

# AS CONCESSÕES DE RÁDIO E TELEVISÃO NO BRASIL E A FORMAÇÃO DAS GRANDES CORPORAÇÕES DE MÍDIA

*The bestowals concessions of radio and television use in Brazil and the build of  
large media corporations*

**NELSON LAGINESTRA JÚNIOR**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade  
Nove de julho. Área de concentração: Justiça, Empresa e  
Sustentabilidade. Linha de Pesquisa: Justiça e o paradigma da eficiência

## **RESUMO**

---

São dois os objetivos deste estudo: o primeiro, verificar os critérios do Estado brasileiro utilizados nas outorgas de concessões e renovações para exploração dos serviços de radiodifusão – compreendidos como os canais de televisão aberta e emissoras de rádio, transmissores de imagem e som por meio de ondas eletromagnéticas. A proposta é resgatar a gênese da formação das chamadas redes nacionais de comunicação, investigando-se a opção brasileira pelo modelo privado na construção e expansão das corporações midiáticas sob a influência do Golpe de 1964, e no período compreendido entre o término do último governo militar e o final da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. O segundo objetivo será confrontar a plena liberdade de imprensa, declarada pelo Supremo Tribunal Federal como elemento fundante da democracia no Brasil, com o modo de atuação da grande mídia, no contexto dos estudos apresentados aprioristicamente neste trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** CONCESSÕES DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.  
REDES NACIONAIS DE MÍDIA. DITADURA E CONSTITUINTE

## **ABSTRACT**

---

This research is splitted on two goals: first of them, check the methods used by the brazilian state into the bestowals concessions and renovations of broadcasting services – comprehended as television channels and radio stations, broadcasters of image and sound using eletromagnetic waves. The purpose is to rescue the initial formations of the well knowed national communication networks, probing the brazilian option for the private model into the development and prolifiration of media corporations influenced by the 1964 military putsch, and between the end of the last military government and the end of the National Constituent Assembly of 1987-1988. The second goal will face against the pure press freedom, declared by the Supreme Court as base element of democracy in Brazil, with the mass media actions and operations, into the context of the studies presented into this research.

**KEYWORDS:** Concessions of broadcasting in Brazil. National Media Networks. Dictatorship and Constituent

---

## **INTRODUÇÃO**

A proposta deste estudo é verificar os critérios utilizados pelo Estado na destinação a particulares de outorgas de concessões referentes à exploração dos serviços de radiodifusão no Brasil – compreendidos como canais de televisão aberta e emissoras de rádio. Será examinada a opção brasileira pela mídia privada, estabelecida no início de 1930, consolidada durante o período do regime militar, e as consequentes implicações do modelo no sistema de comunicação vigente no país.

Voltar o olhar às primeiras décadas do século passado, marcadas pelas descobertas e implementação de novas tecnologias de comunicação, como o telefone, o rádio e logo em seguida a televisão oferecerá ao leitor a possibilidade de compreender a importância do impacto dos novos aparatos responsáveis pela circulação de mercadoria impalpável, mas determinante nas relações humanas: a informação.

Ajustar-se-á inicialmente o foco na direção do tratamento jurídico dispensado às relações sociais decorrentes da utilização das novas tecnologias comunicacionais fora do território nacional, particularmente nos Estados Unidos, nação a qual há de se creditar o

pioneirismo na integração de seu próprio território, desde o advento do telégrafo, passando pelo desenvolvimento dos sistemas de transmissão de voz e imagem, via ondas eletromagnéticas.

Verificada a experiência externa, a missão recairá sobre o entendimento acerca da formação e da evolução do que se denomina hoje grande mídia no Brasil. O salto tecnológico implementado pelos militares especialmente nos primeiros anos após o Golpe de 1964 no setor das comunicações, notadamente com a criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), constitui parte significativa da construção das chamadas redes nacionais de rádio e televisão aberta, que trazem nas suas origens a gênese do formato atual do mercado midiático brasileiro.

Terminada a análise dos fatos ocorridos durante o período de exceção, cuidar-se-á do exame relativo à temática da comunicação durante a Assembleia Nacional Constituinte, nos anos de 1987 e 1988, destacando-se a problemática acerca da política de Estado para outorgas de concessão de canais de televisão aberta e de emissoras de rádio. A finalidade é investigar os motivos pelos quais no Brasil o direito ainda caminha a passos tímidos em seu aspecto de funcionalização capaz de mediar os novos impasses da sociedade no campo das comunicações, esquivando-se, por vezes, de papel a emprestar maior relevância e dinamismo à sua atuação como ciência empírica.

Ao final, resgatar-se-á o julgamento da chamada Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967), afastada do ordenamento jurídico brasileiro após decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 130, em 30 de abril de 2009. Perfaz-se assim o segundo objeto deste estudo: responder à indagação sobre a efetividade ou não da liberdade de imprensa no contexto de atuação da grande mídia, particularmente das redes de rádio e televisão aberta, apresentado no decorrer da análise. Em outras palavras: a plena liberdade de imprensa, declarada pelo STF como elemento indissociável de nossa democracia, encontra o correspondente eco, traduzido na organização e na forma atuação dos meios de comunicação no país?

