



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E DE MONOGRAFIA**

**BRUNA KETLLYN PEREIRA DE FARIAS**

**O DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA UM  
MARCO REGULATÓRIO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL A  
PARTIR DA LEY DE MEDIOS ARGENTINA**

**FORTALEZA**

**2017**

BRUNA KETLLYN PEREIRA DE FARIAS

O DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA UM MARCO  
REGULATÓRIO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA LEY DE  
MEDIOS ARGENTINA

Trabalho de conclusão de curso submetido à  
Coordenação de Programas Acadêmicos da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como pré-requisito à obtenção do  
grau de Bacharel em Direito. Área de  
concentração: Direito Constitucional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Gretha Leite Maia de  
Messias.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

F238d Farias, Bruna Ketlyn Pereira de.  
O direito fundamental à comunicação : perspectivas para um marco regulatório dos meios de comunicação no Brasil a partir da Ley de Medios argentina / Bruna Ketlyn Pereira de Farias. – 2017.  
75 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017.  
Orientação: Profa. Dra. Gretha Leite Maia de Messias.

1. Direito à comunicação. 2. Democratização. 3. Ley de medios. I. Título.

CDD 340

---

BRUNA KETLLYN PEREIRA DE FARIAS

O DIREITO FUNDAMENTAL A COMUNICAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA UM MARCO  
REGULATÓRIO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA LEY DE  
MEDIOS ARGENTINA

Trabalho de conclusão de curso submetido à  
Coordenação de Programas Acadêmicos da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Ceará, como pré-requisito à obtenção do  
grau de Bacharel em Direito. Área de  
concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gretha Leite Maia de Messias (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Me. Raul Carneiro Nepomuceno  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Zaneir Gonçalves Teixeira  
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por permitir a realização deste sonho.

Aos meus pais, por acreditarem em mim e por me darem apoio incondicional. Vocês são minha razão e incentivo para sempre seguir em frente. Aos meus irmãos, sobrinhos e cunhado, pelos momentos de alegria e descontração, e por estarem sempre dispostos a me ajudar.

Aos queridos amigos conquistados durante os anos da graduação. Roberta Filizola, pelas conversas trocadas no dia a dia, e a amizade verdadeira desde o início da faculdade. Davi Rocha, por ser um amigo generoso, e compartilhar conversas e momentos comigo. E Ana Beatriz Moura, pela inesperada e agradável amizade nos últimos anos do curso. A vocês, obrigada por terem feito parte desta fase de minha vida.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária – CAJU, por ter me dado a oportunidade de conhecer a assessoria jurídica popular, e pelas pessoas que conheci por seu intermédio.

À professora Gretha Leite Maia de Messias, por me orientar neste Trabalho de Conclusão de Curso, e por ser sempre tão atenciosa e compreensiva. À professora Zaneir Gonçalves Teixeira e ao professor Raul Carneiro Nepomuceno, pela disponibilidade de participarem desta banca examinadora.

“Expressar-se, expressando o mundo, implica o comunicar-se. (...) poderíamos dizer que a palavra, mais que instrumento, é origem da comunicação - a palavra é essencialmente diálogo. A palavra abre a consciência para o mundo comum das consciências, em diálogo, portanto. (...) a expressão do mundo consubstancia-se em elaboração do mundo e a comunicação em colaboração. E o homem só se expressa convenientemente quando colabora com todos na construção do mundo comum – só se humaniza no processo dialógico de humanização do mundo. A palavra, porque lugar do encontro e do reconhecimento das consciências, também o é do reencontro e do reconhecimento de si mesmo. A palavra pessoal, criadora, pois a palavra repetida é monólogo das consciências que perderam sua identidade, isoladas, imersas na multidão anônima e submissas a um destino que lhes é imposto e que não são capazes de superar, com a decisão de um projeto.” (FREIRE, 1987, p.10)

## RESUMO

O presente trabalho objetiva identificar mecanismos de democratização dos meios de comunicação para o Brasil, tendo em vista a grande concentração midiática existente no país. Inicia por verificar qual a importância do direito à comunicação na sociedade contemporânea. Reflete sobre a delimitação de um conceito para tal direito, ainda em construção. Analisa as relações entre mídia e poder e suas implicações para a democracia. A partir do exame crítico do sistema de regulação dos meios de comunicação radiofônicos brasileiro, identifica falhas e deficiências, bem como a necessidade de um novo marco regulatório. Para apontar soluções para alguns dos problemas identificados, adota como referência comparativa o modelo instituído pela *Ley de medios* argentina, extraindo desta legislação elementos necessários para uma proposta de regulação dos meios de comunicação no Brasil. Por fim, aponta quais os desafios terão de ser superados para a sua implementação. O trabalho se fez mediante pesquisa bibliográfica, com uma abordagem interdisciplinar, por meio da leitura e análise da produção científica tanto de autores da área jurídica, quanto da filosofia, sociologia e comunicação. Analisa igualmente as primeiras declarações de direitos e os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais contidos no ordenamento jurídico brasileiro. Conclui que alguns elementos contidos na Ley de Medios atenderiam ao disposto na própria Constituição Federal de 1988, podendo ser recepcionados na ordem infraconstitucional brasileira, enquanto outros demandariam modificações na própria Constituição.

**Palavras-chave:** Concentração midiática. Direito à comunicação. Democratização. Marco regulatório. Ley de medios.

## ABSTRACT

The present work aims to identify mechanisms of democratization of the media for Brazil, due to the great concentration of mass media in the country. It begins by verifying the importance of the right to communication in contemporary society. Also reflects on the delimitation of a concept for such right, still under construction. It analyzes the relationship between media and power and its implications for democracy. Starting from the critical examination of the regulation system which acts on brazilian radio communication means, it identifies flaws and deficiencies, as well as the need for a new regulatory framework. In order to find solutions to some of the identified problems, it adopts as a comparative reference the model instituted by the Argentine *Ley de medios* (Media Law), extracting from this legislation elements required for a proposal to regulate the media in Brazil. Finally, it points which challenges will have to be overcome for its implementation. The work was done through a bibliographical research, with an interdisciplinary approach, by means of reading and analysing the scientific production of legal authors, and those from philosophy, sociology and communication. It also analyzes the first declarations of rights and the constitutional and infraconstitutional mechanisms contained in the Brazilian legal system. Concludes that some elements contained in the Ley de Medios would comply with the provisions of the Federal Constitution of 1988, which could be received in the Brazilian infraconstitutional order, while others would require modifications in the Constitution itself.

**Keywords:** Media concentration. Right to communication. Democratization. Regulatory framework. Ley de medios.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO PARA O DIREITO À COMUNICAÇÃO</b> ....	11
2.1 O surgimento do Direito à Comunicação no discurso internacional de direitos humanos.....	11
2.2 Um conceito para o Direito à Comunicação.....	18
2.3 A afirmação do Direito à Comunicação como um Direito Fundamental.....	21
2.4 Mídia, Poder e Democracia.....	24
<b>3 O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO</b> .....	28
3.1 O contexto da democratização das comunicações na América Latina.....	28
3.2 O modelo brasileiro de regulação da radiodifusão.....	31
3.2.1 Coronelismo Eletrônico.....	39
3.3 O modelo de regulação da radiodifusão argentino.....	44
3.3.1 A Lei de Meios Audiovisuais da Argentina.....	45
<b>4 MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO</b> ....	53
4.1 O desafio da regulação.....	54
4.1.1 A justificação constitucional das intervenções estatais.....	58
4.2 Possíveis mecanismos de regulação aplicáveis ao caso brasileiro a partir do modelo argentino.....	59
4.2.1 Medidas contra a concentração do meios de comunicação.....	60
4.2.2 Distribuição das outorgas.....	62
4.2.3 Democratização dos conteúdos.....	63
4.2.4 Das formas de financiamento.....	65
4.2.5 Órgão de aplicação e execução da lei.....	66
4.2.6 Órgãos de controle e participação social.....	67
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	69
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	72

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido comum nos fóruns de direitos humanos as discussões em torno da democratização dos meios de comunicação. Essas discussões costumam estar relacionadas à necessidade de efetivação do chamado direito à comunicação. Este direito, por sua vez, é reivindicado, principalmente, por setores da sociedade que se encontram excluídos dos processos de produção da comunicação nos meios tradicionais, como rádio e televisão. É o caso, por exemplo, dos movimentos sociais populares, frequentemente criminalizados pela mídia tradicional no país. A partir de uma análise mesmo que superficial do espaço midiático brasileiro é possível identificar um desequilíbrio na representação dos atores sociais. De fato, há pouca pluralidade, e são poucos os grupos sociais que estão representados nesses espaços.

Este trabalho surgiu, portanto, da necessidade de entender o que é o direito à comunicação, assim como identificar quais as dificuldades para a concretização deste direito no contexto brasileiro, bem como encontrar soluções para os problemas identificados. Com o fim de trazer soluções para a falta de democratização dos meios de comunicação no país, optou-se por analisar o sistema de regulação dos meios de comunicação radiofônicos brasileiro, em comparação ao modelo argentino instituído pela Lei de Serviços de Comunicação Audiovisuais, nº 26.522/2009, conhecida como *Ley de Medios*. Justamente por esta lei ser frequentemente referenciada pelos atores que reivindicam tal direito. Além disso, conforme ficará demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, os dois países, Brasil e Argentina, guardam características semelhantes quanto à formação social e econômica dos seus espaços de comunicação.

Nesta perspectiva, definiu-se os seguintes objetivos específicos para o presente trabalho: definir o que é o direito à comunicação e verificar qual a relevância deste direito na sociedade contemporânea; distinguir liberdade de expressão e liberdade de imprensa diante da manutenção de monopólios e oligopólios da mídia; analisar os dispositivos infralegais e constitucionais sobre comunicação no ordenamento jurídico brasileiro; identificar quais as falhas existentes no sistema de regulação dos meios de comunicação no Brasil; averiguar como é possível regular os meios de comunicação sem violar a liberdade de imprensa, informação e expressão; e apontar, a partir da análise da *Ley de Medios* argentina, mecanismos regulatórios para o Brasil.

O trabalho se apresenta da seguinte forma: o capítulo 1 inicia com uma análise histórico-social do desenvolvimento dos direitos e liberdades relacionadas à comunicação a partir da análise dos documentos jurídicos internacionais de direitos humanos. Analisa o

avanço tecnológico e a proliferação dos novos meios de comunicação, e a sua colaboração para o surgimento de um novo direito humano, o direito de se comunicar. Demonstra que a importância de tal direito se constitui pela sua relação com o próprio desenvolvimento humano, que atualmente é influenciado sobremaneira pelos meios de comunicação.

No capítulo 2 são sistematizadas as tentativas de reorganização dos espaços comunicativos e das instituições da mídia na América Latina no início do Século XX. Os modelos de regulação dos meios de comunicação radiofônicos do Brasil e Argentina são analisados. Faz uma abordagem crítica quanto ao sistema de regulação brasileiro, identificando suas falhas e deficiências. Fornece um panorama do setor de comunicação na Argentina antes da promulgação da *Ley de Medios*, bem como analisa os mecanismos de regulação trazidos pela referida lei.

O capítulo 3, a partir da análise em torno do sistema de regulação das comunicações atualmente em vigor no Brasil, aponta a necessidade de um novo marco regulatório para o setor. Justifica a regulação como necessária para se garantir a desconcentração no mercado de comunicações e a democratização dos meios de comunicação, bem como a diversificação da produção de conteúdo informativo e cultural. Para a solução destes problemas, identifica quais os mecanismos instituídos pela *Ley de Medios* podem ser aplicados ao caso brasileiro.

Por fim, conclui que alguns elementos contidos na *Ley de Medios* atenderiam ao disposto na própria Constituição Federal de 1988. Contudo, constatou que alguns aspectos para serem implementados necessitarão, além da regulamentação de alguns dispositivos já contidos no texto constitucional, de modificações na própria Constituição.

O trabalho se desenvolveu mediante pesquisa qualitativa, em que se buscou respostas para suas indagações por meio de farta pesquisa bibliográfica, com uma abordagem interdisciplinar, utilizando autores tanto da área jurídica, quanto da sociologia, filosofia e comunicação. Realizou a análise de documentos internacionais de direitos humanos, bem como efetuou pesquisa e análise legislativa de normas internas e externas, realizando um estudo comparado com a *Ley de medios* argentina.

## **2 A CONSTRUÇÃO DE UM CONCEITO PARA O DIREITO À COMUNICAÇÃO**

O direito à comunicação é um direito recente e não possui ainda um conceito plenamente delimitado. O início dos debates referentes a este direito ocorreu principalmente no âmbito internacional, especialmente na Organização das Nações Unidas, e se estendeu para os níveis regional, nacional, e local. Para compreendê-lo, é necessário fazer uma breve abordagem histórico-social, bem como uma análise dos instrumentos jurídicos que colaboram para o seu entendimento.

As discussões em torno do direito à comunicação surgiram a partir do momento em que se percebeu que as liberdades tuteladas até então pelos instrumentos normativos internacionais de direitos humanos, como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e de informação, por exemplo, não eram mais suficientes diante do contexto de mudanças ocorridas na sociedade mundial, com o advento dos meios de comunicação de massa, que ocasionaram profundas transformações para a realidade social, econômica e cultural, principalmente no século XX.

### **2.1 O surgimento do Direito à Comunicação no discurso internacional de direitos humanos**

Vários instrumentos jurídicos instituíram, ao longo do tempo, direitos como a liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de informação, entre outros, que são necessários para se entender como se chegou ao que hoje se conhece como o direito à comunicação, tendo em vista estarem intrinsecamente ligados a este direito.

A Magna Carta Libertatum de 1215, conhecida como a primeira declaração histórica de direitos, regulou várias matérias. No entanto, no que concerne aos direitos humanos, conforme Comparato, “nem todas elas podem ser tidas como importantes, na evolução histórica tendente à progressiva afirmação histórica dos direitos humanos e à instituição do regime democrático” (COMPARATO, 2008, p.81). Isto porque, suas disposições se constituem em matérias mais locais, sem o caráter universalista que se verá posteriormente em outras declarações de direitos. E, no que se refere às liberdades relacionadas com a comunicação, como as liberdades de expressão, de informação, de imprensa, por exemplo, a Carta Magna não trouxe nada de específico, ficando conhecida, no entanto, pelo seu relevante papel como o primeiro instrumento, no ocidente, que tentou limitar os poderes da monarquia.

A aprovação da Bill of Rights, de 1689, documento elaborado pelo parlamento da

Inglaterra e imposto às autoridades reais, trouxe em seu art. 9º a seguinte disposição: “Que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento não devem ser examinados senão por ele mesmo, e não em outro Tribunal ou sítio algum” (COMPARATO, 2008). Trata-se do estabelecimento do direito à liberdade de expressão no âmbito do Parlamento inglês que, embora se refira apenas ao direito individual dos parlamentares, “representa o gérmen daquilo que só um século depois começaria a ser juridicamente positivado: a liberdade de expressão para todos os indivíduos no mundo” (FERREIRA, 1997, p. 119). Constituiu-se o referido documento, que pôs fim ao regime de monarquia absoluta na Inglaterra, num importante instrumento de preservação da liberdade do parlamento inglês diante da monarquia.

Já a sociedade norte-americana, que tinha como significativa característica cultural o individualismo, e que bradava “a defesa das liberdades individuais e a submissão dos poderes governamentais ao consentimento popular” (COMPARATO, 2008, p. 102), trouxe, já na primeira emenda à sua Declaração de Direitos, referências às liberdades de palavra e imprensa: “O Congresso não editará lei instituindo uma religião, ou proibindo o seu exercício; nem restringirá a liberdade de palavra ou de imprensa; ou o direito do povo reunir-se pacificamente, ou de petição ao governo para a correção de injustiças” (COMPARATO, 2008, p. 125, tradução do autor).

Estava-se garantindo ao indivíduo o direito à liberdade de palavra, que abrange a liberdade de expressão, opinião, pensamento e a liberdade de imprensa, que, por sua vez, pressupõe a liberdade de informação. No entanto, apesar de ser bastante exaltada a igualdade jurídica entre todos, tais direitos eram apenas declarados, o que não garantia que seriam observados na prática, pois nem todos teriam condições, por exemplo, de imprimir panfletos ou jornais. Devido ao perfil extremamente individualista da sociedade norte-americana, a autonomia individual e as liberdades negativas constituíam suas principais reivindicações, e à emancipação do indivíduo “a sociedade liberal ofereceu, em troca, a segurança da legalidade e nada mais” (COMPARATO, 2008, p. 111).

A Declaração de Direitos norte-americana tem a sua importância calcada no fato de que “é o primeiro documento político que reconhece, a par da legitimidade da soberania popular, a existência de direitos inerentes a todo ser humano, independentemente das diferenças de sexo, raça, religião, cultura ou posição social” (COMPARATO, 2008, p. 107). Enquanto que a Declaração de Direitos de Virgínia, em seu art. 12, declarou a liberdade de imprensa como um dos baluartes da liberdade, não podendo nunca ser restringida.

Por sua vez, a Declaração do Homem e do Cidadão de 1789 se distingue da Bills

of rights norte-americana, pois os revolucionários franceses, diferentemente dos americanos, queriam levar a ideia de liberdade para todos os povos, enquanto os americanos estavam mais interessados em garantir o seu próprio regime político. Reconheceu direitos que há muito vinham sendo objeto de reivindicações, na busca por sua posituação jurídica, como o direito à liberdade de consciência e de crença e o direito à liberdade de manifestação de opiniões, que pressupõe os direitos à informação e à comunicação. É o que se extrai dos seus arts. 10 e 11:

Artigo 10º- Ninguém deve ser inquietado por suas opiniões, mesmo religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela Lei.

Artigo 11º- A livre comunicação dos pensamentos e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem; todo cidadão pode pois falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei. (COMPARATO, 2008, p.159, tradução do autor)

A Declaração de Direitos na Constituição de 1791 também traz referência aos direitos concernentes à comunicação, quando garante “a liberdade a todo homem de falar, escrever, imprimir e publicar seus pensamentos, sem que os escritos possam ser submetidos a censura ou inspeção antes de sua publicação, bem como a liberdade de exercer o culto religioso ao qual esteja ligado” (COMPARATO, 2008, p.160, tradução do autor). Esta Declaração reconheceu, pela primeira vez, a existência de direitos humanos de caráter social. Já a declaração de direitos da Constituição de 1793 se limitou a enfatizar o que já tinha sido dito pelas declarações anteriores:

#### **DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE 1791**

(...)

Art. 7º. O direito de manifestar seu pensamento e suas opiniões, pela imprensa ou por qualquer outra via, o direito de se reunir pacificamente e o livre exercício dos cultos não podem ser proibidos. - A necessidade de enunciar tais direitos pressupõe a presença ou a lembrança recente do despotismo.” (COMPARATO, 2008, p. 162, tradução do autor, grifo nosso)

As Revoluções americana e francesa configuraram o triunfo dos ideais liberais, em que os seus direitos declarados representaram as reivindicações da burguesia tanto no campo econômico quanto no político. Lançaram mão das garantias às liberdades individuais, seja a de opinião, de informação, de imprensa, manifestação, entre outras, limitando o poder real, quando não o abolindo, como foi o caso da Revolução Francesa ao derrubar o *Ancien Régime*, em defesa das liberdades e autonomia do indivíduo, e conseqüentemente para o desenvolvimento do ideal capitalista.

Com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial surgiu a necessidade de haver uma colaboração entre todos os povos no sentido de buscar a preservação da espécie humana, diante das atrocidades cometidas durante o período de guerra, em que povos foram

subjugados e exterminados, levando ao advento de uma nova fase histórica, em que buscaram novos sentidos e princípios para restaurar a humanidade que estava abalada pelos absurdos da guerra. E é nesse processo de restauração que a Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu, com o propósito de ser uma organização formada pela sociedade política mundial, reunida para promover a defesa da dignidade humana.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU, posteriormente transformada em Conselho de Direitos Humanos, instituída em 1946, foi incumbida de elaborar uma declaração de direitos humanos, gerando, portanto, o projeto da Declaração Universal de Direitos Humanos, que foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Tal Declaração retomou os ideais da Revolução Francesa, e trouxe, no segundo considerando de seu preâmbulo, explicitamente menção às “quatro liberdades” proclamadas pelo presidente Franklin Roosevelt em 1941.

