A empresa estadunidense relutou e ameaçou encerrar as atividades no país, mas acabou se

vendo obrigada a aceitar a determinação em nome do amplo mercado que possui (VALCIC, 2021).

Destaca-se, também, que o *Broadcasting Act* e o *Media Ownership Bill* (AUSTRÁLIA, 1992; 2006) oferecem mecanismos de fomento aos meios de comunicação comunitários e independentes, pulverizados pelo país, e com a vantagem em relação aos demais por terem a mesma área de cobertura que as emissoras comerciais. Esse elemento coloca a lei da Austrália um passo à frente das demais regulamentações se seguida a prescrição da Unesco (MENDEL; SOLOMON, 2011) sobre a necessidade de fomentar a mídia comunitária para manter o sistema saudável. Da mesma maneira, as comunidades indígenas que habitam regiões remotas do país também têm o direito de estabelecer seus meios de comunicação. Entretanto, vale o destaque à diversidade midiática que se preconiza não atinge essas comunidades que, de acordo com o próprio *Broadcasting Act* (AUSTRÁLIA, 1992), recebem apenas o sinal das emissoras públicas nacionais e de seus próprios meios.

A regulamentação australiana é direta na relação que faz sobre a produção de conteúdos locais e a difusão de meios comunitários. Na lista de objetivos da lei, é observado o direito da audiência em receber pluralidade informativa sob diversificados pontos de vista, além da necessidade de produções que problematizem a realidade local. Na sequência é destacado o papel da mídia comunitária em debater os assuntos do local onde se encontra. Assim como em outros países, compreende-se que as emissoras comunitárias não podem auferir lucro com suas operações, mas não se inserem proibições como as brasileiras para a captação de recursos para o funcionamento, inclusive havendo a possibilidade de colaboração estatal para a manutenção das atividades.

O caráter local que o ACMA preconiza é referendado pela distribuição das áreas de cobertura, que reparte o país em seis grandes áreas de cobertura (principais centros), que possuem subdivisões de acordo com a população. O problema, como destacado nos itens e seções anteriores, ocorre quando formam-se conglomerados de mídia nacionais, que burlam delimitações regionalistas e formam cadeias de comunicação, deixando de lado a cobertura pormenorizada em âmbito local.

Por outro lado, no Brasil, apenas em 1998 as emissoras comunitárias foram tiradas da ilegalidade pela Lei 9.612/98 (BRASIL, 1998). Entretanto, a própria lei catalisou críticas por seu caráter rígido e dificultador da independência das emissoras comunitárias, como a irredutível proibição de publicidade, de formação de cadeia, requisitos técnicos a serem atendidos (sem a possibilidade de captação de subsídios públicos), e obrigações quanto a produção de conteúdo (MOREIRA, 2013). No exercício de comparação, é possível asseverar que a regulamentação brasileira para a mídia comunitária está atrasada em termos de promoção da cidadania em relação a todas as outras consideradas neste trabalho. Isso porque em nenhuma outra se nota caráter tão restritivo à atividade e tão impositivo quanto às obrigações.

O Brasil contemporâneo é semelhante à Argentina pré *Ley de Medios*, quando a mídia comunitária era legalizada mas sofria diversos embaraços para seu funcionamento. A situação começou a se alterar a partir de 2010, quando a *Ley* removeu os limites ao alcance do sinal, um elemento importante para a diversificação dos meios de comunicação e pluralização do conteúdo disponível à população, e a *Hoja adicional de firmas* (ARGENTINA, 2020) abriu possibilidades de financiamento estatal às emissoras. Por outro lado, por mais que a *Ley de Medios* estabeleça elementos que orientem à pluralização das vozes ressonantes na mídia, ainda se pode considerar parca a discussão sobre os meios comunitários ou o apoio às produções independentes na mídia. Principalmente quando se coloca a regulamentação do país na perspectiva comparada com a África do Sul.

Diametralmente oposto aos sistemas comunitários brasileiro e argentino é o sul-africano. O estatuto do Icasa e o *Community Broadcasting Services Regulations* (ÁFRICA DO SUL, 2019) estabelecem meios de apoio às emissoras comunitárias e alternativas, que são a ampla maioria no país, como explorado no capítulo quatro, que contextualiza os sistemas de mídia.

A organização da mídia sul-africana fica a cargo do Icasa, mas questões relativas ao desenvolvimento dos meios de comunicação comunitárias são reforçadas pelo MDDA, que atua em âmbito nacional na busca por profissionalizar as emissoras e elevar o padrão de produção. No país, assim como na Austrália, os meios de comunicação comunitários não encontram as restrições de alcance do sinal, mas vai além e é permitida a formação de redes de emissoras comunitárias

para difundir as produções. Inclusive, a entidade que representa o conjunto das emissoras comunitárias associadas é listada por Angelopoulos (2013) como uma das grandes forças concentradoras da audiência no país. Ainda assim, conforme apresenta o MDDA (2014), a impossibilidade de captar recursos privados e de formar uma rede nacional para fazer frente às emissoras comerciais faz com que as emissoras comunitárias percam competitividade, também em virtude do alto grau de especificidade dos conteúdos.

E essa especificidade também traduz as diretrizes para valorização das produções locais, regionais e nacionais previstas no estatuto do Icasa, no *Broadcasting Act* e no *Icasa regulations on local television content* (ÁFRICA DO SUL, 2016). Em suma, assim como na Austrália, o código sul-africano trata as produções locais e regionais como parte do direito dos cidadãos ao acesso a conteúdos plurais e de fontes diversificadas. Ou seja, trata-se de uma exigência da cidadania para a qualificação do debate democrático, pois se compreende que apenas com conteúdos que deem conta da realidade dos cidadãos que se torna possível desenvolver os preceitos democráticos.

No Brasil, a valorização dos conteúdos locais, da regionalidade e da localidade é determinada nos termos da Lei 11.652/08 (BRASIL, 2008), que deu origem à Empresa Brasil de Comunicação. Contudo, a restrição dessa perspectiva à TV Brasil mostra, por si, quão incipiente é a lei, uma vez que a emissora raramente atinge um ponto de audiência. Por outro lado, isso não desqualifica a produção noticiosa e cultural de toda a rede EBC, mas se ressalta o questionamento sobre o alcance desses materiais. As emissoras comerciais do país não são articuladas a abrir espaço para produções independentes – a não ser que sejam mais rentáveis que produções próprias ou adquiridas do exterior – restando a esses apenas o espaço da televisão estatal e das emissoras comunitárias, dois modelos que carecem de penetração nos lares brasileiros.

Isso não anula a possibilidade de emissoras comerciais ou públicas valorizarem o conteúdo local produzido por suas afiliadas, ainda que esse seja um elemento na prática contestável, como pondera Bagdikian (2018) ao destacar a homogeneização de pautas na mídia corporativa, que maximiza lucros e encurta tempo de produção. A questão da programação local como modo de ampliação dos direitos de cidadania se tornou uma preocupação constitucional no México (2013),

que articula a mídia comunitária – principalmente aquela dos povos nativos – à valorização das programações local, regional e nacional. A regionalização das produções é tratada como elemento necessário à valorização da identidade cultural mexicana (MÉXICO, 2013; 2014). A *Ley Federal de Telecomunicaciones* divide as modalidades de concessão em quatro eixos: comercial, público, privado (de uso particular e restrito) e social. Neste último se enquadram a mídia comunitária e os meios de comunicação indígenas, que não podem auferir lucro com suas programações, têm restrição de anunciantes e a obrigação de produzir conteúdos próprios com caráter educativo, científico, de interesse da comunidade e de promoção cultural.

Percebe-se que embora uma série de discussões tenham sido travadas no país, inclusive levando o tema a uma reforma constitucional, ainda assim permanecem os entraves aos meios de comunicação comunitários tal como se verifica no Brasil. Embora hajam garantias legais no México para que prevaleça a liberdade editorial das emissoras, não se notam incentivos para que os produtores de conteúdo desenvolvam suas atividades, uma vez que são proibidos de captar verbas de anúncios, que ficam reservados à mídia comercial.

Do mesmo modo, os produtores independentes precisam negociar espaço na mídia comercial ou pública para que consigam dar visibilidade e ter retorno financeiro daquilo que produzem. A *Ley Federal* garante que os produtores possam vender seus produtos pelo preço que considerarem justos, mas não delimita, como a Lei do Cabo brasileira, um espaço que necessite desses conteúdos (criação de demanda). Assim, não se pode afirmar que a lei mexicana incentiva as produções comunitárias e independentes além de garantir a possibilidade de suas produções.

No contexto europeu, Portugal dispõe da Lei de Imprensa e da Lei de Rádio (PORTUGAL, 1999; 2010) para tratar da mídia comunitária e da Lei de Televisão (PORTUGAL, 2007a) para discutir tanto a mídia comunitária como a necessidade de produção de conteúdos locais e regionais. A regulamentação portuguesa volta atenção à questão da diversidade de fontes informativas na Lei de Rádio e, assim, atribui ao Estado a responsabilidade por desenvolver um sistema de comunicação que atenda às necessidades locais de informação. Entretanto, nada é especificado e não é possível distinguir o que os legisladores quiseram apontar com esse argumento. Tem-se o registro do caso, mas sem atenção aprofundada. Já na Lei de

Televisão é dada mais atenção à questão, determinando-se a criação de um sistema televisivo que penetre nos diferentes espaços do país, produza conteúdos de interesse local (informativo e cultural) e que seja desenvolvido por e para a comunidade. Desse modo, nota-se um avanço em relação ao verificado no Brasil e no México, com a abertura da possibilidade do Estado financiador da mídia comunitária. O artigo 48 da lei portuguesa reforça a possibilidade do Estado atuar como financiador das produções, que associada à criação de demanda com a reserva de espaço nas emissoras, cria campo para impulsionar, diversificar e pluralizar as produções a que o público tem acesso – uma vez que o custeio das produções permite a participação de grupos sociais distantes da elite econômica e hegemônica.

Do mesmo modo, a Lei da Televisão garante a reserva de 10% do tempo de programação de todas as emissoras à veiculação de produções independentes, descontados os tempos do telejornalismo e da publicidade. Similar ao que ocorre no Brasil, principalmente no caso da televisão fechada, cria-se demanda para um campo profissional e abre-se a possibilidade do público receber conteúdos pluralizados devido à diversidade de produtores, ainda que tais conteúdos independentes passem pelo crivo dos executivos das emissoras.

Comparados os cenários, verifica-se mais um dos paradoxos japoneses. No país é verificada real valorização das produções locais, regionais e nacionais ao mesmo tempo que não há incentivo para produção independente ou comunitária, inclusive com a mídia comercial hegemônica impondo barreiras financeiras intransponíveis aos pequenos produtores independentes (NAZARENO, 2020). Chama-se esse quadro de paradoxal porque não há qualquer menção às produções independentes e comunitárias na regulamentação do país, ao mesmo tempo que as emissoras da rede NHK são instadas a dar ampla atenção ao noticiário local das cidades onde tem sede, da mesma forma como ocorre com as emissoras comerciais (JAPÃO, 1950a).

