XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

MARCOS LEITE GARCIA

IARA PEREIRA RIBEIRO

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem social e Econômica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Iara Pereira Ribeiro; Marcos Leite Garcia – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-579-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Globalização. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

Apresentação

No primeiro evento presencial após os anos de restrições sanitária em razão da pandemia do Covid-19, o XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2022, na cidade de Santiago, no Chile, foi marcado pela alegria do reencontro e pela oportunidade de debater pesquisas que se debruçaram na análise crítica da situação atual e na sinalização de caminhos que congregue o desenvolvimento e a justiça social. Os artigos apresentados no GT Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem Social e Econômica I versaram sobre a Agenda 2030 da ONU, sobre os desafios da regulação setorial em geração de energia, saneamento, cabotagem, resíduos sólidos, propriedade intelectual, mídia digital e grandes conglomerados e sobre a atenção com a desindustrialização e a reflexão crítica em relação aos incentivos ao desenvolvimento empresarial para exigir o compromisso com os direitos humanos, com o incentivo ao trabalho, à educação e à democracia para a superação das desigualdades sociais, como, por exemplo, o uso de técnicas para uma linguagem mais acessível. As relações de consumo também foram objetos de análises com artigos sobre superendividamento, cláusulas abusivas nos contratos de plano de saúde, caso fortuito e força maior no CDC e ajuizamento de ações contra contratos bancários.

CONCENTRAÇÃO NA PROPRIEDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

CONCENTRATION IN THE PROPERTY OF THE MEDIA

Angela Baptista Balliana Kock [1]

Resumo

A maior parte da mídia brasileira pertence a uns poucos conglomerados empresariais, em inequívoca afronta ao artigo 220, §5º, da Constituição Federal, que veda a formação de monopólios ou oligopólios no setor. Citando dados de um relevante caso de aglomeração de empresas, o presente estudo apresenta uma leitura da questão para apontar algumas fragilidades normativas correlatas e indicar instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para fundamentar e viabilizar o controle e a imposição de limites à concentração da propriedade nos meios de comunicação, prática que inibe a livre concorrência e controla as informações que chegam à população, comprometendo a liberdade de expressão e o exercício da democracia. A concentração na propriedade dos meios é fator efetivamente lesivo para o conjunto da sociedade, pois funciona como instrumento de cerceamento da liberdade de expressão da grande maioria, vez que os canais de mobilização da esfera pública ficam nas mãos de poucos. O presente trabalho é uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, desenvolvida na abordagem descritiva, que utiliza o múltiplo retórico e dialético como método para a disciplina legal aplicável à espécie.

Palavras-chave: Monopólios e oligopólios na mídia, Controle da concentração, Pluralidade, Democracia, Serviços públicos

Abstract/Resumen/Résumé

Most of the Brazilian media belongs to a few business conglomerates, in an unequivocal affront to article 220, §5, of the Federal Constitution, which prohibits the formation of monopolies or oligopolies in the sector. Citing data from a relevant case of agglomeration of companies, the present study presents a reading of the issue to point out some related normative weaknesses and indicate legal instruments that can be used to support and enable the control and imposition of limits on the concentration of property in the means communication, a practice that inhibits free competition and controls the information that reaches the population, compromising freedom of expression and the exercise of democracy. The concentration on ownership of the media is an effectively harmful factor for the whole of society, as it works as an instrument to restrict the freedom of expression of the vast majority, since the channels for mobilizing the public sphere are in the hands of a few. The present

[1] Doutora em Direitos e Garantias Fundamentais – FDV. Mestre em Direito Processual – UFES. Juíza do Trabalho – TRT 17ª Região. aballianak@gmail.com

work is a qualitative, bibliographical research, developed in the descriptive approach, which uses the rhetorical and dialectical multiple as a method for the legal discipline applicable to the species.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Monopolies and oligopolies in the media, Concentration control, Plurality, Democracy, Public services

INTRODUÇÃO

A maior parte dos veículos de comunicação pertence aos grandes conglomerados empresariais. Na América Latina, a concentração na propriedade dos meios está estabelecida há décadas, especialmente através de grupos familiares.

Dênis Moraes (2015) lista os sobrenomes Marinho, Civita, Frias, Mesquita, Sirotsky, Saad, Abravanel, Sarney, Magalhães e Collor, no Brasil, Cisneros e Zuloaga, na Venezuela, Noble, Saguier, Mitre, Fontevecchia e Vigil, na Argentina, Slim e Azcárraga, no México, Edwards, Claro e Mosciatti, no Chile, Rivero, Monastérios, Daher, Carrasco, Dueri e Tapia, na Bolívia, Ardila Lulle, Santo Domingo e Santos, na Colômbia, Verci e Zuccolillo, no Paraguai, Chamorro e Sacasa, na Nicarágua, Arias e González Revilla, no Panamá, Picado Cozza, na Costa Rica, Ezerski, Dutriz e Altamirano, em El Salvador, Marroquín, na Guatemala e Canahuati, Roshental, Sikaffy, Willeda Toledo e Ferrari, em Honduras.