## **1. A OPÇÃO BRASILEIRA PELA MÍDIA PRIVADA**

O primeiro passo do caminho a ser percorrido no interesse de se compreender a formação do mercado de mídia no País diz com as origens e a opção do Estado brasileiro acerca do modelo de exploração da radiodifusão – entendida como transmissão de sons e

imagens via ondas eletromagnéticas; ou seja, os veículos conhecidos como emissoras de rádio e de televisão. O modelo adotado privilegiou a exploração privada da radiodifusão, ainda na década de 1930, sem a participação popular, espelhando-se na matriz dos Estados Unidos, uma espécie de curadoria (LIMA, 2011), na qual o Estado repassa ou delega a terceiros a operação e a administração do setor.

Mas a opção do Estado brasileiro deixou de acompanhar formas precisas de regulação da mídia presentes no modelo norte-americano. Em meados do século XIX, as ferrovias já integravam todo o Oeste dos Estados Unidos e conectavam-no à costa Leste. Quase sempre paralelos às estradas de ferro outros caminhos se desenhavam. Fios estendidos a perder de vista, presos a postes fincados na terra, obedecida entre eles uma distância padrão, transportavam uma mercadoria muito mais leve que os vagões puxados pelas grandes locomotivas a vapor. O telégrafo carregava informação. E desde então o olhar do Estado americano pousou atento sobre aquela nova tecnologia. Reinava absoluta a *Western Union Company*, como operadora e proprietária das linhas telegráficas.

A invenção do telefone, seguida da era do rádio, foi nascedouro de gigantescas corporações midiáticas naquele país, como a *AT&T*. Depois vieram o cinema, os grandes estúdios de Hollywood, as redes de televisão, a tevê a cabo e a revolução da *internet*. Os ciclos de criação e desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação sempre foram acompanhados muito de perto pelo país construído a partir da premissa da liberdade de expressão, como prenuncia a Primeira Emenda (WU, 2010).

Nos Estados Unidos, a *Federal Communications Commission (FCC)* regula desde 1934 a atuação das corporações midiáticas e, apesar de certo afrouxamento das regras quanto à cartelização do setor, notadamente nos anos de 2003 e 2007, as mudanças mais liberalizantes ligadas à concentração de propriedade dos meios de comunicação foram barradas pelo Poder Judiciário e pelo Congresso, inclusive com votos republicanos, depois de grande mobilização popular durante o governo de George W. Bush (BRANDT, 2011).

Um exemplo de mecanismo de regulação promovido pela *FCC* trata dos limites à propriedade cruzada, ou o “controle, pelo mesmo grupo, no mesmo mercado, de jornais e de emissoras de rádio e/ou televisão” (LIMA, 2011, p. 68). Inicialmente a regra geral prescrevia a impossibilidade de emissoras de rádio ou televisão também serem proprietárias de jornais com circulação nas mesmas cidades em que atuavam. Em 2007 a regra foi mitigada, mas não abandonada:

Essa regra foi levemente flexibilizada em 2007, quando se passou a levar em conta o índice de audiência das emissoras e o número de meios de comunicação

independentes presentes naquela localidade. Mas essa flexibilização só vale para as vinte maiores áreas de mercado dos EUA (são 210 no total) e só acontece se o canal de TV não está entre os quatro mais vistos e se restam pelo menos oito meios independentes. Dá para ver, portanto, que a flexibilização é a exceção, não a regra. (BRANDT, 2011, [www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br))

O Brasil, ao escolher o sistema privado de exploração comercial da radiodifusão, por meio de redes formadas por grupos empresariais, jamais constituiu órgão responsável pela regulação da atividade midiática, presente desde os primórdios da comunicação de massa em um país ícone da liberdade de mercado, como os Estados Unidos. O paradigma legal ainda é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em vigor a mais de meio século, desde a época da recém-chegada televisão, em 1962. O CBT “completamente desatualizado, foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações, que é de 1997. Além disso, existem várias normas avulsas para serviços específicos que, em alguns casos, são até mesmo contraditórias” (LIMA, 2011, p. 28).

A limitação à propriedade cruzada dos meios de comunicação, como no exemplo norte-americano, suscita a pergunta: qual o interesse social impeditivo de uma emissora de televisão possuir jornais ou revistas na mesma localidade ou região na qual atua? A resposta: garantir a pluralidade de vozes, mais de uma maneira de se enxergar e de se relatar o fato; afastar a unissonância sobre o que é notícia e a pasteurização da abordagem sobre determinado tema. Em síntese, evitar a versão única, o monopólio da informação.