#### **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM**

##### **PREÂMBULO**

(...)

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos do homem resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum; (COMPARATO, 2008, p.234, grifo nosso)

A referida Declaração, assim como as declarações de direitos do século XVIII e XIX, consagra as liberdades individuais, e apresenta em seus artigos XVIII e XIX as liberdades relacionadas à comunicação.

#### **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM**

(...)

Artigo XVIII – Todo homem tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância isolada ou coletiva, em público ou em particular.

Artigo XIX – Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (COMPARATO, 2008, p.238, tradução do autor)

Não se deve ignorar que o século XX vivenciou a intensificação do processo de globalização. Nesse século, o fluxo de comunicação e informação atingiu altos níveis em escala global, tornando-se algo permanente na vida social, principalmente pela proliferação dos meios de comunicação e de difusão de informação pelo mundo, em consequência ao

acelerado processo de desenvolvimento pelo qual passaram os sistemas de transmissão radiofônica e televisiva. Importante destacar que esse processo ocorreu de forma desigual pelo mundo, como bem observa Thompson (2008, p.143): “a globalização da comunicação tem sido também um processo estruturado e desigual que beneficiou mais a uns do que a outros, e que inclui mais rapidamente algumas partes do mundo nas redes de comunicação global do que outras.” Já nesse período era possível identificar a presença dos conglomerados midiáticos, que dirigiram o processo de globalização da comunicação ao se expandirem para outras regiões fora de seus países originais.

Assim como nas outras declarações, os dispositivos da Declaração Universal de 1948 não possuíam, ainda, quando da sua aprovação, sentido vinculante que obrigasse aos países a sua observância, constituindo-se de uma garantia apenas abstrata, pois a execução dessas liberdades e direitos nem sempre podia ser exercida por todos igualmente. Daí a importância de se ter mecanismos que tornassem esses direitos, até então apenas enunciados, em algo palpável, conforme um dos propósitos da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Além da declaração de direitos, a Comissão de Direitos Humanos deveria produzir um instrumento jurídico que desse aos seus dispositivos um caráter vinculante, tornando-a mais que uma mera declaração, como a elaboração de um tratado ou convenção internacional, que, por sua vez, só ocorreu em 1966, com a aprovação do Pacto sobre direitos civis e políticos e o Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. Ademais, deveria executar uma terceira tarefa, “consistente na criação de mecanismos capazes de assegurar a universal observância desses direitos, que ainda não foi completada” (COMPARATO, 2008).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos aborda em seu artigo XIX o disposto na Declaração Universal sobre liberdade de pensamento e liberdade de expressão. Enquanto que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não trouxe nenhuma referência. O Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, assim como as declarações de direitos do Século XVIII, reconheceu tão somente as liberdades individuais clássicas, predominando, dessa forma, a concepção liberal de comunicação, desconsiderando-se, assim, os importantes avanços tecnológicos dos meios de comunicação que impactaram sobremaneira a realidade econômica, social e cultural mundial, e que por isso demandavam uma nova abordagem sobre os direitos relacionados à comunicação. Dessa forma “o discurso dos Direitos Humanos ignorou, mais uma vez, a importância de afirmar o acesso das pessoas e coletivos aos meios de produção e difusão de informação e conhecimento” (GOMES, 2005).

Com o advento dos novos meios de comunicação, as liberdades individuais, como

a liberdade de expressão e de informação, tornaram-se de certa forma sem sentido, diante de uma sociedade extremamente midiaticizada. Antes do desenvolvimento dos sistemas de transmissão via satélite e, portanto, da difusão do rádio e televisão, por exemplo, fazia sentido falar em liberdade individual de expressão, tendo em vista que apenas as pessoas cultas e letradas tinham acesso aos livros e aos periódicos, como jornais e revistas. Viu-se que não é só mais do Estado que se deveria proteger, mas também contra a concentração da propriedade privada dos meios de comunicação.

As novas tecnologias transformaram a realidade vigente, a comunicação não se restringe mais apenas às relações interpessoais, existem, agora, novas formas de se comunicar, de obter e transmitir ideias e informações. A sociedade se tornou mais complexa e a comunicação humana passou a ser intermediada pelas tecnologias e pelas instituições midiáticas. Houve, com o avanço tecnológico, a ampliação das formas de comunicação e, por isso, os direitos e liberdades associadas à comunicação mereciam um novo tratamento pelos documentos internacionais de direitos humanos.

Era necessária a formulação de um novo conceito, no caso, o “direito à comunicação”. Esta expressão foi empregada pela primeira vez pelo francês Jean D'arcy, em seu trabalho *Les Droits de L'homme à Communiquer*, em 1969: “A Declaração Universal dos Direitos do Homem que, há vinte e um anos, no seu artigo 19 se estabeleceu, pela primeira vez, o direito do homem à informação, um dia terá que reconhecer um direito mais amplo: o direito do homem à comunicação” (D'ARCY apud FERREIRA, 1997).

Jean D'arcy atentou para a necessidade de criação de um novo direito humano na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pois entendia que a fundamentação até então dos documentos da ONU quanto à comunicação não mais contemplava a amplitude desse direito.

Os argumentos construídos por D'Arcy não chegaram a fundamentar novos conceitos de liberdade de opinião, expressão e informação, direitos consagrados na então normativa internacional dos Direitos Humanos, mas fomentaram uma série de debates, sobretudo em relação a ampliação da legislação, posto que a vigente não mais atendia às demandas dos avanços da indústria da comunicação de massa. Além de colocar em cheque toda a fundamentação erguida nos documentos da Organização das Nações Unidas/ONU no tocante à liberdade de opinião e expressão, como a do Artigo 19, ele também suscitou a criação de novos paradigmas no universo da comunicação e dos Direitos Humanos. (GOMES, 2005, p.88)

Ao interpretar as ideias de D'arcy, encontra-se, quanto ao plano internacional, a possibilidade de superação das divergências em torno do livre fluxo de informação, a possibilidade de atribuição de outras funções para os meios de comunicação de massa, além

da atividade de transmitir informações; a possibilidade de uma gestão coletiva das frequências rádio-elétricas, a partir da adoção de novas regras para a sua repartição, bem como o reconhecimento de um novo direito, o direito à comunicação, pelos Estados, e a relação entre direito à comunicação e a reivindicação da preservação das identidades nacionais e culturais. Quanto ao âmbito nacional, suas ideias defendiam que o direito à comunicação poderia servir de estímulo à instituição de políticas globais e planos nacionais de comunicação pelos Estados, a execução de estratégias que permitiriam aos indivíduos e coletividades se comunicarem entre si livremente, a desmistificação dos meios de comunicação de massa e sua reestruturação ou redistribuição para favorecer a expressão local e a comunicação interpessoal (FERREIRA, 1997). Suas ideias influenciaram sobremaneira as discussões da UNESCO sobre uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação.

A década de 60 foi marcada pela entrada massiva de novos Estados no sistema das Nações Unidas, como resultado da descolonização e do subdesenvolvimento econômico, que fizeram com que houvesse uma mudança de perspectivas quanto aos assuntos discutidos pela ONU.

Na Assembléia Geral de 1960 figurou na pauta, como meta prioritária das questões relacionadas ao desenvolvimento, a situação dos países do Terceiro Mundo. Esse novo foco de atenção estabeleceu uma nova correlação de forças, proporcionando aos países considerados subdesenvolvidos um papel decisivo no desenho das novas estratégias econômicas. (GOMES, 2005, p.86)

No campo dos problemas relacionados à informação e comunicação, a atuação desses países recém egressos da condição de colônias reescreveu novas diretrizes contrapostas a doutrina do livre fluxo de informação (*free flow of information*<sup>1</sup>) defendida pelos países hegemônicos.

As discussões internacionais em volta do direito à comunicação se intensificaram principalmente nos anos 1970 e 1980, especificamente no âmbito da UNESCO, que assumiu o protagonismo do debate internacional da comunicação. Surgiu nesse período a necessidade de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação, com o objetivo de promover a reorganização mundial dos fluxos de informação, diante da constatação do desequilíbrio que gerava desigualdades entre os países. Teve como principais interessados os chamados países do Terceiro Mundo, em especial o grupo dos países não-alinhados, que obtiveram forte apoio da UNESCO.

---

<sup>1</sup> Tal doutrina justificava a progressiva intervenção norte-americana no mundo do pós-guerra nos domínios da cultura, da informação e da propaganda. (GOMES, 2008, p.81)

Os posicionamentos da UNESCO, que incorporou o conceito de “fluxo de informação livre e equilibrado”, logo passou a sofrer ferrenha oposição por partes dos Estados Unidos, Inglaterra e dos grandes grupos de mídia, que defendiam o livre fluxo de informação, o que levou aos dois países a se desligarem da UNESCO em 1984 e 1985, respectivamente.

Após a saída dos EUA, e a retirada do seu apoio financeiro, e principalmente pelo avanço das políticas neoliberais nas agendas políticas e nos organismos internacionais, os debates na UNESCO sobre uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação foi sendo esvaziado e gradualmente abandonado. Essas políticas foram ganhando espaço nos organismos internacionais mais técnicos como a União Internacional das Telecomunicações (UIT) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), “principal organização internacional encarregada de concretizar o modelo do *free flow of information* ao propor e, de certa forma, tentar impor aos países periféricos, a desregulação dos meios de comunicação e do mercado de bens culturais” (ROLIM, 2012).

As discussões empreendidas em torno do direito à comunicação levaram ao questionamento da própria ordem vigente: “foi o debate iniciado na UNESCO que alavancou a discussão sobre os desequilíbrios do fluxo de informação e comunicações também em níveis regional, nacional e local” (LIMA, 2012, p.65), bem como a afirmação de que se deveria trabalhar para o reconhecimento do direito à comunicação como um direito humano.

É preciso não esquecer, no entanto, que o Direito vive, em última análise, na consciência humana. Não é porque certos direitos subjetivos estão desacompanhados de instrumentos assecuratórios próprios que eles deixam de ser sentidos no meio social como exigências impostergáveis. (COMPARATO, 2008, p. 140)

O termo, a despeito de não ter sido positivado pelos instrumentos normativos internacionais enquanto direito, foi sendo objeto de apropriação por parte das organizações de direitos humanos, sendo possível encontrar, hoje, diversas organizações engajadas unicamente nessa pauta do direito à comunicação, bem como por organizações de defesa do direito à saúde, à educação, por exemplo, por entenderem que o direito à comunicação também é essencial para a efetivação desses outros direitos. A sua defesa e promoção tem sido permanente, com vistas ao seu reconhecimento como direito humano e conseqüentemente com um direito fundamental positivado pelas Constituições a nível nacional.

## **2.2 Um conceito para o Direito à Comunicação**

O direito à comunicação tem se constituído como uma legítima reivindicação e diversas têm sido as tentativas no campo das ciências sociais de trazer uma delimitação para o

seu conceito. Aluizio Ferreira o define da seguinte forma:

[...] o **direito à informação** e o **direito à comunicação** são indissociáveis, mas inconfundíveis. [...] o direito à informação compreende as faculdades de **colher** e de **receber** informações, [...] Já o **direito à comunicação**, perante o qual o mesmo sujeito se comporta ativa e passivamente, compreende as faculdades de **colher**, **receber** e **comunicar**, porquanto comunicação pressupõe e implica compartilhamento de informações. [...] Desta forma, o direito à comunicação somente faz sentido na perspectiva do direito à informação. [...] (FERREIRA, 1997, p.167-168, grifo do autor)

Simplificadamente, o direito à comunicação pode ser conceituado como o direito que todas as pessoas têm de ter e de compartilhar com outras as informações de que dispõe. Dessa forma, pode-se entender que o direito à comunicação pressupõe o direito à informação. Este último sendo entendido como o direito que todo ser humano tem de estar informado, ou seja, o direito de ter e de dispor de informações (FERREIRA, 1997).

Nesse sentido, implica dizer que o direito à comunicação é um direito de mão dupla, em que permite ao indivíduo não apenas receber informações estaticamente, informações estas que, por sua vez, foram selecionadas por terceiros. O direito à comunicação implica no direito de o indivíduo poder ser um sujeito ativo, num sentido de poder atuar, envolver-se e tomar suas próprias decisões com liberdade sobre as informações que deseja acessar e as opiniões que deseja emitir. O direito à comunicação quebra com a unilateralidade de iniciativa que caracteriza o exercício do direito à informação, seja no buscar, seja no receber informação.

No exercício do direito à comunicação, cada sujeito se comporta sempre correspondendo, direta ou indiretamente, a iniciativa ou pretensão do outro, de modo que ambos podem vivenciar em plenitude o processo da comunicação – mesmo que não instantaneamente. (FERREIRA, 1997, p.230-231)

A comunicação não prescinde do diálogo. Para Paulo Freire, em seu trabalho *“Extensão ou Comunicação?”*, a comunicação deve se constituir através do diálogo, que não pode ocorrer unilateralmente, “o diálogo não impõe, não maneja, não domestica, não sloganiza” (FREIRE, 1987). A comunicação deve ser um processo dialógico, uma troca de conhecimentos.

Trazendo para o contexto da comunicação mediada como se apresenta na atualidade, deve-se buscar uma comunicação que possibilite a todos não apenas serem ouvintes ou telespectadores, impossibilitados de falar, de expor os seus pensamentos e opiniões. O direito à comunicação deve proporcionar, dessa forma, a troca, o compartilhamento de ideias, pois a comunicação que não é dialógica não é comunicação.

Na prática, tal direito objetiva um ciclo positivo de interação e diálogo. Significa que todas as pessoas devem ter condições para se expressar livremente, ser produtoras de

conteúdo e fazer circular essas manifestações, sejam elas opiniões, informações ou produções culturais. (INTERVOZES, 2015, p.10-11)

A humanidade se encontra, hoje, na era da comunicação de massa, que ocupa e penetra em todos os espaços de nossas vidas. Nas suas múltiplas formas ela tem constituído o ambiente em que se forma o ser humano contemporâneo. Na comunicação de massa o fluxo de comunicação é esmagadoramente de sentido único. As mensagens são produzidas por um grupo de indivíduos e transmitidas para outros situados em circunstâncias espaciais e temporais muito diferentes das encontradas no contexto original de reprodução. Não há um processo de intercâmbio comunicativo recíproco, e os receptores das mensagens da mídia são apenas participantes de um processo de transformação simbólica (THOMPSON, 2008). E isso se intensifica, principalmente, em um contexto de concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa.

Não se pode deixar de considerar que os meios de comunicação são o meio técnico, ou seja, o substrato material das formas simbólicas, por meio do qual a informação ou o conteúdo simbólico é fixado e transmitido do produtor para o receptor. E mais, na produção das formas simbólicas, os indivíduos podem realizar ações que podem intervir no curso dos acontecimentos com consequências das mais diversas. “As ações simbólicas podem provocar reações, liderar respostas de determinado teor, sugerir caminhos e decisões, induzir a crer e a descrer, apoiar negócios do estado ou sublevar as massas em revolta coletiva” (THOMPSON, 2008, p.24). A esta capacidade de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações dos outros e produzir eventos por meio da produção e da transmissão de formas simbólicas, Thompson chama de “poder simbólico”. Para exercer esse poder, é necessário a utilização de vários recursos, como a mídia, que produz e transmite capital simbólico.

Diante de tais circunstâncias e considerando a situação dos meios de comunicação de massa na sociedade atual, faz-se necessário cada vez mais a afirmação do direito à comunicação, para que os seres humanos tenham a garantia que não serão apenas telespectadores, e receptores das informações produzidas e selecionadas por terceiros. É necessário que o indivíduo tenha participação nesses processos, bem como o direito assegurado de também ser produtor de conteúdos, de ter suas ideias e opiniões difundidas num meio democrático, de poder participar, de intervir e contribuir com conteúdo durante o processo comunicativo.

Vale ressaltar que o direito à comunicação se distingue dos demais direitos e liberdades a ele associados, como as liberdades de expressão, e de informação, por exemplo,

por possuir uma forte dimensão coletiva, caracterizando-se também como um direito social, “cujo reconhecimento implica no dever do Estado de criar os pressupostos materiais para seu efetivo exercício e na faculdade do cidadão de exigir as prestações constitutivas desse direito” (WIMMER, 2008). Deve-se atentar, portanto, para a necessidade de superação do conceito liberal de liberdade de expressão para reconhecer um verdadeiro direito à comunicação.

A mudança está em que a palavra direito implica em obrigação de a sociedade, através do Estado, oferecer as condições para que este direito seja atendido. O conceito de liberdade de expressão não tem como pressuposto esta obrigação, na medida em que permite ao Estado se situar numa posição passiva, deixando a tarefa de realizar a comunicação democrática entregue ao livre jogo das forças sociais. (...) Como a comunicação se tornou nas sociedades modernas um empreendimento que exige investimentos vultosos, no vazio da ação estatal permitido pelo conceito de liberdade de expressão, se instaura a relação desigual de forças prevaletentes no campo econômico, comprometendo a existência de uma comunicação democrática. Daí porque se torna imperativo substituir o conceito de liberdade de expressão pelo de direito à comunicação (...)” (AMORIN, 1986, apud WIMER, 2008, p. 147-148)

Apesar de não haver ainda consenso quanto à extensão do direito à comunicação, é possível identificar que em seu cerne estão questões como a criação de espaços de comunicação democráticos, o que implica na ampliação dos direitos de informação, de liberdade de expressão, de liberdade de associação; o acesso amplo e irrestrito à informação e ao conhecimento, bem como o acesso amplo e equitativo às tecnologias de informação e de comunicação; a ampliação de outros direitos ligados à dignidade, à privacidade e à segurança nos processos de comunicação; e a proteção de direitos culturais ligados à comunicação, como o direito de usar sua língua e preservar seu patrimônio cultural (WIMER, 2008).

Faz-se necessário, portanto, assegurar a livre interação entre indivíduos e grupos, assim como o acesso aos meios de comunicação, tendo em vista as profundas desigualdades pela qual é marcada a sociedade. A relevância deste direito está associada ao papel da comunicação na concepção de identidades, subjetividades e do imaginário da população, assim como na conformação das relações de poder.

### **2.3 A afirmação do Direito à Comunicação como um Direito Fundamental**

No Brasil, todas as liberdades pertinentes à comunicação consagradas nos documentos internacionais de direitos humanos estão positivadas na atual Constituição Federal. Tais liberdades são tratadas em tal instrumento normativo com status de direitos fundamentais, estando dispersas em vários de seus dispositivos.

Embora traga em seu texto referências às liberdades de pensamento, de informação e de expressão e um capítulo apenas para tratar sobre a comunicação social, sendo, inclusive, considerada bastante progressista quanto ao seu tratamento, a atual

Constituição não traz o direito à comunicação explicitamente como um direito fundamental. Diferentemente de outros países, como Portugal, Argentina, Espanha e Bolívia, que já o reconhecem como tal. Além disso, a atual Constituição carece de uma sistematização desses direitos. Como explica Leonardo Martins (2012), a atual Constituição não se caracteriza pela sistematicidade com relação à garantia dos direitos fundamentais, já que a referência a tais direitos se encontra em diversas partes do texto constitucional.

Tem-se constituído o direito à comunicação, por conseguinte, mais como uma reivindicação política, que tem como um de seus objetivos, o de positivá-lo como um direito fundamental. No entanto, a despeito de a Constituição Federal de 1988 não trazer explicitamente o direito à comunicação em seu texto, é possível concretizá-lo por meio dos direitos e liberdades a ele relacionados já garantidos nela. Entretanto, para atingir tal objetivo é necessário, por exemplo, que haja a regulamentação de pontos que ainda não foram regulamentados, relativos, principalmente, à comunicação social.

O direito à comunicação possui um caráter polivalente e, por isso, podem estar associados a ele inúmeros direitos. Os direitos tutelados pela Constituição relacionados a ele estão dispersos por vários dispositivos. O seu artigo 5º apresenta alguns, como o direito à livre manifestação do pensamento (inciso IV), o direito de resposta (inciso V), a liberdade de consciência e de crença (inciso VI), a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX), o direito à informação (inciso XIV) e, além desses, consta no texto constitucional, direitos relacionados à comunicação de massa, tratados no capítulo V do Título III, destinado exclusivamente para tratar da Comunicação Social.

