



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BEATRIZ LIMA NOGUEIRA**

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO, MEDIAÇÃO ESTATAL E PLURALISMO:  
PERSPECTIVAS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA TELEVISIVA BRASILEIRA**

**FORTALEZA**  
**2018**

BEATRIZ LIMA NOGUEIRA

LIBERDADE DE EXPRESSÃO, MEDIAÇÃO ESTATAL E PLURALISMO:  
PERSPECTIVAS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA TELEVISIVA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Juliana Cristine Diniz Campos

Coorientador: Prof. Dr. Diógenes Lycarião Barreto de Sousa

FORTALEZA

2018

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)

---

- M185a Nogueira, Beatriz Lima.  
Liberdade de expressão, mediação estatal e pluralismo: perspectivas de regulação da mídia televisiva brasileira / Beatriz Lima Nogueira. – 2018.  
133 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Profa. Dar. Juliana Cristine Diniz Campos.  
Coorientação: Prof. Dr. Diógenes Lycarião Barreto de Sousa.
1. Liberdade de expressão. 2. Pluralismo. 3. Televisão. 4. Radiodifusão. 5. Comunicação. I. Título.  
CDD 340
-



BEATRIZ LIMA NOGUEIRA

LIBERDADE DE EXPRESSÃO, MEDIAÇÃO ESTATAL E PLURALISMO:  
PERSPECTIVAS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA TELEVISIVA BRASILEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

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

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Drª. Juliana Cristine Diniz Campos (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Diógenes Lycarião Barreto de Sousa (Coorientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gustavo Cesar Machado Cabral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos  
Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP)

*Aos meus avós por todo o apoio, confiança e cuidado.*

*A Sergio, Karinne, Bruna, Juliane, Bruno e Thaís.*

## AGRADECIMENTOS

*Desenvolver um trabalho como este, que envolve intensa articulação de ideias, não foi tarefa fácil. Ao longo da caminhada, várias pessoas foram fundamentais para o alcance desse resultado. Por isso, dedico este momento a todos que fizeram parte da realização dessa etapa comigo. Agradeço primeiramente a Deus a oportunidade do amadurecimento pessoal e crescimento acadêmico ao longo do Mestrado. Agradeço aos meus pais, Sergio e Karinne, e à minha mãezinha do coração, Juliane, pela confiança diária creditada a mim e pelos abraços apertados nas horas difíceis. Agradeço aos meus amados avós, Edmilson (in memoriam), Ana, Sergio, Tereza e Margarida (in memoriam), pela maturidade, segurança e serenidade em mim depositadas. Tive o privilégio de crescer cercada pelo amor de vocês e agradeço por todo o incentivo. Aos meus irmãos, Bruna, Bruno e Thaís, pelos momentos leves, de riso frouxo e cuidado. Agradeço aos meus tios, Joyce, Eduardo, Nelson e Cid, pela torcida e apoio constantes de sempre. Obrigada, Sarah, Cid Filho e Anike, meus primos queridos, pelas palavras gentis de incentivo durante essa jornada. Agradeço à Ana Larissa, um presente que a vida me deu e que sempre faz questão de mostrar o quanto estávamos destinadas a nos encontrar. Obrigada por nunca me deixar duvidar da chegada desse momento. Um carinho ao Rodolfo, que chegou no final da caminhada, mas deixou registrada sua participação mais que especial. Dedico minha gratidão também para aqueles que compartilharam diariamente todas as vitórias, angústias, dores, risadas e imersões ao longo desses dois anos, dentro e fora da 1309: André Garrido, Diane, Maysa, Natália, Rafael, Diego, Carla, Paloma, Stephane, Bianca e aos demais integrantes da minha turma. Fico igualmente feliz com o sucesso de cada um. Do Antares para a vida, agradeço aos queridos Pedro Vitor, Stephanie, Munique, Rodrigo, Jerry e Isadora Pimentel pela amizade linda que construímos ao longo de todos esses anos. À professora Juliana Diniz, minha orientadora, pela qual sinto uma imensa admiração tanto pela professora e escritora, quanto pela mulher incrível que é. Obrigada, principalmente, por me incentivar a ousar sem medo. Obrigada, professor Diógenes Lycarião, meu coorientador, por dividir todo o seu conhecimento e paciência comigo, pelas longas conversas após cada encontro de orientação e pela leitura firme, atenta e cirúrgica do trabalho. Obrigada, professora Tarin, pelo dom de me tranquilizar com seus conselhos sobre a vida, acompanhados pelo abraço calmo e terno. Obrigada por ser uma coordenadora tão maravilhosa. Obrigada, professor Gustavo Cabral, um querido, pelas contribuições bastante acertadas no meu exame de Qualificação e, agora, na defesa. Agradeço também ao professor Gustavo Santos, por prontamente aceitar compor a banca e pelas importantes contribuições que virão para o trabalho. E, por último, agradeço ao meu gatinho, Fred, pela companhia silenciosa nas longas madrugadas de escrita. Minha gratidão a todas as pessoas que fizeram a diferença ao longo deste valioso curso de Mestrado.*