A preocupação norte-americana quanto à diversidade no campo midiático, como dito anteriormente, passa pelo sistema de regulação da *FCC*. No Brasil, apesar da inexistência de órgão regulador, a tentativa de se estabelecer parâmetros de atuação das empresas privadas de comunicação nasce com o Decreto-Lei 236/1967, que modificou o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962. Em que pese tal legislação ter sido engendrada pelo regime militar, define com clareza a quantidade de concessões de serviços de radiodifusão por empresa; a uma única entidade privada somente é permitida a concessão de no máximo dez estações de transmissão de imagem e som em todo o território nacional, respeitado o limite de duas estações radiodifusoras por estado da federação.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Íntegra do artigo 12 do Decreto-Lei 236/1967: “Art. 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites: I) Estações radiodifusoras de som: a – Locais: Ondas médias - 4 Frequência modulada – 6 b - Regionais: Ondas médias - 3 Ondas tropicais - 3 sendo no máximo 2 por Estados c - Nacionais: Ondas médias - 2 Ondas curtas – 2 II) Estações radiodifusoras de som e imagem – 10 em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado.”

A interpretação da norma legal, no entanto, sempre esteve afastada de coibir a propriedade concentrada. Formaram-se no Brasil as chamadas redes nacionais, nas quais uma emissora denominada “cabeça de rede” produz quase toda a programação a ser distribuída pelas retransmissoras afiliadas. Quer dizer, o conteúdo elaborado nos principais centros desenvolvidos do país, notadamente na região sudeste, é veiculado de norte a sul, de leste a oeste. Significa que as emissoras regionais deixam de produzir conteúdo de interesse local – ou sua produção passa a ser ínfima – limitando-se tão-somente a repassar a informação.

Esse modelo começou a surgir com a preocupação do governo militar quanto à integração do território nacional através do sistema de comunicação de massa. A ideia era fazer chegar a cada brasileiro as concepções ideológicas e o modelo de país pretendido pelo regime, construindo a imagem de um Estado coeso, inabalável em sua marcha progressista. Nessa quadra, a censura foi elemento utilizado para vedar qualquer tentativa de desconstrução do projeto da ditadura, ao passo que o impulso à formação das redes nacionais de rádio e televisão serviram como propósito de criar a imagem de um país em ascensão:

As redes de comunicação, como suportes de consenso do Estado autoritário brasileiro, e as redes de coerção, como garantia de dominação, permitiram que os processos de persuasão, no rastro da ideologia da segurança nacional, fossem realizados através da simulação da realidade e pela construção de verdades em torno do binômio ufanista: segurança e desenvolvimento. [...] A criação e o funcionamento dessas redes foram a marca da singular comunicação política brasileira durante o regime militar. Sua ação, planejada ou espontânea, integrada ou isolada, direta ou indireta, fortaleceu o projeto da classe dominante e gerou silêncios e violências que marcaram profunda e duradouramente a sociedade brasileira. De forma sutil, as ações resultantes do funcionamento dessas redes possibilitaram ao governo estabelecer um consenso temporário, baseado em armadilhas ideológicas e estéticas. Foi construído um discurso sedutor, tramado a partir de fios que relativizaram todas as verdades e deram vida a verdades oficiais. (WEBER, 2000, p. 211)

A expansão das redes nacionais privadas de rádio e televisão só foi possível frente ao grande impulso implementado pelos militares no sistema estatal de telecomunicações. O avanço tecnológico permitiu à Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) enviar ao espaço o sinal das emissoras geradoras de rádio e televisão. Desta forma, as emissoras afiliadas que formavam as redes recebiam o sinal da programação retransmitindo o conteúdo original às praças locais. Não seria preciso investir na produção regional. Tudo se limitou a replicar as informações provenientes das empresas geradoras. O esforço do governo militar foi fundamental para viabilizar as redes de rádio e televisão:

Com a ditadura militar, passa para a ordem do dia o projeto do Estado brasileiro de transformar a comunicação social em uma das salvaguardas da política de segurança nacional. Ao lado da infra-estrutura de comunicações interpessoais (telefonia), o rádio e a televisão assumem o posto de instrumentos estratégicos para a manutenção da coesão social, língua pátria e identidade nacional. A partir desta visão, os

militares direcionam grandes investimentos para colocar de pé um sistema estatal de telecomunicações que pudesse viabilizar a universalização dos serviços telefônicos ao mesmo tempo em que garantisse uma estrutura satelital para “ligar” o Brasil pelo ar. (GÖRGEN, 2009, p.70)

O resultado dessa política de integração nacional via redes de comunicação capitaneadas por empresas privadas marcou profundamente o escopo de atuação dos grupos midiáticos no Brasil. O autoritarismo estatal acabou gerando um modelo de comunicação igualmente autoritário, carente de regulação, a formatar grupos controladores de veículos diversos. Proprietários dos principais jornais e revistas se tornaram donos de emissoras de radiodifusão. A informação produzida pelas grandes redes de televisão ecoou em todo o território nacional nas ondas do rádio e pela palavra impressa. Somente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 houve tentativa de se democratizar o sistema de comunicação do país. Alguns avanços foram verificados, principalmente na confecção do capítulo relativo à Comunicação Social no Pacto Político de 1988. Mas parte significativa dos preceitos constitucionais permanece sem regulamentação. A tentativa de se construir um órgão regulador autônomo fracassou, como se verá a seguir na síntese dos acontecimentos ocorridos durante a Constituinte.