O artigo 220 dispõe que, a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículos não sofrerão qualquer restrição, observando-se o que dispor a Constituição. Este dispositivo estabelece *o princípio geral da liberdade de comunicação social* (WIMMER, 2008), em que a liberdade de comunicação aqui tratada difere da liberdade de comunicação do artigo 5º, incisos IV e IX, pois se refere a uma liberdade especificamente direcionada aos meios de comunicação de massa.

Entretanto, assim como a liberdade individual de expressão consagrada no artigo 5º, a liberdade de comunicação também implica em deveres de abstenção do Estado, é o que se depreende dos parágrafos 1º, 2º e 6º do artigo 220, que asseguram garantias adicionais a essa liberdade, ao proibirem que lei nenhuma constitua embaraço à plena liberdade de informação jornalística, em qualquer veículo de comunicação social, a vedação à censura de natureza política, ideológica e artística, e a proibição de que a publicação de veículo impresso

dependa de licença de autoridades. Somados a estes direitos, o texto constitucional trouxe também diversos direitos positivos, como a obrigação de legislar dos parlamentares, gerando o dever de regular alguns pontos estabelecidos pela própria Constituição, como se percebe nos incisos do §3º e no §4º do artigo 220. Tais dispositivos tratam da proteção à infância, da pessoa e da família contra conteúdos inadequados ou nocivos que possam ser veiculados pelos veículos de comunicação de massa.

O capítulo V da Constituição Federal trata, ainda, dos princípios que devem reger a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, que devem dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; devem também promover a cultura nacional e regional e estimular a produção independente que objetive a sua divulgação; atender à regionalização da produção cultural, artística e jornalística e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Esses princípios, assim como os outros dispositivos que tratam sobre a comunicação, ainda carecem de regulamentação, desrespeitando o próprio texto constitucional que orienta para este sentido.

O artigo 220, § 5º se constitui em importante instrumento para a democratização da comunicação, ao dizer que os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. Contudo, a ausência de regulamentação desses dispositivos faz com que, na prática, haja justamente o contrário, uma grande concentração da propriedade dos meios de comunicação, significando um perigo para a própria ordem democrática. No mesmo sentido, o artigo 223 diz que a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens deve observar o princípio da complementaridade do sistema privado, público e estatal. Mais um princípio que na prática é contrariado, já que no Brasil a maior parte do serviço de radiodifusão é prestado por empresas de comunicação privadas.

O artigo 224 dispõe sobre o dever de o Congresso Nacional instituir, como seu órgão auxiliar, o Conselho Nacional de Comunicação Social. Diferentemente dos outros dispositivos este mandamento teve a sua regulamentação concretizada pela Lei 8.389 de 30 de dezembro de 1991, que instituiu tal Conselho, o qual tem como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal. Apesar de já regulamentado, o Conselho Nacional de Comunicação só veio a ser instalado de fato em 2002, onze anos após a lei que o regulamentou. Apesar de sua instalação em 2002, tal órgão não funcionou desde então de forma plena, prova disso é que teve suas atividades

interrompidas em 2006, vindo a retornar apenas em 2012, mas ainda de forma insatisfatória.

Observa-se que a Constituição de 1988 trouxe alguns pontos bastante progressistas relativos às comunicações. Não se pode negar que apesar de algumas limitações os direitos e liberdades relacionados ao direito à comunicação estão consagrados no texto constitucional. O que não descarta algumas críticas legítimas e contundentes quanto à omissão legislativa, como a falta de regulamentação de dispositivos extremamente importantes para a efetiva democratização da comunicação, como o combate aos monopólios e oligopólios da mídia, a falta de regulamentação dos princípios que devem reger a atividade de radiodifusão, que acabam por impossibilitar uma maior promoção do pluralismo de ideias e das fontes de informações, bem como a efetiva participação social.

## **2.4 Mídia, Poder e Democracia**

Diversos estudos têm se debruçado sobre as funções dos meios de comunicação, principalmente diante da centralidade que eles têm adquirido na sociedade contemporânea. Uma das funções que se costuma dar a eles é a de instrumentos essenciais para a efetivação da democracia, principalmente pelo papel que a mídia tem adquirido nas sociedades democráticas, como formadora da opinião pública, que, por conseguinte, é um elemento essencial para o exercício do poder.

Na democracia ateniense as deliberações políticas eram tomadas em assembleias públicas, nas quais os cidadãos (homens livres e proprietários) podiam participar pessoalmente dos mais variados debates e das grandes decisões políticas. Tratava-se, assim, de um espaço em que todos os cidadãos tinham direito à igualdade de palavra.

Em Atenas, a democracia fundava-se muito mais na *isagoria*, isto é, na igualdade de palavra nas assembleias públicas, do que na isonomia. As grandes decisões políticas – a guerra e a paz, a nomeação dos principais governantes (notadamente o estrategista) e a tomada de suas contas após o término do mandato eletivo – ocorriam sempre na *ekklésia* e comportavam o mais amplo debate, do qual podiam participar, pessoalmente, todos os cidadãos. (COMPARATO, 2001, p. 12)

Em Atenas se valorizava o debate público, e a ausência dele era considerada como uma grave doença do corpo político, e os cidadãos, para serem considerados “cidadãos úteis”, deveriam se apropriar dos assuntos de interesse da *pólis*. Em comparação ao modelo de democracia ateniense, com as transformações ocorridas a partir do desenvolvimento da sociedade moderna, e o advento dos meios de comunicação, o verdadeiro espaço público de deliberação deixou de ser a praça pública e passou a ser através dos meios de comunicação de massa.

Os meios de comunicação produzem um impacto fundamental sobre as maneiras como as pessoas agem e interagem umas com as outras, novos meios de comunicação tornam possíveis novas formas de interação e, com isso, servem para reestruturar relações sociais existentes e as instituições e organizações que elas fazem parte (THOMPSON, 2011). No período da Revolução Francesa, por exemplo, o termo “quarto poder” foi utilizado para se referir aos meios de comunicação. Este termo, por sua vez, sugeria que a mídia passaria a ser o poder do cidadão, um contrapoder, que vigiaria os três poderes: legislativo, executivo e judiciário. A mídia, de fato, constitui-se como um poder, no entanto, com o passar dos anos e o desenvolvimento da economia de mercado, vimos esse poder estar totalmente permeado e submetido ao poder econômico. Vê-se, portanto, o quarto poder sendo exercido não pelos cidadãos, mas sim pelos grupos empresariais (SERRANO, 2013).

Noam Chomsky, ao indagar sobre qual tipo de democracia estamos pensando quando desejamos uma sociedade democrática, contrapõe duas concepções diferentes de democracia. Uma delas entende uma sociedade democrática como aquela em que o povo dispõe de condições de participar significativamente na condução de seus assuntos pessoais, e na qual os canais de informação são acessíveis e livres. Enquanto que na outra concepção de democracia o povo deve ser impedido de conduzir seus assuntos pessoais e os canais de informação devem ser estreita e rigidamente controlados. Esta última, de acordo com Chomsky, é a concepção predominante (CHOMSKY, 2014). Nesse modelo de democracia o povo é afastado das discussões e das tomadas de decisões, sendo chamado de tempos em tempos, em períodos pré-estabelecidos, para depositar a sua “opinião” em urnas e assim dar legitimidade a esse modelo como democrático.

A vida política, assim como outras formas de relações sociais, pressupõe a organização de um espaço próprio de comunicação, e em um modelo de sociedade democrática esse espaço de comunicação é necessariamente público, no sentido de que pertence ao povo, “porque o poder político supremo (a soberania) pertence ao povo, e é ele que deve, por conseguinte, decidir em última instância, senão diretamente, pelo menos por meio de representantes eleitos, as grandes questões de governo” (COMPARATO, 2001, p. 10). Entretanto, a organização do espaço público de comunicação na realidade se materializa com o alheamento do povo, não só em matéria política, mas também econômica, e cultural. Dessa forma, enquanto nos regimes autocráticos a comunicação social constitui monopólio do governo, nos regimes considerados democráticos ela tem se tornado objeto de oligopólio da classe empresarial.

Como afirma Comparato, no mundo capitalista o debate público é sempre falseado, pois são os órgãos de comunicação, não os cidadãos, que propõe as grandes questões políticas ou econômicas a serem discutidas, “e a discussão nunca se faz pelo povo, mas sim perante o povo, como simples representação teatral” (COMPARATO, 2001, p. 13). A comunicação de massa é geralmente explorada e dominada pelo Estado ou pelas organizações empresariais, que moldam em grande parte a opinião pública. Para o autor, a antiga liberdade individual de expressão se tornou obsoleta diante de tal quadro, já que não são pelos indivíduos que a comunicação é explorada. Disso advém a confusão que se faz com os termos liberdade de expressão e liberdade de imprensa/de empresa. A análise desses termos merece atenção, já que frequentemente são utilizados quando das discussões que envolvem as tentativas de discutir a democratização dos meios de comunicação.

É preciso entender em qual sentido estão sendo utilizados estes termos e em qual contexto eles surgiram. A liberdade de imprensa se originou, inicialmente, como liberdade de imprimir, em uma época marcada por governos autoritários, na qual a população era silenciada à força. Nesse contexto, os escritos feitos por algumas pessoas e os pequenos tablóides que eram distribuídos exerceram um papel importante na denúncia dos abusos de poder de muitos governos autoritários e, assim, a defesa da liberdade de dizer e expressar a palavra através desses meios passou a se chamar de liberdade de imprensa (GUARESCHI, 2013).

Hoje, principalmente quando se trata de se questionar os monopólios e oligopólios da mídia, liberdade de expressão e liberdade de imprensa são termos utilizados como sinônimos para defender, na verdade, a liberdade de expressão comercial, que, para Guareschi (2013), “é um conceito relativamente novo, fruto da criatividade de alguns empresários, para com isso poder ligar o conceito de liberdade com a tentativa de conseguir mais lucros e desse modo legitimar suas práticas comerciais”.

De maneira geral, os meios de comunicação foram se desenvolvendo e acabaram por adquirir um caráter mais comercial, que os distanciaram, de certa forma, de um papel mais voltado para o exercício da cidadania. Deve-se considerar que em um contexto de sistema de produção capitalista a comunicação é concebida como uma mercadoria, com a finalidade de gerar lucro, e não como um direito.

O sistema de radiodifusão brasileiro, por exemplo, desde os seus primórdios foi entregue prioritariamente à exploração comercial da empresa privada, adquirindo desta forma um caráter comercialista, a serviço de interesses particulares. O desequilíbrio histórico desse

sistema, com a concentração da propriedade nas mãos de empresários, consequência da ausência de normas que impeçam tais práticas monopolistas, bem como a vinculação de grandes grupos de comunicação com lideranças políticas são problemas que impedem a democratização da comunicação no Brasil, sem a qual não haverá diversidade e pluralidade de informações, uma opinião pública autônoma e, portanto, uma democracia plena (LIMA, 2009).

Nesse sentido, é necessário a afirmação do direito à comunicação para garantir aos cidadãos o exercício pleno de sua cidadania, não apenas ao depositar o seu voto em urnas para legitimar um sistema supostamente democrático, mas também participando das discussões nos espaços comunicativos, apropriando-se dos debates que envolvem o interesse público, com acesso aos mais variados pontos de vista e ideias, para que possam tomar conscientemente suas próprias decisões. Garantir que possam formar livremente a sua opinião, bem como colaborar para a formação de opinião dos seus pares, através de um espaço comunicativo plural e democrático.

### **3 O SISTEMA DE REGULAÇÃO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA: UM ESTUDO COMPARADO**

#### **3.1 O contexto da democratização das comunicações na América Latina**

O desenvolvimento tecnológico ocorrido durante o século XX permitiu uma extraordinária proliferação de canais de comunicação e de difusão de informação. A radiodifusão, serviço de transmissão de imagens e sons através das ondas do espectro eletromagnético, surgiu nesse período. O desenvolvimento da tecnologia utilizada por este serviço avançou especialmente durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e após este conflito foi possível a implantação da radiodifusão para o público em geral. A partir daí, apareceram as primeiras emissoras de rádio e televisão. O espectro eletromagnético passou, assim, a ser utilizado para a emissão e transmissão de notícias, programas recreativos, culturais, esportivos, musicais, entre outros, abrigando, portanto, os serviços de difusão de informação e entretenimento. Com o desenvolvimento das comunicações, formaram-se os conglomerados midiáticos, os quais dominam a produção de conteúdo informativo e de entretenimento em escala mundial, o que provocou grandes concentrações de poder econômico e simbólico sob o controle de alguns poucos grupos privados. Atualmente, por exemplo, apenas quatro agências de notícias dominam o sistema de coleta e disseminação de informação no mundo inteiro<sup>2</sup>.

Nesse mesmo sentido, constituiu-se o espaço midiático na América Latina mediante a grande concentração econômica, que resultou na criação de um reduzido número de grupos de mídia nacionais com posições privilegiadas quanto à produção e distribuição de informações e conteúdos culturais. Esses grupos tiveram o apoio dos governos, que promoveram o desenvolvimento de infraestrutura adequada para o setor e deixaram o controle sob o domínio dos grupos empresariais de mídia.

Em geral, governos autoritários, a despeito de exercerem controle político sobre os conteúdos, respaldaram a lógica do capital no desenvolvimento do rádio e da televisão criando infraestrutura adequada à sua expansão, em detrimento de investimentos no setor do serviço público e reprimindo o acesso das organizações de trabalhadores e de movimentos populares. (ROLIM, 2012, p. 309)

No Brasil, essa lógica não foi diferente, no caso da radiodifusão, por exemplo, foi-se adotando desde o início, de forma predominante, o sistema comercial, respaldado por um esquema de concessões do Estado às empresas privadas (BOLAÑO, 2004, p. 31-32).

Contudo, na América Latina, o início do século XXI foi marcado pelas tentativas

---

<sup>2</sup> As agências de notícias são empresas jornalísticas especializados em difundir informações e notícias diretamente para os diversos meios de comunicação, como jornais, rádio e televisão. Atualmente, as quatro principais agências de notícias que atuam internacionalmente são: Reuters, Associated Press (AP), A United Press Association (UPA), e a Agence France-Presse.

de alguns governos em implementar determinadas medidas em seus países, bem como na região, para a democratização das comunicações, como, por exemplo, o fomento de políticas públicas.

Países como a Venezuela, Bolívia e Uruguai, implementaram políticas de incentivo e fomento às rádios e TV's comunitárias. Na Venezuela, por exemplo, foi criado o Sistema Nacional de Meios Alternativos e Comunitários, já na Bolívia, o governo isentou as rádios comunitárias do pagamento pelo licenciamento e pelo uso das frequências, além de ter doado equipamentos para organizações de camponeses e povos originários.

Em 2005 foi criada a TELESUR, empresa pública multiestatal, com a proposta de integrar os povos latino-americanos e poder transmitir os seus próprios conteúdos. Contava, inicialmente, com a colaboração de países como a Bolívia, Venezuela, Nicarágua, Cuba, Equador e Argentina, no entanto, não conta mais com a participação deste último, que se desligou definitivamente em junho de 2016, após uma mudança de governo no país.

Em 2007, foi criada no Brasil a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), com o objetivo de fortalecer o seu sistema público de comunicação. Na Argentina, também em 2007, foi lançado o Canal Encuentro, com a finalidade de veicular conteúdos pedagógicos e científicos feitos no país, na região e por outros canais públicos europeus. Ocorreu, também, o apoio e o incentivo à produção cultural independente e à indústria audiovisual nacional. E, além dessas medidas mais práticas, a Argentina protagonizou, talvez, o caso mais significativo no aspecto jurídico, ao promulgar um marco regulatório para o setor, através da sua lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, nº 26.522/2009, popularmente conhecida como *Ley de Medios*, que acabou por se tornar referência para o debate teórico e para os que lutam pelo direito à comunicação na região.

As tentativas de reestruturação dos sistemas de comunicações nos países da América Latina no início do século XXI foram encorajadas, principalmente, pelos governos progressistas de esquerda que foram tomando espaço na região. No entanto, apesar desses avanços, as medidas implementadas são passíveis de críticas, além de não terem sido suficientes para uma efetiva democratização dos meios de comunicação nesses países. Alguns, por exemplo, continuam a ser palco da concentração, do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação de massa, como é o caso brasileiro, que ainda não possui instrumentos capazes de regular o seu setor, tornando-o mais acessível a todos.

As poucas medidas implementadas na região, no entanto, não foram feitas de forma pacífica, os governos, na verdade, enfrentaram forte oposição, especialmente dos setores beneficiados pelas políticas neoliberais que, por sua vez, favorecem os meios de

comunicação privados comerciais. Os grandes grupos de mídia, ao terem os seus privilégios ameaçados, passam a invocar a liberdade de imprensa para se contrapor ao direito à comunicação enquanto princípio organizativo do espaço midiático (ROLIM, 2012). Dessa forma, ainda que medidas pontuais para a democratização da comunicação sejam implementadas, as mesmas estarão sempre ameaçadas, e a dependerem dos interesses dos governos e de suas relações políticas com os grupos de mídia.

No Brasil, o governo popularmente ilegítimo que assumiu após o impeachment de 2016, juntamente com o apoio de um Congresso Nacional na sua maioria condescendente, efetuou, sem qualquer debate com a sociedade, significativas modificações na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), através da medida provisória nº 744/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.417/2017.

A EBC foi criada para ser uma empresa pública de radiodifusão e gerir emissoras de televisão, de rádio e agências de notícias públicas. Entre suas principais características estava a existência de um Conselho Curador, que era formado, na sua maioria, por representantes da sociedade civil, e que tinha o objetivo de zelar pelos princípios e pela autonomia da EBC, impedindo que houvesse a ingerência indevida do Governo e do mercado sobre a programação e gestão da empresa. Com as alterações, o Conselho foi extinto e substituído pelo Comitê Editorial e de Programação, composto pela sociedade civil e com função apenas consultiva. Antes, o diretor-presidente da EBC, que possuía mandato fixo de quatro anos, só poderia ser exonerado pelo Conselho Curador, em face de uma falta grave, e não se permitia que fosse destituído por discricionariedade do chefe do Poder Executivo. Com as mudanças, o cargo passou a ser de livre nomeação e destituição pelo Presidente da República. Para pesquisadores dedicados ao estudo da mídia radiofônica, como os membros da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom)<sup>3</sup>, as referidas alterações, em termos práticos, acabou com o caráter público da EBC.

A própria *ley de medios*, passados alguns anos de sua promulgação, ainda enfrenta dificuldades para a sua efetivação, primeiro, pelos principais grupos multimídia do país, que tentaram suspender a sua aplicação e obter, através do Poder Judiciário, a inconstitucionalidade de alguns de seus artigos, os quais colocavam fim aos monopólios e oligopólios da mídia. No entanto, nesse aspecto, não obtiveram êxito, já que tais artigos foram declarados plenamente constitucionais pela Corte Suprema do país, em 2013. As ameaças à

---

3 A Intercom é uma instituição sem fins lucrativos, destinada ao fomento e à troca de conhecimento entre pesquisadores e profissionais da área de comunicação.

lei, entretanto, passaram a vir do próprio governo. Maurício Macri, ao tomar posse como presidente do país, atendendo aos interesses dos conglomerados da mídia, adotou medidas em seu governo para revogar a referida lei. Por meio de decretos de urgência, sem qualquer debate com o Parlamento e a sociedade civil, modificou toda a estrutura prevista pela lei.

Diante de todo o exposto, é necessário incutir na sociedade a importância e o respeito ao direito à comunicação, para que o próprio povo possa exigir políticas que efetivem tal direito, bem como, diante da menor ameaça, possa se pronunciar em sua defesa.

### **3.2 O modelo brasileiro de regulação da radiodifusão**

Para entender a atual conjuntura da regulação dos meios de comunicação de massa no Brasil, especialmente quanto à radiodifusão, é necessário uma análise da sua estruturação a partir dos anos 1930. De acordo com Venício A. de Lima, o Estado brasileiro, desde o início, fez uma opção pelo modelo de exploração da radiodifusão que privilegia a atividade privada comercial.

