
O racismo na lei: uma breve análise da questão étnico-racial no arcabouço regulatório das comunicações no Brasil¹

Gyssele Fábria Mendes PEREIRA²

Paulo Victor Purificação MELO³

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil; Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH), Portugal.

RESUMO

Este artigo pretende analisar o arcabouço regulatório de comunicação no Brasil pela perspectiva étnico-racial. A análise será guiada por duas questões prioritárias: as legislações do setor abordam diretamente a questão étnico-racial, de forma a transformar o cenário de concentração midiática e promover a diversidade e o pluralismo? Há indicativos de caminhos concretos para a promoção da diversidade étnico-racial nas comunicações por parte do Estado brasileiro? O nosso foco estará voltado para três legislações: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962); a Constituição Federal de 1988; e a Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/1997).

PALAVRAS-CHAVE: políticas de comunicação; regulação da mídia; dispositivo de racialidade; comunicação e antirracismo; concentração da mídia.

Introdução

O objetivo deste texto é discutir as políticas públicas de comunicação no Brasil pela perspectiva étnico-racial, a partir de duas questões prioritárias: as legislações do setor abordam diretamente a questão étnico-racial, de forma a transformar o cenário de concentração midiática e promover a diversidade e o pluralismo? Há indicativos de caminhos concretos para a promoção da diversidade étnico-racial nas comunicações por parte do Estado brasileiro?

A fim de recortar mais precisamente o nosso corpus de análise, trataremos de políticas instituídas no âmbito federal, portanto, de abrangência nacional. Dada a impossibilidade de analisarmos cada uma das leis em vigência, o nosso foco estará voltado para três legislações em especial: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962); o capítulo V da Constituição Federal de 1988; e a Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/1997). A nossa escolha se dá por entendermos que este

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação Antirracista e Pensamento Afrodiaspórico, 24º Encontro dos Grupos de Pesquisas da Intercom, evento componente do 47º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda em Comunicação e Cultura na ECO/UFRJ, na linha de Tecnologias da Comunicação e Estéticas. E-mail: gysselemendes@gmail.com.

³ Investigador integrado do Instituto de Comunicação da Universidade Nova de Lisboa (ICNOVA). Docente do IADE/Universidade Europeia. E-mail: paulomelo@fch.unl.pt

segue sendo o principal arcabouço regulatório em torno da comunicação no Brasil, ainda que outras leis e modificações tenham sido aprovadas ao longo dos anos.

De um modo preliminar, afirmamos que, apesar de tratar transversalmente de questões relacionadas à diversidade e pluralidade nas comunicações, o marco legal das comunicações no Brasil não enfrenta o racismo de forma estrutural, restringindo sua atuação às camadas de conteúdo e à temática da representatividade, que são fundamentais, mas não devem ser o único alvo de incidência.

Monopólio: a marca das comunicações no Brasil

Em primeiro lugar, cabe delimitar a nossa compreensão sobre políticas públicas de comunicação, entendidas aqui como o conjunto de ações, leis e normas integradas e duradouras que possuem o objetivo de reger todo o sistema de comunicação, sejam elas relacionadas às camadas de infraestrutura, aspectos econômicos ou de conteúdo (BELTRÁN, 1976; LIEDTKE, 2003), cabendo ao Estado o papel condutor e diretivo na formulação dessas políticas.

Porém, no período em que produziu um aporte teórico sobre a necessidade de políticas públicas de comunicação, Beltrán (1976), que analisava o panorama latino-americano, apontava que os países da região não adotavam medidas que constituíssem um conjunto articulado, explícito e duradouro, mas sim políticas parciais que, em determinado grau, contribuíam para a consolidação de um modelo oligopolista, seja privado ou estatal, como a inclusão de artigos nas Constituições estabelecendo a elaboração de leis gerais, políticas econômicas de beneficiamento do setor comercial ou de caráter ideológico, de fortalecimento da ação estatal, especialmente nos países em que vigoravam ditaduras militares.

Um exemplo paradigmático dessas conclusões de Beltrán é o Brasil. Conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o sistema de comunicação do país é baseado no princípio da complementaridade, onde empresas públicas, privadas e o Estado possuem permissão para o serviço de radiodifusão sonora e de imagens no país. No entanto, o setor da comunicação é conhecido pela alta concentração de poder e propriedade nas mãos de poucas empresas privadas, com negócios que perpassam outros campos econômicos, como o agronegócio, a educação, o mercado financeiro, o setor imobiliário, entre outros; e também pela interdição do debate público, em especial

pelas empresas concessionárias de radiodifusão, sobre qualquer proposta de políticas públicas de comunicação que revertam esta concentração.