A complexidade do quadro japonês permite duas leituras centrais. Uma o aproxima das realidades latino-americanas, Portuguesa e Australiana, já a outra o isola como caso ímpar. Na primeira delas se percebe o comportamento padronizado da mídia comercial que, independente do país, atua para a manutenção de seus

negócios e exclusão de competidores que possam elencar perspectivas diferentes das suas sobre a realidade (BAGDIKIAN, 2018)).

Já a segunda vertente, que segrega o Japão dos demais países, é a questão cultural destacada por Nazareno (2020) e principalmente por Reis (1999; 2008). Os dois autores ressaltam que a mídia e todos os outros segmentos do país são profundamente mobilizados pela filosofia xintoísta, exemplo da dominação hegemônica. Diz-se isso em virtude da implementação do pensamento xintô seguir os elementos listados por Liguori (2017) como característicos de uma força hegemônica estabelecida, como a reprodução de seus preceitos na educação, nas artes financiadas pelo Estado e nas comunicações. Em virtude do lapso temporal milenar desde o estabelecimento do regime xintoísta (NAZARENO, 2020), não é possível descrever disputas pela hegemonia naquele período, nem mesmo dizer que o emprego dos instrumentos de coerção que fecharam o país a interferências externas e propulsionaram o modo de vida ímpar com base no xintoísmo foi fruto de uma luta pelo estabelecimento hegemônico, ainda que o modo como Estado e sociedade civil japoneses atuem no último século indiquem uma forma de manutenção das ideias hegemônicas.

Sob essa perspectiva, deve-se atentar para o fato do Japão possuir uma dinâmica social diferente da dos demais países, com grau de coesão social somente ali observado e que. Isso, porém, não exclui a semelhança do *modus operandi* da mídia comercial japonesa, composta por cinco grandes grupos privados, com a dos outros países e, além disso, fomenta a leitura de seu contexto social sob o prisma de uma organização hegemônica arraigada.

Por mais que se tenha uma forma de vida sedimentada no Japão, isso não afasta os critérios para programação plural de sua lei para a mídia. Tal como descrito por Douvan e Pontes (2023), o estabelecimento de uma perspectiva hegemônica supera o contraditório, mas não o elimina. Dessa maneira, diferentes visões políticas que seguem os preceitos morais do xintoísmo existem no país, assim como há grupos radicais em favor do restabelecimento do império japonês e outros, progressistas, que fomentam a secularização e abertura dos debates sobre diferentes formas de viver e existir. E é nesta mesma perspectiva que se estabelecem, em todos os países considerados nesta análise, critérios para programação plural.

D) Critérios para programação plural

Critérios para programação plural das emissoras de radiodifusão são considerados elementos imprescindíveis pela Unesco para que os diferentes grupos que compõem a sociedade se vejam representados na mídia, seja no âmbito noticioso com suas reivindicações econômicas, políticas e sociais; ou na seara cultural, com a representação de suas culturas de maneira não estereotipada.

Restrição a preconceitos, garantia de espaço de fala às minorias sociais e apoio aos meios de comunicação comunitários e independentes são elementos para que os sujeitos possam se ver representados e se reconhecerem naquilo que fazem. Mas com este item a análise se distancia da esfera da mídia comunitária como agente da cidadania e se volta à necessidade de pluralidade que todo o sistema deve compreender (GENTILLI, 2005). Cardoso (2016) salienta que toda produção cultural emanada pela televisão ou pelo rádio é parte de um complexo que valoriza determinados tipos de manifestação cultural em detrimento de outros, o que pode ser compreendido sob o prisma das disputas pela hegemonia na medida em que o silenciamento sobre determinadas culturas compõe um projeto de manutenção do poder (MORAES, 2011). Nesse aspecto, Cardoso chama atenção para a necessidade de reformar os marcos regulatórios da mídia para que todas as emissoras, principalmente as comerciais, adotem perspectivas sociais para suas produções culturais e informativas de modo a integrar e permitir visibilidade às diferentes culturas que compõem a sociedade.

No caso do Brasil e de outros países cujas mídia pública ou comunitária são preteridas em nome das emissoras comerciais, a pluralização do debate nestas últimas se apresenta como o caminho mais curto para ampliar as vozes debatedoras na esfera pública, uma vez que se encontram fora do sistema comercial hegemônico, que maximiza seus lucros por meio da curiosidade despertada por temas da esfera privada, como descreve Habermas (2014), além de romper com a espiral do silêncio descrita por Noelle-Neumann (2010) ao pluralizar os discursos emanados.

A regulamentação brasileira para a pluralidade de programação é orientada por quatro leis, a mais antiga datada de 1998 e a mais recente, de 2014, que se atém à internet. Entretanto, a lei 9.612/98 (BRASIL, 1998) apenas estabelece a

obrigação às emissoras comunitárias em pluralizar o conteúdo que transmitem, sem que fiquem presas a uma determinada pauta da comunidade ou enfoque. Todavia, assim como apontado em momentos anteriores desta análise, a mídia comunitária brasileira possui uma série de obrigações, que só não são maiores que suas restrições, como o próprio financiamento de suas operações e o alcance do sinal.

Assim como a mídia comunitária, as emissoras de televisão, rádio e portais online públicos do Brasil não possuem garantias de financiamento ou exigências de profissionalização de seu corpo profissional, elemento apontado por Dahl (2015) como crucial para impedir paralelismos. Por outro lado, o regulamento que cria e organiza a principal rede pública brasileira (BRASIL, 2008) transparece algum grau de inspiração na britânica BBC descrita por Rothberg (2011) e na japonesa NHK analisada por Nazareno (2020), duas emissoras consideradas como as principais redes públicas do mundo (BAGDIKIAN, 2018). Desconsiderado o contexto de parca audiência, dependência do governo e carência de recursos, pode-se tratar o regulamento da EBC como um precursor da cidadania na mídia. Logo no artigo 2º é estabelecida a função da emissora em ofertar conteúdos com pluralidade de fontes e programação com fins artísticos, educativos, culturais, científicos e informativos – o que não se nota em relação às emissoras privadas do país. A EBC de fato promove uma programação plural, mas de forma restrita ao seu reduzido público.

Observa-se que os canais generalistas de televisão aberta que – em oposição aos segmentados, como é o caso dos canais de conteúdo específico sobre agronegócio – possuem programação padronizada na forma e pouco diversificada no conteúdo. A exceção a esse modelo seria a própria rede EBC, que possui a diretiva de promover a diversidade em seu regulamento. Considera-se que os canais generalistas de televisão e rádio com sinal aberto devem seguir esses mesmos preceitos, pois atingem quase a totalidade do território nacional e são os seus conteúdos os mais acessados nos sítios online (MEDIA OWNERSHIP BRAZIL, 2021).

Por outro lado, ao invés de focar as emissoras de sinal aberto, a regulamentação brasileira dá atenção à diversidade e pluralidade nos conteúdos por assinatura (BRASIL, 2011), o exato oposto daquilo que se afere na Argentina (2009), onde as emissões sob demanda não recebem grande atenção do regulamento, tal como no México e em Portugal; e ainda mais diferente de África do Sul (1999),

Austrália (1992) e Japão (NAZARENO, 2020), países em que se compreende que a televisão e o rádio com sinais abertos devem ser voltados primeiramente às produções de interesse coletivo e atuar como promotores do bem-estar social, enquanto as emissoras de sinal sob demanda teriam a prerrogativa de segmentar ao máximo suas produções.

Outro elemento destacado no Brasil é o fomento à pluralidade de conteúdos a ser ofertado na internet pelo Marco Civil (BRASIL, 2014). Mas, como ressalta Tomasevicius (2016), essa lei não possui conteúdo normativo, o que faz com que suas disposições não contem com aplicabilidade³³.

Quadro 5 - Perspectivas para a pluralidade de programação na África do Sul

- | |
|---|
| a) ser variada e abrangente, fornecer informação balanceada, com conteúdo educativo e entretenimento que vá ao encontro das necessidades de toda a população sul-africana em termos de faixa etária, raça, gênero, religião, interesses e históricos; |
| b) ser variada e oferecer um conjunto de conteúdo sul-africano e análises [jornalísticas] sob a perspectiva nacional; |
| c) oferecer informações locais, regionais, nacionais e internacionais; |
| d) fazer com que os cidadãos recebam variados pontos de vista sobre assuntos de interesse público; |
| e) promover significativo espaço às produções independentes; |
| f) agir de acordo com o código de conduta da radiodifusão inscrito no IBA Act. |

Fonte: *Broadcasting Act*, 1992
Elaborado pelo autor.

Na África do Sul, os critérios para programação plural são estabelecidos no Broadcasting Act e em mais três regulamentos. As leis do país, que têm a característica de produzir meios para efetivar a cidadania dão notória atenção aos requisitos de pluralidade na mídia, tendo como objetivo central “assegurar a pluralidade de notícias, pontos de vista e informações e fornecer uma vasta gama de programas de entretenimento e educação”³⁴ (ÁFRICA DO SUL, 1999, s/p). Diferente do Brasil, esses elementos se estendem por todo o setor audiovisual do país, não sendo restritos à emissora pública ou à mídia comunitária. No capítulo II do

³³ Em março de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) colocou em discussão os artigos do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14) como maneira de articular freios aos promotores de discurso de ódio, incitação à violência e outros crimes.

³⁴ *Ensure plurality of news, views and information and provide a wide range of entertainment and education programmes - tradução nossa.*

Broadcasting Act é listada uma série de obrigações às emissoras licenciadas, como se destaca no quadro a seguir.

O que se percebe de forma mais nítida nos regulamentos sul-africanos do que nos demais é a preocupação com o fomento à cidadania, sobretudo com vistas aos setores historicamente subalternizados da sociedade. Esses requisitos são estabelecidos, inclusive, em forma de lista como obrigações dos requerentes de concessões de rádio ou televisão, que devem apresentar a maneira como serão atendidos. Além disso, as emissoras comerciais têm a obrigação extra de oferecer plural conteúdo de drama nacional, documentários e programas infantis com temáticas sul-africanas, além de promover temas de literatura e eventos sobre questões históricas do país.

Torna-se claro que, de todos os regulamentos analisados neste trabalho, o sul-africano é o que mais estabelece meios para promover a cidadania e prover a população com conteúdos considerados elementares para a prática democrática. Ao recuperar a linha teórica central deste trabalho, as disputas pela hegemonia, percebe-se que a África do Sul é o único país que consegue construir mecanismos que ofereçam a possibilidade para os grupos subalternizados emergirem na sociedade. Parte dessa vanguarda pode ser explicada pela atenção internacional voltada ao país nos anos 1990 com o fim do apartheid e as pressões populares por uma legislação inclusiva. Certa pressão internacional pela criação de regulamentos democráticos também ocorreu no Japão do pós Segunda Guerra Mundial, mas de forma coercitiva.

Embora a África do Sul tenha constituído uma rede de emissoras comunitárias com o objetivo de atender às necessidades informativas locais – o que não é notado em qualquer dos outros países aqui analisados – sua rede pública, à exemplo da NHK e da EBC, é submetida a ainda maior fiscalização e obrigações de conteúdo. A SABC deve contar com o mínimo de 80% de programas nacionais, sendo 30% de conteúdo local das sedes das emissoras (ÁFRICA DO SUL, 2000).