Poderia ter sido de outra forma. Para ficarmos com o exemplo clássico, na mesma época, a Inglaterra fazia a opção oposta, isto é, privilegiou o próprio Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão. Mas, no que se refere ao rádio e à televisão, adotamos o modelo que tem origem nos Estados Unidos. É mais ou menos uma curadoria: compete à União a exploração de um serviço, que é delegado para administração e operação de terceiros. O rádio e a televisão são, em sua maioria, outorgas do Poder Público para a iniciativa privada. (LIMA, 2011, p. 28)

O autor se refere ao sistema público de radiodifusão, em que a *British Broadcasting Corporation* (BBC), emissora pública de rádio e televisão fundada no Reino Unido em 1922, é o exemplo mais conhecido. Existem, basicamente, três modelos de exploração dos meios de comunicação radiofônicos, o público, estatal e o comercial. As organizações públicas de radiodifusão devem ser independentes, principalmente em relação às interferências políticas dos governos. São financiadas, em parte, com fundos públicos, e costumam apresentar programas educativos, infantis, religiosos, culturais e artísticos, abordando também temáticas das minorias, que nem sempre são atraentes em termos comerciais. Quando a sua gestão não é totalmente estatal, elas são chamadas de emissoras de serviço público. (MENDEL; SALOMON, 2011). São diferentes, portanto, das emissoras comerciais, as quais são exploradas pela iniciativa privada e que prestam um serviço diferenciado, segmentado por público, e têm por objetivo principal gerar lucratividade por meio da venda de espaços publicitários.

A primeira característica dos meios de comunicação no Brasil, desde quando o rádio foi aqui introduzido e regulado pelo Estado, é que se optou por privilegiar o modelo de

curadoria, com predominância da exploração comercial. Os princípios norteadores dos serviços de rádio foram instituídos pelos Decretos 20.047 de 27 de maio de 1931 e o Decreto 21.111, de 1º de maio de 1932, entre os quais estava a reserva de exploração por parte de brasileiros, o controle do Poder Executivo e a exploração privada.

Entretanto, a despeito de ter sido adotado o modelo norte-americano, chamado por Lima (2011, p.28) como *trusteeship model*, regulado por regras elaboradas pela *Federal Communications Commission (FCC)*, agência federal norte-americana reguladora das telecomunicações e radiodifusão, cujo objetivo é criar limites estruturais à propriedade privada dos meios de comunicação no país, no Brasil, a legislação não se preocupou, por exemplo, com a *propriedade cruzada*.

A propriedade cruzada consiste no domínio que um mesmo grupo possui sobre os meios de comunicação em diferentes plataformas, operando, simultaneamente, no rádio, mídia impressa, televisão e internet, em um mesmo mercado. Referida prática é bastante comum no país, e contribui para a concentração da propriedade dos meios de comunicação, que inviabiliza a pluralidade e a diversidade de ideias. Em razão dessa ineficiência legislativa, as principais empresas de comunicação do país se constituem em verdadeiros conglomerados midiáticos. Os seus principais grupos são: o Grupo Globo, Editora Abril, Grupo Folha e Grupo Record, que controlam o mercado de comunicação no país, exercendo bastante influência no cotidiano dos brasileiros. Apenas o Grupo Globo, o maior deles, controla cerca de 123 emissoras de TV, entre veículos próprios ou afiliados, uma operadora e distribuidora de TV a cabo (NET), também detém um dos mais acessados portais da internet do país (Globo.com), uma produtora e distribuidora de cinema (Globofilmes), diversas emissoras de rádio FM e AM (incluindo a rede CBN) e um sistema de produção de canais para TV a cabo (Globosat).

O único limite normativo à propriedade cruzada de empresas de comunicação e do audiovisual surgiu com a Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011, que se aplica apenas ao segmento de TV por assinatura. Restringe a propriedade cruzada ao preconizar que empresas produtoras de conteúdo e de radiodifusão não podem explorar diretamente os serviços de telecomunicações.

Atualmente, a referida lei é objeto de mais de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)<sup>4</sup> no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), nas quais se

---

4 As ações foram julgadas em conjunto, – ADIs 4679, 4747, 4756 e 4923 – foram ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Democratas (DEM), pela Associação NEOTV, pela Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura em UHF (ABTVU).

questionam os dispositivos referentes à propriedade cruzada. A Associação NEOTV TV e a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), autoras das ADI's, alegam que a proibição à propriedade cruzada é inconstitucional, por violação ao valor social da livre iniciativa e livre concorrência como fundamentos da ordem econômica. O julgamento das ações se iniciou em junho de 2015, contudo, após o voto do ministro-relator, Luiz Fux, foi suspenso. Todavia, o ministro exarou as seguintes considerações em seu voto:

(...) não me parece que o art. 5º, da Lei nº 12.485/11, tenha violado qualquer previsão constitucional. Bem ao revés: as regras proibitivas da propriedade cruzada entre os setores de radiodifusão e de telecomunicações, (...) nada mais fazem do que, direta e imediatamente, concretizar os comandos constitucionais inscritos no art. 170, §4º e 220, §5º, da Lei Maior, no sentido de coibir o abuso do poder econômico e evitar a concentração excessiva do mercado. (...) De forma mediata, as aludidas regras contribuem ainda para promover a diversificação do conteúdo produzido, justamente porque tendem a evitar que o mercado de TV por assinatura se feche, ampliando as fontes de informação disponíveis e o espaço para a manifestação de novos entrantes. (...) trata-se de reconhecer que as proibições (...), realizam a dimensão objetiva do direito fundamental à liberdade de expressão e de informação, no que tem destaque o papel promocional do Estado no combate à concentração do poder comunicativo.

Ainda em comparação ao modelo norte-americano, diferente dos EUA, aqui não se instituiu órgão similar à FCC. O Poder Executivo, desde o início, ficou encarregado de controlar o regime de concessões, permissões e autorizações da radiodifusão. Com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), na década de 1990, órgão autônomo de regulação que assumiu funções anteriormente exercidas pelo Ministério das Comunicações, esperava-se que também fosse transferida para esse órgão a regulação do sistema de rádio e TV tradicionais, mas apenas a TV a cabo, que possui lei específica (lei nº 8.977/1995, revogada pela lei nº 12.485/2011), passou a ser regulada por tal agência, permanecendo os serviços tradicionais de rádio e televisão sem um órgão autônomo que os regule, submetendo-se ao controle do Ministério das Comunicações.

Com poucas exceções, o que existe no Brasil são leis esparsas e anacrônicas, que não são capazes de regular de fato o setor de radiodifusão, principalmente com a atual situação de evolução tecnológica e a convergência dos meios de comunicação de massa. Para cada segmento dos meios de comunicação radiofônicos existe uma lei para regulamentá-lo, só para exemplificar: a TV aberta que é considerada radiodifusão, é regida pela lei nº 4.117/1962 (CBT), a TV por assinatura, que é tratada como telecomunicações, é regida, dependendo da tecnologia utilizada, pela Lei nº 8.977/1995 e Lei nº 12.485/2011, dificultando, assim, a própria aplicação das normas reguladoras.

A exemplo da obsolescência das leis que regulam a radiodifusão, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), lei nº 4.117, data de 1962. As circunstâncias nas quais

se deu a sua aprovação, inclusive, deixam entrever quais são os interesses que sempre estiveram em jogo quando o assunto é comunicação no país. Para exemplificar, ainda no processo de discussão do projeto, os 52 vetos feitos pelo então presidente da república, João Goulart, foram todos derrubados pelo Congresso Nacional, que, segundo estudiosos do tema, como César Bolaño (BOLAÑO, 2003), foi bastante influenciado pelas empresas do setor de comunicações, que tencionaram para a criação de um Código de Telecomunicações de acordo com os seus interesses, e que a época se organizavam em torno da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), até hoje em atividade e com grande influência política. Consolidou-se, assim, um sistema comercial privado de rádio e televisão, com base no modelo de concessões públicas.

O referido instrumento normativo, apesar de complementado e modificado por várias leis posteriores, não é capaz de dar conta da atual complexidade tecnológica, social e econômica do setor, é um instrumento totalmente defasado, que não regula diversas práticas que estão em curso no mercado. Além disso, o CBT é anterior a própria Constituição Federal, que, por conseguinte, traz normas mais condizentes com a atual conjuntura dos meios de comunicação, embora, assim como algumas regras do CBT, não tenha ainda logrado plena efetivação.

Inicialmente, o Código regulava tanto a radiodifusão quanto o setor de telefonia, sendo, posteriormente, fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações, lei nº 9.472 de 1997, deixando a cargo do CBT apenas a regulação da radiodifusão (rádio e televisão aberta), enquanto a nova lei rege os serviços de telefonia.

Entre as principais disposições do Código estão: a definição de telecomunicações, como sendo a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou quaisquer outros processos eletromagnéticos (art. 4º); o reconhecimento das telecomunicações, quanto a sua finalidade, como um serviço público (art. 6º); a formação do Sistema Nacional de Telecomunicações (art. 7º); a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (art. 14); as diretrizes do regime de concessões, autorizações e permissões dos serviços de telecomunicações (art. 30, ss.); infrações e penalidades (art. 52, ss.); taxas e tarifas a que se sujeita a execução de qualquer serviço de telecomunicações que ocorra por meio de concessão, autorização ou permissão (art. 100, ss.).

O Decreto-lei nº 236 de 1967, que complementou o CBT, estabeleceu limites ao número de concessões de radiodifusão que um mesmo grupo privado poderia controlar. Nenhuma empresa ou pessoa pode ter o domínio de mais de dez emissoras de televisão em

todo o território, e duas por Estado. Contudo, na prática, muitas vezes essa regra é burlada, pois se utilizam de artimanhas, como o registro de canais em nomes de diferentes pessoas da mesma família para ultrapassar o limite de propriedade imposto pela legislação (GUARESCHI, 2013). Na verdade, tal dispositivo poderia ter sido um importante instrumento de combate à concentração dos meios de comunicação no país, no entanto, nunca foi interpretado dessa maneira.

Na prática, as grandes emissoras do país exercem o seu controle não apenas através das concessões obtidas diretamente, mas também pelo sistema de redes de filiação. É comum na radiodifusão a existência de “redes” que promovem a “verticalização da programação”. Elas são formadas pelas “cabeças de rede” (produtoras, distribuidoras e direções político-administrativas) e as “afiliadas” (distribuidoras). Às afiliadas cabe, com frequência, uma parcela ínfima da produção, que pode servir para dar a impressão de diversidade regional aos telespectadores. Embora a palavra rede tenha uma dimensão ideológica, que sugere a circulação de conteúdos entre agentes igualmente dispostos em um conjunto, o que se tem observado, na prática, é basicamente um fluxo unidirecional, de um único centro produtor para os demais pontos, com algumas poucas “contribuições” atuando no contrafluxo (MARINONI, 2015, p. 6).

Dessa forma, as grandes emissoras de televisão controlam a difusão de conteúdo em quase todo o território nacional, como é o caso da Rede Record (79,9%), SBT (88,1%), Bandeirantes (64,1%) e Rede Globo (98,6)<sup>5</sup>, que transmitem a sua programação para toda a população através de suas afiliadas. Contata-se, portanto, que apenas alguns poucos grupos privados de mídia exercem o controle da transmissão de conteúdo informativo e cultural em todo o país.

Recentemente, o CBT foi modificado pela medida provisória nº 747/2016, convertida na Lei nº 13.424/2017, que alterou as regras para as concessões e permissões dos serviços de radiodifusão. A lei alterou, por exemplo, o § 3º do art. 33 do CBT, que dizia:

Art. 33, § 3º Os prazos de concessão e autorização serão de 10 anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 anos para a televisão, podendo ser renovados por período sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público.

E que passou a vigorar com o seguinte texto:

Art. 33, § 3º Os prazos de concessão, permissão e autorização serão de dez anos para

---

<sup>5</sup> Dados obtidos através da Pesquisa do Grupo de Mídia. Disponível em: <<https://www.gm.org.br/midiadados>>. Acessado em 8 jun. 2017

o serviço de radiodifusão sonora e de quinze anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais.

Foram retirados os requisitos mínimos exigidos para a renovação da concessão dos serviços de radiodifusão, tirando o dever das concessionárias, por exemplo, de atenderem ao interesse público como um requisito. A justificativa dada pelo governo é a de que as empresas estavam tendo dificuldades em apresentar os documentos para a renovação.

Surgem, daí, alguns questionamentos: que critérios deverão ser exigidos das emissoras de rádio e televisão para que a sua concessão seja renovada, já que os requisitos mínimos exigidos pelo CBT foram retirados? Estarão, assim, sendo atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal para a Comunicação Social, como o interesse público? Tais medidas trazem algum benefício para o processo de democratização da radiodifusão?

As alterações foram comemoradas pelas grandes empresas de radiodifusão, sendo consideradas como o maior avanço legislativo dos últimos tempos pelas associações de rádio e televisão, como a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL), segundo as quais, a lei promoverá a desburocratização dos processos de renovação das concessões. No entanto, alguns estudiosos do tema, bem como organizações da sociedade civil que lutam pelo direito à comunicação, como o coletivo Intervenções e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), apontam preocupação com as consequências dessas flexibilizações. Criticam a nova lei pela falta de exigência do cumprimento de qualquer obrigação por parte das concessionárias, além disso, vislumbram, a partir das novas regras, a confirmação de um modelo de renovação automática, já realizado na prática, sem que haja uma avaliação mais cuidadosa dessas renovações, tendo em vista se tratar da concessão de um serviço público.

Em seu livro *O Direito Humano à Comunicação - Pela democracia da mídia*, Pedrinho A. Guareschi critica a própria Constituição Federal, quando se refere aos parágrafos 2º e 3º, do artigo 223, ao dizer que “os constituintes conseguiram, na prática, transformar uma concessão temporal em perpétua” (GUARESCHI, 2013, p.47), inviabilizando um sistema de concessões democrático. Isso porque, a não renovação da concessão ou permissão de rádio e TV, de acordo com o § 2º, dependerá da aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, enquanto que o § 3º diz que, o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após a deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores. Dessa forma, de acordo com o autor, dificilmente haverá a não renovação de uma concessão ou permissão e a diversificação dos concessionários, pois, na prática, são bem poucos os congressistas que se dispõem a enfrentar o poder da mídia,

contradizendo e questionando os seus privilégios.

Importante destacar, ainda, que as emissoras de rádio e televisão prestam um serviço público, e devem, portanto, respeitar o interesse social, o direito dos cidadãos, ouvintes e telespectadores, e não o direito dos radiodifusores de forma soberana.

(...) toda comunicação, não apenas a estatal ou pública, mas também a privada, tem uma responsabilidade pública, não apenas por serem concessões públicas, mas porque sobre elas pesa uma *hipoteca social*. Quem recebe uma concessão não pode, indiscriminadamente, fazer o que bem entenda. Ele está sujeito a essa *hipoteca*, isto é, ele só poderá usufruir desse bem dentro de determinados parâmetros, muito bem expressos no artigo 221 que elenca os princípios que devem reger toda comunicação. (GUARESCHI, 2013, p.170, grifo do autor)

Apesar de a radiodifusão ser um serviço público, diferentemente de outros serviços, como a saúde, educação e transporte, a sociedade não discute sobre a qualidade dos serviços prestados pelos seus concessionários. Em pesquisa realizada em 2003 por Guareschi (2013, p.47), 97% dos entrevistados não sabiam que os meios de comunicação eletrônicos são concessões públicas outorgadas pelo Estado, o que demonstra o total alheamento da maior parte da população sobre um serviço público tão essencial para a democracia. A propósito, Vera de Oliveira Nusdeo Lopes assinala,

a legislação não contribui para formar uma mentalidade, tanto do público como dos concessionários de televisão, baseada no direito à informação do primeiro e na obrigação dos segundos de prestar um serviço de qualidade, respeitando os valores éticos e sociais e não apenas atendendo aos interesses dos anunciantes. (LOPES, 2000, p.116)

As emissoras muitas vezes promovem livremente conteúdos violadores dos direitos humanos, sem qualquer respeito à dignidade da pessoa humana, violando direitos principalmente de setores marginalizados da sociedade. São frequentes os casos de propagandas preconceituosas, programas que veiculam conteúdo contra determinadas religiões, com conteúdo machista e homofóbico. Trata-se de mais um problema apontado pelos críticos do sistema de regulação atual. Tais práticas são comuns, apesar de o Código Brasileiro de Telecomunicações, por exemplo, dizer em seu artigo 53 que, constitui abuso, no exercício da liberdade de radiodifusão, a promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião e veiculação de notícias falsas, com perigo para ordem pública, econômica e social.

Caso emblemático é o dos programas policialescos, que além de preencherem grande parte da programação dos canais de televisão com conteúdo violento, exibindo imagens de estupros, linchamentos, execuções sumárias, tortura e truculência policial, reproduzem discursos preconceituosos e contra os direitos humanos, violam, muitas vezes, os direitos de adultos, crianças e adolescentes. Em pesquisa coordenada pela ANDI –

Comunicação e Direitos, durante o ano de 2015, a qual monitorou 28 programas de rádio e televisão em 10 capitais brasileiras, foram identificados, em apenas um mês, a ocorrência de 4.500 violações de direitos, como incitação à violência, à desobediência às leis, exposição indevida de pessoas, discurso de ódio, entre outros.

No Brasil, são poucas as previsões legislativas que tratam sobre o conteúdo veiculado pelos meios de comunicação, e as poucas que existem não são cumpridas. Importante destacar, contudo, que nenhuma lei brasileira deve vetar previamente a circulação de conteúdos, pois seria censura e, portanto, inconstitucional. No entanto, a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem atender, entre outros princípios, o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, conforme a CF/1988 (art. 221, IV). Para que a sociedade requeira correções a essas ofensas de direitos praticadas pelos meios de comunicação é necessário que se socorra ao Poder Judiciário, logo, são poucos os casos que se tem conhecimento.

A lei nº 13.188/2015, por exemplo, regulamentou o artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal, que trata do direito de resposta ao ofendido pelo conteúdo veiculado pelos meios de comunicação que atente contra a honra, a imagem, reputação, de pessoa física ou jurídica. A lei prevê a possibilidade do exercício desse direito sem a necessidade de entrar com ação judicial, bastando que o ofendido requeira junto ao veículo de comunicação a resposta ou a retificação do que foi divulgado, porém, esse direito só é obtido, às vezes, ao ser acionado o Poder Judiciário. As emissoras seguem, na maioria das vezes, sem qualquer sanção ou advertência quanto às suas práticas ilícitas. E quanto as suas renovações, com as recentes alterações no CBT, parece que continuarão sendo feitas sem qualquer avaliação quanto à qualidade dos seus serviços prestados.

Não se observa, contudo, a mesma abstenção do Estado quando se trata de punir as rádios comunitárias que operam sem autorização. Tais rádios funcionam em baixas frequências do espectro eletromagnético, de alcance limitado, difundindo informação, cultura e entretenimento para pequenas comunidades. Quando não têm a outorga do Estado, são denominadas de rádios piratas. O CBT proíbe esse tipo de atividade, constituindo crime, conforme o seu artigo 70, punível com pena privativa de liberdade, além de determinar a busca e apreensão da estação ou aparelho ilegal. Há quem defenda a descriminalização das rádios piratas, por entender que a liberdade de expressão e informação não podem ser tratadas como crime.

Em decorrência do grande número dessas rádios em operação, foi sancionada a

Lei nº 9.612/1998, que disciplina o serviço de radiodifusão comunitária, rádios que funcionam em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos. No entanto, as concessões obtidas desde a sua promulgação não foram suficientes para suprir a demanda daqueles que buscam se utilizar desse meio para exercer a sua liberdade de expressão, de prestar informações e de se comunicar, principalmente pela demora nos processos para a sua autorização. Devido à burocracia, algumas rádios chegam a esperar em torno de 10 anos para obterem uma licença, e por isso acabam funcionando sem autorização. De acordo com levantamento feito pela ARTIGO 19<sup>6</sup> relativo ao ano de 2011, durante um período de quatro anos, o Ministério das Comunicações acumulou 11.842 processos pendentes para análise, referentes às licenças de rádios comunitárias ou não.