Acrescenta que os quatro maiores conglomerados latino-americanos (Globo, Televisa, Cisneros e Clarín), juntos, dominam 60% do faturamento do correspondente /mercado de comunicação.

O presente trabalho é uma pesquisa qualitativa, bibliográfica, desenvolvida na abordagem descritiva, que utiliza o múltiplo retórico e dialético como método para a disciplina legal aplicável à espécie. Desenvolve dois tópicos: apresenta um esboço do problema e discorre sobre a ilegalidade da concentração.

Pretende demonstrar a insuficiência normativa no setor, apesar dos preceitos constitucionais consonantes, e, paradoxalmente, indicar instrumentos jurídicos concretos que podem viabilizar o controle e a imposição de limites à concentração da propriedade nos meios de comunicação.

Destaca que a concentração nos meios compromete a liberdade econômica e a legítima liberdade de expressão, prejudicando o exercício da cidadania e a plenitude da democracia.

1. UM ESBOÇO DO PROBLEMA

A concentração na propriedade dos meios é interessante para as empresas do ramo porque restringe a concorrência. O lastro financeiro, “a capacidade logística, a infraestrutura tecnológica e o controle de inovações e patentes conferem aos conglomerados multimídias vantagens competitivas incomparáveis, já que empresas nacionais de menor porte não têm recursos nem suportes para gerir investimentos de vulto” (MORAES, 2015).

A publicidade é outra motivação de imediatos efeitos pecuniários. As empresas-clientes investem enormes valores na visibilidade dos seus produtos porque a prática é associada à inserção no mercado e à capacidade de competição.

Concentrados, os meios conseguem oferecer grande variedade de mídias e captar mais recursos. Curiosamente, os maiores responsáveis pelo volume de anúncios em circulação são os Executivos, federal, estaduais e municipais, com predominância das maiores esferas administrativas.

A concentração também é mecanismo eficaz para obtenção de lucro e controle da informação, calcado na supremacia do modelo neoliberal e globalizado, nos mesmos moldes adotados pelos outros setores produtivos privados. A mídia globalizada é essencial para promover os mercados globais e para inserir valores de consumo (VICENTE, 2009 p. 155).

A lógica do livre mercado incentiva a formação de oligopólios, prática inadequada para a produção e difusão de bens simbólicos, justamente por seu potencial de "moldar as escolhas daqueles que os consomem". A concentração dessa prerrogativa nas mãos de poucos atores representa dano ao interesse público e à democracia (SILVA, 2015, pp. 69/70).

No enfoque político, lato sensu, a concentração na propriedade dos meios é fator efetivamente lesivo para o conjunto da sociedade, pois funciona como instrumento de cerceamento da liberdade de expressão da grande maioria, vez que os canais de mobilização da esfera pública ficam nas mãos de poucos. O debate público é mediado por um pequeno grupo de empresas privadas, que assumem poderes para selecionar o que é transmitido para a sociedade (MARINONI, 2015, p. 04).

E o controle do fluxo de informação é uma "variável relevante" nas relações de poder, pois a disponibilidade de informações influi na formação das preferências e no comportamento de indivíduos e instituições (SILVA, 2015, p. 68).

Juliano Silva (2015, pp. 66/67) desenvolveu pesquisa empírica, baseada em dados extraídos do Quality of Government Institute (University of Gothenburg), para testar a hipótese que associa democracia e concentração de propriedade de meios de comunicação. E concluiu que há uma "correlação negativa entre o nível de influência econômica sobre a Mídia e o grau de democratização". Quanto mais concentrada a estrutura de mídia, menos democrático é o país.

No Brasil, seis redes privadas dominam o mercado de televisão (Globo, SBT, Record, Band, Rede TV e CNT), alcançando 92% da audiência televisiva (MORAES, 2015).

Hoje, os meios mais eficazes são os audiovisuais, ainda com destaque para a televisão, tanto pela habilidade em reunir sons e imagens, quanto pelo poderio estrutural do sistema de transmissão de sinais.

O site Media Ownership Monitor - MOM BRASIL (2017), base de dados criada pelo setor alemão do Repórteres Sem Fronteiras (RSF), construída em parceria com a Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, lista as principais caraterísticas e indica os proprietários dos meios de comunicação nacionais.