Em Portugal a pluralidade da programação também é um assunto caro aos pesquisadores da mídia e se reflete nos caminhos regulatórios elaborados nas últimas décadas. O regramento português dá maior atenção aos canais estabelecidos e à composição de sua grade de programação do que ao incremento do sistema de comunicação com o incentivo a novos meios de comunicação de

caráter diversificado e plural. Dessa maneira, os critérios para pluralidade da programação se estabelecem pela constituição e são organizados pelo Estatuto da ERC, pela Lei de Imprensa, pela Lei de Televisão, e na Diretiva do Parlamento Europeu de 2010.

Seguindo a hierarquia das leis, observa-se que a Constituição da República Portuguesa, em seu artigo 40, faz a primeira menção à pluralidade na mídia por meio da divisão de espaço para os partidos políticos com o chamado Direito de Antena. O parágrafo 1º destaca que partidos políticos, sindicatos e organizações sociais de âmbito nacional têm direito a tempo de exibição no serviço público de rádio e televisão. A exceção é que os partidos políticos só podem usufruir desse tempo caso não componham o governo.

Logo nesta primeira observação sobre o caso português é possível reconhecer um mecanismo que não só permite a pluralidade de visões, mas também coíbe o paralelismo político sobre o sistema público de televisão e oferece meios de ação contra hegemônica. O partido de situação já detém os recursos coercivos do Estado, bem como a base de sustentação civil que o proporcionou atingir a ocupação do poder pela via democrática e, desse modo, a regulamentação faz com que se abra espaço nos instrumentos hegemônicos (mídia) para a ressonância de discursos contrários à ordem estabelecida.

Essa garantia constitucional ao pluralismo político se estende aos diversos tipos de representação cultural, social e filosófica na sociedade portuguesa com o Estatuto da ERC e as leis de Televisão e Rádio (PORTUGAL, 2007a, p. 2; 2007b; 2010). As três leis repetem o preceito de “promover e assegurar o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das entidades que prosseguem actividades de comunicação social”. Ou seja, os três regulamentos que regem os meios de comunicação de Portugal se orientam a tornar abrangente a todos os modelos de emissora aquilo que a Constituição da República fixa apenas para a rede pública RTP. Todavia, diferente da África do Sul, não são estabelecidas cotas de programação, o que torna as determinações abertas à interpretação e à contestação.

Exemplos disso ocorrem na Lei de Televisão (PORTUGAL, 2007b), onde se vê a prescrição dos operadores liberarem espaço para produções regionais e locais, também a promoção de conteúdo informativo e cultural diversificado nos horários de

maior audiência e “percentagem maioritária” de conteúdo português em relação ao de outros países da União Europeia. Tudo isso sem indicar quanto espaço seria o ideal a ser liberado, como ocorreria a diversificação de conteúdo no horário nobre e quais as métricas para cálculo da referida percentagem maioritária de conteúdo português. Três anos depois da publicação da Lei de Televisão, foi promulgada a Lei de Rádio (PORTUGAL, 2010), que não corrigiu a adjetivação carente de dados, caindo exatamente nos mesmos lugares-comuns.

Centrado no conselho regulador da ERC, o regulamento prevê que a entidade realize a identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública “na perspectiva da defesa do pluralismo e da diversidade, podendo adotar as medidas necessárias à sua salvaguarda” (PORTUGAL, 2007a, p. 8). Esse elemento reitera a relação entre os conceitos de esfera pública (HABERMAS, 2014), opinião pública e hegemonia (GRAMSCI, 1999). O regulamento português reconhece a função da mídia como articuladora da opinião pública, disputada entre os diversos segmentos das sociedades civil e política. Sabendo-se que a conquista da hegemonia demanda a conquista da opinião pública – ou o posicionamento favorável da mídia em relação às suas pautas – o grupo que conseguir assegurar a produção cultural e informativa a seu favor, contará com vantagem em relação aos demais para atingir a condição de dirigente. A descrição gramsciana do papel do jornalismo como instrumento ideológico da sociedade civil é estendida, nas sociedades contemporâneas, às produções culturais e artísticas nos meios de comunicação, que Habermas (2016) também destaca serem parte ativa nos processos de auto-identificação dos sujeitos e formação de identidades. Considerados esses aspectos, quando os regulamentos portugueses ou de outros países se organizam de modo a garantir que perspectivas contrárias tenham oportunidade de veiculação, fazem o que Rua (2009) observa como uma das funções das políticas públicas, equalizar posicionamentos e demandas distintas de uma sociedade em busca de garantir a maior equidade possível entre sujeitos e comunidades.

Assim como em Portugal, na Argentina todos os meios de comunicação estão submetidos à obrigação de promover a pluralidade de ideias. A *Ley de Medios* deixa claro que

os meios de comunicação social, em todas as suas formas e regimes de propriedade, têm também um papel indispensável a desempenhar enquanto actores no desenvolvimento da sociedade da informação e

são considerados como um importante contributo para a liberdade de expressão e a pluralidade da informação (ARGENTINA, 2009, s/p.)³⁵.

Dessa maneira, seguindo o Aparato 8 da referida lei, a diversidade de identidades culturais, a diversidade linguística e a produção de conteúdo local são demandas que devem ser atendidas por todas as modalidades de emissoras. O regulamento argentino cita diversas vezes sua orientação de acordo com os preceitos levantados pela Unesco, e assim reforça a perspectiva dos meios de comunicação formadores de opiniões na esfera pública, devendo ter compromisso “con pluralidad de puntos de vista y debate pleno de las ideas” (ARGENTINA, 2009, s/p.).

A exemplo da África do Sul, que ratifica o direito das comunidades nativas em produzir conteúdo para a mídia em suas próprias línguas, a Argentina faz o mesmo no artigo 9º da *Ley de Medios*, reconhecendo o idioma guarani como oficial da transmissão televisiva e radiofônica dos meios indígenas. Acima de tudo, reconhece-se que essa integração dos povos originários por meio de produções midiáticas em seu idioma e sobre sua cultura é elemento essencial para expressar a pluralidade de pontos de vista.

De maneira mais elaborada que Portugal e similar ao que ocorre na África do Sul, a Argentina vai além da mera indicação sobre a necessidade da mídia ser plural e cria, no artigo 67, uma cota de produções nacionais a serem exibidas. A lei estabelece que todos os licenciados devem estrear ao menos oito filmes de longa metragem nacionais por ano e ao menos três filmes nacionais feitos para a televisão, de preferência que tenham sido feitos por produtores independentes. Entretanto, para além da questão fílmica, nada mais é proposto pela legislação argentina que difira da portuguesa, inclusive com requisitos de programação que atendem aos mesmos fins.

Observada a questão da pluralidade, é reforçada a semelhança entre México e Brasil, uma vez que os dois países contam com disposições sobre a pluralidade, mas sem qualquer critério a ser cumprido. No México, a radiodifusão é considerada um serviço público de interesse geral e o Estado deve garantir que seja prestado com pluralidade e respeito à identidade nacional. Assim como as disposições

³⁵ “los medios de comunicación, en todas sus modalidades y regimenes de propiedad, tienen también un cometido indispensable como actores en el desarrollo de la sociedad de la información y se considera que son un importante contribuyente a la libertad de expresión y la pluralidad de la información” - tradução nossa.

constitucionais brasileiras, não se verifica a regulamentação do texto constitucional nas leis do país. Para não cair em generalizações, vale destacar que o tema é citado na declaração de princípios do órgão regulador, mas novamente como um imperativo a ser normatizado. Já as emissoras públicas e comunitárias, a exemplo do Brasil e da Argentina, são imbuídas de desenvolver programações culturais, artísticas, educativas e científicas plurais.

Por fim, cabe destacar os dois cenários que discrepam dos demais em todos os sentidos. O *Broadcasting Act* (AUSTRÁLIA, 1992) não oferece apoio aos meios de comunicação não hegemônicos, e sua única garantia de pluralidade é a determinação de que todos os modelos de mídia devem oferecer programação plural, sem nada mais descrever. No Japão (1950a), que acompanha a Austrália na idiosincrasia, apenas a NHK é instada a produzir programas que atendam ao critério da pluralidade de vozes e pontos de vista. Entretanto, no caso japonês isso é fácil de compreender, uma vez que a legislação foi formulada em um período em que existia apenas a rede pública de rádio e televisão. Entretanto, diferente do que se afere no Brasil e em outros países, o *Broadcasting Act* (JAPÃO, 1950a) introduz obrigações à NHK acerca de conteúdos a serem veiculados, mas sua forma e enquadramento são reservados à decisão do corpo editorial da emissora, sendo vedada a interferência do governo. Esse ponto pode gerar controvérsia se lido em paralelo com o item C da primeira seção analítica, que trata dos paralelismos político e econômico, pois o Primeiro Ministro é impedido de interferir na NHK, mas ao mesmo tempo é ele quem indica seu diretor, o que levanta dúvida sobre a real independência editorial da empresa.

Austrália e Japão ficam ainda mais próximos quando se observa a relação que os dois países têm com o conceito de bem-estar social integrado à mídia. Desse modo, compreende-se que a noção de pluralidade diretamente expressa e debatida nos regulamentos de outros países, nestes recaia sobre a função social exercida pela NHK, pela ABC/SBC e emissoras comerciais em menos grau.

E) Radiodifusão promotora do bem-estar enquanto serviço público

Quando se observa o quadro de cada um dos países, torna-se perceptível que quanto maior a função social que se atribui aos meios de comunicação, mais se

trabalha na promoção de conteúdos voltados à qualificação da cidadania. À exceção de Brasil, Argentina e Portugal, todos os outros países tratam a comunicação como um serviço público promotor do bem-estar social e que deve cumprir com requisitos reconhecidos como inerentes a tal finalidade. Ao passo que cinco dos sete países considerados neste trabalho tomam a comunicação como agente do bem-estar social, nota-se que suas políticas públicas caminham em dois sentidos principais, à exceção do México: 1) valorização da mídia pública e/ou comunitária, e 2) atribuição de responsabilidade social aos concessionários dos serviços de radiodifusão.

O Japão, dentre os sete países, o que deixa mais clara a função da NHK enquanto promotora principal de programas voltados ao bem-estar social, literalmente citado *Broadcasting Act* (JAPÃO, 1950a) como plurais, diversificados e que atendam às demandas informativas e culturais da sociedade civil. A produção de conteúdos, vale o destaque, não é o único mote da emissora pública, que também é responsável pelo desenvolvimento de formatos desses programas e de tecnologia de comunicação e informação, disponibilizada de forma gratuita às demais emissoras do país com o objetivo de qualificar a produção midiática. Logo nas disposições iniciais do referido regulamento, é delineado o papel dos meios de comunicação em promover o bem-estar social por meio do desenvolvimento tecnológico e de produções que contribuam para uma democracia saudável, ressaltando a responsabilidade editorial dos emissores. Esses elementos são os princípios que norteiam todas as disposições do documento que, inclusive, se estendem às emissoras comerciais do país no que diz respeito aos conteúdos jornalísticos (NAZARENO, 2020).