As rádios comunitárias consistem em instrumentos essenciais para os movimentos sociais populares, agentes comunitários, entre outros sujeitos, que encontram, na prática, bastante dificuldades para obter o direito de explorar legalmente tal serviço. Desempenham um papel fundamental no desenvolvimento social e cultural das comunidades em que funcionam, e possibilitam que sujeitos até então impedidos de se expressar na mídia tradicional possam se valer de tal meio como uma forma tanto para se opor ao governo, quanto ao próprio sistema de concessões, que privilegia a poucos.

O sistema que regula o regime de concessões e suas renovações, conforme já explicitado, na prática, inviabiliza a possibilidade de novos interessados explorarem o serviço legalmente, primeiro, porque dificilmente se consegue, da maneira que está prevista na Constituição, a não renovação de uma concessão, que, conseqüentemente, acaba por impossibilitar que o espaço seja concedido a novas entidades interessadas. E “o resultado é que as concessões existentes ficam praticamente congeladas, gerando quase que direitos vitalícios aos concessionários da área de radiodifusão” (LOPES, 2000, p.118). Além disso, há o longo tempo de validade das mesmas, somados à ineficiência das leis em evitar a formação dos oligopólios da mídia.

### ***3.2.1 Coronelismo Eletrônico***

O quadro de concentração dos meios de comunicação no Brasil pode ser considerado como consequência do imenso poder político e econômico que as empresas de comunicação consolidadas no país possuem, que impedem que se mexa em seus privilégios.

---

6 A ARTIGO 19 é uma organização não-governamental de direitos humanos criada em 1987, em Londres, com a missão de defender e promover o direito à liberdade de expressão e de acesso à informação em todo o mundo. Possui escritórios em nove países, e está no Brasil desde 2007. Os dados do referido levantamento estão disponíveis em <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/03/CIDH-RadCom-Documento-final-3.pdf>>. Acessado em: 8 jun. 2017.

Além disso, alguns políticos têm medo do poder de influência na formação da opinião pública que a mídia detém, e preferem não questionar o seu poderio. Ademais, existem políticos que têm interesse próprio na manutenção do status quo, pois os mesmos se beneficiam com concessões de rádio e televisão, constituindo o que tem sido denominado de *Coronelismo Eletrônico*.

Tal expressão deriva do conceito de Coronelismo, originado do estudo clássico do jurista Victor Nunes Leal, sobre as práticas políticas no antigo Brasil rural – *Coronelismo, enxada e voto* – publicado pela primeira vez em 1949. O coronelismo eletrônico, por sua vez, diz respeito ao fato de que as circunstâncias que envolvem o domínio dos meios de comunicação na atualidade guardam características e mantêm traços que as aproximam do sistema de dominação e relações políticas do período da República Velha. Para Lima (2011), o coronelismo eletrônico é um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século XX, é um novo tipo de coronelismo, que não exclui o anterior, mas é complementar a ele. É resultado, também, da adoção do modelo de curadoria, ou seja, da outorga pela União às empresas privadas da exploração dos serviços públicos de rádio e televisão, e, sobretudo, das profundas alterações que ocorreram com a progressiva centralidade da mídia na política brasileira, a partir do período da ditadura militar.

A tomada de poder pelos militares em 1964 incentivou esse quadro de centralização do funcionamento da mídia no país. Houve o avanço no desenvolvimento das infraestruturas de telecomunicações durante o período, que foram entregues às empresas de comunicação privadas sem o menor controle da sociedade. Com esse aparato tecnológico foi possível o surgimento de redes regionais e depois nacionais, que interligam o país. Com isso, os presidentes militares visavam não apenas a modernização do país e divulgar suas realizações, mas também se manterem informados sobre todos os acontecimentos internos. “Esse esquema se encaixava na doutrina da época, 'segurança e desenvolvimento', quando os próprios cidadãos eram vistos como suspeitos ou possíveis inimigos da pátria” (GUARESCHI, 2013, p. 45).

Emissoras de rádio e televisão, que são mantidas em boa parte pela publicidade oficial e estão articuladas com as redes nacionais dominantes, dão origem a um tipo de poder agora não mais coercitivo, mas criador de consensos políticos. São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes – em nível federal, deputados e senadores – que, por sua vez, permitem circularmente a permanência do coronelismo como sistema. (LIMA, 2011, p. 105)

De acordo com Lima (2011), no coronelismo eletrônico, os novos coronéis que controlam as concessões promovem a si mesmos e aos seus aliados, hostilizando e cerceando

a expressão dos adversários políticos, tornando-se em um fator importante na construção da opinião pública. Nesse sistema, o objetivo continua sendo o voto, como no velho coronelismo, todavia, a sua base não é mais na posse da terra, mas sim no controle da informação, ou seja, na capacidade de influir na formação da opinião pública. Ainda segundo o autor, a recompensa da União aos coronéis eletrônicos é de certa forma antecipada pela outorga e, depois, pelas renovações das concessões.

Em uma análise mais atenta é possível constatar que as velhas oligarquias políticas e econômicas que dominaram e ainda dominam vários estados e regiões do país, a partir das últimas décadas do século XIX, têm tido em comum o vínculo estreito com a mídia. Ou seja, os membros de emissoras de rádio e de televisão comerciais e suas retransmissoras, em especial, são detentores de mandatos nos diferentes níveis de representação no Executivo e no Legislativo, sendo os mais conhecidos “as oligarquias regionais identificadas por nomes como Barbalho, Sarney, Jereissati, Garibalde, Collor de Mello, Franco, Alves, Magalhães, Martinez e Paulo Octávio, entre outros” (LIMA, 2011, p. 107), políticos conhecidos nacionalmente, e que detêm o controle de concessões de rádio e televisão em suas respectivas regiões.

A despeito de ser prática vedada pela Constituição Federal de 1988, quarenta e quatro parlamentares, entre senadores e deputados federais, são detentores de concessão de veículos de comunicação, segundo dados de novembro de 2015 do Sistema de Acompanhamento de Controle Societário da Anatel. Tal vedação advém da interpretação que se faz do artigo 54 da Constituição Federal, bem como do art. 38 do CBT.

#### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

(...)

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

O CBT, em seu artigo 38, por seu turno, deixa claro a proibição de que quem estiver em gozo de imunidade parlamentar ou de função que assegure foro especial não pode exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de radiodifusão, senão vejamos:

### **CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES**

Art. 38. Nas concessões, permissões ou autorizações para explorar serviços de radiodifusão, serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

(...)

Parágrafo único. Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de serviço de radiodifusão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.

Não obstante referida proibição constitucional e infraconstitucional, essa prática é bastante comum e, atualmente, diversas são as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal objetivando o cancelamento dessas concessões, com base no citado dispositivo da Constituição Federal. Atualmente, aguarda-se pronunciamento no STF, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), sobre a possibilidade ou não das concessões de radiodifusão para parlamentares. São as ADPFs 246 e 379, ambas ajuizadas no STF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), contra a outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão a empresas que possuam políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados. E a mais recente, a ADPF 429, ajuizada pelo Governo Federal, por meio da Advocacia Geral da União (AGU), na defesa dos interesses dos parlamentares detentores de concessões de rádio e TV. Para a AGU, a Constituição Federal não proíbe a participação de parlamentares em empresas de radiodifusão, alega que o seu art. 222, que trata sobre as limitações à propriedade e ao quadro societário dessas empresas, não faz qualquer referência aos detentores de mandato eletivo e que, por isso, não poderia haver restrição infralegal nesse sentido.

Em decisão no âmbito da Ação Penal 530/MS, a ministra do STF, Rosa Weber, já proferiu opinião contrária à possibilidade de políticos serem detentores de concessões públicas de radiodifusão. A ministra afirmou que o propósito do art. 54 da Constituição Federal e do art. 38 do CBT vai além de evitar a corrupção do mandato parlamentar.

Democracia não consiste apenas na submissão dos governantes a aprovação em sufrágios periódicos. Sem que haja liberdade de expressão e de crítica às políticas públicas, direito à informação e ampla possibilidade de debate de todos os temas relevantes para a formação da opinião pública, não há verdadeira democracia. (...) Para garantir esse espaço livre para o debate público, não é suficiente coibir a censura, mas é necessário igualmente evitar distorções provenientes de indevido uso do poder econômico ou político. (WEBER, 2014, p. 22-23)

Sem tal proibição, ainda de acordo com a ministra, “haveria um risco de que o veículo de comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público” (WEBER, 2014, p. 23).

Lima (2011) aponta a existência de um coronelismo eletrônico de novo tipo, surgido após a Constituição Federal de 1988. Os novos coronéis, assim como os anteriores, continuam a ter a sua moeda de troca com o Estado e com a União. A diferença é que esse novo tipo de coronelismo eletrônico agora abrange outros sujeitos políticos, como vereadores, prefeitos, candidatos derrotados em eleições para esses cargos e líderes partidários, que controlam, na sua grande maioria, direta ou indiretamente, as rádios comunitárias. Eles representam uma nova mediação dentro do quadro maior do coronelismo eletrônico, que, de acordo com o autor, “sobrevive como prática política, nem sempre bem sucedida, mas ainda fundamental em muitos municípios brasileiros” (LIMA, 2011, p. 112).

O problema de se ter políticos com mandato eletivo no controle de concessões públicas de radiodifusão é que essa prática viola diversos direitos fundamentais, como o direito à informação, a liberdade de expressão, o pluralismo político, bem como a cidadania e a soberania popular, assim como compromete a realização de eleições livres, além de ferir princípios como os da legalidade e isonomia.

Vale ressaltar, que são os próprios parlamentares, deputados federais e senadores, que decidem sobre a autorização e renovação dessas concessões. Assim, os parlamentares têm a possibilidade de votar em matérias sobre a renovação das próprias concessões, deixando explícito o conflito de interesses que essa prática implica. A sua proibição, portanto, visa evitar o uso político dos meios de comunicação por políticos em benefício próprio, e em detrimento de direitos e princípios fundamentais essenciais para o Estado Democrático de Direito.

Diversos outros aspectos tratados ao longo do presente tópico, como o oligopólio no setor de comunicações, a propriedade cruzada, e o domínio de concessões públicas de rádio e televisão por políticos, dificultam a estruturação de uma comunicação que sirva realmente ao interesse social, e que efetive os direitos fundamentais relacionados à comunicação previstos na Constituição. O serviço de radiodifusão brasileiro carece, portanto, de medidas mais eficazes de democratização dos seus meios de comunicação e que proteja o interesse social, colaborando para a formação de uma sociedade mais igualitária e democrática, que valorize a diversidade cultural, e que dê espaço para diferentes vozes, ideias e opiniões.

### 3.3 O modelo de regulação da radiodifusão argentino

Na Argentina, assim como no Brasil, a radiodifusão se desenvolveu, desde o início, com ênfase no protagonismo privado. Adotou-se um modelo comercial, competitivo e baseado na publicidade (BECERRA; MASTRINI, 2011), além disso, era um modelo pouco democrático, já que o setor era explorado, majoritariamente, por empresas privadas, que adquiriram posições privilegiadas no mercado de mídia do país, conquistadas mediante o desrespeito à lei, e se aproveitando da própria omissão legislativa quanto à disciplina das novas tecnologias de informação e comunicação (ROLIM, 2012).

No último período ditatorial, por exemplo, foi aprovada a lei nº 22.285/1980, influenciada pela doutrina da segurança nacional, e que estabelecia a repartição do controle das emissoras de rádio e televisão entre as três forças armadas, proibia a exploração da radiodifusão por cooperativas ou organizações sociais sem fins lucrativos e impunha severos limites ao ingresso de capital estrangeiro nas empresas do setor (ROLIM, 2012). Apesar da redemocratização política no país, tal lei permaneceu vigente até o ano de 2009, e “desenhou um sistema de mídia centralista e ao mesmo tempo privatista, com muitos setores excluídos do exercício do direito à palavra” (BECERRA; MASTRINI, 2011, p.39). Nesse período, a dependência das emissoras de rádio e televisão em relação ao Estado foi um fator determinante, já que era o maior anunciante do setor. Assim, a geração de condições diferenciadas, os subsídios, bem como o dinheiro que era lançado ao sistema de meios de comunicação, posicionou o governo ditatorial como um aliado desejado pelos atores privados.

A partir de 1983, com a redemocratização, vieram algumas mudanças que agradaram especialmente aos conglomerados de telefonia e mídia, as quais permitiram, por exemplo, uma maior desregulamentação e privatização do setor das telecomunicações, que inclui a radiodifusão. No entanto, a retirada da proibição das cooperativas sem fins lucrativos de serem concessionárias de radiodifusão só ocorreu em 2003, após ser declarada a sua inconstitucionalidade pela Corte Suprema do país.

Na década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais implementadas pelos governos, foram feitas modificações nos instrumentos legais que regulavam o setor para permitir a criação de grupos de multimídia. A partir daí, o processo de concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa foi intensificado no país, bem como a ampliação da acumulação do número de licenças em radiodifusão sob o domínio de poucos grupos. Além disso, os seus principais grupos de comunicação são conglomerados que atuam em quase todos os segmentos do setor de comunicação.

Similar ao que acontece no Brasil, os processos monopólicos na Argentina historicamente se beneficiaram de legislações permissivas e governos benevolentes para com os interesses dos grandes grupos de mídia. Antes da aprovação da *Ley de Medios* haviam poucas restrições às concessões públicas de radiodifusão, muitos benefícios eram concedidos às empresas de multimídia privadas e, assim como no Brasil, não era feito qualquer controle sobre a propriedade cruzada dos meios de comunicação, além disso, havia forte presença de capital estrangeiro.

A legislação, tanto argentina quanto a brasileira, permitiu a formação de conglomerados de mídia. No Brasil, os conglomerados de comunicação se originaram a partir do modelo de distribuição de outorgas, cuja renovação automática impede a diversificação dos concessionários. Já na Argentina, o monopólio da radiodifusão ocorreu, também, pela desregulamentação do setor, principalmente durante os anos 1990, com a entrada de empresas de capital transnacional e a implantação de políticas de cunho neoliberal (FERNANDES; CHAGAS, 2015).

Na Argentina, entretanto, esse quadro começou a mudar a partir do início do Século XXI, graças a um contexto político que favoreceu mudanças significativas na legislação, culminando com a aprovação da Lei de Meios Audiovisuais (Servicios de Comunicación Audiovisual), nº 26.522/2009, conhecida como *Ley de Medios*, que trata sobre a organização do espaço midiático no país, abrangendo os serviços de rádio e televisão aberta, assim como a televisão a cabo e por satélite.

### **3.3.1 A Lei de Meios Audiovisuais da Argentina**

A *Ley de Medios* foi promulgada em 10 de outubro de 2009 pelo Congresso da Nação da Argentina. Foi elaborada a partir de um documento intitulado 21 Pontos Básicos pelo Direito à Comunicação, que previa o controle dos oligopólios, a reformulação do sistema público de radiodifusão e a inclusão do setor não comercial no espaço midiático. Este documento, por sua vez, foi produzido por um grupo formado de representantes de sindicatos, universidades, organizações sociais, rádios comunitárias, pequenas rádios comerciais e órgãos de direitos humanos, reunidos em torno da Coalizão por uma Radiodifusão Democrática (CRD), todos engajados em torno da demanda pela democratização da comunicação. Importante destacar, ainda, que a discussão do projeto da lei foi feita perante todo o país e com a participação direta da população.

A aprovação da ley de medios foi um importante passo para a desconcentração e o barateamento da radiodifusão no país. Introduziu no seu ordenamento jurídico importantes elementos para uma regulação democrática da comunicação, conforme já pode se depreender de seu artigo 1º:

**ARTICULO 1º** — *Alcance*. El objeto de la presente ley es la regulación de los servicios de comunicación audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina y el desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

A lei ficou conhecida como uma contribuição original da sociedade argentina para a democratização da comunicação social. Trouxe importantes inovações, mas também se amparou em tendências legais e jurisprudenciais de outros países, notadamente dos Estados Unidos e União Europeia, bem como de organismos internacionais (ROLIM, 2012). E, com base nos direitos humanos, a lei procurou gerar autoridades institucionais de aplicação da lei mais pluralistas e transparentes, além de apresentar uma política que limita a concentração da propriedade dos meios de comunicação (MASTRINI; BECERRA, 2011).

Sem romper com o mercado como principal eixo de direção e organização da comunicação social, essa lei disciplina o espaço midiático através de mecanismos de promoção, desconcentração e fomento da concorrência com o objetivo de democratizar e universalizar o uso e a fruição da palavra pública e dos produtos audiovisuais. (ROLIM, 2012, p.315)

Nesse sentido, a lei aborda detalhadamente ao longo do seu texto as mais diversas questões que influem diretamente na organização do espaço midiático. Pode-se dizer que se tentou compatibilizar a democratização do espaço midiático com os mecanismos de produção e distribuição de informação, bem como dos bens simbólicos, no bojo do modo de produção capitalista (ROLIM, 2012), conforme pode ser observado a partir das soluções normativas apresentadas pela lei para resolver os problemas de um mercado de mídia fortemente monopolizado como, por exemplo, ao estabelecer medidas com o fim de fomentar a concorrência.

A *Ley de Medios* é composta por 166 artigos, nos quais são disciplinadas, pormenorizadamente, diversas questões, como quem pode ser concessionário de rádio e televisão, assim como quais os limites ao número de concessões que podem ser controladas por um mesmo grupo, o prazo da concessão e limites de renovação das mesmas.

Estabelece, ainda, a divisão equitativa das concessões entre os três tipos de prestadores de serviço de comunicação audiovisual, ou seja, entre os setores de gestão estatal, de gestão privada com fins lucrativos e de gestão privada sem fins lucrativos. São garantidas

pela lei, também, cotas de exibição para o cinema argentino, para a produção independente nacional e o fomento à produção de conteúdos educativos e para a infância, além do acesso universal à transmissão de eventos esportivos, entre outras disposições. Este último ponto, inclusive, é bastante significativo no caso da Argentina, já que os jogos de futebol só eram transmitidos por dois canais e apenas na TV a cabo, ou seja, apenas quem pagava tinha a oportunidade de assistir. Foi, inclusive, um dos elementos utilizados pelo Governo para obter o apoio da população para a aprovação da referida lei.

Entre as inovações trazidas por tal legislação estão, também, as 37 notas explicativas que foram incluídas ao seu texto, que versam sobre a origem e as razões para adoção dos princípios e normas nela contidos, além de especificarem os documentos de organismos multilaterais que recomendam a adoção dessas normas e princípios, e de oferecer uma análise comparativa com as regulações de outros países, como Estados Unidos, França, Reino Unido, Canadá, entre outros. Possui, ainda, várias “notas de rodapé”, remetendo a entidades, pessoas, referências bibliográficas e propostas que estão na origem e fundamentam vários artigos da lei (LIMA, 2013).

Quanto às inovações em matéria regulatória, está o tratamento equitativo entre os meios de gestão estatal e de gestão privada sem e com fins lucrativos (art. 2º e 21), reservando 33% das localizações radioelétricas planejadas, em todas as faixas de radiodifusão sonora e de televisão terrestre, em todas as áreas de cobertura, para as pessoas de existência jurídica sem fins lucrativos (art. 89, “f”). Importante destacar que, havia uma sistemática discriminação quanto aos agentes não governamentais sem fins lucrativos, os quais, até 2003, eram legalmente impedidos de explorarem as concessões públicas de radiodifusão.

Pretendeu-se, com a divisão equitativa das concessões, que fosse assegurado o espaço para a diversidade de vozes, de um lado, pelo incentivo à criação de veículos por organismos da sociedade civil, e pela reformulação do serviço de radiodifusão público, e, de outro, pela inibição da concentração empresarial dos meios de comunicação (ROLIM, 2012, p.316-317).

Entre outras coisas, destina-se 10% dos recursos arrecadados pela Administração Federal de Créditos Públicos a projetos especiais de comunicação audiovisual e de apoio a serviços de comunicação audiovisual comunitários, de fronteira e dos Povos Indígenas Originários (art. 97, “f”). É bastante perceptível o reconhecimento da lei quanto à importância das emissoras comunitárias para o conjunto do espaço midiático.