## **2. COMUNICAÇÃO SOCIAL E CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Bem antes da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, ainda no governo João Batista Figueiredo, acontecimentos insólitos marcaram o setor da comunicação social no país. Na iminência de deixar o poder, o último general da ditadura assinou tantas outorgas de concessões de canais de rádio e televisão que o episódio adquiriu viés de escândalo. De acordo com o Ministério das Comunicações, em três anos do governo Figueiredo (1982, 1983 e 1984) foram outorgadas 313 (trezentas e treze) novas concessões, sendo que 91 (noventa e uma) nos últimos 74 dias de seu “mandato” (LIMA, 2011).

O episódio da farra das concessões deixou claro os critérios da distribuição: o círculo de beneficiados compunha-se principalmente por políticos e amigos do presidente. Os primeiros, usavam do artifício de atribuir a parentes ou testas-de-ferro o controle das emissoras, impedidos que eram pelo Código Brasileiro de Telecomunicações de exercer cargos de direção ou gerência de empresas concessionárias (LIMA, 2011). Na época, um dos casos merecedores de destaque na própria imprensa foi assim relatado pelo *Jornal do Brasil*:

A TV Carimã Ltda., empresa paranaense que ganhou em dezembro do ano passado as concessões para operar o Canal 10 de Cascavel, oeste do Estado, e o Canal 7 de Curitiba estão [sic] vinculados ao deputado José Carlos Martinez (PDS), principal

representante do malufismo no Paraná e amigo pessoal de George Gazale, empresário e anfitrião do ex-presidente Figueiredo no Rio de Janeiro. [...] A concessão do Canal 10 de Cascavel foi dada à Carimã no dia 5 de dezembro de 1984, conforme decreto publicado no Diário Oficial. E somente no dia 4 de fevereiro de 1985 o Governo Federal publicou no Diário Oficial a inclusão de Cascavel no Plano Básico de distribuição de canais de TV em VHS. (LIMA, 2011, p. 52-53)

Os acontecimentos precedentes à Constituinte demonstram a importância estratégica do controle da comunicação social na transição do regime de exceção para a retomada da democracia no Brasil. O projeto dos militares de unificar o país sob uma só voz, por meio das redes de rádio e televisão, consolidou um modelo autoritário, privilegiando a concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos. Mesmo no ocaso do regime ditatorial esse modelo não sofreu desconstrução, pelo contrário, acabou reforçado às vésperas da Assembleia Nacional Constituinte.

A ideia de um órgão regulador autônomo, responsável pela renovação e outorga de concessões de canais de rádio e televisão surgiu no primeiro anteprojeto apresentado durante a Constituinte de 1987-1988, à Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação, presidida pela deputada Cristina Tavares, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, do Estado de Pernambuco. Prevvia-se o Conselho Nacional de Comunicação (CNC), cuja competência, destacada no item número 3 do anteprojeto era:

[...] (a) **Outorgar e renovar**, *ad referendum* do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados; (b) Promover **licitações públicas para concessão de frequência de canais**, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano; (c) Decidir e **fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagem e som**; (d) Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme a necessidade da sociedade e **buscando capacitação tecnológica nacional**; (e) Dispor sobre a **organização e transparência das empresas concessionárias de radiodifusão**, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes. [...] (i) Promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade; (ii) **Garantia da pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação**; (iii) Prioridade a entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços; (LIMA, 2011, p. 56-57). (grifos nossos)

A concepção do Conselho Nacional de Comunicação, ao final dos trabalhos na Subcomissão, não prosperou. Das atribuições iniciais acerca de outorgas de novas concessão e renovação das existentes para a exploração dos serviços de radiodifusão nada restou no texto aprovado da Constituição de 1988. O órgão em princípio pensado como autônomo e responsável pelas diretrizes da democratização da comunicação no país morreu antes mesmo de ser concebido. No capítulo da Comunicação Social no Pacto Político de 1988 não há



sequer vislumbre da fortaleza de atribuições reservadas ao natimorto CNC. O que se constata é uma novel nomenclatura destinada a um órgão esvaziado:

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu **órgão auxiliar**, o **Conselho de Comunicação Social**, na forma da lei. (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)). (grifos nossos)

Há que se indagar: o que ocorreu durante a Constituinte a determinar desvio tão significativo no rumo da construção de um ente autônomo, livre de pressões em benefício de interesses particulares contra a democratização do sistema de comunicação no Brasil? Extraíse da pergunta o cerne da resposta; os interesses privados, traduzidos nas ações do denominado “grupo das comunicações” atuou de maneira contundente na defesa dos interesses de seus integrantes e representados durante a elaboração da Constituição Cidadã.