Entretanto, a lei japonesa deixa uma lacuna que é a compreensão sobre o que seria uma democracia saudável na perspectiva proposta pela lei. O Japão recém-saído de uma ditadura imperialista quando a lei foi escrita não contava com uma base histórica para subsidiar esse conceito, ficando a interpretação aberta e suscetível a desvios.

Sem a lacuna interpretativa que existe no Japão, mas com problemas estruturais no sistema já descritos nas seções precedentes, a Austrália também alicerça seu sistema de mídia na perspectiva do bem-estar social. Mais especificamente, o país considera a necessidade de trabalhar em escala nacional

com o serviço público de radiodifusão – o único com tal prerrogativa de cobertura com ABC e SBS. No sistema australiano, é determinada a reserva de espectro para emissoras que realizem cobertura voltada ao interesse público e à difusão de ideias plurais, nominalmente citado o serviço público em paralelo com as emissoras comunitárias, cabendo à direção da ACMA deliberar se novas áreas de cobertura serão concedidas, neste sentido, às emissoras da rede pública ou para uma nova emissora comunitária.

Observado por esse prisma, o objetivo primeiro do regulamento sul-africano é fomentar uma série de elementos que constituem o estado de bem-estar, como contribuir para a democracia e desenvolvimento da sociedade, equidade de gênero, educação, além de enriquecer a produção cultural, social, política e econômica do país. Esses preceitos são atribuídos a todas as emissoras do país, mas com especial foco na rede pública SABC, a qual é delegada a salvaguarda desses elementos.

O serviço público de comunicação na África do Sul segue a linha da britânica BBC devido ao histórico colonial do país, e à exemplo do Japão, é municiada para servir como uma instituição do país que se mantenha fiel aos seus princípios mesmo quando as tendências da mídia comercial seguirem em outro sentido. E em seus princípios não consta a busca por lucros, mas sim pela oferta de serviços considerados necessários, como um variado conjunto de notícias, inclusive produzidas nos seis principais idiomas do país e sob pontos de vista equitativos de homens e mulheres. Dessa maneira, o serviço público de comunicação do país atende aos princípios aos quais se propõe, de produzir conteúdo plural e que atenda às necessidades informativas e culturais mais variadas dos cidadãos.

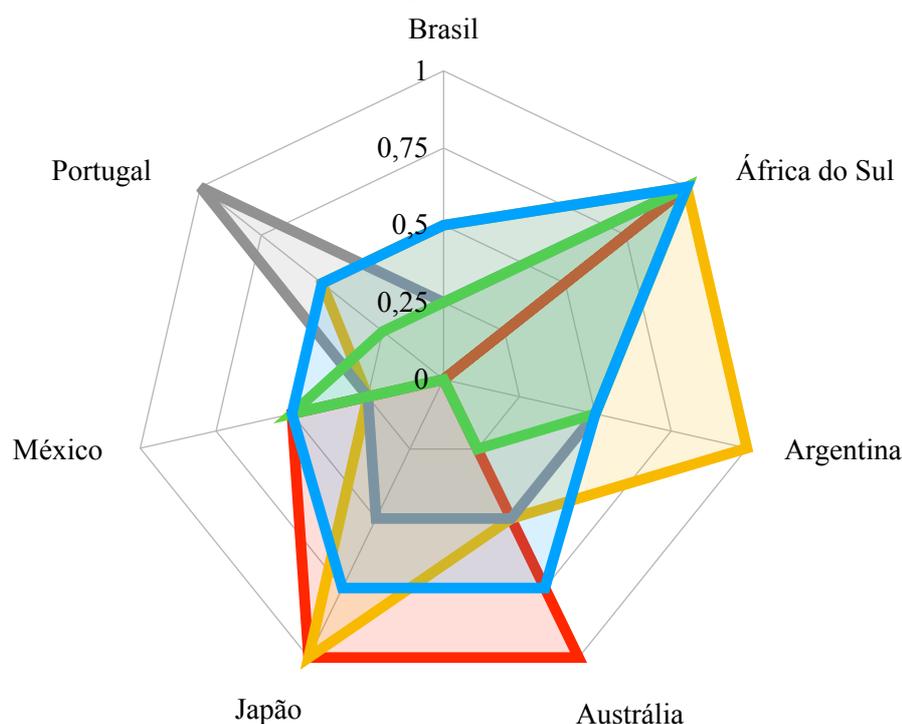
Diferente dos outros países, o México atribui o caráter de serviço público voltado ao interesse geral dos cidadãos à mídia logo em sua constituição, no artigo 6º. Assim como na África do Sul, o Estado é considerado o ente garantidor de que o serviço público seja prestado com pluralidade e respeito à identidade nacional, inclusive com a criação de um Conselho Cidadão, que integra o órgão regulador do país, e tem como objetivo observar o cumprimento, além de propor, das políticas voltadas à inclusão e ao bem-estar social. Entretanto, na prática, essa garantia do Estado não se estende aos meios de comunicação comerciais, que são a ampla maioria do país, dominam as audiências e possuem os maiores recursos para

produções. São as emissoras públicas do país as únicas responsáveis por produzir conteúdos descentralizados da lógica hegemônica comercial e que atendam às demandas cidadãos de expressão cultural e qualidade informativa.

O próprio código de conduta dos trabalhadores do *Instituto Federal de Telecomunicaciones* determina que a atuação de seus servidores deve ser voltada ao “melhoramento da qualidade de vida e das oportunidades de desenvolvimento para todos os mexicanos”³⁶ (MÉXICO, 2013). O que deixa registrado o compromisso

- Normas contra preconceitos
- Espaço de fala às minorias
- Apoio aos meios comunitários e programação local
- Programação plural
- Serviço público como agente do bem-estar social

Gráfico 5 - Perspectivas para a cidadania nos regulamentos



do sistema público de comunicação em promover a integração da sociedade e o desenvolvimento humano por meio de suas produções.

No Gráfico 3 é exposto um modelo visual das regulamentações sobre a mídia a fim de garantir a promoção e o respeito à cidadania na mídia. Para cada categoria é atribuído valor 0 caso não exista um código que trate do tema nem seja naturalmente colocado em prática. Já 0,25 vai para aqueles que possuem a norma,

³⁶ "mejoramiento de la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos" - tradução nossa.

mas não é efetiva. Meio ponto (0,5) para a efetividade parcial, 0,75 para aqueles que não possuem normativa mas os preceitos são efetivados e 1 ponto para os que possuem código e efetividade.

Com as informações expressas no Gráfico 3, torna-se visível que em termos de cidadania na mídia, os esforços da África do Sul atingem a nota máxima possível em todos os itens, seguida pelo Japão em dois deles e por Argentina, Austrália e Portugal em um. Ainda que a valência 1 para Portugal no quesito de apoio aos meios comunitários e programação local possa ser contestada pela não efetividade das normas que garantem espaço de fala às minorias sociais, vale o friso de que a leitura de cada categoria deve ser individualizada em primeiro plano. Do mesmo modo, a efetividade parcial dos espaços de fala das minorias em todos os países ocorre pela prevalência da mídia comercial fechada a resoluções cidadãos, restando apenas ao serviços público e comunitário a efetivação desses preceitos.

Também se observa de forma positiva os países que atingiram pontuação 0,75, mas com cautela. É positivo porque demonstra que independente de haver uma norma formalizada, os preceitos são organicamente adotados pelo sistema. Por outro lado, a inexistência de um regulamento formalizado pode dar margens ao descumprimento desses preceitos a qualquer tempo, bem como a disputas judiciais que abram precedente legal e doravante exijam um regulamento para proteger o sistema.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES PARA UM POSSÍVEL MODELO REGULATÓRIO DA MÍDIA BRASILEIRA

As discussões empreendidas neste trabalho mostram que as regulamentações para a mídia no Brasil e nos demais países configuram um campo aberto de discussão, isto é, não são modelos acabados e livres de contradições internas – embora nem todos, como é o caso do brasileiro, estejam abertos ao acompanhamento e revisão sistemática de seus alcances.

O objetivo central deste trabalho foi investigar sob perspectiva comparada, os elementos dos regulamentos para a mídia de cada um dos sete países, e assim aferir como contribuem para o exercício da cidadania e democratização da mídia. Partiu-se da perspectiva da mídia como espaço central de discussão na esfera pública (HABERMAS, 2014) e, além disso, como ambiente onde ocorre a disputa pela hegemonia (LIGUORI; VOZA, 2017), isto é, em meio aos debates da sociedade civil, parte constituinte do Estado. Sendo os meios de comunicação caros à democracia e ao mesmo tempo objeto de cobiça de corporações e grupos políticos que almejam o poder, a pesquisa estabeleceu parâmetros para analisar como a mídia pode proporcionar insumos à cidadania.

Consideradas as regulamentações de cada um dos países, constatou-se que os princípios da cidadania na mídia são expressos em algum grau em todos os países, mas de forma pormenorizada apenas naqueles que sofreram profundas alterações sociais e políticas no sentido da democratização ou onde a sociedade civil travou movimentos contra hegemônicos duradouros e contaram com apoio político para efetivação de suas pautas, como são os respectivos casos de África do Sul, Argentina e Japão. Os outros países, como se observou, possuem diretivas que atentam para os critérios de cidadania na mídia, mas sem a ênfase ou mecanismos de efetivação dos três supracitados.

Aliada às características da cidadania, o segundo objetivo orientou a análise das regulamentações sob a perspectiva da democratização da mídia e, tal como em todos os eixos analíticos, tomando-se como base as discussões gramscianas de hegemonia para abalizar a discussão. Em primeiro movimento, percebe-se que em todos os países, a propriedade da mídia é concentrada, o que pode levar a impactos sobre a pluralidade das produções informativas e culturais. Ao mesmo tempo se nota que África do Sul, Austrália e Japão carregam a herança britânica sobre seus

sistemas de mídia, isto é, países em que há poucos empecilhos para empreendimentos privados nas comunicações, mas com o resguardo da radiodifusão aberta ser primariamente delegado às emissoras públicas. A característica de fortes emissoras públicas provedoras de conteúdos plurais e afastados da lógica estritamente comercial também é aliada a políticas mais amplas e a uma cultura de participação da sociedade civil nos debates públicos, como Dahl (2015) chama atenção. Enquanto isso, Brasil, Portugal³⁷, Argentina e México foram majoritariamente influenciados pelo modelo estadunidense, descrito por Bagdikian (2018) como um modelo pouco democrático, dominado pelo dinheiro e voltado a dar visibilidade e perpetuar as perspectivas hegemônicas na produção simbólica e dominação política.