> Parceria do Intervozes com a Repórteres sem Fronteiras pretende aumentar a transparência da mídia brasileira levantando dados sobre os maiores proprietários de canais de rádio, TV e sites em todo o território nacional. A versão brasileira do Media Ownership Monitor – MOM foi lançada nos últimos dias 29 de junho e 04 de julho de 2017 . O mapeamento acontece entre julho e outubro deste ano quando os dados serão levantados e disponibilizados online. O Brasil é o 10º país a receber o projeto, que já ocorreu em lugares como Colômbia, Tunísia e Hungria. (Monitoramento da Propriedade de Mídia no Brasil (MOM) | Intervozes)
>
> O MOM-Brasil mapeou 50 veículos ou redes de comunicação no Brasil, em quatro segmentos: 11 redes de TV (aberta e por assinatura), 12 redes de rádio, 17 veículos de mídia impressa (jornais pagos de circulação diária e revistas pagas de circulação semanal) e 10 veículos online (portais de notícias de interesse geral). Esses veículos foram selecionados com base na audiência. Também foi considerada sua capacidade de agendamento, ou seja, seu potencial de influenciar a opinião pública. A diferença entre o número de veículos de cada tipo se deve à maior ou menor concentração de audiência e ao alcance geográfico em cada segmento. (Mídia | Media Ownership Monitor (mom-gmr.org)

Do repertório, para delinear e exemplificar as dimensões do problema, foram extraídas informações relativas ao Grupo Globo.

A "Organizações Globo Participações S.A." é uma holding pertencente à Família Marinho. Possui emissoras de televisão aberta, empresas de jornalismo, negócios de internet, TV por assinatura, publicação de revistas e negócios musicais.

> Com a estrutura de 5 emissoras próprias (2 geradoras e 3 filiais) e 118 afiliadas, a Rede Globo produz por ano 3.000 horas de jornalismo e 2.500 horas de entretenimento, com mais de 12 mil funcionários diretos e milhares de indiretos. Isso faz da Globo uma das principais redes de televisão e do Grupo Globo um dos maiores grupos de comunicação do mundo. Seja pelo sinal de TV aberta ou via satélite, o conjunto de 123 emissoras que compõe a Rede Globo de televisão cobre 98,37% dos municípios brasileiros, chegando a atingir potencialmente 99,36% da população.
>
> Com participação na audiência de quase 40% (no horário das 7h às 24h), a Globo é líder no mercado brasileiro, e também na internet, com seus portais de notícias, esportes e entretenimento, vinculados ao Globo.com. A Globo tem seus programas assistidos em cerca de 190 países, com suas produções distribuídas internacionalmente (por meio do canal de TV paga TV Globo Internacional). A rede também investe em soluções de distribuição de conteúdo de vídeo on demand com o Globo Play, disponibilizando parte de sua programação para múltiplas plataformas. A emissora ganhou vários prêmios internacionais. Ao todo, a Globo já recebeu 12 prêmios Emmy, entre eles, os de Melhor Telenovela (Caminho das Índias, Laços de

> Sangue, O Astro, Lado a Lado e Joia Rara), Melhor Série de Humor (A Mulher Invisível), Melhor Atriz (Fernanda Montenegro, por Dona Picucha, no especial Doce de Mãe) e Melhor Reportagem (Jornal Nacional). Rede Globo | Media Ownership Monitor (mom-gmr.org)

Como dito, o Grupo tem cinco emissoras de televisão aberta: as estações do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Brasília e Belo Horizonte. As duas primeiras são estações geradoras ("cabeças de rede") e as outras são filiais. Esse núcleo possui 118 empresas afiliadas espalhadas por todo o território nacional. Assim, "seja pelo sinal de TV aberta ou via satélite, o conjunto de 123 emissoras que compõe a Rede Globo de televisão cobre 98,37% dos municípios brasileiros, chegando a atingir potencialmente 99,36% da população" (MOM, 2017).

Afiliadas são outras redes de empresas, detentoras de sinal regionalizado, que transmitem a maior parte da programação das "cabeças de rede" e as alimentam com informações locais. No Grupo Globo, várias dessas redes locais são comandadas por políticos tradicionais.

FERREIRA (2018, pp. 128, 144) avaliou a estrutura de um grupo afiliado, capitaneado pela família Sarney, e revelou parte do mecanismo de obtenção de concessões no Maranhão, destacando as práticas de captura de emissoras e neutralização de grupos opositores, especialmente pelo monitoramento das verbas oficiais de publicidade e pela manutenção de vínculos com o poder central, mormente por meio da adesão aos militares de 1964.