O conceito original do Conselho Nacional de Comunicação, com destacadas competências, entre elas as referentes às renovações e outorgas de novas concessões de canais de rádio e televisão, foi sistematicamente atacado por parlamentares constituintes avessos a qualquer mudança de rumo no setor das comunicações no Brasil. Coube ao deputado José Carlos Martinez, o mesmo beneficiário de concessões de radiodifusão no Paraná ao final do governo Figueiredo, fazer a contundente defesa dos interesses da bancada da mídia, como observado em matéria jornalística publicada pelo jornal Correio Brasiliense no dia 20 de junho de 1987:

O deputado José Carlos Martinez (PMDB-PR) teme pelo pior, caso o Conselho Nacional de Comunicação venha a se concretizar no andamento dos trabalhos constitucionais. A seu ver, os conselhos hoje existentes no país não estimulam a criação de outros organismos. *A maioria desses conselhos são movidos a corrupção, a propinas e a favores condicionais*, declara Martinez, que vê seus integrantes como os únicos beneficiados em tudo isso. *Imaginem um determinado cidadão que possui uma concessão de canal de rádio lá no interior de Mato Grosso do Sul, por exemplo. Pois bem, imaginem esse cidadão ter que se deslocar do município onde vive até Brasília, para implorar aos donos do Conselho de Comunicação a renovação da licença de sua rádio. Além do indivíduo não ter dinheiro para vir a Brasília, isso é o cúmulo do absurdo.* (LIMA, 2011, p. 65)

A justificativa oferecida pelo deputado contra a criação do Conselho Nacional de Comunicação foi concebida estrategicamente no intuito de se infligir temor aos cidadãos brasileiros diante da perspectiva fatal – na “visão” do parlamentar – de negociatas envolvendo as concessões para exploração de emissoras de rádio e televisão, como se tal fato nunca tivesse ocorrido, inclusive em tempo próximo à realização da Constituinte, sendo o próprio

deputado um dos personagens agraciados via benesses perpetradas nesse campo pelo ex-presidente João Batista Figueiredo.

Quanto a certeza do deputado José Carlos Martinez acerca da atuação clientelista de um órgão autônomo a regular a comunicação social, frise-se a sua imaginada composição no escopo do primeiro anteprojeto a instituí-lo:

[...] composto por 15 membros, três representantes das entidades empresariais, três de entidades profissionais da área de comunicação, um representante do Ministério da Cultura, um representante do Ministério das Comunicações, dois representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal, dois representantes da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, um representante da comunidade científica, um representante de instituição universitária, e um representante da área de criação cultural, cabendo ao Congresso Nacional designar as entidades representadas no Conselho, as quais elegerão seus respectivos representantes para um mandato de dois anos, vedadas as reeleições. (LIMA, 2011, p. 56)

Uma breve análise da proposta de composição do Conselho Nacional de Comunicação indica saudável pluralidade de vozes e tendências na tentativa de se estabelecer um ente capaz de alinhar o setor midiático com o ideário de resgate da democracia após vinte anos de ditadura. Outro dado importante: no anteprojeto inicial as decisões mais sensíveis do CNC haveriam de passar por referendo do Congresso Nacional. Quer dizer: várias forças estariam representadas e o organismo executivo não seria o detentor da palavra única e final, haja vista a previsão de posicionamento do Poder Legislativo da União.

Mas o “grupo das comunicações” rechaçou sistematicamente a criação do CNC, atuando fortemente em todas as discussões relativas ao tema. A bancada das comunicações era liderada pela deputada Rita Furtado, do Partido da Frente Liberal (PFL) de Rondônia, esposa do secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Furtado, na época há mais de uma década no cargo. Havia sido dele a atribuição de rever as outorgas de concessões distribuídas no período final do governo Figueiredo. Essa questão chegou a ser discutida durante as tratativas que resultaram na escolha de Tancredo Neves como candidato da oposição naquela que seria a última eleição indireta à Presidência da República. Passados mais de três anos do término do ciclo de Figueiredo, nenhuma outorga foi cancelada (LIMA, 2011).

A lista dos parlamentares que votaram contra o Conselho Nacional de Comunicação inclui também o filho e o irmão do então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães – os deputados Luís Eduardo Magalhães e Ângelo Magalhães, ambos do PFL da Bahia e sócios de Antônio Carlos Magalhães na TV Bahia (retransmissora da programação da Rede Globo de Televisão), além dos seguintes congressistas:

[...] constituinte vinculados, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de emissoras de rádio e/ou televisão, como os deputados Arolde de Oliveira (PFL-RJ – TV-Rio), presidente da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação; Arnoldo Fioravante (PDS-SP – Rede Capital de Comunicações); Fausto Rocha (PFL-SP – Sistema Silvio Santos); José Carlos Martinez, agora não mais no PDS-PR, mas no PMDB-PR (Organizações OEME, TV Carimã-PR); José Eilas (PTB-MS – TV Mato Grosso); Mendes Ribeiro (PMDB-RS – RBS-Rede Brasil Sul de Comunicações); Paulo Marques (PFL-PE – TV Tropical-PE) [...] (LIMA, 2011, p. 62-63)

Nada se pode deduzir com clareza sobre o impacto de possível atuação do CNC na construção de um novo sistema de comunicação no Brasil. É plausível constatar, por outro lado, a disparidade entre os meios de regulação relativos às concessões e renovações de outorgas para canais de radiodifusão e a evolução vertiginosa das novas tecnologias implementadas no Brasil a partir do final dos anos de 1990, amplificando o poder de abrangência e, por consequência, de influência dos meios de comunicação de massa.