Sociedades como as do Brasil, Argentina, México e África do Sul, nas quais a desigualdade entre ricos e pobres é notável (MENDEL; SOLOMON, 2011) são terreno fértil para a criação de hegemonias deletérias e excludentes devido às diferenças de poder aquisitivo, que tendem a afastar a grande maioria da população dos ambiente de decisão sobre os assuntos públicos, como pontua Dahl (2015). Desse modo, cabe às políticas públicas elencadas por Howlett et al (2013) a função de equacionar essas diferenças e promover regulamentações inclusivas, como se fez na Argentina e na África do Sul, ainda que com dificuldades para efetivação dos textos legais. Dahl (2015, p. 94) também observa que o papel dos meios de comunicação, em especial o jornalismo, em sociedades mais inclusivas é historicamente notório. Atribuindo isso à premissa de maior participação cidadã nas decisões políticas em todas as esferas. Já a Austrália, o Japão e Portugal se caracterizam por maior homogeneidade social do que África do Sul, Argentina, Brasil e México. Para Dahl (2015, p. 114) esse é outro elemento que leva a sociedade civil destes últimos países a despender maiores esforços em busca do aumento da democratização, uma vez que o elemento poliárquico se mostra mais simples de aplicar em culturas homogêneas.

O terceiro objetivo de análise contemplado foi o de verificar a existência de mecanismos que evitam os paralelismos político e econômico sobre a mídia. A análise das regulamentações seguiu ao encontro do que Shumpeter (1984) e

³⁷ Embora Portugal conte com uma emissora pública renomada, a RTP, a pesquisa bibliográfica apresentada no item 4.6 mostra que a RTP não figura como uma instituição sedimentada, inclusive com o campo das comunicações sofrendo constantes pressões dos conglomerados de mídia que atuam no país.

Habermas (2014) pontuam em relação às características do embate de forças nas sociedades modernas. Em todos os países há consideráveis movimentos nas políticas para impedir a ação do Estado no sentido de coagir ou de orientar a linha editorial dos meios de comunicação. Mecanismos que impeçam essa forma de paralelismo político são considerados essenciais por Hallin e Mancini (2010), que descrevem o histórico de autoritarismo estatal em diversos países. Entretanto, a análise permite observar que o mesmo esforço legislativo não ocorre no sentido de inibir a atuação de grupos de alto poderio econômico, aos quais a mídia comercial fica suscetível. O justo zelo que os regulamentos têm em relação à atuação do Estado é deixado de lado no momento de regular a atuação do mercado, o que Shumpeter (1984) destaca como prevalência dos ideais neoliberais sobre as sociedades contemporâneas e Habermas (2014) chama de colonização privada da esfera pública. Ou seja, os ambientes deontologicamente pensados para o debate de ideias livre de quaisquer pressões externas se tornou, na prática, o local de produção e reprodução das relações de dominação hegemônica (MORAES, 2016). Uma linha auxiliar para essa compreensão é fornecida por Pochmann (2017), que denuncia uma espécie de criminalização da atuação do Estado em detrimento do endeusamento do mercado e da iniciativa privada, que em parte substancial seria promovido pela mídia comercial.

A divisão do estudo em três eixos analíticos permitiu compreender de forma isolada cada uma das variáveis que compõe o cenário da mídia de cada um dos países. Com isso, demonstrou-se que a construção de um ambiente midiático democrático e cidadão é perpassada pelos embates hegemônicos. Mais especificamente, quando se lança o olhar aos elementos trabalhados em cada seção analítica, torna-se perceptível a necessidade do trabalho de regulamentação conjunta nas três frentes de análise para que se promova uma modificação estrutural no modelo de mídia adotado em cada país.

Em relação à primeira seção analítica, focada em hegemonia e esfera pública, percebe-se que todos os países atuam para impedir o paralelismo político sobre os meios de comunicação, com a única regulamentação maleável nesse sentido sendo a japonesa, que atribui a escolha da diretoria da rede pública NHK ao Ministro das Comunicações. De forma inversa, as garantias legais contra o paralelismo econômico se mostram robustas apenas na África do Sul, que privilegia

o sistema descentralizado de mídia comunitária, ainda que na prática o país conte com concentração de audiência em duas redes privadas e na rede pública de alcance nacional. Nos demais países, as normas contra interferência econômica sobre os meios de comunicação existem, mas não são necessariamente efetivas, da mesma maneira que as regras anti monopólio não atingem efetividade plena em qualquer dos países analisados. Já no que diz respeito às normas para concessões e renovação de licenças, Portugal, Argentina, África do Sul e Austrália propõe objetivos tangíveis e os efetivam, diferente de Brasil, México e Japão. Nos dois primeiros há normas cujas efetividades não são atestadas, enquanto que o Japão conta com um sistema fechado de mídia, que repele novos participantes.

Já na segunda seção analítica, que se volta à democracia e políticas públicas, percebe-se que as garantias à liberdade de imprensa são difundidas por todos os países, com Brasil, África do Sul, Argentina e Japão a estabelecendo de forma clara e fomentando mecanismos para que seja efetivada. Já em Portugal e na Austrália, percebe-se efetiva liberdade de imprensa, mesmo que não seja pontuada de forma clara e direta nas regulamentações. Já no México, embora existam indicações legais para a garantia da liberdade de imprensa, questões como o cenário midiático conturbado, ataques aos jornalistas e inexistência de mecanismos de proteção da liberdade de imprensa impossibilitam atestar sua efetividade.

No mesmo eixo de análise está presente a questão do órgão regulador, sua efetividade e jurisprudência. Novamente a atuação plena só é percebida na África do Sul, onde o Icasa conta com autonomia, jurisprudência e efetividade. Extremo oposto dos quadros japonês e brasileiro, que não contam com órgãos reguladores. No Japão isso não é levantado por pesquisadores como um anseio da sociedade civil, mas no Brasil os debates sobre a criação do órgão remontam aos anos 1970, sem que nunca tenha saído do papel. Já em Portugal, Austrália e Argentina há órgãos reguladores, mas sem jurisprudência ou efetividade plenas, como na África do Sul, ficando estes dependentes de deliberações políticas para suas atuações. O México, por sua vez, constitui um caso à parte, pois possui um órgão regulador constitucionalmente referendado e, na teoria, independente do governo. Entretanto, o IFT não conta com jurisprudência para deliberar sobre conflitos e, na prática, não efetiva suas incumbências de fazer cumprir o regramento contra monopólios e oligopólios.

Por fim, a última seção analítica contempla as políticas públicas voltadas à cidadania na mídia. Nesse quadro novamente se percebem Brasil e México aquém dos avanços internacionais. Os dois países, assim como Portugal e Argentina, possuem normativas que coíbem a propagação de preconceitos na mídia, mas sem que possa ser atestada efetividade absoluta, como elencado no capítulo 4. Do mesmo modo, Brasil, Portugal e Austrália possuem regras voltadas a garantir espaço de fala às minorias sociais na mídia, mas em nenhum dos casos se percebe a efetividade dessas normas, sendo apenas no México e na Argentina notada a efetividade parcial e apenas na África do Sul, total. Neste ponto destaca-se que o país africano é o que levanta mais preocupações em relação à cidadania na mídia, estabelecendo não apenas diretrizes a serem cumpridas, mas formas de efetivação.

Já no que diz respeito ao apoio aos meios de comunicação comunitária, independente e/ou à programação local, Portugal e África do Sul despontam como os principais incentivadores de produções externas aos meios de comunicação hegemônicos, com cotas para programas independentes em horários de grande audiência. Argentina, Austrália e Japão também desenvolveram meios de fomentar produções audiovisuais diversificadas, mas sem expressar garantias claras de que serão veiculadas e que atingirão o público a que se destinam. Já Brasil e México novamente ganham destaque negativo, isso porque nos dois países, assim como na questão do espaço de fala às minorias, existem regulamentos que fomentam sua aplicação, mas ficam restritos às emissoras públicas, sem audiência massiva e constantemente alvos de paralelismo político.

Quando se trata de mecanismos que promovam uma programação plural, ou seja, que atenda a função da mídia em promover jornalismo de interesse público sob diferentes perspectivas ideológicas e que siga além da produção noticiosa, preconizando a pluralidade de visões também na seara das artes e do entretenimento, algumas relações podem ser descritas.

No Japão e na África do Sul, a pluralidade na mídia é de responsabilidade central dos sistemas públicos de comunicação, NHK e SABC respectivamente. As duas culturas com significativas diferenças entre si se aproximam ao definir as comunicações como parte de um amplo programa de bem-estar social e, com isso, desenvolvendo e difundindo programações inovadoras e que abrangem as diferentes vertentes de pensamento e forma de viver de seus países. Já outros dois

países, Austrália e Argentina, possuem regulamentos com entendimentos diferentes: na Austrália a mídia também é tomada como agente do bem-estar social, mas os requisitos para a pluralidade de programação ficam à mercê de iniciativas particulares das emissoras, enquanto na Argentina ocorre o oposto, com uma série de exigências para promover a pluralidade ao mesmo tempo que a comunicação não é considerada como parte do complexo de bem-estar social.

Já no México, os dois elementos estão presentes, mas em virtude do duopólio privado de mídia do país e dos entraves à atuação aos meios de comunicação indígenas e comunitários, não é possível afirmar que as normas previstas no regulamento da LFRT sejam efetivos. O mesmo, nesse sentido, pode ser dito em relação aos requisitos para programação plural em Portugal, que existem mas a própria ERC atesta não serem efetivados. O Brasil, na contramão de todos os outros, não estabelece perspectivas objetivas para pluralidade na mídia ou a considera como parte de um projeto de bem-estar social.

Com base nas experiências internacionais, nas coisas que deram certo e nas que os sistemas não funcionaram, é possível apontar aprendizados que o Brasil pode absorver para a criação de um marco regulatório concatenado com as demandas do século XXI. O primeiro movimento tende a ser a discussão no âmbito da sociedade civil sobre a nova proposta de regulamentação, primeiramente tratando das questões materiais que envolvem a produção midiática e, somente em segundo momento, partindo-se para avaliação do conteúdo. Isso porque é necessário compreender que estabelecer novas dinâmicas de programação em um sistema que permanece inalterado é um investimento sem estimativa de retorno.

A reorganização do regulamento, como o CBT, deve ocorrer sem que se esqueça de também criar e garantir independência funcional e estrutural a um órgão regulador – coisa que o Brasil possui expertise e reconhecimento internacional em fazer, como é o caso da Agência Nacional de Aviação Civil. Afirma-se essa necessidade porque a existência de um regulamento sem um órgão que atue em sua função (ou vice-versa) em um país crivado de disputas pela hegemonia é algo inócuo, como se percebe em relação ao CBT. Neste sentido chama atenção a pauta que corre desde março de 2023 no Congresso brasileiro com a discussão do Projeto de Lei (PL) das *Fake News*, que objetiva coibir e punir a propagação de mentiras em

sites e redes sociais – isso não sem sofrer com as pressões das grandes empresas de tecnologia, *Google*, *Twitter* e *Meta*, que organizaram uma frente de resistência virtual ao projeto combatida pela Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (ZAIA, 2023). A existência de um órgão regulador exclusivo para policiar a questão da mídia online era proposto, mas foi retirado do texto por conta de pressões de parlamentares de extrema-direita e das próprias *big techs*.