> Foi com contradições e antíteses que José Sarney consolidou-se como liderança mais proeminente da estrutura oligárquica. Para isso, assimilou derrotas parciais, neutralizou adversários, venceu outros, cooptou oposicionistas, enfrentou a resistência popular, elemento novo no cenário político maranhense, a partir do final dos anos 1970, e contou com a sorte também, quando, após a eleição indireta pelo Congresso Nacional, Sarney assume a Presidência da República, em 1985, no lugar de Tancredo Neves, morto antes da posse. Sorte precedida por um astuto movimento de afastamento do governo militar em decadência e de adesão à aliança democrática, que uniu PMDB e Partido Frente Liberal (PFL - ex- Aliança Renovadora Nacional - Arena, partido de sustentação dos generais). E, assim, posicionando-se sempre ao lado do poder. FERREIRA (2018, pp. 145/146)

Prosseguindo, o Grupo Globo é proprietário dos canais Globo News, BIS, Canal Brasil, Canal Futura, Combate, Gloob, GNT, Mais Globosat, Megapix, Multishow, Off, Premiere, SporTV, Studio Universal, Syfy, Telecine, Universal Channel e Viva.

No exterior: IPC World Inc. e Globo Internacional (seis canais disponíveis via cabo, satélite ou IPTV, atingindo cerca de 118 países em todos os continentes). Detém percentual acionário de duas operadoras de TV por assinatura, a NET e a Sky, e mantém contrato com a Telemundo, "braço" da NBC, para produção de telenovelas em espanhol. Detém acordo com a Buena Vista Television International, da Walt Disney Television International, para exibição de atrações da

Disney e, em parceria com a RBS, fundou a Geo Eventos, que realiza festivais de música, como o Lollapalooza e o Promessas. (MOM, 2017).

Também explora outras formas de comunicação, com integração dos meios.

Os negócios impressos são controlados pela Infoglobo (MOM, 2017), que mantém três jornais impressos/digitais e dezesseis revistas. Controla a Editora Globo, que publica outras 14 revistas, mantém 16 portais e realiza mais de 40 eventos anuais.

No Sistema Globo de Rádio (SGR) - (MOM, 2017), a holding mantém a Rádio Globo (com dezesseis afiliadas), CBN (4 emissoras próprias e 36 afiliadas), Sound! e BHFM, somando a esta estrutura mais de 50 afiliadas em todas as regiões do país.

O Globo.com é o portal de internet do Grupo, com escritórios no Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (MOM, 2017). Agrega os portais G1, o Globoesporte.com, o Globo Play e mais 187 sites que têm relevância em termos de produção editorial e audiência. Somente no portal Globoesporte.com são 33 divisões temáticas que vão do futebol ao stock-car, com destaque para o Esporte Espetacular e o Cartola FC.

E mais outras empresas (MOM, 2017): Agência O Globo, Globo Filmes, Loja Globo, Globo Marcas, Endemol Globo S/A, VIU Hub, Fundação Roberto Marinho, Globo Educação, Criança Esperança, Respeito, Geração do Amanhã, Menos é Mais, Bem-Estar Global, Ação Global, Globo Juventude, Playboy Brasil Entretenimento (canais Playboy TV, Sexy Hot, Sextreme e Venus), Telecine (Megapix, Telecine Action, Telecine Cult, Telecine Fun, Telecine Pipoca, Telecine Premium e Telecine Touch), direitos de exibição premium da Disney no Brasil, NBC Universal Brasil e Edições Globo Condé Nast (Glamour, GQ e Vogue).

Analisando panoramicamente a inserção do Grupo, o Relatório MOM Brasil acrescenta:

> Durante a Ditadura Militar, a emissora divulgava eventos oficiais, projetos e campanhas de governo, desenvolvendo um noticiário em sintonia com o tom ufanista e de acordo com o determinado pela censura, possuindo uma equipe especializada na autocensura de seus próprios programas, como a que censurou as notícias sobre o movimento sindicalista liderado por Luiz Inácio Lula da Silva. Roberto Marinho apoiava o regime militar, chegou a defendê-lo editorialmente e foi beneficiado durante toda a ditadura, embora, por outro lado, fosse conhecido por empregar vários jornalistas e artistas de esquerda. Em 2013, o jornal O Globo publicou editorial no site Memória reconhecendo ter sido um erro o que chamou de ”apoio editorial” à ditadura. Rede Globo | Media Ownership Monitor (mom-gmr.org)

São dispensadas considerações sobre outras notáveis inserções do Grupo na política nacional, para adequação ao objeto do presente trabalho.

2. A ILEGALIDADE DA CONCENTRAÇÃO

A UNESCO (2010, p. 23) lista parâmetros de controle da concentração na propriedade dos meios de comunicação, com o expresso objetivo de restringir a influência das pessoas, empresas ou grupos que dominam o setor e estimular a diversidade e a participação política na sociedade, eficazes argumentos para as contendas específicas.

Sugere ainda que os Estados adotem critérios objetivos na estipulação de limites, por exemplo, parcela da audiência, circulação do veículo, receita e distribuição de capital social ou direitos de voto dentro da empresa, e que observem tanto a concentração horizontal quanto a vertical (a concentração horizontal se reporta ao mesmo segmento e/ou ramo de atividade e a concentração vertical aos diversos segmentos, inclusive o digital, e/ou às etapas de produção, distribuição, publicidade).