Determinou-se a jurisdição federal sobre os serviços de radiodifusão, correspondendo ao Poder Executivo nacional a administração, designação, controle e tudo que seja concernente à gestão dos segmentos do espectro radioelétrico destinados ao serviço, respeitando as condições especificadas pela lei (art. 7º); a gratuidade da recepção das transmissões de radiodifusão aberta (art. 8º); a criação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, espécie de agência reguladora que, entre outras atribuições, deve aplicar, interpretar e fazer cumprir a referida lei (art. 10 e ss.); a criação do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual no âmbito da Autoridade Federal de Comunicação Audiovisual, algo semelhante ao Conselho de Comunicação Social previsto na Constituição brasileira de 1988, que deve, entre suas funções, colaborar e assessorar nos projetos de políticas públicas para o setor de radiodifusão (art. 15).

Interessante observar que, os organismos de controle criados pela lei, tanto a autoridade de aplicação como os meios de gestão estatal, não serão totalmente controlados pelos governos em exercício, anuncia, portanto, a presença de “controles cruzados e a presença de minorias políticas” (BECERRA; MASTRINI, 2011, p.42). Dá-se, em tese, aos órgãos de controle e fiscalização uma certa autonomia, que lhes permite uma atuação com menos interferências políticas dos governos.

O seu artigo 17 estabelece a formação de um Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância, devendo ser integrado por pessoas e organizações sociais com reconhecida trajetória relacionada com o tema e por representantes de crianças e adolescentes, tendo, entre outras, a função de elaborar propostas direcionadas ao incremento da qualidade da programação direcionada às crianças e adolescentes.

O artigo 18 cria a Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual no âmbito do Congresso da União, trata-se de comissão permanente, composta por senadores e deputados, que tem, entre outras funções, a atribuição de propor ao Poder Executivo nacional os candidatos para a designação dos membros do Diretório da Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual, bem como avaliar o desempenho dos mesmos.

Os artigos 19 e 20 tratam da criação da Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, órgão incumbido de receber e canalizar as consultas, reclamações e denúncias do público de rádio, televisão e demais serviços regulamentados pela lei, além de outras funções.

Os referidos dispositivos representam um arranjo institucional que a lei destinou para a garantia do pluralismo e a diversidade de vozes. Trata-se de uma estrutura organizacional com vistas a acolher mecanismos de representação formal e de participação direta (ROLIM, 2012). Tais órgãos, portanto, visam assegurar e pôr em prática as normas e princípios elencados na lei, na Constituição do país, e nos documentos de organismos internacionais, que também fundamentaram as disposições contidas no marco regulatório em análise, respaldados nos direitos humanos e comprometidos com a afirmação do direito à comunicação.

De forma detalhada, a lei define quem são os prestadores dos serviços de comunicação audiovisual, sendo as pessoas de direito público estatal e não estatal, e pessoa física ou jurídica de direito privado, bem como define as condições de admissibilidade (art. 21 e ss.). Estabelece o prazo de 10 anos para a duração das concessões (art. 39), podendo ser renovada uma única vez por mais 10 anos, sem impedimento de que, após o vencimento da renovação, o ex concessionário possa se habilitar novamente para a exploração do serviço. Enquanto que as autorizações, outorgadas às entidades públicas, são por tempo indeterminado (art.40). Apenas excepcionalmente é possível a transferência das autorizações e concessões, devendo ocorrer apenas nas condições e de acordo com as determinações da lei (art. 41), assim como não poderão ser objeto de delegação por parte de seus titulares (art. 44). Dessa maneira, a lei reforça o caráter público do serviço, e a natureza de bem público, pertencente ao Estado, das frequências outorgadas, evitando-se, assim, a apropriação privada desses bens.

A fim de garantir os princípios da diversidade, pluralidade e o respeito pelo que é local, estabelece algumas limitações à concentração das concessões, disciplinadas pelo artigo 45 e seguintes, que visam evitar a prática de monopólios e oligopólios na propriedade dos meios de comunicação social, pois estes afetam seriamente a liberdade de expressão e o direito de informação dos cidadãos.

Os legisladores, igualmente, preocuparam-se com o fomento à diversidade e os conteúdos regionais, conforme se extrai dos artigos 62 a 64, com o objetivo de se oportunizar a promoção e a divulgação das culturas locais. Em seu artigo 65, a lei discorre sobre os conteúdos da programação, indicando as diretrizes que devem ser seguidas pelos prestadores do serviço em relação ao conteúdo de suas programações diárias. Para cada tipo de serviço é designada uma porcentagem de determinado conteúdo na programação, como, por exemplo, a televisão aberta, que deve transmitir um mínimo de 60% de produção nacional; um mínimo de 30% de produção própria que inclua informativos locais; um mínimo de 30% de produção

local independente quando se tratar de estações localizadas em cidades com mais de 1.500.000 habitantes. Tal medida adotada pela lei é influenciada pela legislação canadense e tem por objetivo a defesa da produção nacional do audiovisual, além da proteção e promoção da diversidade das expressões culturais existentes no país.

Cuida, também, das medidas de acessibilidade para as pessoas que possam ter dificuldades para acessar os conteúdos (art. 66), das cotas de exibição de cinema e artes audiovisuais nacionais que devem estar presentes nas programações (art. 67), e a proteção da infância (art. 68). Além disso, atenta para a necessidade de se evitar que os conteúdos promovam ou incitem tratamentos discriminatórios, baseados na raça, cor, sexo, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole (art. 70).

Regula a publicidade entre os artigos 81 a 83, considerada, de acordo com as notas explicativas da lei, como necessária para a subsistência das estações de televisão abertas do interior do país, bem como para que permita o desenvolvimento, tal como no setor comercial privado, das entidades sem fins lucrativos que explorem a radiodifusão. No entanto, impõe também alguns limites de tempo para a exibição de propagandas, amparado nas disposições do direito comparado, sobretudo da União Europeia, e que tem por objetivo proteger o público contra o excesso de interrupções publicitárias.

Os artigos 101 a 118 tratam das sanções possivelmente aplicáveis aos prestadores do serviço. O cometimento de determinadas condutas definidas na lei, consideradas como faltas leves ou graves, pode ensejar a aplicação de sanções, como o chamamento de atenção, multa, suspensão de publicidade, e até mesmo a caducidade da licença ou do registro, entre outras medidas.

Foi criada a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (art. 119 e ss.), considerando-se distintas alternativas como exemplo para a sua regulação, como as legislações existentes em países como Espanha, Austrália, Canadá, e França, conforme nota explicativa do referido artigo. Tem por objetivos, entre outros, promover o pluralismo político, religioso, social, cultural, linguístico e ético, a produção de conteúdos audiovisuais próprios e contribuir para a difusão da produção audiovisual regional, nacional e latino-americana.

Entre os artigos 145 a 152, a lei versa, especificamente, sobre os meios de comunicação de radiodifusão universitários e educativos, e dos serviços de comunicação dos povos originários. Enquanto que no artigo 153 se refere às políticas públicas estratégicas, que

podem ser implementadas pelo Poder Executivo nacional, para a promoção e defesa da indústria do audiovisual do país.

Ao longo dos seus 166 artigos, juntamente com suas notas explicativas e notas de rodapé, a *ley de medios* expõe, pormenorizadamente, os diversos aspectos que envolvem uma regulação dos meios de comunicação que se pretende democrática. Busca-se, através das suas disposições, o barateamento do serviço, com vistas à universalização do mesmo, para que diversos atores sociais possam ter a oportunidade de exercer o seu direito à liberdade de expressão. Para isso, traz importantes diretrizes com o fim de evitar a concentração dos meios de comunicação, que gera o monopólio e o oligopólio, e que dificulta a diversidade e pluralidade de ideias no setor.

Influenciada pelos modelos de diversos outros países democráticos, a lei apresenta uma estrutura institucional para a organização do setor de radiodifusão que tem por objetivo efetivar, na prática, as regras e princípios elencados na lei, assim como nos dispositivos da própria Constituição Nacional, e nos documentos de organismos internacionais. Busca a efetivação da liberdade de expressão para todos, e do direito à informação, através de orientações apoiadas nos direitos humanos, e na instituição de órgãos de controle e fiscalização transparentes e com funções bastante delimitadas, com a previsão de participação direta, inclusive, dos próprios cidadãos.

A *ley de medios*, desde quando foi promulgada, tem sofrido críticas e ataques a sua efetiva implantação, realizados, sobretudo, pelos setores beneficiados com os monopólios e oligopólios midiáticos. Todavia, tem sido considerada por intelectuais, movimentos sociais e pelas organizações da sociedade civil em defesa do direito à comunicação, além dos grupos de mídia alternativa, como prova da viabilidade de um marco regulatório com características democráticas, tanto pelo conteúdo que apresenta, quanto pela participação popular na sua elaboração.

Alguns especialistas da área das comunicações entendem que a lei deixou a desejar em alguns aspectos, como a falta de regulação sobre a convergência dos meios de comunicação. Já que não há, por exemplo, referência às telefônicas, ou a serviços como os de *video on demand*, e uma série de conteúdos audiovisuais que estão sendo oferecidos de forma paralela pela internet (LARA, 2013, p.179). Ainda assim, tornou-se referência para os países que buscam uma regulação que promova a diversidade e a pluralidade de ideias, ainda que a luta pela efetivação do direito à comunicação transcenda o aspecto legal, exigindo-se, além de

leis, a conscientização e o reconhecimento deste direito como um direito essencial para uma sociedade plenamente democrática.

#### 4 MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Com o avanço tecnológico, os meios de comunicação de massa atingiram um alto nível de centralidade nas sociedades modernas, e proporcionaram aos seres humanos uma nova maneira de vivenciar os fatos da vida. As distâncias foram superadas pela proliferação de redes de comunicação eletrônica, e assim, os indivíduos podem interagir uns com os outros mesmo que a longas distâncias, e mensagens provenientes das mais remotas fontes do mundo podem ser acessadas instantaneamente. Além disso, os meios de comunicação adquiriram importante participação na própria formação dos indivíduos e nos seus processos de socialização.

Para Guareschi (2013, p. 35), “mais do que a família, que a escola, a religião, é a comunicação de massa que estrutura os valores, hábitos, códigos e consensos de cada sociedade e da sociedade global”. Para Lima (2009), a construção do conhecimento público, que possibilita aos membros da sociedade a tomada cotidiana de decisões nas diferentes esferas da vida humana, não seria possível sem a mídia, sem o meios de comunicação de massa. A mídia ainda detém o poder de construir a agenda pública, de decidir quais os temas dominarão as discussões em um determinado período, e de definir o que é realidade, a partir do que é ou não veiculado pelos meios de comunicação.

No âmbito do mercado, principalmente com a globalização, a comunicação se desenvolveu com grande desigualdade, que envolve tanto as desigualdades dos fluxos de informação quanto da apropriação dos meios de comunicação. A partir do desenvolvimento da imprensa e das indústrias da mídia, os conteúdos informativos divulgados em âmbito mundial advinham exclusivamente dos países mais desenvolvidos, como Estados Unidos e Inglaterra<sup>7</sup>, assim como o desenvolvimento das infraestruturas tecnológicas para as comunicações provinham principalmente desses país, enquanto que os menos desenvolvidos participavam desse processo apenas como consumidores de seus conteúdos. Tais circunstâncias provocaram o apelo, principalmente destes últimos, por um desenvolvimento pautado no equilíbrio equitativo no fluxo internacional e no conteúdo da informação, bem como do fortalecimento das infraestruturas tecnológicas nesses países menos desenvolvidos na área da comunicação (THOMPSON, 2008). Esse contexto diz respeito à concentração dos meios de comunicação

---

7 Para exemplificar tal contexto, cita-se a existência de apenas quatro agências de notícias que operam fornecendo informações e notícias em âmbito mundial, a Reuters, Associated Press (AP), A United Press Association (UPA), e a Agence France-Presse. No âmbito do entretenimento podem ser citados os megagrupos Disney, News Corporation, Time Warner, CBS, Viacom, CC Media Holdings e Live Nation Entertainment, todos de origem americana.

de massa pelos grandes conglomerados da mídia, que detêm a propriedade dos meios de produção, a infraestrutura tecnológica, e pautam a produção de conteúdo midiático a nível global.

Ao longo do século XX, este processo assumiu cada vez mais um caráter transnacional. Conglomerados de comunicação expandiram suas operações para outras regiões fora de seus países originais; e parte dos interesses financeiros e industriais, dentro de explícitas políticas globais de expansão e diversificação, foi canalizado para a aquisição substancial de ações nos setores de informação e comunicação. Através de fusões, compras ou outras formas de crescimento corporativo, os grandes conglomerados assumiram uma presença sempre maior na arena global do comércio de informação e comunicação. (THOMPSON, 2008, p.144)

Thompson (2011) argumenta que a proliferação dos meios técnicos de difusão, proporcionados pelo avanço tecnológico, por si só não garantem a liberdade de expressão e a diversidade de pontos de vista, caso os meios de comunicação estejam sob o controle de conglomerados econômicos. A consciência desses desequilíbrios nos espaços comunicativos levou, então, à necessidade de se discutir mecanismos para se garantir a pluralidade e a diversidade nos meios de comunicação, com o fim de se alcançar a realização plena da liberdade de expressão.

#### **4.1 O desafio da regulação**

A concepção de liberdade de expressão desenvolvida a partir do pensamento liberal a considera como um direito negativo, que se esgota num dever de abstenção do Estado. Para Thompson (2011), no entanto, a teoria liberal, a qual considera que a livre iniciativa é o fundamento da liberdade de expressão, assume um valor limitado, por subestimar os perigos decorrentes da dependência das instituições da mídia em relação ao processo altamente competitivo e de crescente acumulação global de capital, que, por sua vez, “resultou num declínio constante no número de jornais e numa concentração crescente de recursos nas mãos de conglomerados da multimídia e nas de empresários idiossincráticos” (THOMPSON, 2011, p. 327). Dessa forma, de acordo com o autor, a liberdade de expressão está ameaçada não só pelo exercício do poder irrestrito do Estado, mas também pelo crescimento desenfreado das organizações midiáticas no campo privado, colocando esses meios nas mãos de poucos sujeitos, o que inviabiliza a plena liberdade de expressão e a difusão dos diferentes pontos de vista.

Nesse sentido, para garantir o pleno exercício da liberdade de expressão, Thompson, ao desenvolver o conceito do que ele denomina de “*princípio do pluralismo regulado*”, defende a necessidade da regulação dos meios de comunicação através de uma

legislação que vise evitar tanto a concentração corporativa dos recursos da mídia, limitando as atividades dos conglomerados da comunicação, quanto a separação clara das instituições de mídia do exercício do poder do Estado.

A tendência em direção à concentração dos recursos nas indústrias da mídia deve ser impedida e revertida através de uma legislação que limite as atividades dos conglomerados da comunicação; (...) Embora o princípio do pluralismo regulado exija uma intervenção legislativa nas indústrias da mídia, exige, ao mesmo tempo, no que se refere às operações rotineiras das instituições da mídia, a separação clara dessas instituições do exercício do poder de estado(sic). (THOMPSON, 2011. p.339)

Sua teoria, no entanto, não está completa, pois não apresenta como deve ocorrer na prática a aplicação desse princípio, restringe-se apenas a dizer que é através da localização das instituições da mídia no espaço entre o mercado e o Estado que este princípio poderá melhor ser posto em ação. Porém, não define quais as maneiras específicas em que as instituições da mídia podem se desenvolver dentro desse espaço.

Em sentido parecido se enquadra o pensamento de Daniel Sarmiento (2007), para o autor, a visão tradicional que se tem da liberdade de expressão como um direito negativo, que pressupõe um dever de abstenção do Estado, apesar de não estar incorreta, apresenta limitações. Isso porque, diante de uma sociedade profundamente desigual, a garantia desse direito necessita de ações positivas por parte do Estado, para que seja garantida a pluralidade do debate público.

É claro que o Estado deve ser limitado nesta esfera, para refrear os impulsos naturais dos governantes de cercear a difusão de opiniões ou informações que contrariem os seus próprios interesses, ou de silenciar aqueles que defendam idéias impopulares. Mas o que se almeja sustentar (...) é que o regime do *laissez-faire* não é suficiente para permitir a todos a efetiva fruição desta tão importante liberdade, e produz como conseqüências práticas o reforço do poder dos ricos na esfera comunicativa, o empobrecimento dos debates públicos e a manutenção de uma estrutura social desigualitária e opressiva. (SARMENTO, 2007, p.2)

Sarmiento admite que não se deve dar espaço à inocência e ignorar os riscos que apresentam as intervenções estatais, que podem resultar não na efetivação da pluralização do debate público, mas em censura disfarçada ou no favorecimento dos pontos de vistas defendidos pelo governo. Contudo, para o autor,

(...) estes riscos de abusos – que sempre existem onde quer que o poder esteja envolvido – não são razões suficientes para que se adote um modelo de completo absentéismo estatal, descartando-se liminarmente quaisquer iniciativas voltadas à efetiva democratização do espaço comunicativo. Deve-se, isto sim, pensar e desenvolver mecanismos para minimizá-los. (SARMENTO, 2007, p.2)

O debate sobre a regulação dos meios de comunicação, em que se discute a intervenção ou não do Estado, é deveras complicado, e tem provocado opiniões bastante divergentes. O tema, conforme Sarmiento relata, encontra-se revestido de uma dimensão ideológica, “de um modo geral, a direita é mais refratária a esta intervenção estatal do que a

esquerda, que, por sua vez, mostra uma maior desconfiança em relação ao potencial democratizador do mercado” (SARMENTO, 2007, p.25).

Para uma concepção liberal-clássica do Estado de Direito a questão se resolveria no seu mercado próprio, enquanto que para uma concepção menos liberal ou social-democrática, seria dever do Estado zelar para que não surjam os monopólios da opinião pública (MARTINS, 2012). Nesse sentido, o desafio da regulação dos meios de comunicação está em encontrar uma alternativa que possa emancipar a liberdade de comunicação tanto do controle estatal, como dos interesses privados subjacentes ao mercado.

Os defensores da total abstenção do Estado se referem com frequência à censura para justificar essa opção, todavia, não se pode ignorar que também existe a censura privatizada (LIMA, 2012), das poucas empresas de mídia que se constituem nos únicos que detêm o poder de “fala”, enquanto exclui a grande maioria da população, que não se vê representada por essas empresas, impedindo, assim, a pluralidade de pontos de vista no debate público e o desenvolvimento de um espaço com diversidade na mídia. Não podemos ignorar, portanto, que além do perigo de permitir que governantes controlem os debates na esfera pública a seu favor, há também o perigo das poderosas entidades privadas, que possuem os seus interesses econômicos, políticos e sociais, e que, inevitavelmente, poderão manifestar a mesma tendência a distorcer e manipular as discussões no empenho de favorecê-los (SARMENTO, 2007). Nesse sentido, é ilusória a ideia da imparcialidade nos meios de comunicação.

Garantir um espaço de debate público plural e diversificado nos meios de comunicação se relaciona, também, ao próprio ideário democrático. Para que os cidadãos possam atuar de maneira efetiva e consciente na esfera pública, é preciso que tenham acesso às mais variadas informações e pontos de vista sobre os temas de interesse público, a fim de que possam formar livremente as suas próprias convicções, além de permitir que eles possam influenciar, com as suas opiniões, o pensamento de seus concidadãos, proporcionando, assim, o confronto livre de ideias, em que todos possam exprimir os seus pontos de vista e ouvir os de seus pares (SARMENTO, 2007). Houve uma mudança estrutural na esfera pública com a sociedade moderna, hoje, o embate de ideias não se faz mais entre os cidadãos face a face, sendo as ideias, cada vez mais, definidas pelos veículos de comunicação de massa.

Para Bernardo Sorj (2011), quando se tem um compromisso com os valores democráticos, nos quais se encontra a defesa da plena liberdade de expressão, que supõe a existência de um jornalismo livre, sem nenhum tipo de censura governamental, vigilante e

crítico, com diversidade de opiniões, a desconcentração da propriedade privada dos meios de comunicação e acesso à informação dos mais diversos setores da sociedade, torna-se legítimo e necessário o debate público sobre a regulação dos meios de comunicação.