Mas a criação de um órgão regulador é apenas um dos procedimentos necessários à democratização da mídia no país, ainda que seja essencial. Outra ponderação necessária é sobre a quantidade de licenças permitidas a um mesmo grupo de comunicação, hoje limitada apenas de maneira formal pelo CBT. Vê-se a necessidade de impedir que a formação de cadeias de emissoras prejudique a produção de conteúdo local ou que tais cadeias se valham de poderio financeiro para frustrar a concorrência, tanto na radiodifusão aberta quanto na de sinal restrito e na internet – caso que se destaca com as Organizações Globo, que privam o sinal de eventos esportivos nacionais. As experiências de Austrália, Japão e África do Sul se mostram valiosas no sentido de promover a concorrência e a visibilidade a eventos de interesse público, mesmo em seus contextos de concentração de propriedade.

As garantias contra os paralelismos político e econômico são, também, pertinentes. Embora o Brasil já possua o necessário para evitar o paralelismo político sobre a programação da mídia comercial, é necessário impedir que o tráfico de influência política siga influenciando os editais de concessão, além de afastar a EBC da influência do poder político ao mesmo tempo que seja mantido o resguardo em relação aos interesses do mercado, o que afastaria o paralelismo econômico da EBC, mas não das outras emissoras. Eis um problema a ser debatido no âmbito da regulamentação, uma vez que o modelo de mídia que se constituiu no Brasil desde a chegada do rádio é eminentemente comercial. Portanto, torna-se notório o ensejo pela estruturação de sistemas público e comunitário de comunicação para fazer frente à mídia privada, principalmente no que diz respeito ao fomento à mídia comunitária. As emissoras comunitárias no Brasil dependem de doações para a manutenção de suas atividades, sem ter possibilidade de investir na elaboração de conteúdos e na remuneração de um quadro profissional ampliado. Diferente é o quadro da mídia comunitária de outros países, com o da África do Sul, onde

fomenta-se o desenvolvimento de emissoras comunitárias e, mais recentemente na Argentina com o início de incentivos à atuação desse ramo de mídia.

Com a estrutura traçada, passa a ser factível projetar a regulação de conteúdo, as obrigações de programação que recaem sobre cada modelo de emissora, sua difusão de conteúdo online e as regras que nortearão o funcionamento das empresas de tecnologia acima citadas.

Alguns elementos percebidos nas políticas de outros países podem ser úteis para aumentar a capacidade de alcance de discursos contra hegemônicos, promover a democratização da mídia e o conjunto democracia e cidadania através da mídia. Entre esses elementos, destacam-se os espaços de fala destinados aos partidos políticos de oposição ao governo e aos sindicatos de trabalhadores garantidos em Portugal, assim como as oportunidades criadas na África do Sul para que grupos subalternizados publiquem conteúdos com suas perspectivas. Também no sentido de ampliar a participação da sociedade civil na mídia que ela própria consome, percebe-se profícua a experiência japonesa de conselhos populares fiscalizando a atuação e sugerindo pautas às emissoras.

Outra iniciativa, que embora não seja efetivada em seu próprio país pode se tornar profícua no Brasil é a reserva de espectro às comunidades indígenas, como prevista no México. Essa iniciativa que, em partes, é também adotada pela Argentina com a valorização do idioma guarani, abre a possibilidade de diálogo com comunidades historicamente isoladas e sem representatividade não-estereotipada na mídia. Com o mesmo objetivo de tornar o sistema tangível a grupos historicamente subalternizados, é prudente pensar em mecanismos para financiar e difundir o modelo de comunicação comunitária, como se percebe na África do Sul.

Já da Argentina, dois elementos são pertinentes à consideração brasileira. O primeiro deles é a necessidade de uma coalisão política e social em torno do objetivo de reformar as comunicações, como se percebeu no país vizinho nos movimentos que levaram à aprovação da *Ley de Medios*. O segundo é que mesmo em um cenário de disputa de narrativas pela hegemonia, como ocorreu e ainda ocorre entre os conglomerados de mídia e a sociedade civil, é possível paulatinamente promover a diversificação da propriedade da mídia com a criação de novos meios (universitários, comunitários e públicos) com estatutos voltados à programação plural fiscalizados por um órgão regulador.

Além das possibilidades de regulamentação, a abordagem teórica desta pesquisa permitiu observar a onipresença das disputas pela hegemonia em todos os sete países analisados, cada qual com sua especificidade, e como essa disputa é permeada pela colonização privada da esfera pública, ou seja, pela prevalência do capital privado e das pautas que este carrega em detrimento dos interesses e necessidades sociais, cidadãos e democráticos. Em todos os casos, conglomerados de mídia são dominantes na audiência e no faturamento, com destaque para Brasil, México, Portugal, Austrália e Argentina, onde os interesses desses grandes grupos empresariais interferem na política não somente com a cobertura e pressões que exercem, mas também com interferências diretas junto a parlamentares e governantes, o que transparece que o poder da mídia se confunde com o poder político dominante.

Pontua-se, também, que esta dissertação deixa flancos abertos para avanço em pesquisas futuras, tanto por questionamentos que surgiram no decorrer do estudo quanto por fatores transversais à discussão, mas que nela interferem e sofrem interferência por qualquer modificação no cenário.

Destaca-se a baixa incidência de produções científicas comparando países de continentes periféricos com o Brasil. Mesmo em relação ao México, são poucas as produções, com o volume caindo vertiginosamente conforme se lançam olhares para o continente africano, Ásia e Oceania. Desse modo, esta pesquisa dá os primeiros passos neste sentido e vislumbra incentivar novas empreitadas, uma vez que o trabalho de comparação colabora para expor contrastes, falhas, acertos e novas perspectivas.

Embora não tenha sido tema central de debate nesta dissertação, as produções veiculadas ou feitas exclusivamente para a internet merecem olhar crítico, ainda mais em um momento da história em que o acesso à tecnologia se tornou popular tanto para receber informação quanto para emitir de forma descontrolada. Da mesma maneira, novos conglomerados de mídia surgiram nas duas últimas décadas, alinhando-se com os já existentes em alguns espaços e disputando mercado em outros. Aferir como diferentes sociedades têm encarado a questão é um procedimento que pode gerar desdobramentos pertinentes ao trabalho regulatório no Brasil.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. **Constitution of Republic of South Africa**. Promulgada em 10 de dezembro de 1996. Pretória, 1996.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 20852, de 2 de fevereiro de 2000. To give effect to the constitutional right of access to any information. **Government Gazette**, Cape Town: Office of the Presidency, ano 2000, v. 416, 2 fev. 2000.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 4 de 1999, de 30 de junho de 1999. Cria o Broadcasting Act. **Government Gazette**, Pretória, 30 jun. 1999.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 153, de 30 de setembro de 1993. Cria o Independent Broadcasting Authority Act. **Government Gazette**, Pretória, 30 set. 1994.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 153, de 1 de janeiro de 1993. Cria o Independent Broadcasting Authority. **Government Gazette**, Cape Town: Office of the Presidency, ano 1993.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 13, de 1 de maio de 2000. Dissolve o Independent Broadcasting Authority e o South African Telecommunications Regulatory Authority e cria o Independent Communications Authority of South Africa. **Government Gazette**, Cape Town: Office of the Presidency, ano 2000, 1 maio 2000.

ÁFRICA DO SUL. Lei nº 33.296, de 14 de junho de 2010. Dispõe sobre o Class Broadcasting Licences. **Government Gazette**, Pretória: Office of the Presidency, 14 jun. 2010.

AGÊNCIA SEBRAE. **Mercado audiovisual cresce 153% em oito anos**. Diário do Comércio, 2016. Disponível em: <<<https://dcomercio.com.br/publicacao/s/mercado-audiovisual-cresce-153-em-oito-anos>>>. Acesso em 22 abr. 2023.

AGUIAR, Itamar. **1ª CONFECOM: os interesses em jogo**. Florianópolis: Ed. do Autor, 2014.

ANGELOPOULO, George; POTGIETER, Petrus. Concentration of media ownership in South Africa. **African Journal of Communication**. vl. 1, n. 2, 2013.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Sancionada em 15 de dezembro de 1994. Buenos Aires, 1994.

ARGENTINA. Lei nº 27.078, de 18 de dezembro de 2014. Ministério da Economía y Finanzas Públicas. Cria a Ley Argentina Digital. Buenos Aires: **Diário de la República**, 18. dez. 2014.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Lafonte, 2017.

AUSTRÁLIA. **Australia Constitution**. Camberra: [s. n.], 1901.

AUSTRÁLIA. Lei nº 110, de 27 de maio de 1992. Cria o Broadcasting Services Act. **Office of Legislative**, Camberra, 27 maio 1992.

AUSTRÁLIA. Lei nº 32, de 10 de outubro de 2006. Cria o Broadcasting Services Amendment (Media Ownership Bill). **Parliament of Australia**, Camberra: 10 out. 2006.

BAGDIKIAN, BEN H. **O monopólio da mídia**: edição definitiva. São Paulo: Veneta, 2018.

BANDEIRA, O.; MENDES, G.; PASTI, A. org. **Quem controla a mídia?** Dos velhos oligopólios aos monopólios digitais. São Paulo: Veneta; Coletivo Intervezes, 2023.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena. Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 42, N. Especial 3, p. 41-53, novembro 2018.

BECKER, Maria Lúcia. **Informação, internet e cidadania na cidade de Curitiba**: a expressão local de um paradoxo mundial. Dissertação (Mestrado em Multimeios) – Instituto de Artes, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BECKER, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública e mídia: confrontos e convergências entre diferentes concepções. In: LUIZ, Danuta E. C. (Org.). **Sociedade Civil e Democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Editora, 2010.

BELDA, F.; PIMENTA, A. **Digital reduz desertos de notícia**. Projor/Voltlab Data, 2022. Online. Disponível em: <<https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vR-f5lMNo-MDPTZtQGLEmienJCFfkAxmqpRuL6lpg5o_g6vE9WnMuEu94wn0DeDspft7BGQNPxlvToC/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&ref=atlas.jor.br&slide=id.p1>>. Acesso em 22.abr.2023.

BEVEDER, Mônica Brun. **Questão social em tempos de hegemonia neoliberal**: a centralidade da mídia e o processo brasileiro de passivização. 2015. 204 f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Políticas Públicas de Comunicação Social e Liberdade de Expressão: Os casos da Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. **Cadernos PROLAM/USP**. Ano 11, vl. 1, 2012.

BIANCO, Nélia R. Del; ESCH, Carlos E. M. da C.; MOREIRA, Sonia V. Lei de Meios como estratégia de fortalecimento da radiodifusão pública: o caso da Argentina, do Equador e do Uruguai. **Revista Comunicação Midiática (online)**. Bauru/SP, vl. 9, n. 3, set/dez, 2014.

BOLAÑOS, Roberto Gómez. **Sem querer querendo**: memórias. Contagem, MG: Estética Torta, 2021.

- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Edições Graal, 1994.
- BORON, Atílio A. **O socialismo no século XXI: há vida após o neoliberalismo?** São Paulo: Expressão Polar, 2010.
- BOTMA, Gabriël. The Language(s) of Failure? Unequal Access to Journalism Education and Training at a Former Whites Only Afrikaans University of South Africa. **Journalism and Mass Communication Educator**. 67 (1), 2012.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**: seguido de A influência do jornalismo e Os Jogos Olímpicos. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BRASIL. Lei Nº 2.083, de 12 de novembro de 1953. Lei de Imprensa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov.1953.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o serviço de radiodifusão comunitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 1998.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 2011.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 ago. 1962.
- BRASIL. Secretaria-Geral. Lei nº 13.424, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 mar. 2017.
- BRASIL. Secretaria-Geral. Lei nº 13.649, de 11 de abril de 2018. Dispõe sobre o Serviço de Retransmissão de Rádio (RTR) na Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2018.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços públicos 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2008.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2002.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 abr. 2014.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Pesquisa Brasileira de Mídia**. Brasília, 2016.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia: de Gutenberg à internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BURKE, Peter; PALLARES-BURKE, M^a L. G. **Os Ingleses**. São Paulo: Contexto, 2016.

BUSSIEK, Hendrik. **A situação dos meios de comunicação social na África Austral**. Um panorama apresentado no seminário sobre a legislação dos meios de comunicação social na África Austral. Angola: Fundação Friedrich Ebert, s.d.

CICCARELLI, Roberto. Guerra de Posição. In: LIGUORI, Guido; VOZZA, Pasquale. **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo: 2017.

C-SCOTT, Marc. **How Australian content will survive in the Netflix era?** Business Insider Australia, 2016.

CHAMPAGNE. Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político**. Petrópolis: Vozes, 1996.

CHAU, David. **Telstra and News Corp. to merge Foxtel and Fox Sports by June**. ABC News, 2018. Disponível em: <ab.net.au/news/2018-03-06/foxtel-fox-sports-merger/9517102>. Acesso em: 23.nov.2021.

CAJÚ, O. de O. O STF e a regulação dos meios de comunicação social: a metalinguagem adotada pela Corte na decisão da ADPF 130/DF. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília, vl. 9, n. 1, p. 93-124, maio de 2017.

CALDAS, Graça. Políticas de Comunicação no Brasil: de Sarney a FHC. **Ensaio e Comunicação**, Campo Grande, Uniderp, v.1, n. 1, p. 39-48, abril, 1998.

CALDAS, Julia Klein. BEAKLINI, Bruno L. Rocha. Fernando Collor, proprietário e político: o uso da Gazeta de Alagoas como prática para o coronelismo eletrônico. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 178. Maringá, março de 2016.

CARDOSO, Viviane Lindsay. A alteridade aplicada para as políticas públicas de comunicação para a diversidade cultural. **Pol. Cult. Rev.**, vl. 9, nº 2, p. 704-725, Salvador, jun/dez, 2016.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os meios de Comunicação, a censura e a regulação de conteúdos no Brasil: aspectos jurídicos e distinções conceituais. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. Brasília, vl. 4, n. 1, p. 51-82, 2012.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo**. São Paulo: Andi; Cortez, 2008.

CELLARD, André. A análise documental. In: VÁRIOS AUTORES. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. Suas preocupações com o poder foram atualizadas. In: BAGDIKIAN, BEN H. **O monopólio da mídia**: edição definitiva. São Paulo: Veneta, 2018.

CORSETTI, Berenice. Análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos. **UNirevista** - vl. 1, n. 1: 32-46. Janeiro, 2006.

CORONEL, Sheila S. Corruption and the Watchdog: Role of the news media. In: NORRIS, Pippa. **Public Sentinel: news media & governance reform**. Washington DC: The World Bank, 2010.

COSTA E SILVA, Elsa. Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social. **Comunicação e Sociedade**. v. 11, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COMISSÃO DE EMPREGADOS DA EBC. **Censura e aparelhamento na Agência Brasil**, 2020. Online. Disponível em: <<<https://outraspalavras.net/outrasmidias/censura-e-aparelhamento-na-agencia-brasil/>>>.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DEMARCHI, Carlos Henrique. Tradição e modernidade: o sistema de comunicação japonês. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n. 52, 2021.

DEMOCRACIA. In: VÁRIOS AUTORES. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Librairie Larousse; Editora Nova Cultural Ltda, 1992.

DÓRIA, Palmério. **Honoráveis Bandidos**: um retrato do Brasil na era Sarney. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

DRAIBE, Sonia Miriam. Metodologia de análise comparativa de programas sociais. **CEPAL**. Santiago, 6-8 de maio de 1991.

ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES. Decisión Administrativa nº 682/2016. Buenos Aires: **Boletín Oficial**, Argentina, 2016.

ENTE NACIONAL DE COMUNICACIONES. Lei nº 26.522, de 10 de outubro de 2009. Cria a regulamentação dos Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2009.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **A diversidade sociocultural nos media, 2018-2019**. Lisboa: ERC, 2021b.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Relatório sobre a regulação 2020**. Lisboa: ERC, 2021a.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Relatório de observância do princípio de pluralismo político em 2020**. Lisboa: ERC, 2021c.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. **Sobre a ERC**. Online, 2022. Disponível em: <<https://www.erc.pt/pt/sobre-a-erc>>. Acesso em: 13.abr.2022.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Entidade Reguladora para a Comunicação Social. **Regulamento nº 835/2020**. Lisboa: ERC, 2020.

ENTIDADE PARA A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Entidade Reguladora para a Comunicação Social. **Estatuto da ERC**. Lisboa: ERC, 2007.

ESPÍRITO SANTO, Manuela. Entidades reguladoras: três décadas de reticências. **Comunicação e Sociedade**, v. 11, pp. 57-63, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 8.ed. São Paulo: Globo, 1989.

FRASER, Nancy. Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. **Ecuador Debate**, 1999.

GÁLVAN, Azucena Citlalli Jaso. México: estado de exceção sem ditadura, 1964-1982. **XVII Simpósio Nacional de História**. Natal/RN - 22 a 26 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1385664405_ARQUIVO_estado_de.pdf>. Acesso em: 03.ago.2021.

GARCÍA, Karina Sanchés. Sobre los derechos de las audiencias en Mexico. **Comunicación y sociedad - Nueva época**, n. 27, set-dez, 2016.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas: jornalismo e cidadania: estudo sobre as sociedades contemporâneas e o direito dos cidadãos a informação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

GONZÁLES, A. G. H. Control Constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad). **Apuntes Electorales**. Año XV, n. 54, jan-jun, 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 1**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere, volume 2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HADLAND, Adrian; THORNE, Karen. **The Peoples Voice: The development and current state of the South African small media sector**. Cape Town: HSRC Publishers, 2004.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Sistemas de Media: estudo comparativo – três modelos de comunicação e política**. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.

HAUSSEN, Doris Fagundes. Rádio Brasileiro: uma história de cultura, política e integração. In: BARBOSA FILHO; PIOVESAN e BENETON (org.) **Rádio – sintonia do futuro**. São Paulo, Paulinas, 2004.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INDEPENDENT COMMUNICATIONS AUTHORITY OF SOUTH AFRICA. **Dispõe sobre o Community Broadcasting Services Regulations**. Government Gazette, Sandton, 2019.

INDEPENDENT COMMUNICATIONS AUTHORITY OF SOUTH AFRICA. **Cria o Promotion of diversity and competition on digital terrestrial television regulations**. Government Gazette, Sandton, 2014a.

INDEPENDENT COMMUNICATIONS AUTHORITY OF SOUTH AFRICA. **Cria o Code for people with disabilities regulations**. Government Gazette, Sandton, 2014b.

INDEPENDENT COMMUNICATIONS AUTHORITY OF SOUTH AFRICA. **Cria o Icasa regulations on local television content**. Government Gazette, Sandton, 2006.

INNOCENTINI, Mário. **Estado e sociedade: contribuição para o estudo do conceito de hegemonia na obra de Antonio Gramsci**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar. Faculdade de Comunicação e Letras. Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 1972.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. **Código de conducta de los trabajadores del Instituto Federal de Telecomunicaciones**. Cidade do México: 2013.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. **Declaración de principios**. Cidade do México: 2013.

INTERVOZES. **Sociedade civil repudia novo episódio de autopromoção de Bolsonaro na TV pública**, 2020. Online. Disponível em: < <https://intervozes.org.br/sociedade-civil-repudia-novo-episodio-de-autopromocao-de-bolsonaro-na-tv-publica/> >. Acesso em: 23.mai.2023.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008.

JAPÃO. Act. nº 132 de 2 de maio de 1950. Cria o **Broadcasting Act**. Tóquio, 2 maio 1950a

JAPÃO. Act. nº 131 de 2 de maio de 1950. Cria o **Radio Act**. Tóquio, 2 maio 1950b

JAPÃO. **Constituição**: promulgada em 3 de maio de 1947. Tóquio, 3 maio 1947.

KERBAUY, Maria T. M.; DEMARCHI, Carlos Henrique. Marco regulatório da comunicação no Brasil: atores envolvidos e políticas públicas. **C&S**. São Bernardo do Campo, v. 39, n. 2, p. 57-78, mai/ago, 2017.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e Estratégia Socialista**: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEMUS POOL, María Consuelo; COGCO CALDERÓN, Adolfo Rogelio. Medios del tercer sector en México: un análisis comparativo entre los medios concesionados y los medios sin regulación estatal. **Revista Latinoamericana de Comunicación**, n. 40, abr-jul, 2019.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas Públicas de comunicação e controle da mídia no Brasil. **Em Tese**, vl.1, nº 1, Florianópolis, ago-dez, 2003.

LIEDTKE, Paulo Fernando. Políticas de Comunicação em Portugal: ações regulatórias instigantes para o Brasil. **XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Rio de Janeiro, 04 a 07 de setembro de 2015.

LIGUORI, Guido; VOZZA, Pasquale. **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo: 2017.

LIJPHARDT, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**. vl. 65, n. 3, p. 682-693. set., 1971.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**. n. 10, n.esp. p. 37-45. Florianópolis, 2007.

LUBIANCO, Júlio. Ataques a jornalistas cresceram 41% em 2020 na Argentina e estão mais espalhados pelo país, indica monitoramento do Fopea. **LatAm Journalism Review**. Online, 2021. Disponível em: < <https://>

latamjournalismreview.org/pt-br/articles/ataques-jornalistas-2020-argentina/>. Acesso em: 3.jun.2023.

LOBATO, Elvira. **Antenas da floresta: a saga das TVs da Amazônia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

LOMNITZ, Larissa Adler; MENDIETA, Jorge Gil. El neoliberalismo y los cambios en la elite de poder en México. **Revista Redes**, 2002.

MACBRIDE, Sean. **Un solo mundo, voces múltiples: comunicación y información en nuestro tiempo**. Ciudad de México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MACRORY, Robbie. Dilemmas of Democratization: Media Regulation and Reform in Argentina. **Bulletin of Latin American Research**, vl. 32, n. 2, 2013.

MADRID, Javier Esteinou. La reproducción del poder comunicativo em Mexico através de la Ley Televisa. **Polis**, vl. 5, n. 1, pp. 51-90, 2009.