O cenário de concentração na comunicação traz consequências graves para as democracias. A mais visível é a falta de pluralidade e diversidade de vozes e visões de mundo que contribui para a distorção das narrativas de um povo ou país e nos leva ao perigo da história única (ADICHIE, 2019). A série Vozes Silenciadas⁴, produzida pelo Intervezes, é exemplar nesse sentido ao demonstrar como determinados grupos ou fenômenos sociais são representados na mídia e quais silenciamentos são produzidos nessas construções discursivas. E, vale lembrar, discursos constroem mundos.

Outra camada, cada vez mais evidente, parte da percepção de que o direito à comunicação é fundamental para o acesso aos demais direitos humanos. Seu papel se torna ainda mais relevante em um contexto de plataformização das políticas sociais (MELO, 2023), fenômeno acentuado com a pandemia de Covid-19. Portanto, a falta de acesso a informações de qualidade ou a falta de acesso à internet, por exemplo, contribuem de forma crucial para a violação dos direitos à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia, ao lazer e à renda.

O direito à comunicação está intrinsecamente vinculado ao direito à vida digna. Daí a importância de nos debruçarmos sobre os sistemas que o compõem e disputarmos os seus sentidos.

A questão racial no Brasil e a articulação com a comunicação

O conceito de dispositivo de racialidade⁵, proposto pela filósofa e intelectual Sueli Carneiro em sua tese de doutorado, nos traz aspectos fundamentais para a compreensão das relações étnico-raciais no Brasil ao revelar as engrenagens e os mecanismos que sustentam o racismo em seus níveis sistêmico, macropolítico e micropolítico, ao mesmo

⁴ A série Vozes Silenciadas é produzida pelo Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social desde 2011. Ao todo, foram publicados cinco estudos que analisam a cobertura da mídia sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (2011), as Jornadas de Junho (2013), a Reforma da Previdência (2019), o derramamento de petróleo na costa brasileira (2020) e os direitos sexuais e reprodutivos (2023). Outras duas publicações serão finalizadas em 2024, abordando a cobertura da mídia sobre as Leis de Cotas e as energias renováveis.

⁵ Sueli Carneiro formula o conceito de dispositivo de racialidade a partir do conceito foucaultiano de dispositivo. Para o filósofo francês, o dispositivo demarca “em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não-dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos” (FOUCAULT, 2005, p. 215).

tempo em que desmonta a noção de democracia racial, tão disseminada no país. Sobre o seu conceito, Carneiro afirma que

A minha proposta é complementar à visão de Foucault, afirmando que esse Eu, no seu encontro com a racialidade ou etnicidade, adquiriu superioridade pela produção do inferior, pelo agenciamento que esta superioridade produz sobre a razoabilidade, a normalidade e a vitalidade. O dispositivo de racialidade também produz uma dualidade entre positivo e negativo, tendo na cor da pele o fator de identificação do normal, e a branquidade será a sua representação. (...) O dispositivo de racialidade, ao demarcar a humanidade como sinônimo de branquidade, irá redefinir as demais dimensões humanas e hierarquizar-las de acordo com a proximidade ou o distanciamento desse padrão. (CARNEIRO, 2023, p. 31)

Assim, Carneiro joga luz sobre as hierarquias raciais e reforça como, através do dispositivo de racialidade, é instituída a divisão entre sujeitos superiores e inferiores, humanos e desprovidos de humanidade. Dessa forma, é possível compreender como a raça/etnia é um fator estruturante na sociedade, interferindo nas oportunidades e na qualidade de vida dos indivíduos e moldando as interações sociais, econômicas e políticas.

Outra autora fundamental para a compreensão da questão racial no Brasil é Matilde Ribeiro (2000), que aponta a existência de uma espécie de “efeito mágico” que oculta o racismo e coloca as desigualdades étnico-raciais no campo das questões de classe. Dito de outra forma, este ocultamento pode ser percebido nas ideias que não relacionam racismo, mas mera coincidência, o fato de mais pessoas negras serem vítimas da fome, mais pessoas negras estarem encarceradas ou mais pessoas negras serem alvo da violência policial.

Torna-se automático que as desigualdades raciais e étnicas não sejam percebidas como relacionadas a considerações raciais e étnicas, mas aos fatores de classe. Esta situação, torna complexo o estudo das implicações teóricas, políticas e ideológicas no tratamento da questão racial e étnica (RIBEIRO, 2000, p. 4).