A *internet*, a telefonia celular e a televisão digital foram contemplados com legislações recentes – e isso é um fato, independentemente da qualidade dessas legislações -, mais condizentes com a fluidez da era pós-moderna (Bauman, 2001). No aspecto relativo às concessões para exploração de emissoras de rádio e televisão aberta o paradigma ainda é o cinquentenário Código Brasileiro de Comunicação, nascido em 1962, poucos anos após o desembarque da televisão no País.

### **3. O STF, A LIBERDADE DE IMPRENSA E A VELHA MÍDIA**

A velha fórmula de regulação da mídia radiodifusora traduzida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, por mais excêntrico que possa parecer, acabou reforçada mais de vinte após a promulgação da Constituição de 1988. Debruçou-se o Supremo Tribunal Federal, em julgamento no dia 30 de abril de 2009, sobre a questão da liberdade de imprensa, particularmente acerca do conteúdo normativo da chamada Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967), confrontada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 130.

Decidiu a Corte pelo não acolhimento por parte do Pacto Político de 1988 da referida legislação ordinária engendrada no ordenamento jurídico brasileiro durante o regime de exceção. Expurgou-se a censura prévia, observada a possibilidade de mitigação à liberdade de imprensa apenas a *posteriori* nos casos concretos de ofensa à imagem, à honra, à intimidade e à vida privada dos cidadãos:

[...] O capítulo constitucional da comunicação social como segmento prolongador das liberdades de manifestação do pensamento, de informação e de expressão artística, científica, intelectual e comunicacional. Transpasse da fundamentalidade dos direitos prolongados ao capítulo prolongador. Ponderação diretamente

constitucional entre blocos de bens de personalidade: o bloco dos direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa e o bloco dos direitos à imagem, honra, intimidade e vida privada. **Precedência do primeiro bloco.** Incidência a posteriori do segundo bloco de direitos, para o efeito de assegurar o direito de resposta e assentar responsabilidades penal, civil e administrativa, entre outras consequências do pleno gozo da liberdade de imprensa[...] **Proibição de monopolizar ou oligopolizar órgãos de imprensa como novo e autônomo fator de inibição de abusos.** Núcleo de liberdade de imprensa e matérias apenas periféricamente de imprensa. **Autorregulação e regulação social da atividade de imprensa**[...] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF n.º 130, Relator Ministro Ayres Brito, 2009). (Grifos nossos).

O STF consagrou a liberdade de imprensa como preceito básico e elemento fundante da democracia e, por consequência, do estado democrático de direito. Faz-se, precisamente nesse ponto em destaque no trecho da citada ementa, a pergunta fundamental: é possível o pleno exercício da liberdade de imprensa dentro do sistema de comunicação brasileiro, especialmente no âmbito das emissoras de rádio e televisão aberta, sob os critérios de concessões de outorgas e renovação de canais trazidos à verificação neste estudo?

Acredita-se, em princípio, na impossibilidade de tal convivência, menos face aos preceitos da economia liberal vigente no país e mais em virtude da cultura política brasileira de manutenção da velha ordem oligárquica a qualquer preço. Se assim não fosse, não se poderia apontar exemplos de democracias liberais nas quais os meios de comunicação sujeitam-se em maior ou menor grau a alguma espécie de regulação, como nos Estados Unidos, cuja referência encontra-se no primeiro tópico desta análise.

A liberdade de imprensa, esclareça-se, como conceito fundante e elemento da democracia, há de estar sempre presente, ao menos como busca pela consecução do ideário de uma sociedade plural. Não pareceria razoável inverter o raciocínio de modo a justificar qualquer tipo de censura sob o argumento: já que não se tem um sistema democrático de concessões de outorgas para canais de rádio e televisão, toda a informação veiculada pelos meios de comunicação há de passar pelo crivo de um censor. Absurdo abrir mão de um conceito fundamental, como a liberdade de imprensa, em nome de determinada “ordem” vigente de exploração dos serviços de radiodifusão.