MASTRINI, Guilherme; BECERRA, Martín. **Periodistas y magnatas: estructura y concentración de las industrias culturales em la América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

MAUERSBERGUER, Christof. To be prepared when the time has come: Argentina's new media regulation and the social movement for democratizing broadcasting. **Media, Culture & Society**. vl. 34(5) p. 588–605, 2012.

Media Development and Diversity Agency (MDDA). **Trends of Ownership and Control of Media in South Africa**, 2009.

Media Ownership Brasil, 2021. Disponível em: <<https://brazil.mom-rsf.org/en/>>. Acesso em 22. jul. 2021.

MENDEL, Toby; SOLOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Brasília: Unesco, 2011.

MÉXICO. **Constituição Mexicana**: promulgada em 1º de maio de 1917. Cidade do México, 1917.

MÉXICO. Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão, de 8 de julho de 2014. **Diário Oficial de la Federación**, Cidade do México, 2014.

MICK, Jacques; KAMRADT, João. **O fim da notícia: a monopolização da mídia e o trabalho dos jornalistas**. Florianópolis: Insular, 2017.

MIRANDA, José M. S. **O papel dos jornalistas na regulação da informação: concentração socioprofissional, accountability e modelos de regulação em Portugal e na Europa**. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Universidade de Coimbra. Coimbra, 2018.

MONJE, Daniela. Una larga revolución: reflexiones sobre la conformación del sector de medios públicos audiovisuales en Argentina y Brasil en la primera década del siglo XXI. **Extraprensa (USP)**, ano VIII, n. 14, junho, 2014.

MONJE, Daniela; ZANOTTI, Juan Martín. Televisoras públicas universitarias argentinas: el actor emergente. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação – Universidade Federal de Juiz de Fora**, vl. 9, n. 1, julho 2015.

MONTES, M^a. Cristina Reyes. Comunicación política y medios en México: el caso de la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión. **Convergencia - Revista de Ciências Sociais UAEM**. México, n. 42, jan-abr, 2007.

MORAES, Denis de (org.). **Globalização, mídia e cultura contemporânea**. Campo Grande: Letra Livre, c1997.

MORAES, Denis de. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição de Gramsci. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 54-77, jan.-jun. 2010.

MORAES, Denis de. **Vozes abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação**. - Rio de Janeiro: Mauad X: Faperj, 2011.

MOREIRA, Gislene. É legal? A regulação da comunicação comunitária na esquerda latino-americana. **Intercom**, São Paulo, vl. 36, n. 1, jan/jun, 2013.

MOTA-DÍAZ, Laura; CONTRERAS, Luz de AZUCENA R. L. Implicaciones de la legislación secundaria en materia de radiodifusión sobre los medios indígenas y comunitarios de México. **Revista Colombiana de Ciências Sociais**, jul-dez, 2014.

NAZARENO, Cláudio. **Mídia no Japão: como as comunicações do arquipélago sobrevivem à globalização e à internet**. Brasília: FAC-UnB, 2020.

NOBRE, Marcos. Apresentação à edição brasileira. In: HABERMAS, J. **Técnica e ciência como ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio: opinión publica: nuestra piel social**. Barcelona: Paidós, 2010.

NORIEGA, José L. S. El verdadero poder de los medios de masas. **Revista Latina de Comunicación Social**, 13. jan.1999.

NORRIS, Pippa. **Public Sentinel: news media & governance reform**. Washington. DC: The World Bank, 2010.

PATEMAN, C. The fraternal social contract. In: KEANE, J. (Org.). **Civil society and the State**. London, 1988.

PAULA JUNIOR, Nilson de. **Negros/as na High Society Midiática: uma análise da presença do Clube Literário e Recreativo 13 de Maio no colunismo social e notícias do Diário dos Campos e Jornal da Manhã de Ponta Grossa/PR (1970 a 1989)**.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2020.

PAZ, Felipe Schwarzer. O conceito de opinião pública: um debate a partir do texto de Patrick Champagne. Online: **Ponte**: grupo de pesquisa em comunicação, política e tecnologia, 2021.

PEREIRA, Sara. A regulação da televisão para crianças em Portugal: estado da situação e propostas de acção. **Comunicação e Sociedade**, vl. 11, 2007.

PIMENTEL, Alessandra. O método de análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, novembro, 2001.

PINTO, Manuel; SOUSA, Helena. A nova entidade reguladora no quadro das políticas de comunicação em Portugal. **Comunicação e Sociedade**, vl. 11, 2017.

POCHMANN, Marcio. **A desigualdade hereditária**: origem e trajetória no Brasil. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2017.

PORTO, Douglas; CARLUCCI, Manoela; MENDES, Lucas. **Justiça dá 72 horas para governo explicar aparição de Janja na TV Brasil**. CNN, online. Disponível em: << <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/justica-da-72h-para-governo-explicar-aparicao-de-janja-na-tv-brasil/>>>.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**: promulgada em 26 de abril de 1976. **Diário da República**, Lisboa, 26 abr. 1976.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 27, de 30 de julho de 2007. Cria a Lei de Televisão. **Diário da República**, Lisboa, 20 jun, 2007.

PORTUGAL. Assembleia da República Lei nº 54, de 24 de dezembro de 2010. Cria a Lei de Rádio. **Diário da República**, Lisboa, 24 dez. 2010.

PORTUGAL. Lei nº 2, de 13 de janeiro de 1999. Cria a Lei de Imprensa. **Diário da República**, Lisboa, 13 jan. 1999.

PORTUGAL. Assembleia da República. Lei nº 74, de 19 de novembro de 2020. Acata a Diretiva 2018/1808 do Parlamento Europeu. **Diário da República**, Lisboa, 19 nov. 2020.

RADSCH, C. C.; POLLACK, R. **Tendências mundiais sobre liberdade de expressão e desenvolvimento da mídia**. Brasília: UNESCO, 2016. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/unesco_tendencias_mundiais_liberdade_de_expressao.pdf>. Acesso em: 03.ago.2021.

RAMONET, Ignácio. Meios de comunicação: um poder a serviço de interesses privados? In: MORAES, Dênis de. **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013.

REIS, Marcus V. X. **Xintoísmo**: a religião japonesa. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília, 1999.

REIS, Marcus V. X.. **O xintoísmo e a identidade cultural do Japão**. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Tribunal cassa concessão do canal 32 e Jovem Pan fica sem emissora de TV**. Online, 2021. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2021-ago-21/trf-cassa-concessao-canal-32-jovem-pan-fica-emissora-tv>>. Acesso em: 23.mai.2023.

ROTHBERG, Danilo. **Jornalismo Público**: informação, cidadania e televisão. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SARAIVA, Rute. A regulação da violência mediática em Portugal. **Revista Observatório**, vl. 4, n. 2, 2018.

SARDINHA, Edson. **MPF vê indício de improbidade em saudação a Bolsonaro em jogo do Brasil na EBC**. Congresso em Foco, 2020. Online. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/mpf-ve-indicio-de-improbidade-em-saudacao-a-bolsonaro-em-jogo-do-brasil-na-ebc/>>. Acesso em: 23.mai.2023.

SÁ-SILVA, Jakson Ronie et al. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, nº I, julho de 2009.

SCHUDSON, Michael. **Descobrimo a notícia**: uma historia social dos jornais nos Estados Unidos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil: 1870 - 1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, Augusto Santos. A hetero-regulação dos meios de comunicação social. **Comunicação e Sociedade**, vol. 11, 2007, pp. 15-27.

SILVA, Elsa Costa e. Concentração dos media em Portugal: que leis?. **Comunicação e Sociedade**, vl. 7, 2005.

SILVEIRA, Carolina M. de.; LEITE, Fábio C. **Regulação da mídia e liberdade de expressão: análise da experiência australiana**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2016/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Carolina_Silveira.pdf>. Acesso em: 3.jun.2023.

SOARES, Murilo César. A questão da cidadania no Brasil. In: SOARES, Murilo César. **Os direitos na esfera pública mediática: a imprensa como instrumento da cidadania**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

SODRÉ, Muniz. Por um conceito de minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

SUZOR, Nicolas; GLEELLEN, Tess Van; PAPPALARDO, Kylie; BURGESS, Jean; WIKSTRÖM, Patrik; VENTURA-RODRIGUEZ, Yanery. **Australian consumer access to digital content**. Sydney: Australian Communications Consumer Action Network (ACCAN), 2017.

TANAKA, Misaki. A NHK – Rede Pública Japonesa – e a influência do governo japonês na sua programação e no seu conteúdo. **Trabalho apresentado no VI encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação**. 2007.

TANAKA, Misak. A HDTV e a Televisão Digital no Japão: as primeiras experiências e as próximas tendências. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 30, 2007. **Anais**, Santos, 2007.

TANAKA, Misak. Breve percurso da produção televisual japonesa: desafios e soluções. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 35. **Anais**, Fortaleza, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Edipro, 2019.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados** (Online), v. 30, p. 269-285, 2016.

TRIENTA, Fernanda Torres et al. Metodologia de pesquisa bibliográfica com a utilização de método multicritério de apoio à decisão. **Production**, vl. 24, nº 3, p. 508-520 – jul/set. 2014.

UNESCO. **Records of the General Conference**. Belgrado, 1980.

VALCIC, Jasmine. The Sharing of Abhorrent Violent Material Act: the realities and implications of Australia's new laws regulating social media companies. **Bond Law Review**, v. 33, 2021.

VALENTE, Jonas. **TV Pública no Brasil: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

VANNUCHI, Camilo. A regulação dos meios de comunicação no discurso dos jornais. **Revista Alterjor**. Ano 08, vl. 01, e.d 17. São Paulo: jan/jul, 2018.

VANNUCHI, Camilo. O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **GALÁXIA** (SÃO PAULO. ONLINE), v. 1, p. 167-180, 2018.

VILCHES, Lorenzo. Globalização comunicativa e efeitos culturais. In: MORAES, Denis de (org.). **Globalização, mídia e cultura contemporânea**. Campo Grande: Letra Livre, 1997.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14 e.d. vl. 1. São Paulo: Ática, 2011.

WERLE, Denílson Luís. Apresentação à edição brasileira. In: HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

WISSEL, David. **Processo bilionário prova que Fox News é fake news**. 2023. O Globo. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/david-wiswell/2023/03/processo-bilionario-por-difamacao-prova-que-fox-news-e-fake-news.shtml>>>. Acesso em: 29.mar.2023.

YAHOO FINANÇAS. **México dá concessões a duas novas redes de TV e rompe histórico duopólio**, 2015. Online. Disponível em: <<https://br.financas.yahoo.com/noticias/m%C3%A9xico-d%C3%A1-concess%C3%B5es-duas-novas-redes-tv-rompe-212803306--finance.html>>. Acesso em: 25.mar.2023.

ZAIA, C. **Google deve recorrer na justiça contra medida cautelar da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor**, 2023. O Globo. Online. Disponível em: <<<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/05/02/google-deve-recorrer-na-justica-contra-medida-cautelar-da-secretaria-nacional-de-defesa-do-consumidor.ghtml>>>. Acesso em: 3.mai.2023.