“A arte de perder não é nenhum mistério. Tantas coisas contém em si o acidente de perdê-las que perder não é nada sério.” (Elizabeth Bishop)



## RESUMO

A presente dissertação propõe-se a investigar a capacidade do atual marco regulatório atinente ao serviço público de radiodifusão de sons e imagens brasileiro de garantir e promover as seguintes exigências constitucionais: liberdade de expressão — em sua tríplice projeção: liberdade de imprensa, direito à informação e direito/dever de informar — e pluralismo político — em suas duas vertentes: interno e externo — dentro do setor. A pesquisa faz-se importante em razão da ausência de uma agenda efetiva que aborde a regulamentação do Capítulo V da Constituição Federal, composto pelos artigos 220 a 224, por parte do Congresso Nacional. Para tanto, o trabalho traz estudos sobre a natureza jurídica e o âmbito de proteção da liberdade de expressão e do pluralismo no âmbito da comunicação eletrônica, bem como análises críticas sobre a estruturação do serviço público de radiodifusão no Brasil, com foco na televisão aberta nos sistemas público, privado e estatal, e nas deficiências da atual legislação que disciplina o setor e permite a existência de anomalias no mercado de radiodifusão. A título de conclusão, diagnosticou-se a incompletude da legislação infraconstitucional responsável pela regulação do serviço comercial de radiodifusão, em razão de permitir e dar vazão a uma série de incongruências que prejudicam a garantia da liberdade de expressão e do pluralismo. Além disso, verificou-se que inexistente no Brasil um sistema público de comunicação imparcial e fiscalizatório, desvinculado das ingerências governamentais, cujo objetivo central seria a fiscalização dos atos do Poder Público, promovendo também a participação da sociedade na escolha das agendas políticas. Por fim, partindo-se da premissa de que a exploração do serviço de radiodifusão acontece primordialmente da forma comercial, o trabalho investigou tais consequências para a liberdade de expressão, levando-se em conta o pluralismo, considerando-se a necessidade do sistema comercial de levar em consideração as preferências de seu público. Para isso, utilizou-se bibliografia especializada da Comunicação Política no tocante à garantia do pluralismo em contextos políticos diversos por meio de uma análise comparativa com os Estados Unidos. A análise foi feita em virtude da comensurabilidade existente entre os dois sistemas de mídia, e diagnosticou que mesmo o Brasil tendo aspectos semelhantes à lógica norte-americana, ainda se afasta no que diz respeito à iniciativa pública e no fomento à competitividade.

**Palavras-chave:** Liberdade de expressão. Pluralismo. Televisão. Comunicação. Radiodifusão.

## ABSTRACT

This dissertation proposes to investigate whether the current regulatory framework regarding the Brazilian public service of sound and image broadcasting is capable of guaranteeing and promoting constitutional requirements, such as freedom of expression, in its threefold projection - freedom of the press, law information and the right / duty to inform, and political pluralism in its two strands, internal and external, within the sector. The research is important because of the absence of an effective agenda that addresses the regulation of Chapter V of the Federal Constitution, composed of articles 220 to 224, by the National Congress. In order to do so, the study presents studies on the legal nature and the scope of protection of freedom of expression and pluralism in the electronic communication, critical analyzes on the structuring of the public service of broadcasting in Brazil, focusing on the open television in the public systems, private and state, and in the shortcomings of the current legislation that disciplines the sector and allows the existence of anomalies in the broadcasting market. In this way, the incompleteness of infra-constitutional legislation that regulates the commercial broadcasting service was diagnosed, because it allows and gives rise to a series of inconsistencies that undermine the guarantee of freedom of expression and pluralism. In addition, it was verified that there is no public system of impartial and fiscalizing communication in Brazil, unrelated to governmental interference, whose central objective would be to supervise the acts of the Public Power, promoting the participation of society in the choice of political agendas. Finally, based on the premise that the exploitation of the broadcasting service takes place primarily in the commercial form, the work investigated such consequences for freedom of expression and for pluralism, considering that the commercial system needs to take into account the preferences of its public. For this, specialized bibliography of the Political Communication was used in guaranteeing pluralism in diverse political contexts through a comparative analysis with the United States. The analysis was made due to the commensurability existing between the two media systems, and diagnosed that even Brazil having aspects similar to the North American logic, still distances itself regarding the public initiative and the promotion to the competitiveness.