A análise de conteúdo deve usar critérios quantitativos e qualitativos, por exemplo, medir o tempo dado a um partido político ou a tendência a visibilizar um nicho determinado. A lei deve distinguir atores de pequeno e de grande porte para aplicar diferentes medidas de regulação.

Recomenda que, na ausência de lei específica no país, seja averiguada a existência e a qualidade de projetos já apresentados, no sentido de buscar um cronograma realista de implementação e adequação aos padrões internacionais.

Também alerta para a aplicação das regras, destacando que as autoridades responsáveis pelo controle precisam de poderes para atuação independente, livres de pressões políticas[1].

Os aplicadores devem ter poderes para recusar concessões acumuladoras e forçar a divisão dos conglomerados da mídia que atingirem níveis inaceitáveis de concentração, conforme os critérios objetivos já referidos. As licenças digitais devem ser amplamente distribuídas entre operadoras comerciais e não comerciais.

Prossegue a UNESCO (2010, p. 24), listando meios de verificação das diretrizes apontadas. As autoridades regulatórias devem promover ampla divulgação das suas atribuições e das regras sobre a propriedade dos meios de comunicação. E devem obter chancela das "agências de

[1] São requisitos compatíveis com as atribuições do Ministério Público e do Poder Judiciário, mas que também podem ser conferidos a uma agência reguladora ou órgão similar.

credibilidade" (órgãos nacionais e internacionais, como ONGs/OSCs, sindicatos...), bem como comprovar bom relacionamento com a sociedade civil.

Outro formulador de parâmetros para o tema é o CIMA – Center for International Media Assistance. Seus "Padrões internacionais de liberdade de expressão" (2018, p. 33) confirmam a importância do pluralismo e da diversidade nos meios de comunicação. Em linhas gerais, sustentam que a liberdade de expressão não se esgota no direito de "falar", também se traduz no direito de difundir o pensamento, da forma mais ampla possível. Então, pluralismo e diversidade "dizem respeito tanto à propriedade econômica quanto à diversidade dos tipos de meios de comunicação e do conteúdo jornalístico em todas as plataformas".

> O Comitê de Direitos Humanos da ONU (2011) ressalta que é necessário contar com medidas eficazes para impedir um controle dos meios de comunicação que lesione o direito de toda pessoa à liberdade de expressão. "O Estado não deve exercer um controle monopolístico sobre os meios de comunicação, mas deve promover a pluralidade destes" e "deve adotar medidas adequadas para impedir um excessivo predomínio ou concentração dos meios de comunicação por grupos midiáticos sob o controle privado, em situações monopolísticas que possam prejudicar a diversidade de fontes e opiniões". (undocs.org/es/CCPR/C/GC/34)

O relatório do CIMA assevera que a liberdade e a pluralidade se assentam na coexistência de meios privados, públicos e comunitários, sendo que públicos são os meios de propriedade estatal, sem fins lucrativos, que visam oferecer um serviço, como cultura e educação, e, comunitários, os meios de propriedade das entidades criadas pelos movimentos sociais sem fins lucrativos, como sindicatos, associações, museus.

Exemplificando a importância dos meios comunitários, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, no artigo 15.1. "Os povos indígenas têm direito a que a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações sejam devidamente refletidas na educação pública e nos meios de informação públicos", e o artigo 16.1. "Os povos indígenas têm o direito de estabelecer seus próprios meios de informação, em seus próprios idiomas, e de ter acesso a todos demais meios de informação não-indígenas, sem qualquer discriminação".

O CIMA (2018, p. 35) apresenta três recomendações referentes à concentração da propriedade dos meios. Primeiro, a transparência. Todos devem ter plena ciência da composição da propriedade dos meios de comunicação. Segundo, a necessidade de normas substantivas que limitem a concentração indevida e favoreçam a diversidade dos meios. E, por fim, a atribuição da aplicação dessas normas a órgão independente, livre de ingerência política.

No campo positivo, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a necessidade da regular as condutas abusivas do mercado para equilibrar livre concorrência e dignidade da pessoa humana – artigo 170 da CF.

Na disciplina específica para os meios de comunicação, há o artigo 220 da Constituição, cujo caput é uma declaração de princípio em defesa da liberdade de expressão, no sentido mais próximo da liberdade de imprensa (liberdade dos meios), mas que, mesmo assim, estabelece importante restrição em seu parágrafo 5º: "Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio".

Convém destacar que o conceito de liberdade de expressão é mais amplo. É um direito de toda pessoa e "não cabe restringi-lo a um grupo de pessoas ou a uma profissão específica". Tem dupla dimensão, individual e coletiva. Consequentemente, não se pode prejudicar uma das dimensões evocando como justificativa a preservação da outra. Implica em deveres e responsabilidades, "mas qualquer restrição só é legítima a partir de critérios muito específicos" (CIMA, 2018, p. 05).