Desta forma, Ribeiro aponta que o racismo pressupõe a existência de um sistema social e político dotado de mecanismos sustentados na lógica do branqueamento, se estruturando e modificando ao longo do tempo, mas mantendo a sua centralidade.

No setor das comunicações, as perspectivas de Sueli Carneiro e Matilde Ribeiro sobre hierarquias raciais se confirmam. Afinal, mais do que questões que envolvam discursos, narrativas ou representações, o racismo é parte determinante da estruturação midiática no Brasil, enquanto dinâmica de poder que reforça a lógica da branquidade enquanto norma, padrão, e atribui aos negros e negras lugares subalternizados.

Uma contribuição importante neste sentido é a de Sodré (1998), ao dizer que a expressão do racismo na comunicação ocorre por meio de quatro vertentes complementares: a) a negação – tendência de negação da existência do racismo (aproximando-se da ideia de ocultamento referida por Matilde Ribeiro); b) o recalçamento – quando, em seus diferentes modos de produção, os meios de comunicação recalçam aspectos identitários positivos das manifestações simbólicas de origem negra e indígena, por exemplo (o que pode ser verificado nos períodos próximos ao 20 de Novembro ou ao Dia dos Povos Indígenas); c) a estigmatização – referência à distinção entre a identidade social virtual (aquela que se atribui ao outro) e a identidade social real (conferida por traços efetivamente existentes), sendo o estigma a marca da desqualificação da diferença (aproximando-se do que diz Sueli Carneiro sobre a produção do inferior); e d) a indiferença profissional – relacionada ao agendamento da mídia pela lógica do comércio.

Este caráter central do racismo nas comunicações – que é reforçado pelo seu ocultamento – pode ser discutido também a partir da análise de legislações do setor. É isto o que faremos no próximo tópico.

A que(m) serve a lei?

Para esta análise, escolhemos três leis que compõem o cenário de regulação das comunicações, ainda em vigor no país: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962); o capítulo V da Constituição Federal de 1988; e a Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/1997). A nossa análise foi guiada pelas seguintes perguntas: as legislações mencionam a palavra “raça” ou “etnia” ou “étnico-racial”? As legislações propõem medidas concretas para a efetivação da diversidade na mídia? No quesito diversidade e pluralidade, as leis proporcionaram alguma mudança efetiva no cenário de concentração? Ou contribuíram para reforçar o cenário já dado?

Começamos pela lei mais antiga: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962), que foi responsável por definir e consolidar os serviços de telecomunicações, como a transmissão, emissão ou recepção de imagens, sons ou informações de qualquer natureza por processo eletromagnético. O CBT foi promulgado durante o governo turbulento de João Goulart, em 1962. Naquele momento, o país passava por um momento de ebulição política, cultural e social, com intensa mobilização dos movimentos sociais em prol da aprovação de reformas de base. O

contexto de Guerra Fria contribuiu para o acirramento do ambiente político interno, provocando movimentações por parte da elite política, econômica e militar que levaram ao golpe de 1964 e à ditadura.

O CBT, ao mesmo tempo em que respondia à demanda do Estado de organizar um setor visto como estratégico a partir de uma perspectiva nacional-desenvolvimentista, foi fruto de uma articulação da classe política e empresarial detentora dos meios de comunicação da época. Não à toa, termos como “diversidade” e “pluralidade” não apareciam no texto da lei. Prova de que pouca coisa mudou em termos de regulação da mídia no Brasil é que ainda hoje, 62 anos depois, os termos seguem fora do Código.

Já “raça” e “cor” só apareceram em 1967, a partir do Decreto-Lei nº 236. Percebe-se, portanto, que promover a diversidade e a pluralidade de vozes nos meios de comunicação não era o objetivo do CBT, mas sim proteger um sistema de comunicação que já nasceu privado⁶.

Em 1988, a Constituição Federal trouxe mais elementos para o ordenamento jurídico das comunicações no país. Em cinco artigos, o texto defende a liberdade de expressão e de imprensa, veda a censura, estabelece que a propriedade de mídia é exclusiva de pessoas físicas e jurídicas brasileiras e institui princípios para a programação das emissoras de rádio e TV, entre outros pontos.

Em nenhum momento, a pluralidade e diversidade são mencionadas, assim como as palavras “raça” ou “cor”. Entretanto, o texto traz expressamente que a produção e programação das emissoras de rádio e TV deve promover a cultura nacional e regional, a produção independente e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa. Ainda que de forma insuficiente e com pouca fiscalização em torno do cumprimento da lei, tais princípios representam um avanço no arcabouço regulatório da comunicação ao instituir regras que apontam para a redução das desigualdades no direito à comunicação.