**Keywords:** Freedom of Expression. Pluralism. Television. Broadcasting. Communication.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	American Broadcasting Company
Abert	Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Art	Artigo
CBT	Código Brasileiro das Telecomunicações
CCS	Conselho de Comunicação Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
Contel	Conselho Nacional de Telecomunicações
CRP	Corporação para Radiodifusão Pública
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EC	Emenda Constitucional
FCC	Federal Communications Commission
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
HDTV	High Definition Television – Televisão em alta definição
Minicom	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MP	Medida Provisória
NPR	National Public Radio
NBR	National Broadcasting Company
ONU	Organização das Nações Unidas
PBS	Public Broadcasting Service
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLIP	Projeto de Lei de Iniciativa Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RSF	Repórteres sem Fronteiras

RTV Estação Retransmissora de Televisão  
STF Supremo Tribunal Federal  
Unesco Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
VHF Very High Frequency  
UHF Ultra High Frequency

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	12
2	CONTEXTUALIZANDO O DEBATE .....	19
2.1	Liberdade de expressão: conceito, evolução e natureza jurídica.....	20
2.2	Liberdade de expressão e direito à informação na Constituição Federal de 1988.....	23
2.2.1	<i>Liberdade de expressão e o direito humano à comunicação</i> .....	25
2.2.2	<i>Liberdade de expressão e democracia</i> .....	29
2.2.3	<i>Dimensão positiva e dimensão negativa da liberdade de expressão</i> .....	33
2.2.4	<i>Diversidade, pluralismo interno e pluralismo externo no sistema de comunicação</i> .....	40
3	SOBRE A TELEVISÃO COMERCIAL ABERTA NO BRASIL: REALIDADE E POLÍTICAS DE REGULAÇÃO.....	44
3.1	Marco normativo regulatório do sistema de comunicação televisiva brasileiro.....	44
3.2	O procedimento para outorga de concessões e permissões do serviço de radiodifusão de sons e imagens.....	53
3.2.1	<i>Deficiências da legislação e a presença das elites políticas</i> .....	61
3.3	Concentração de propriedade e propriedade cruzada no mercado de comunicação televisiva brasileiro .....	67
3.3.1	<i>A dinâmica das redes nacionais</i> .....	72
4	O ESPAÇO NORMATIVO DA COMUNICAÇÃO TELEVISIVA BRASILEIRA ATUAL E O PREDOMÍNIO DO SISTEMA COMERCIAL DE MÍDIA: ENTRE PROBLEMAS E AUSÊNCIAS.....	78
4.1	O princípio constitucional da complementaridade entre sistema público, privado e estatal de radiodifusão televisiva.....	80
4.2	Investigação comparada do modelo de mídia brasileiro frente aos sistemas midiáticos existentes e o problema da lógica comercial de mercado para o pluralismo .....	96
4.3	A lógica comercial da televisão nos Estados Unidos e o descompasso da reprodução brasileira: ausências e problemas na proteção da liberdade de expressão e do pluralismo político .....	109
5	CONCLUSÃO .....	117

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	124
<b>ANEXOS</b> .....	130

## 1 INTRODUÇÃO

Com o propósito de investigar como se estabelece a prestação do serviço público de radiodifusão de sons e imagens na sociedade brasileira, no sentido de identificar sua correspondência aos artigos 220 a 224 do texto constitucional, o trabalho lança uma proposta de análise crítica sobre as estratégias de regulação atinentes ao setor e suas relações com a liberdade de expressão e o pluralismo político, principais diretrizes do debate democrático.