É possível se questionar se com o atual contexto de revolução digital e convergência midiática ainda é necessário a preocupação com a regulação dos meios de comunicação de massa, tendo em vista que as inovações trazidas pelos avanços da tecnologia tem proporcionado um aumento na disponibilidade de canais de transmissão de informação e comunicação. Apesar de haver um avanço contínuo nesse aspecto, que aos poucos tem mitigado os limites até então justificadores da necessidade de regulação, entende-se que ela ainda é necessária, devido, principalmente, às desigualdades presentes na sociedade, que não permite confiar apenas na “mão invisível” do mercado para garantir que o acesso a esses novos meios seja igualmente livre para todos, evitando a concentração dos meios de comunicação sob o domínio de poucos grupos de mídia que detêm poder econômico.

Os autores aqui citados defendem, com algumas diferenças quanto à extensão, a atuação do Estado para garantir o desenvolvimento de um espaço midiático plural através da regulação. Não se ignora, contudo, o perigo de censura e a possibilidade de manipulação para o favorecimento dos governantes, mas, considera-se ser possível uma prática em que se evite esses aspectos negativos, a partir de uma atuação independente de governos e com a participação efetiva da sociedade nos espaços de controle e fiscalização.

As liberdades individuais concebidas no bojo do pensamento liberal pressupõe uma ação negativa, e exigem a total abstenção do Estado. Já o direito à comunicação, aqui apresentado como um novo direito humano, originado a partir das transformações por que veio passando a sociedade, é concebido como um direito coletivo, transindividual, que necessita de uma ação positiva e que exige a reorganização do espaço comunicativo, bem como das estruturas e instituições relacionadas aos meios de comunicação, garantindo a igualdade, a pluralidade e a diversidade dos meios de expressão, tornando-os acessíveis ao maior número de pessoas possível.

Por fim, a regulação da comunicação audiovisual não é algo novo no mundo, existe nos Estados Unidos desde 1926, quando foi criada a *Federal Radio Commission* (FRC), que em 1934 se transformou em *Federal Communication Commission* (FCC), o órgão regulador das comunicações norte-americanas. Existe também no Canadá e em alguns países europeus, como França, Inglaterra e Portugal, com a função de garantir a pluralidade e a diversidade dos veículos de comunicação, os direitos dos cidadãos de receber informações e também de

informar e os direitos de minorias, como a proteção de crianças e adolescentes, a igualdade de gênero, a igualdade racial, e a acessibilidade (LARA, 2013).

#### **4.1.1 A justificação constitucional das intervenções estatais**

A partir da análise do modelo de regulação que vigora atualmente no Brasil, verificamos que estão presentes os mesmos desequilíbrios que são encontrados em escala mundial. No país, o setor de comunicação é caracterizado por um alto grau de concentração da mídia, em que poucos grupos empresariais controlam os principais meios de comunicação do país (rádio, televisão, jornais impressos, revistas, etc.), caracterizando um sistema bastante oligopolizado, razão pela qual alguns setores da sociedade têm defendido uma reorganização do espaço comunicativo, que viabilize a real efetivação do direito à comunicação, através da instituição de um novo marco regulatório. Tem-se entendido, inclusive, tratar-se de uma aspiração da própria Constituição Federal de 1988, a partir da interpretação de suas diretrizes e princípios.

De acordo com Martins (2012), a própria Constituição Federal justifica essas intervenções estatais nas liberdades de comunicação. É o caso, por exemplo, do artigo 220, §5º, que veda a formação de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação. Da mesma forma o artigo 221, que prescreve os “princípios” para a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão. Para o referido autor, esses princípios só fazem sentido se forem transformados em regras jurídicas através da atuação do legislador ordinário. Tal tese pode ser confirmada a partir da interpretação sistemática feita do art. 220, senão vejamos:

#### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Art. 220 (...)

§ 3º Compete à lei federal:

(...)

II - **estabelecer os meios legais** que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (grifo nosso)

Observa-se, portanto, que a própria Constituição prevê em seu texto a necessidade de intervenção para regular a comunicação social. Martins (2012) argumenta que, qualquer modelo de regulação deverá obedecer aos próprios limites impostos, explícita ou implicitamente, pela Constituição Federal, ou seja, deverá ser justificado constitucionalmente. De acordo com o autor, “é tarefa e competência do legislador escolher um modelo regulatório que fomente a ordem da comunicação social pretendida pelo constituinte” (MARTINS, 2012, p. 267). Os meios instituídos pela legislação deverão passar por um exame de

proporcionalidade, no qual deverão ser analisados tanto a necessidade quanto a adequação para o fim a que se destinam<sup>8</sup>. Nesse sentido, tal intervenção deverá ter por objetivo viabilizar o exercício dos direitos e liberdades, tomando o devido cuidado para que não se constitua em uma interferência arbitrária.

No próximo tópico deste capítulo nos propomos a apontar alguns mecanismos de regulação para as comunicações no Brasil, com inspiração nas diretrizes constitucionais, e tomando como modelo o estabelecido pela *Ley de Medios* da Argentina.

#### **4.2 Possíveis mecanismos de regulação aplicáveis ao caso brasileiro a partir do modelo argentino**

Ao analisar o sistema de regulação dos meios de comunicação audiovisual no Brasil é possível identificar alguns problemas que dificultam a democratização dos meios de comunicação e que demandam melhores soluções que as atualmente previstas em lei. A começar pela falta de um marco regulatório atualizado que discipline todos os meios de comunicação audiovisuais, independente da tecnologia utilizada. Além da desatualização, atualmente, o que existe é um emaranhado de leis que regulam o mesmo setor, e que em alguns aspectos se tornam conflitantes.

Outro problema que se observa no país é o da concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos empresariais de mídia, que dominam o mercado de comunicação e a formação da opinião pública. Um problema que advém dessa concentração, dentre outros, é a ausência de pluralidade nos espaços comunicativos, e a falta de diversificação na produção audiovisual. A centralização da produção em determinadas regiões do país, por exemplo, invisibiliza as culturas locais. Apesar da vedação constitucional aos monopólios e oligopólios nos meios de comunicação social, tal preceito, passados quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda permanece sem efetivação. As práticas imorais de outorgas de concessões utilizadas em benefício próprio, e como moeda de troca, entre os representantes do Executivo, Legislativo e grupos empresariais é outro problema que necessita de solução. A ausência de um órgão autônomo e independente de governos que seja responsável por aplicar as leis que regulam o setor e evitar a influência de interesses e

---

<sup>8</sup> Leonardo Martins entende que a concretização pelo legislador ordinário das reservas legais contidas na Constituição Federal só será constitucional se atender ao critério da proporcionalidade. Segundo o autor, uma intervenção do Poder Legislativo na liberdade de expressão “só poderá ser considerada proporcional se ela em si não estiver proibindo ou perseguindo uma opinião ou pensamento em particular. Tal propósito será ilícito constitucionalmente falando. Em segundo lugar, há de se verificar, se a intervenção, em sendo formalmente lícita, é adequada e necessária ao propósito fixado pelo legislador. O exame de adequação visa à exclusão da utilização de meios notoriamente inadequados”.

ingerências políticas nos processos de concessões públicas da radiodifusão é outra carência em nosso sistema, bem como a ausência de instâncias de controle social.

Da análise das problemáticas que permeiam o sistema de regulação no país serão indicados pontos considerados essenciais para um possível marco regulatório dos meios de comunicação audiovisuais, a partir da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina. Para começar, a referida lei se mostra mais avançada que a atual legislação brasileira por ser um marco legal relativamente independente de tecnologia e da natureza do serviço de comunicação, ou seja, preserva-se o modelo de regulação mesmo diante do avanço tecnológico e do aparecimento de usos mais eficazes do espectro eletromagnético (LINS, 2009). Tal característica é simbolizada pela própria opção de se utilizar o termo serviços audiovisuais, em vez de radiodifusão, pois a referida lei regula independente da plataforma em que os diferentes serviços são operados, seja pelo ar, através do cabo, via satélite, em tecnologia analógica ou digital. A lei, portanto, tem por objetivo regular todos os meios audiovisuais idênticos ou similares, independente da tecnologia de transmissão, diferentemente do caso brasileiro, que possui mais de uma lei para regular o mesmo setor.

#### ***4.2.1 Medidas contra a concentração dos meios de comunicação***

A fim de garantir os princípios da diversidade, pluralidade e respeito pelo que é local, a legislação argentina estabelece algumas limitações para a concentração de concessões. Só para exemplificar, em âmbito nacional, caso uma pessoa, física ou jurídica, for titular ou ter participação em sociedades titulares de uma concessão de serviço de comunicação audiovisual via satélite por assinatura, não poderá ser titular de qualquer outro tipo de concessão de serviços de comunicação audiovisual. Em âmbito local, entre outras limitações, não é permitido ser titular de concessão de televisão aberta caso já seja titular de concessão de televisão por assinatura.

A lei também proíbe a propriedade cruzada dos meios eletrônicos, determina que não poderá ser concessionário de TV a cabo quem já for concessionário de TV aberta na mesma localidade, e vice-versa. Proíbe que empresas prestadoras de serviços de telefonia tenham licenças para serviços de comunicação audiovisual. No entanto, não proibiu a propriedade cruzada entre meios eletrônicos e impressos.

Disposições nesse sentido no Brasil são bem vindas, pois estão de acordo com o preceito constitucional que veda a formação de monopólio e oligopólio nos meios de comunicação (art. 220, §5º) e, como bem pontua Martins (2012), o ônus social da existência

de monopólios no âmbito da comunicação social é muito maior do que, por exemplo, o ônus social provocado pela concentração no mercado financeiro, por implicar na impossibilidade de concretização da própria liberdade de comunicação.

A lei argentina não proíbe a formação de redes, contudo, estabelece regras para a atuação das filiadas, como, por exemplo, o limite de no máximo 30% que a emissora afiliada poderá cobrir da sua grade diária com programas da cabeça de rede, podendo, excepcionalmente, ser admitidas redes de maior porcentagem de tempo de programação, caso a emissora esteja filiada a mais de uma cabeça de rede.

No Brasil, também existem limitações ao número de outorgas, no entanto, as regras não são respeitadas. Além disso, a legislação proíbe que as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão estabeleçam qualquer tipo de “cadeia” ou “associação” de qualquer espécie, que as tornem subordinadas a outras entidades, e que se constituam com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única. Essa regra, todavia, não parece ser respeitada na prática, pois os grandes grupos de mídia do país constituíram impérios por meio de retransmissoras e alianças com grupos regionais, formando as chamadas redes. Na prática, o que ocorre é que a cabeça de rede, a exemplo da TV Globo Rio de Janeiro, impõe a transmissão de sua programação para as suas afiliadas em todo o país (INTERVOZES, 2015).

Em estudo feito pelo Observatório do Direito à Comunicação<sup>9</sup>, observou-se que cerca de 90% dos conteúdos veiculados pelas afiliadas são produzidos pelas cabeças de rede. Entidades de luta pela democratização dos meios de comunicação, como o Coletivo Intervozes (INTERVOZES, 2015), criticam tais práticas, por entenderem que o espaço para a cultura local fica prejudicado, pois o resultado é a centralização da programação, que é produzida majoritariamente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, sendo que a produção própria dos canais afiliados é essencialmente jornalística. Tal prática fere a própria Constituição Federal de 1988, a qual determina que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem respeitar o princípio da regionalização da produção cultural (art. 221, inciso III).

Pode-se dizer, então, que a lei argentina implementa um meio termo ao regular

---

9 O Observatório do Direito à Comunicação é uma iniciativa do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, em funcionamento desde 2007, que tem por objetivo estimular o debate crítico sobre a situação do Direito à Comunicação no Brasil. O estudo Produção regional na TV aberta brasileira: um estudo em 11 capitais, está disponível em: <<http://intervozes.org.br/estudo-mostra-que-emissoras-veiculam- apenas-10-de-programacao-regional/>>

tais práticas, pois não proíbe a formação de redes, mas protege as afiliadas ao estipular limites na sua programação para os conteúdos das cabeças de rede, estimulando a produção local. No geral, as medidas da lei argentina contra a concentração midiática, caso aplicadas no Brasil, permitiria uma maior diversidade na produção e veiculação dos conteúdos, além de permitir o acesso mais amplo dos diferentes setores da sociedade aos meios de comunicação.

#### ***4.2.2 Distribuição das outorgas***

Na Argentina, a lei divide os prestadores de serviços de comunicação audiovisual em: de gestão estatal (pessoas de direito público estatal e não estatal), de gestão privada com fins lucrativos e de gestão privada sem fins lucrativos. Além disso, reserva 33% de todo o espectro ao setor privado não comercial, ou seja, destina-se esse percentual especialmente às associações de bairro, fundações, sindicatos, entre outras entidades, que no caso da Argentina, até bem pouco tempo atrás, eram proibidas de explorarem a radiodifusão, resquícios da ditadura militar. Uma medida dessa aplicada ao Brasil possibilitaria que um maior número de organizações da sociedade tivessem acesso à exploração do serviço, e diversificaria o setor, já que as concessionárias do serviço de radiodifusão do país são predominantemente de empresas privadas e que exploram o serviço comercialmente, e atenderia a própria Constituição Federal de 1988, que determina que os serviços de comunicação social deverão observar o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

As decisões sobre as concessões, permissões e autorizações dos serviços de comunicação audiovisual, de modo geral, pela lei argentina, são de competência da Autoridade Federal, contudo, a lei faz uma reserva quanto às concessões de transmissões abertas, cujo serviço supere 50km e que se encontrem localizadas em populações de mais de 500.000 habitantes, que serão adjudicadas pelo Poder Executivo, mediante prévia licitação. Não há, contudo, justificativas na referida lei para tal diferenciação. No caso brasileiro as concessões de televisão aberta são competência da Presidência da República, enquanto a outorga das emissoras de rádio cabe ao Ministério das Comunicações, órgão ligado ao Poder Executivo. Enquanto que o Congresso Nacional tem a função de confirmar os atos de concessão e renovação.

Entende-se que nesse quesito a legislação argentina poderia ter avançado um pouco mais, caso tivesse deixado a responsabilidade de todas as outorgas para a Autoridade Federal, sem ter feito tal reserva ao Poder Executivo. Caso aqui fosse aplicada disposição nesse sentido, evitaria o perigo de trocas de favores por parte tanto do Presidente da República quanto dos parlamentares, além de proteger os próprios exploradores dos serviços

contra as possíveis interferências de interesses escusos dos representantes dos dois poderes. Poderia, até, obstar a prática do coronelismo eletrônico, impedindo a utilização das concessões como moeda de troca entre parlamentares, Presidente da República e os exploradores desses meios de comunicação. Entretanto, colocar a competência para outorgar as concessões em um órgão administrativo autônomo necessita da modificação da Constituição Federal, o que, na prática, acaba se tornando inviável, devido à falta de interesse político dos legisladores.

A legislação argentina não diferencia os prazos das concessões, sendo de 10 anos tanto para o rádio quanto para a TV, independente da tecnologia que se utilize, podendo ser renovado por mais um período. Após esse prazo o serviço é revertido ao governo, que faz novo pleito, podendo o antigo concessionário concorrer com os outros interessados igualmente. Reforça-se, assim, o caráter público do serviço e, por isso, as licenças têm que ser declaradas intransferíveis e indelegáveis, simbolizando a natureza de bem público pertencente ao Estado. Essa medida, no Brasil, evitaria que as concessões se tornassem perpétuas, como comumente acontece, e proporcionaria a diversificação dos concessionários, já que as garantias à renovação ilimitada na prática privatiza o bem público, mesmo que não esteja previsto expressamente pela lei.

A lei argentina estabelece um regime especial para emissoras de baixa potência, podendo a autoridade de execução da lei, excepcionalmente, estabelecer mecanismos de adjudicação direta, sem a necessidade de licitação, para os serviços de comunicação audiovisual aberta de potência muito baixa, cujo alcance corresponda às definições previstas na norma técnica do serviço, em circunstâncias de comprovada disponibilidade de espectro e em localidades de alta vulnerabilidade social e/ou de escassa densidade demográfica, desde que seus compromissos estejam direcionados ao atendimento de demandas comunicacionais de cunho social. Essas emissoras poderão, ainda, ter acesso a prorrogação da concessão sempre, enquanto se mantiverem as circunstâncias de disponibilidade de espectro que deram origem a tal adjudicação. Caso aplicada disposição nesse sentido no Brasil, poderia beneficiar as chamadas “rádios piratas”, as rádios que operam nos espaços vazios do espectro eletromagnético, geralmente em baixa frequência, clandestinamente, por não terem autorização para funcionar. Atingiria especialmente as rádios comunitárias, de bairro, de movimentos sociais, que geralmente são as que mais atuam nessas circunstâncias.

#### ***4.2.3 Democratização dos conteúdos***

A legislação argentina estipula cotas de conteúdo na programação das emissoras.

Por exemplo, as rádios privadas e não estatais deverão transmitir um mínimo de 70% de produção nacional; no mínimo, 30% da música transmitida deverá ser de origem nacional; e deverão transmitir um mínimo de 50% de produção própria que inclua noticiários ou informativos locais. As emissoras de televisão aberta, por sua vez, deverão transmitir um mínimo de 60% de produção nacional; um mínimo de 30% de produção própria que inclua informativos locais; e um mínimo de 30% de produção local independente quando se trate de estações localizadas em cidades com mais de 1.500.000 habitantes. Essas imposições têm por objetivo fortalecer a produção de conteúdo nacional, evitando a presença majoritária dos conteúdos estrangeiros nas programações, além de ser mais uma medida para estimular a produção cultural local, e se justificam pelo caráter de serviço público que se revestem tais concessões.

A televisão aberta deverá estreiar oito longas metragens, anualmente, podendo optar por incluir nessa cota três telefilmes, de produção independente nacional, produzida por equipes sem vínculo com qualquer empreendimento particular de radiodifusão, devendo o direito de transmissão ser adquirido antes do início das filmagens. No Brasil, a legislação não tem disposição nesse sentido, e as emissoras de televisão, geralmente, dão preferência às produções estrangeiras, com algumas poucas exceções<sup>10</sup>. Uma exigência desse tipo às emissoras do país seria um bom incentivo à promoção e ao desenvolvimento do cinema nacional. As cotas de produção nacional são fundamentais (LARA, 2013), pois os conteúdos produzidos no próprio país reforçam o senso de identidade nacional e incentivam o desenvolvimento de uma indústria audiovisual, principalmente em países mais vulneráveis à influência cultural da programação estrangeira, importada a preços baixos.

Para garantir os interesses das crianças, a lei prevê uma regulamentação que deverá determinar a existência mínima de horas de produção e transmissão de material audiovisual específico para crianças em canais de televisão aberta, cuja origem seja de no mínimo 50% de produção nacional. Atualmente, no Brasil, há uma carência nas programações de conteúdos produzidos especialmente para esse público, principalmente nas emissoras de televisão aberta de caráter comercial, devido às problemáticas em relação à proibição da publicidade infantil. A questão afeta diretamente a produção de conteúdo audiovisual para este público, tendo em vista que a publicidade de produtos e serviços infantis se constitui para este tipo de produção em uma importante forma de financiamento. Não à toa, não se encontram

---

<sup>10</sup> Mesmo com alguns avanços conquistados no setor da indústria do cinema nos últimos anos no país, ainda existe uma certa predominância do Grupo Globo em relação à produção e divulgação de produtos do cinema nacional.

mais nas manhãs das emissoras de TV aberta os tradicionais programas voltados ao público infanto-juvenil. As opções, agora, encontram-se nos canais pagos, em que as crianças de famílias de pequeno poder aquisitivo, impossibilitadas de pagar por uma TV por assinatura, ficam cerceadas de ter acesso a esse tipo de programação. Os conteúdos educativos e culturais direcionados às crianças veiculados na TV aberta se encontram, atualmente, nas poucas emissoras de caráter público, no entanto, estas não possuem grande alcance nem altos níveis de audiência, diferentemente das emissoras de caráter comercial, que são as que predominam em nível nacional, mas, como a sua programação é voltada para a obtenção de lucro através do financiamento de publicidade, passaram a não mais produzir nem veicular conteúdo para crianças e adolescentes.