Ilustrando:

> Os 10 principais desafios à liberdade de expressão:
> 1. A discriminação no gozo do direito à liberdade de expressão por motivo de crença religiosa, identidade sexual, gênero ou outra natureza.
> 2. Os mecanismos ilegítimos de controle governamental dos meios de comunicação.
> 3. As pressões econômicas e comerciais que ameaçam a capacidade dos meios de comunicação de difundir conteúdos de interesse público.
> 4. A sustentabilidade dos meios de comunicação de serviço público e comunitários.
> 5. As agressões contra jornalistas e a impunidade dos crimes cometidos contra eles.
> 6. Os limites, de caráter jurídico ou administrativo, ao direito de acesso à informação.
> 7. A penalização da difamação. A imposição de restrições e a penalização da crítica em relação ao governo ou a servidores públicos, ou em relação à religião ou a crenças.
> 8. As restrições ao direito à liberdade de expressão fundamentadas na segurança nacional, a luta contra o terrorismo, o discurso de ódio ou o extremismo violento.
> 9. A liberdade de expressão na internet, que inclui o perigo da vigilância, o desafio da segurança pessoal on-line e o papel de novos atores, como os provedores de serviços de internet e intermediários.
> 10. O acesso universal às tecnologias da informação e comunicação.
> Fonte: Lista atualizada pela autora com base nos desafios identificados em 2010 pelos relatores de liberdade de expressão da ONU, da CIDH, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CIMA, 2018, p. 08)

Voltando à estrutura do sistema, há aspectos que merecem esclarecimento. Na ordem econômica e financeira, a Constituição Federal autoriza que o Estado exerça papeis diversos:

i) exploração direta uma atividade econômica (para proteger e garantir a segurança nacional ou determinado interesse coletivo relevante) - artigo 173;

ii) atuação como agente disciplinador da economia – artigo 174;

iii) papel de executor dos serviços públicos típicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação - artigo 175, todos da Constituição Federal.

Então, observados os interesses consagrados pela Constituição, no campo das comunicações, o Estado brasileiro pode criar e manter seus próprios canais de comunicação (i), como faz com a TV Brasil da EBC - Empresa Brasil de Comunicação, a TV Justiça, TV Senado...

Na atuação como agente regulador (tópico ii), além do planejamento, subsídios e vedações de estilo, parte importante da atribuição fiscalizatória estatal é exercida pelas chamadas "agências reguladoras", dotadas de competência para formatar as atividades, fiscalizar e sancionar infrações.

São elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Mineração (ANM) - Lei 13.848/2019.

Neste particular, a radiodifusão padece de um inédito vazio regulatório que certamente favorece àqueles atores que preferem a permanência indefinida do status quo normativo do setor (LIMA, 2004, p. 93).

O atual conceito de meio de comunicação é o que foi desenhado pela Emenda Constitucional nº 08/1995, pois a redação original da Constituição Federal de 1988, no artigo 21, XI e XII, estabelecia tratamento idêntico para os serviços de telecomunicação e de radiodifusão, sendo que os de radiodifusão eram considerados espécie do gênero telecomunicação.

A Lei 9.472/97 detalhou a diferenciação especificada pela referida Emenda, inclusive com a criação da Anatel. Os serviços de "radiodifusão sonora, e de sons e imagens" permaneceram no campo da competência direta do Poder Executivo Federal, regulados pelo antigo Código Brasileiro de Telecomunicações - Lei 4.117/62.

Posteriormente, através da Lei 13.341/2016, o Ministério das Comunicações foi extinto. A mesma norma entregou as correspondentes competências ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações - MCTIC.

No terceiro enfoque (iii), de executor dos serviços públicos típicos, convém lembrar que um serviço público é uma atividade econômica, em sentido amplo, não obstante, marcada por relevante interesse social.

A especificação adotada pelo ordenamento brasileiro consta do artigo 21 da CF: entre as diversas atividades, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (XII, "a").

Em outras palavras, a Constituição Federal confere tratamento especial aos serviços públicos de radiodifusão sonora, e de sons e imagens no intuito de promover a identidade sociocultural brasileira e garantir a soberania nacional – artigos 221 e 222.

Tem-se nitidamente, assim, que a atividade desenvolvida pelas empresas de radiodifusão sonora e de sons e imagens é explicitamente definida pela Constituição como indispensável à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social – ou, em outros termos, explicitamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade.