A Constituição Federal de 1988, documento jurídico-político definidor da organização do Estado, da gestão e do funcionamento dos poderes institucionais, traz em seu corpo normativo um conjunto amplo de direitos que fundamentam a ação humana. Entre eles está a liberdade de expressão, cujo âmbito de proteção estabelece salvaguarda tanto para as relações interpessoais quanto para as relações em grande escala, por intermédio da comunicação de massa. Com o objetivo de preservar diferentes perspectivas e ideias no ato de informar, o texto constitucional prescreve o pluralismo político (Art. 1º, V, CF/88) como fonte orientadora da difusão de informações para a formação do cidadão não apenas enquanto participante da vida pública como também em âmbito global, assegurando, portanto, a diversidade política.

Desde logo, é importante esclarecer que o termo “liberdade de expressão” é tratado aqui em sentido amplo, isto é, como gênero que compreende um conjunto de liberdades comunicativas que englobam as mais diversas finalidades. A doutrina divide a liberdade de expressão em liberdade propriamente dita e liberdade de informação, que traz consigo uma tríplice projeção: o direito de informar, de informar-se e de ser informado. A primeira preocupa-se em fornecer meios para que o indivíduo comunique pensamento próprio ou de terceiros, ideias, opiniões, centradas em perspectivas pessoais para o emissor da mensagem. Já a segunda cuida da divulgação de fatos comprometidos com a realidade, detidamente apurados e com relevante interesse social. Aqui, o emissor deve preocupar-se com o conteúdo das mensagens transmitidas para o conjunto dos destinatários (SANKIEVICZ, 2011, p. 12).

Embora existam distinções quanto aos modos de exercício, ambos os direitos possuem o mesmo âmbito de proteção – a salvaguarda do discurso – seja ele mera forma de expressão, seja ele informativo. Diante disso, neste trabalho, os termos “liberdade de expressão” e “liberdade de informação” serão utilizados indistintamente, evitando também o emprego de nomenclaturas diversas para fundamentar o mesmo direito. A liberdade de expressão é o gênero que servirá de parâmetro para a orientação tanto de relações interpessoais quanto para relações

estabelecidas pela mediação dos veículos de comunicação, os quais se fundamentam na liberdade de imprensa, no direito à informação e no direito de ser informado.

O questionamento central do estudo parte do desejo emanado pela Constituição de 1988, ao estabelecer um capítulo específico — Capítulo V — para a disciplina dos serviços prestados em torno da Comunicação Social. Na leitura atenta dos dispositivos, é fácil identificar a preocupação com a tutela do direito à informação, sobretudo em sua produção e transmissão pela comunicação de massa. A informação, mediada pela atividade dos veículos comunicadores, constitui-se um agente primário na formação da opinião pública acerca de temas com significativo interesse social.

A redação dos artigos constitucionais faz referência a uma série de preceitos que têm por objetivo regulamentar a atividade dos veículos de comunicação. A regulamentação destina-se tanto a garantir o próprio direito de liberdade de expressão quanto a proteger a honra, a imagem e a intimidade das pessoas, em busca de resguardar, ainda, a própria função social da tarefa de informar com responsabilidade.

Meios de comunicação como o rádio, a televisão, e os impressos (mídias sociais) e a Internet (mídia digital, como *sites* e *blogs*) formam o universo dos principais canais formadores e catalisadores de informações de conteúdos os mais diversos. O aumento da convergência tecnológica permitiu o acesso imediato a qualquer tipo de informação ou divulgação de ideias, tanto entre os limites das fronteiras brasileiras quanto em âmbito global.

Em que pese a relevância crescente das tecnologias digitais da informação e da comunicação, no que diz respeito à delimitação do objeto da pesquisa, no contexto de convergência, destaca-se a atuação da comunicação de radiodifusão de sons e imagens na disseminação de informações que interessem à coletividade. Segundo dados levantados na pesquisa, a maioria esmagadora dos municípios brasileiros possui domicílios com, pelo menos, um aparelho de televisão<sup>1</sup>. Sua incorporação e a trajetória de consolidação na sociedade brasileira fizeram que esse veículo tivesse, e continue tendo, atuação fundamental na difusão de informações e na formação da opinião pública.