Já a Lei Geral de Telecomunicações, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações (Lei 9.472/1997), estabelece que o poder público tem o dever de “garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas”, mas não menciona em qualquer momento o racismo e as desigualdades étnico-raciais como desafios a serem enfrentados neste acesso.

⁶ Vale mencionar aqui a campanha Para Expressar a Liberdade (2012), iniciativa de organizações e ativistas do campo da democratização da comunicação, que buscava substituir o Código Brasileiro de Telecomunicações pela Lei da Mídia Democrática, um projeto de lei popular construído através da participação social.

Na LGT, a expressão diversidade aparece apenas duas vezes, mas como referência à importância da diversidade dos serviços de telecomunicações e não ao aspecto de diversidade da população brasileira que tem direito a esses serviços.

Apenas em 2021, com a Lei 14.173, foi incluído na Lei Geral de Telecomunicações um parágrafo que indica como atribuição do poder público a criação de “condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura de estabelecimentos públicos de ensino”, o que, ainda que não aborde expressamente a questão étnico-racial, representa um avanço em termos de diversidade.

Considerações

Nesses breves apontamentos sobre o arcabouço regulatório das comunicações no Brasil, percebemos que os princípios de diversidade étnico-racial nunca foram uma preocupação, muito menos objeto de regulamentação específica. Apareceram, mais recentemente e após pressão da sociedade civil, trechos que contribuem para facilitar o acesso de grupos vulnerabilizados aos meios de comunicação, mas de forma ainda incipiente e sem enfrentar estruturalmente a violação do direito à comunicação de parcela significativa da população brasileira.

Por fim, além de nos ajudar a explorar a constituição das relações étnico-raciais no Brasil, a noção de dispositivo revela ainda como o conjunto de leis que regulam as comunicações no Brasil servem ao propósito de reforçar desigualdades estruturais, uma vez que o dispositivo tem a função estratégica de servir aos discursos dominantes.

Ao mesmo tempo, a análise aqui apresentada permite afirmar que as legislações estruturantes do arcabouço sobre comunicações no Brasil reforçam, ao promoverem o ocultamento do racismo, acabam justamente por reforçá-lo, afinal se este não é visto como um problema pouco – ou nada – será feito para superá-lo.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **O perigo da história única**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

BANDEIRA, Olívia; PASTI, André.; MENDES, Gyssele (orgs.). **Quem controla a mídia?** Dos velhos oligopólios aos monopólios digitais. São Paulo: Veneta; Intervezes. 2023.

BELTRÁN, Luis Ramiro. **Políticas nacionales de comunicación en América Latina**: Los primeros pasos. In Revista Nueva Sociedad nº 25, p. 4-34, 1976.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. 1962. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117compilada.htm

BRASIL, **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. 1997. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm

BRUNO, Fernanda. **Máquinas de ver, modos de ser: vigilância, tecnologia e subjetividade**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

INTERVOZES. **Media Ownership Monitor Brasil**. 2017. Disponível em:
<https://brazil.mom-gmr.org/br/midia/>

LIEDTKE, Paulo Fernando. **Políticas públicas de comunicação e o controle da mídia no Brasil**. In: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 1 nº 1 (1), agosto-dezembro/2003, p. 39-69. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/download/13681/12540/0>

MELO, Paulo Victor. **Plataformização do acesso a serviços aprofundou desigualdades históricas**. Le Monde Diplomatique Brasil. 2023. Disponível em:
<https://diplomatique.org.br/plataformizacao-do-acesso-a-servicos-aprofundou-desigualdades-historicas/>

MELO, Paulo Victor. **A necessária centralidade da questão étnico-racial nas Políticas Pública para as comunicações: propostas para o caso brasileiro**. Mídia e Cotidiano, 17(1), 98-111. 2022. Disponível em:
<https://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/54597>

RIBEIRO, Matilde. **Diversidade racial, étnica e processos de participação política na América Latina**. 2010. Disponível em:
www.aids.gov.br/sites/default/files/campanhas/2005/38277/diversidade.pdf

SODRÉ, Muniz. **Sobre imprensa negra**. Lumina, v. 1, n.1, p. 23-32. 1998. Disponível em:
https://leccufjrj.files.wordpress.com/2008/10/sodre-muniz_sobre-a-imprensa-negra.pdf