> Não há dúvida, portanto, quanto a este ponto: no Brasil, na vigência da Constituição de 1988, a atividade de rádio de fusão sonora e de sons e imagens é serviço público. Essa atividade é prestada mediante delegação do poder público, ademais estando sujeito a regime jurídico especial demarcado pela própria Constituição.
>
> As relações estabelecidas entre o delegante e o delegado são de direito público - o que satisfaz plenamente inclusive a doutrina que faz residir no regime jurídico o critério, formal da identificação do serviço público. Sendo assim, sobre ela incide o princípio da continuidade do serviço público. (GRAU, 2010, p. 138/139)

Nesse âmbito, cabe apontar a insuficiência de vontade em aplicar a regulamentação existente. Os serviços do artigo 21, XII, CF podem ser explorados, "diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão".

Concessões e permissões de serviços públicos são disciplinadas pela Lei 8.987/95, cujo artigo 29 atribui à Administração Pública as tarefas de regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação (inciso I); aplicar as penalidades regulamentares e contratuais (inciso II): intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei (inciso III); extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato (inciso IV), entre outras.

Enfim, poderes compatíveis com a formulação internacional proposta para as comunicações. Digna de nota também a prerrogativa conferida à Administração para fiscalizar os dados de gestão, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária (artigo 30 da mesma Lei), inequivocamente útil para apurar excesso de concentração na propriedade dos meios.

De qualquer forma, as empresas que atuam no campo das comunicações também se sujeitam aos ditames da Lei 12.529/2011, que disciplina a ordem econômica, em estrita obediência aos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico (artigo 1º).

O artigo 36 da referida Lei define o que são infrações da ordem econômica, em linhas gerais, atos de concorrência desleal, dominação do mercado, aumento arbitrário dos lucros e exercício abusivo da posição dominante e, dentre outros, "exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa" (§ 3º, VI); "utilizar meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros" (§3º, VII).

A Lei ainda prevê penalidades, como multas (artigo 37), censura pública, proibição de contratar com a Administração Pública, cisão de sociedade, transferência do controle societário, venda de ativos ou cessação parcial de atividade e qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica (artigo 38).

Outrossim, a Lei 12.529/2011 estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, composto por dois órgãos, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e a autarquia federal Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Compete ao CADE a prévia avaliação das fusões, aquisições, incorporações, contratos associativos ou consórcios em que uma das empresas tenha um faturamento bruto anual ou volume total no país, no ano anterior à operação, igual ou superior a 400 (quatrocentos) milhões de reais e a outra igual ou superior a 30 (trinta) milhões de reais - artigo 88, incisos I e II.

Todos os atos de concentração com potencial lesivo à livre concorrência estão incluídos na competência do Conselho, sejam eles horizontais, verticais ou cruzados (cruzados são as estratégias de concentração de diferentes tipos de mídia, controlados pelo mesmo grupo econômico - LIMA, 2004, p. 101).

Por fim, recepcionado pela CF/88, há o artigo 12 do Decreto-Lei 236/67, que estipula limites para as concessões e permissões dos chamados "serviços de radiodifusão". Cada "entidade" só

poderá possuir dez “estações radiodifusoras de som e imagem” no território nacional, sendo no máximo cinco em VHF e duas por Estado. Veda acionistas com participação em várias empresas, formação de grupos e associações na constituição do capital das concessionárias ou permissionárias. Veda também a transferência direta ou indireta da concessão ou permissão, sem prévia autorização do Governo Federal.

O artigo 12, § 7º, do Decreto-Lei veda o arranjo de dominação que as “cabeças de rede” exercem sobre suas afiliadas. Nos seus termos: “As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie”.

Como citado, no Brasil, os oligopólios também se formam pela arregimentação de empresas afiliadas, irregularidade aparentemente esquecida pelo Estado. Apesar de ser um bem público, o setor é subordinado à lógica do setor privado, controlado por conglomerados de grande porte, que constituem redes com vasta possibilidade de circulação de conteúdo ou, como é mais comum, com adoção de fluxo unidirecional, do centro de produção para os demais pontos.

O Decreto-Lei nº 236/1967 estabeleceu regras de propriedade de rádio e de televisão que atenderam ao preceito constitucional de 1988 de vedação ao monopólio e ao oligopólio nos meios de comunicação, tanto que foram ratificadas pelo art. 8º da Lei 10.610/2002.

As restrições previstas no Decreto-Lei nº 236/1967 foram no sentido de limitar o número de concessão de serviços de rádio e de televisão por entidade e por pessoa física. A preocupação quanto à diversidade de conteúdo também está estampada no citado Decreto-Lei, ao prever, no parágrafo sétimo do artigo 12, que as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinadas a outras entidades que se constituam com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, mediante cadeias ou associações de qualquer espécie. Todavia, a restrição legal é contornável com a contratação de terceiros para aparecerem como sócios das empresas de comunicação. (STRIGNOLLI, 2019, pp. 145/146)

Além das afiliadas, o sistema traz notícias de outras irregularidades, como a prática da transferência do controle das outorgas e a venda de espaços na programação para terceiros, aceitas como fato consumado.