Chega-se, portanto, ao impasse: como minimizar os efeitos da atuação de uma mídia que não se contrapõe aos interesses de seus concessionários sem mitigar a liberdade de imprensa? A resposta mais rápida clamaria pela necessidade de mudança no sistema de outorgas de concessões e renovações. Mas não se muda o que está enraizado há dezenas de anos de uma hora para outra, sob pena de destruição de algumas conquistas caras à sociedade, especialmente no Brasil, frente às lutas de tantos brasileiros que pagaram com suas vidas para vivermos hoje uma retomada da democracia. É inescapável a certeza indicadora da

necessidade de mudanças no âmbito jurídico na construção de um sistema justo de outorgas de concessões para exploração de serviços de radiodifusão. O processo de aperfeiçoamento e elaboração de novo instrumental carece de tempo para experimentação e maturação de novas práticas.

Alternativa mais imediata talvez advenha de políticas públicas focadas na necessidade de disponibilizar aos cidadãos um contraponto à grande mídia. Descarte-se, de plano, qualquer ideia relativa ao aparelhamento estatal dos meios de comunicação, de resultados desastrosos para a cidadania, testemunhados em nações totalitárias. O Brasil já tem a experiência positiva de implementação da televisão pública – diferente da estatal, haja vista o foco na independência editorial em relação aos governos de plantão:

Numa democracia liberal como a nossa, é equivocado esperar que a democratização da comunicação ocorra com relação à grande mídia. É um equívoco político [...] a democratização acontecerá quando se tiver uma alternativa à grande mídia que possibilite a pluralidade, a diversidade, o exercício do direito à comunicação pela maior parte da população. Isso significa políticas públicas em nível de Estado que incentivem mídias alternativas à grande mídia, que democratizem a legislação de rádios comunitárias, que incentivem a criação de jornais, rádios, TVs comunitárias. É um outro sistema de mídia que vai democratizar, não é esse que está aí. [...]. E há a criação de um sistema público. Com todos os problemas que há, a EBC (Empresa Brasil de Comunicação) é um avanço, na medida em que, ao se proclamar, inclusive do ponto de vista legal, uma instituição de comunicação pública, desloca a discussão sobre o que é uma comunicação pública para o campo legal já positivado [...]. (LIMA, 2011, p. 233).

Fenômeno relevante a contribuir com a pluralidade de vozes e a queda do poderio da grande mídia na formação da opinião pública é o avanço da *internet*. Apesar de ainda caminhar-se a passos tímidos nesta via, recentemente produziu-se no Brasil um marco regulatório para o setor. Trata-se aqui não de uma idealização da *internet* como solução definitiva a elevar ao ideal o direito de receber e produzir informação. Mesmo porque a rede mundial não deixa de ser uma nova experiência midiática, inserida no ciclo histórico que abarcou o rádio, a telefonia e a televisão, inicialmente concebidos como formas abertas de comunicação.

A *internet*, no entanto, tem oferecido alternativas ao ponto de vista da grande mídia, e disso se teve exemplo recente no Brasil, por ocasião do “levante” de junho de 2013, período marcado pelas recorrentes manifestações tratadas inicialmente pelos meios de comunicação tradicionais como desordem pública. A mudança de viés das coberturas jornalísticas da época comprovaram a força da nova mídia, de características interpessoais e ao mesmo tempo difusas, na formação de uma opinião pública para além da visão oferecida pela grande mídia.

## CONCLUSÃO

As grandes corporações midiáticas brasileiras nasceram do desejo dos governos militares de integrar o país através do rádio e da televisão, oferecendo aos cidadãos a ideia de um país unificado em torno do ideário do Golpe de 1964.

A formação de redes nacionais de rádio e televisão privilegiou a centralização da produção de conteúdo, principalmente na região sudeste do país, tornando as emissoras locais meras retransmissoras de informação, abdicando dos conteúdos regionais e locais.

As corporações midiáticas brasileiras se desenvolveram e se ampliaram sob limites quase inexistentes ou pouco precisos de regulação, valendo-se de interpretações estreitas da legislação vigente para a consecução de objetivos privados, especialmente quanto à propriedade cruzada, na qual um determinado grupo de comunicação concessionário de canais de rádio e televisão também é proprietário de jornais no mesmo mercado.

A chamada propriedade cruzada limitou a pluralidade de vozes, fomentando uma opinião pública baseada na visão unilateral da grande mídia, resultado da “pasteurização” dos conteúdos distribuídos a partir das centrais de produção.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 sofreu a influência da chamada bancada da mídia, avessa às propostas de mudanças no sistema de outorgas de concessões e renovações para exploração dos serviços de radiodifusão. Grande parte dos parlamentares atuou direta ou indiretamente na defesa dos interesses das empresas concessionárias.

A tentativa de criação de um órgão autônomo de regulação da mídia durante a Constituinte foi severamente atacada sob o argumento de que um organismo independente concentraria poder excessivo e promoveria uma política clientelista acerca dos critérios de outorgas de concessões e renovações para exploração de canais de rádio e televisão. Tal argumento foi utilizado pelas mesmas personagens beneficiadas com outorgas distribuídas sob critérios duvidosos no final do último governo militar.