Outro ponto interessante na lei da Argentina é a previsão do acesso universal às informações de interesse relevante, aos acontecimentos desportivos, aos jogos de futebol e outros gêneros de competição. É admitido o direito de exclusividade, desde que o exercício dos direitos exclusivos sejam justos e não discriminatórios, e que não prejudique o direito do cidadão de ter acesso universal e gratuito à veiculação. Tal previsão é bastante pertinente na atualidade, tendo em vista que os eventos esportivos se tornaram os principais atrativos de audiência e publicidade na mídia. No Brasil, a questão dos contratos de exclusividade provoca algumas dissensões. Enquanto uns entendem que não há problemas em se permitir esse tipo de contrato, outros defendem que não se deve permitir tal prática, por entenderem que é feita de forma a beneficiar o lucro dos times e das emissoras, em detrimento do consumidor, que não tem acesso a uma variedade de jogos devido à falta de concorrência. Um dos questionamentos feitos em relação às implicações desse tipo de contrato, é quanto às interferências das emissoras de televisão que tencionam para alterar os horários dos jogos de futebol, colocando muitas vezes em horários extremamente prejudiciais aos consumidores para não prejudicar as suas programações fixas, quando não, pelo mesmo motivo, deixam de fazer a transmissão de tais eventos esportivos.

#### ***4.2.4 Das formas de financiamento***

Quanto ao financiamento dos serviços de rádio e televisão, a lei Argentina traz disposição interessante, ao permitir que todos os serviços de comunicação audiovisual possam veicular publicidade. A legislação brasileira proíbe que emissoras educativas e comunitárias veiculem publicidade, no caso das educativas é proibida a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos,

mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos<sup>11</sup>. A proibição tem o objetivo de evitar que os serviços de tais emissoras enveredem no campo da disputa de audiência e se desvirtuem de sua finalidade educativa. No entanto, a possibilidade de tal financiamento pode ser um mecanismo favorável à sustentabilidade desses serviços, além de possibilitar a construção de um sistema público de radiodifusão independente de verbas do Estado.

#### ***4.2.5 Órgão de aplicação e execução da lei***

Para Martins (2012), um modelo regulatório compatível com os dispositivos referentes à comunicação social contidos na Constituição Federal de 1988, não pode prescindir de um órgão central composto por representantes de amplos setores da sociedade civil e com competência técnica específica (MARTINS, 2012). A Autoridade Federal de Comunicação Audiovisual, criada à semelhança da FCC norte-americana, poderia servir como modelo, com algumas alterações. O Diretório é o órgão responsável pela sua condução e administração, e seus membros, presidente e diretores, devem ser indicados pelo Chefe do Poder Executivo, parlamentares e pelo Conselho Federal de Audiovisual. Os mandatos são de 4 anos, devendo existir 2 anos de diferença entre o início do mandato dos diretores e o início do mandato do Poder Executivo nacional. Apesar de parte dos seus membros serem indicados por representantes do Poder Executivo e Legislativo, só poderão ser removidos de seus cargos por motivos de não cumprimento ou mal desempenho de suas funções, mediante procedimento no qual seja garantido o direito de ampla defesa, devendo a sua remoção ser aprovada pelos integrantes do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual.

O presidente do diretório, no entanto, é indicado pelo Chefe do Poder Executivo, o que pode gerar uma tendência ao governismo. Seria mais preferível uma forma que se evitasse ao máximo a possibilidade de cooptação do órgão por parte do governo, podendo tal presidente ser escolhido, por exemplo, por meio de eleição dentro do próprio Diretório. Diante das dificuldades práticas de se ter uma autoridade independente de interferências políticas, é necessário defender a representação de interesses plurais nesses espaços, numa visão dialética em que, por meio da disputa de interesses, garante-se equilíbrio nas decisões (LARA, 2013).

---

11 Atualmente, tramita no Congresso Nacional projeto de lei (PL 701/15) que autoriza canais públicos de televisão, como TVs educativas e canais comunitários de organizações não governamentais sem fins lucrativos, a veicular propaganda comercial e institucional remunerada, e receberem patrocínio cultural para programas. O autor da proposta argumenta que o financiamento privado das TVs públicas poderá garantir a sustentabilidade destes canais, e fazer “justiça aos que lutam com dificuldade para a verdadeira democratização das comunicação social no Brasil”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/503374-PROJETO-AUTORIZA-CANAIS-PUBLICOS-DE-TELEVISAO-A-VEICULAR-PROPAGANDA-COMERCIAL.html>>

#### ***4.2.6 Órgãos de controle e participação social***

O Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, é semelhante ao Conselho de Comunicação Social previsto no art. 224 da Constituição Federal, que na prática não funciona. O modelo argentino deve ser composto por representantes de cada Estado do país, de entidades que congreguem os prestadores privados de caráter comercial e das entidades dos prestadores sem fins lucrativos, por representantes das emissoras de universidades nacionais, dos meios públicos de comunicação, das entidades sindicais dos trabalhadores dos meios de comunicação, e representantes dos povos originários, todos indicados por suas próprias entidades. Entre as suas funções está a de acompanhar o cumprimento da lei e o desenvolvimento da radiodifusão no país, além de colaborar com os projetos de políticas públicas para o setor.

Quanto ao Conselho de Comunicação Social, acredita-se que não funcione plenamente por necessitar ser convocado pelo presidente do Senado Federal para ser instalado, e por não se vê interesse de um Conselho dentro do parlamento com força para cobrar e opinar sobre a comunicação nacional (CHAGAS; FERNANDES, 2015), já que seus próprios membros possuem interesses no setor, pois muitos deles também são concessionários de rádio e televisão. Talvez o modelo argentino, por funcionar no âmbito da Autoridade Federal, órgão, em tese, autônomo e independente, tivesse mais êxito se aqui fosse aplicado. A importância de órgãos como esse, plurais, com a participação de representantes dos mais variados setores da sociedade, relaciona-se com a ideia de controle social, princípio que, segundo Lima (2012), está inserido na Constituição Federal, e se associa à descentralização administrativa e a formas de democratização da gestão pública.

A formação do Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e da Infância, para estabelecer critérios de qualidade da programação audiovisual e fomentar a produção de conteúdo adequado para as crianças e jovens, com a participação de pessoas e organizações sociais com reconhecida trajetória no tema e por representantes de crianças e adolescentes, é bastante pertinente. No Brasil, por exemplo, os programas voltados ao público infanto-juvenil têm sido preteridos pela programação das emissoras de televisão aberta, e um órgão como esse poderia incentivar as emissoras através da elaboração de propostas para incrementar a qualidade da programação dirigida às crianças.

Outro importante instrumento apresentado pela lei argentina é a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual, uma espécie de ouvidoria, que tem a função de receber e canalizar as consultas, reclamações e denúncias do público de rádio,

televisão e demais serviços regulamentados pela lei, tendo legitimação judicial e extrajudicial para atuar de ofício por si e/ou em representação de terceiros, perante todo tipo de autoridade administrativa ou judicial. A Defensoria do Público deve promover, ainda, por todo o país, debates e audiências públicas para avaliar o adequado funcionamento dos meios de radiodifusão, bem como convocar as organizações intermediárias, públicas ou privadas, centros de estudos e investigação ou outras entidades de caráter público em geral, para criarem um ambiente participativo e permanente de debate sobre o desenvolvimento e funcionamento dos meios de comunicação. Observa-se, portanto, que a lei buscou traçar mecanismos para propiciar a participação da sociedade nos processos de acompanhamento do desenvolvimento dos meios de comunicação audiovisual e da aplicação das regras estipuladas pela lei. Nesse aspecto, a participação social nesses processos é essencial para a democratização dos meios de comunicação.

Destacamos que as regras aqui propostas tratam especialmente de democratizar o acesso aos meios de comunicação, como o combate aos monopólios e oligopólios, e a democratização e diversificação dos conteúdos. No geral, a *Ley de Medios* argentina apresenta disposições que, na prática, podem tornar possível a efetivação do direito à comunicação em nosso país, ao traçar limites à concentração dos meios de comunicação, permitindo que setores tradicionalmente desprivilegiados explorem os serviços de radiodifusão, além de promover a diversificação dos conteúdos veiculados, fortalecendo as culturas locais, com a descentralização da produção, bem como o estímulo à produção do audiovisual nacional. A referida lei se constitui, portanto, em um bom ponto de partida para a realidade brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade contemporânea tem se apresentado extremamente marcada pelo fenômeno da evolução tecnológica na área das comunicações. Nesse contexto, os meios de comunicação têm desempenhado cada vez mais um papel fundamental na vida dos seres humanos, em que as suas interações não são mais apenas interpessoais, face a face, mas se caracterizando como relações mediadas pelas telecomunicações e pelas instituições midiáticas. O surpreendente desenvolvimento das comunicações nos últimos anos proporcionou, também, o surgimento dos grupos econômicos que dominam vários segmentos do mercado da comunicação, constituindo-se em conglomerados multimídia internacionais. Esses organismos privados controlam a produção e a difusão de capital simbólico no mundo inteiro, existindo seus similares a nível nacional e regional.

Nesse contexto, a percepção de que apenas a garantia das liberdades individuais, conforme o pensamento liberal clássico, não é mais capaz de garantir o exercício pleno das liberdades de comunicação reclama o surgimento de um novo direito humano, o direito à comunicação. Tal direito, além de ações negativas, exige também a atuação positiva do Estado e da sociedade para garantir que estas liberdades possam ser materializadas e executadas por um maior número de indivíduos, tendo em vista se tratarem de direitos humanos. Evitando que o exercício desses direitos fique adstrito ao domínio de umas poucas organizações privadas, mediante a prática de abuso político e econômico.

O direito à comunicação surge nesse contexto partindo do pressuposto de que todo ser humano necessita da comunicação para se desenvolver. A comunicação não se desenvolve em um processo de mão única, como no direito à informação, que diz respeito ao direito de todo indivíduo ter acesso à informação, ou do direito à liberdade de expressão, que trata da liberdade que todo ser humano tem de se manifestar sobre os mais variados aspectos da vida, seja cultural, religioso, político ou ideológico. O direito à comunicação se constitui como uma espécie de direito guarda-chuva, que abrange todas essas liberdades, mas que não se resume a elas. Defende a importância de processos dialógicos, não de um fluxo unidirecional. Pressupõe que o desenvolvimento dos seres humanos depende das suas relações com os seus pares, com a troca de ensinamentos e conhecimentos. Relaciona-se com o próprio ideal de democracia que, por sua vez, necessita de pluralidade, de dar visibilidade aos mais variados pontos de vista.

Uma sociedade que se pretende democrática não pode reconhecer como legítimo o silenciamento das vozes de setores da sociedade, nem a dominação simbólica de uns poucos

sobre a maior parte da população, requer indivíduos conscientemente livres para tomarem suas próprias decisões, formarem criticamente suas opiniões e contribuírem para o processo democrático sem dominação de qualquer tipo.

As práticas monopólicas impedem a concretização desse ideal e reverberam globalmente, uma vez que se trata de aspecto representativo de um sistema de produção capitalista. Nesse sistema, a comunicação não é concebida como um direito, mas sim como mercadoria. O Brasil não fugiu à regra, suas comunicações têm se constituído, desde sempre, objeto de exploração de uns poucos grupos econômicos, que exercem forte influência no cotidiano da população, influenciando na formação de opinião dos cidadãos, na construção das mentalidades, cultural, política e religiosa.

A concretização desse novo direito requer mecanismos para se garantir formas de democratizar os instrumentos de difusão e transmissão de conteúdo informativo e cultural, através da reestruturação dos espaços comunicativos e das instituições de mídia. E nesse aspecto, a regulação das comunicações tem sido considerada como essencial. O desafio está em encontrar uma forma de regular as comunicações que evite as ingerências dos governos e as interferências do mercado. Nesse aspecto, o nosso ordenamento jurídico é deficiente, carece de legislação atualizada, bem como de sistematização, tendo em vista haver mais de um lei que rege os mesmos serviços de comunicação, e que são muitas vezes conflitantes, dificultando a sua regulação. O exemplo da *Ley de Medios*, bem como de outros países nos quais a referida lei se inspirou, reclama a necessidade de um órgão autônomo e descentralizado administrativamente para exercer esta tarefa. Um órgão que seja responsável pelas outorgas de concessões, e que regule a propriedade privada dos meios de comunicação.

No Brasil, os princípios que direcionam para este fim estão claros em nossa Constituição Federal, os parâmetros estão postos, no entanto, o fato de já ter se passado quase 30 anos de sua promulgação e a mesma ainda não ter tido os seus dispositivos regulamentados demonstra que não há interesse da maior parte dos responsáveis por legislar em mudar essa situação, na verdade, como demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, há interesse desses mesmos sujeitos na manutenção do status quo.

Assim como na Argentina, a tentativa de empreender essa tarefa enfrentará bastante oposição. Os desafios para a democratização dos meios de comunicação no Brasil transcendem à definição de um modelo aplicável ao caso brasileiro, esse não é o maior desafio. O contexto argentino não se difere em muito do brasileiro, razão pela qual a *ley de medios* é um bom exemplo a ser seguido pelo Brasil. Antes disso, no entanto, haverá a necessidade de superação de um desafio ainda maior, que consiste em existir vontade política

por parte dos legisladores, e a sociedade estar preparada para reivindicar essas mudanças. A sociedade brasileira já tem dado demonstrações de insatisfação quanto ao poderio de uns poucos grupos de comunicação e das suas relações escusas com o poder político. Apesar de nem toda a população ter consciência dos perigos de se ter uma mídia controlada pelo governo, ou por grupos econômicos, nas manifestações que vêm tomando o país nos últimos quatro anos têm sido recorrentes dizeres como “*mídia golpista*”, “*a verdade é dura, a rede globo apoiou a ditadura*”, entre outros, e que representam a vontade de parte da sociedade que deseja mudanças estruturais nesse setor, e que entende a importância do direito à comunicação, e reconhece a necessidade de efetivação desse direito para se contrapor a esse modelo em que apenas alguns exercem as liberdades de expressão e de informação.

Como demonstrado no desenvolvimento deste trabalho, existem formas de democratizar os meios de comunicação, sem que se revista em censura ou em cerceamento de direitos, através da regulamentação dos princípios e diretrizes contidos em nossa Constituição Federal. Ao se adotar medidas contra a formação dos monopólios econômico e simbólico, diversificando os atores sociais no controle e administração dos meios de comunicação, pluralizando os espaços comunicativos e descentralizando a tarefa de regulação.

Nesse sentido, restará saber identificar o momento histórico em que a vontade política de nossos representantes estará em convergência com o interesse social em materializar um direito tão essencial para o ser humano, para a democracia. E que não se anule no jogo político, de disputas de poder entre governos e grupos econômicos, mas que tenha como objetivo principal a garantia do direito à comunicação.

## REFERÊNCIAS

ANDI. **Violações de direitos na mídia brasileira:** Guia de monitoramento — volume III. Brasília: Andi, mai. 2016. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/publicacao/pesquisa-detecta-numero-surpreendente-de-violacoes-de-direitos-e-infracoes-leis-em>>. Acesso em 10 jun. 2017.

ARGENTINA. **Servicios de comunicacion audiovisual:** lei 26.522 de 10 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>>. Acesso em 10 jun. 2017.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. Transformações no sistema de meios de comunicação na Argentina do século XXI In: SORJ, Bernardo. (Org.) **Meios de Comunicação e Democracia:** Além do Estado e do Mercado. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. p. 29-63.

BOLAÑO, César. **Políticas de Comunicação e Economia Política da Telecomunicações no Brasil:** Convergência, regionalização e reforma. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mercado Brasileiro de Televisão.** São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 de outubro de 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: 8 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Código Brasileiro de Telecomunicações:** lei 4.117, de 27 de agosto de 1962. Brasília: 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2017

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Brasília: 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2017

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Brasília: 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13417.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015. Brasília: 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13188.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4679/DF.** Autor: Partido Democratas (DEM). Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 5 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4679.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 530/MS.** Réu: Marçal Gonçalves Leite

Filho e outros. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 9 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 6373027> Acesso em: 10 jun. 2017

CHOMSKY, Noam. **Mídia: Propaganda Política e Manipulação**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa. **REVISTA USP**, São Paulo, n.48, p. 6-17, dezembro/fevereiro 2000-2001. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/48/01-fabio.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 12<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. 17<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FERNANDES, Carla Montuori; CHAGAS, Genira Correia. Lei de meios audiovisuais da República Argentina: paradigma para uma legislação brasileira?. **Eptic online**: revista electronica internacional de economia política da informação, da comunicação e da cultura, v. 17, n. 2, p. 85-102, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/85>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, Direito à comunicação**: direitos fundamentais na constituição brasileira. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano**: um conceito em construção / Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3546>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito humano à comunicação**: pela democratização da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

INTERVOZES. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil**: Como combater as ilegalidades no rádio e na TV. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil\\_01/](http://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil_01/)>. Acesso em: 10 jun. de 2017.

LARA, Glauciene. **Desconcentração na comunicação audiovisual argentina**: três anos de tensões pela implementação da Lei de Meios/Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13894/1/2013\\_GlaucieneDinizLara.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13894/1/2013_GlaucieneDinizLara.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

LIMA, Venício A. de; (org.) **Para garantir o direito à comunicação**: a lei argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regulação das Comunicações** – História, Poder e Direitos. São Paulo:

Editora Paulus, 2011.

\_\_\_\_\_. **Liberdade de Expressão vs. Liberdade de Imprensa** – direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher, 2010.

\_\_\_\_\_. “Comunicação e Política” in DUARTE, Jorge (org.), **Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009, p.84-94.

LINS, Bernardo. **Argentina: nova lei dos meios audiovisuais**. Nota técnica. Brasília: Consultoria

Legislativa da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em:

<[http://belins.eng.br/tr01/reports/2009\\_17122.pdf](http://belins.eng.br/tr01/reports/2009_17122.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. “A lei da selva”, in BUCCI, Eugenio (org.), **A tv aos 50 anos: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 117-128.

MARTINS, Leonardo. **Liberdade e Estado Constitucional: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria clássica dos direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MARINONI, Bruno. **Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil**. São Paulo: 2015 Disponível em:

<<http://intervozes.org.br/publicacoes/concentracao-dos-meios-de-comunicacao-de-massa-e-o-desafio-da-democratizacao-da-midia-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MENDEL, Toby. SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Brasília: Unesco, 2011.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. **Produção regional na TV aberta brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras**. São Paulo: Interozes, 2009. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/estudo-mostra-que-emissoras-veiculam- apenas-10-de-programacao-regional/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ROLIM, Renata Ribeiro. A construção do direito à comunicação na América Latina na primeira década do século XXI. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza**, v.32, n.2, 2012, p.301-324.

SORJ, Bernardo. (Org.) **Meios de Comunicação e Democracia: Além do Estado e do Mercado**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 71-82. Tradução de: Karina Patrício.

SARMENTO, Daniel. Revista Diálogo Jurídico. Nº 16 maio/junho/julho/agosto de 2007.

**Liberdade de Expressão, Pluralismo e o papel Promocional do Estado**. Disponível em:

<[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_seguro/LIBERDADE\\_DE\\_EXPRESSO\\_PLURALISMO\\_E\\_O\\_PAPEL\\_PROMOCIONAL\\_DO\\_ESTADO.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/LIBERDADE_DE_EXPRESSO_PLURALISMO_E_O_PAPEL_PROMOCIONAL_DO_ESTADO.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2017.

STF. **Suspenso julgamento sobre marco regulatório de TV por assinatura.** Brasília: 2017 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329213&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ação questiona decisões contra a participação de parlamentares em empresas de rádio e TV.** Brasília: 2017 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329213&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a Modernidade:** Uma teoria social da mídia, Petrópolis, Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social e crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 2000.

VOGEL, Luiz Henrique. Mídia e democracia: o pluralismo regulado como arranjo institucional. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, p. 106-126, ago. 2003. ISSN 2178-1494. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2187/1326>>. Acesso em 10 jun. 2017.

WIMMER, Miriam. O direito à comunicação na constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. **Revista ECO-Pós**, [S.l.], v. 11, n. 1, nov. 2008. ISSN 2175-8689. Disponível em: <[https://revistas.ufrj.br/index.php/eco\\_pos/article/view/1006](https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/1006)>. Acesso em: 10 jun. 2017.