Do mesmo modo, pode-se trabalhar com a possibilidade de nomeação terceiros como proprietários, os populares "laranjas", e a mercantilização das concessões, apesar da proibição ínsita no artigo 12, § 6º, do Decreto-Lei 236/67.

Bruno Marinoni (2015, pp. 10/11) cita a venda do canal da antiga MTV Brasil, do Grupo Abril para o Grupo Spring, que atualmente o arrenda para a TV Mundial (Igreja Mundial do Poder de Deus). A TV Mundial não detém concessões, mas ocupa oito emissoras de televisão aberta. Defende o desenvolvimento de mecanismos de estruturação da comunicação brasileira, no sentido de "consolidar e dar suporte ao exercício do direito à comunicação, com maior diversidade e pluralidade de ideias. Boa parte dessa política deve se assentar num esforço para a redistribuição da riqueza, pois, embora não sejam comerciais, tais sistemas demandam condições para manutenção de custos e investimentos".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No detalhamento, a normatização que coíbe expressamente a concentração da propriedade dos meios de comunicação é insuficiente, ultrapassada e/ou omissa, mas a responsabilidade pelo controle é da União: a exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens se insere na sua esfera de competência exclusiva - artigo 21, XII, "a", da CF.

O Executivo Federal outorga e renova os atos e o Congresso Nacional os aprecia e ratifica – artigo 223 da CF.

A Constituição veda a formação e a manutenção de monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação, regra de aplicação imediata, passível de exigibilidade por mandado de injunção ou arguição de descumprimento de preceito fundamental – artigos 5º, LXXI, 102, § 1º, e 220º, § 5º, da Constituição Federal.

O pluralismo da mídia é uma característica das sociedades democráticas. O controle do fluxo de informação é relevante faceta das relações de poder, pois a disponibilidade de informações interfere na formação das preferências e escolhas dos cidadãos (SILVA, 2015, p. 68). A dignidade da pessoa é valor essencial para a sociedade, parâmetro para as demais garantias e direitos fundamentais.

O Estado foi constituído para proteger e preservar a vida e a liberdade, valores afrontados pela concentração na propriedade dos meios de comunicação, vício potencializado pela importância e presunção de veracidade que a visibilidade atribui aos temas abordados, bem como pelas

consequências de ditar a agenda (escolher o que vai ser tema do debate público) e formar a opinião pública.

A liberdade de expressão de todos e o direito à informação são condições mínimas para o exercício da democracia. O poder desmedido dos conglomerados de mídia inviabiliza a livre circulação de informações e o pluralismo.

REFERÊNCIAS

CIMA – Center for International Media Assistance. **Padrões internacionais de liberdade de expressão: Guia básico para operadores de justiça na América Latina.** 2018. CIMA_LatAm-Legal-Frameworks-Guide_Portuguese_web-150ppi.pdf (ned.org).

FERREIRA, Franklin Douglas. **Mídia e poder político: a disputa entre grupos políticos pelas concessões de canais de televisão sob a oligarquia Sarney no Maranhão**, São Luís, 2018. Tese apresentada no PPGPP da UFMA.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

LIMA, Venício. **Mídia: Teoria e Política.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARINONI, Bruno. Concentração dos meios de comunicação de messa e o desafio da democratização da mídia no Brasil, **Intervozes e Friedrich-Ebert-Stiftung.** São Paulo, 2015, Disponível em https://intervozes.org.br/publicacoes/concentracao-dos-meios-de-comunicacao-de-massa-e-o-desafio-da-democratizacao-da-midia-no-brasil/, acesso em 22/06/2020.

MOM-Brasil, Media Ownership Monitor – Brasil. **Intervozes e Repórteres sem Fronteiras.** Disponível em http://brazil.mom-rsf.org/br/midia/, acesso em 22/06/2020 e (Monitoramento da Propriedade de Mídia no Brasil (MOM) | Intervozes)
.

MORAES, DÊNIS. **Porque a concentração monopólica da mídia é a negação do pluralismo,** 2013. Disponível em: Por que a concentração monopólica da mídia é a negação do pluralismo – Blog da Boitempo. Acesso em 20/01/2021.

SGRIGNOLLI, Ruth Carolina Rodrigues. **O financiamento dos meios de comunicação no Brasil e os desafios à liberdade de expressão,** São Paulo, 2019, Tese PPG em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SILVA, Juliano, et al. Mais concentração de propriedade de Mídia, menos democracia? **Intercom – RBCC. São Paulo, v.38, n.1, p. 65-84, jan./jun., 2015.** Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1809-58442015000100065&script=sci_abstract&tlng=pt , acesso em 19/06/2020.

VICENTE, MM. **História e comunicação na ordem internacional [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 214 p. ISBN 978-85-98605-96-8. Available from SciELO Books.

UNESCO. **Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília, 2010.** Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação – UNESCO Digital Library.