A decisão do Supremo Tribunal Federal determinando o não acolhimento da Lei de Imprensa (Lei 5.250/1967) pela Constituição de 1988 consagrou a liberdade de imprensa como elemento basilar da democracia no Estado brasileiro, vedando a possibilidade de qualquer censura prévia. A mitigação desta liberdade só deve ocorrer a *posteriori* nos casos concretos de comprovação de ofensa à honra, à intimidade e à vida privada.

O expurgo da Lei de Imprensa ampliou o vazio referente à regulação da atividade midiática no Brasil, principalmente em relação às emissoras de rádio e à televisão aberta,

restando como “marco” regulatório o desatualizado Código Brasileiro de Telecomunicações, vigente desde 1962, e implementado por ocasião da recém-chegada mídia televisiva ao Brasil.

Necessária a construção de um novo marco regulatório para o setor de radiodifusão no país, assim como já ocorreu com a *internet*, e a implementação de políticas públicas direcionadas à diversificação e pluralidade de visões, abordagens e entendimentos dos fatos sociais, tomando-se como exemplo de iniciativa de sucesso a criação da Empresa Brasil de Comunicação, de utilidade pública.

Conclui-se, finalmente, pela imprescindível perseguição sistemática da realização palpável da liberdade de imprensa no Brasil, ideal talvez utópico aos olhos de muitos, ao que se permite contrapor a assertiva de que o mundo evolui movido pela incessante busca da concretude dos sonhos humanos.

## REFERÊNCIAS

BRANDT, João. Por que e como se limita a propriedade cruzada. *Observatório do direito à comunicação*. Disponível em: <<http://direitoacomunicacao.org.br>>

BRÁS, Renata. Regulação das comunicações no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ULEPICC, 4, 2012, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[http://ulepiccbrasil4.com.br/anais/pdf/gt2/BRAS\\_regulacao\\_das\\_comunicacoes\\_no\\_brasil\\_regulacao\\_x\\_censura.pdf](http://ulepiccbrasil4.com.br/anais/pdf/gt2/BRAS_regulacao_das_comunicacoes_no_brasil_regulacao_x_censura.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2013.

BRASIL. Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 25 set. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 130. Lei de Imprensa. Arguinte Partido Democrático Trabalhista - PDT. Arguido Presidente da República. Relator Ministro Carlos Ayres Brito. 30 de abril de 2009. Disponível em; <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 9 mar. 2013

CÂMARA analisa proposta da Lei Geral das Antenas de telecomunicações. *Portal Câmara dos Deputados*, Brasília 26 fev. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/comunicacao/436228-camara-analisa-proposta-da-lei-geral-das-antenas-de-telecomunicacoes.html>>. Acesso em 27 set. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. *REVISTA USP*, Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 48, p. 6-17, dez./jan. 2000-2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO, 1, 2009. Brasília Anais eletrônicos...Brasília 2009. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/arquivos/interdoc017piedhcb>>. Acesso em: 29 set. 2013.

CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL discute dupla atuação da Ancine. *Portal Câmara dos Deputados*, Brasília, 5 agosto 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/comunicacao/448488-conselho-de-comunicacao-social-discute-dupla-atuacao-da-ancine.html>>. Acesso em: 27 set. 2013.

DINIZ, Lila. A volta do Conselho de Comunicação Social. *Observatório da Imprensa*, n. 709. Disponível em: <[http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a\\_volta\\_do\\_conselho\\_de\\_comunicacao\\_social](http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a_volta_do_conselho_de_comunicacao_social)>. Acesso em: 25 set. 2013.

GÖRGEN, James. *Sistema central de mídia*: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil. 148 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Coordenação de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

LIMA, Venício A. de. *Regulação das comunicações*: História, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011. 252 p.

MARINONI, Bruno. 47 pedidos de cassação de rádio e TV aguardam a justiça. *Observatório do Direito à Comunicação*, 20 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.direitoaComunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=9774](http://www.direitoaComunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9774)>. Acesso em: 30 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministro diz não considerar importante propriedade cruzada na regulamentação. *Observatório do Direito à Comunicação*, 25 abr. 2013. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=9674](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9674)>. Acesso em: 30 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Governo regulamenta sanções às rádios e TVs conforme lei arcaica. *Observatório do Direito à Comunicação*, 17 mai. 2013. Disponível em: <[http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=9689](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=9689)>. Acesso em: 30 set. 2013.

MAZZA, Mariana. Regulamentação não é regulação. *Colunas da Band*, 12 nov. 2012. Disponível em: <<http://noticias.band.uol.com.br/colunas/podcast.asp?colunista=189&podcast=631422>>. Acesso em: 30 set. 2013.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Sevilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 344 p.

UOL DICIONÁRIO HOUAISS. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?>>.

WEBER, Maria Helena. *Comunicação e Espetáculos da Política*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000. 251p.

WU, Tim. *Impérios da Comunicação: do telephone à internet, da AT&T ao Google*. Tradução de Claudio Carina. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. 431p.