Em razão desse lugar na composição da sociedade brasileira, a mídia televisiva constitui-se um dos agentes culturais e políticos primordiais da democracia, posição que se justifica também pelas lutas sociais contra a ditadura civil-militar, principal movimento

---

<sup>1</sup> Segundo a pesquisa TIC Domicílios, 97% da população brasileira possui um aparelho de televisão em seus domicílios. (CETIC – Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação, 2016, *online*). Disponível em: < [http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM)>. Acesso em: 28 fev. 2018.



cerceador da liberdade de expressão, e a favor da redemocratização do País. Todos esses fatores justificam o motivo do recorte metodológico feito neste estudo.

Diante desse cenário, a pesquisa foi construída sobre a problemática de investigar se o atual marco regulatório disciplinador do serviço público de radiodifusão de sons e imagens garante a liberdade de expressão, em suas dimensões normativas, e o pluralismo político exigidos pela Constituição Federal de 1988.

O serviço público de radiodifusão traz a televisão como um de seus principais veículos de comunicação social. A televisão, meio de comunicação que transmite sons e imagens, surgiu no Brasil na década de 1950, com o objetivo de transmitir informações de cunho político, educativo e de entretenimento para o público em geral. (SCORSIN, 2008, p. 23).

A televisão funciona a partir da transmissão de conteúdo audiovisual por meio do espectro eletromagnético, isto é, por meio de ondas eletromagnéticas. A prestação desse serviço requer a alocação de uma faixa de frequência do espectro. Até 2008, ano que inaugurou o período de transição do sistema analógico para o digital, o serviço de televisão era explorado na faixa *VHF (Very High Frequency)*, que vai de 30MHz até 300 MHz, e na faixa *UHF (Ultra High Frequency)*, que abrange faixas de 300 MHz a 3GHz. (ANCINE, 2010, p. 18-19). Atualmente, o período já foi finalizado em grande parte do território brasileiro em 2017, o serviço de radiodifusão de sons e imagens não utiliza mais a faixa VHF, conforme disposição do Decreto nº 5.820/2006, o qual dispõe sobre a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T).

Apesar de o serviço de radiodifusão referir-se também à transmissão do rádio, na modalidade *radiodifusão sonora*, as investigações que darão suporte ao trabalho ocupar-se-ão apenas do campo da radiodifusão de sons e imagens na modalidade *televisão aberta*. Contudo, em determinados momentos, o trabalho tocará em alguns pontos específicos ao rádio, por relacionarem-se diretamente à prestação dos serviços de televisão, os quais serão identificados no decorrer do texto. Portanto, o estudo ora apresentado ocupa-se somente da radiodifusão de sons e imagens. A Constituição Federal de 1988 intitula a União ora como exploradora direta dos serviços de radiodifusão, ora indireta, por meio de autorização, permissão ou concessão do serviço a empresas privadas.

O trabalho toma o texto constitucional disposto no rol dos artigos 220 a 224 como diretriz para discorrer sobre as características do atual marco regulatório do serviço de

radiodifusão e suas orientações para a prestação desse serviço, no sentido de tentar acomodar as dimensões normativas da liberdade de expressão e do pluralismo político dentro do setor.

O estudo da realidade das políticas de comunicação para a radiodifusão brasileira apresenta uma legislação voltada eminentemente para a regulação da exploração comercial do serviço. Por razões históricas, explicadas no decorrer do trabalho, o sistema de radiodifusão brasileiro desenvolveu-se orientado pela lógica comercial, sob o prisma da livre concorrência, características semelhantes ao modelo de radiodifusão dos Estados Unidos, o *trusteeship model*. Além do modelo comercial, existem estações de rádio e televisão de caráter público e, também, estatal. Entretanto, a televisão comercial sempre se destacou diante desses outros sistemas, principalmente com a formação das redes nacionais.

Com o fortalecimento da indústria de comunicação, as empresas tornaram-se grandes conglomerados de mídia. Existem altos níveis de concentração de propriedade e propriedade cruzada no setor de radiodifusão de sons e imagens, embora a Constituição Federal de 1988 vede expressamente a formação de monopólio ou oligopólio de mídia em seu artigo 220. As limitações ao número de outorgas estão dispostas no Decreto-Lei de 1967. Recentemente, foi aprovada pelo Congresso a Lei nº 12.485/2011, para disciplinar o acesso condicionado, a qual estabelece restrições à propriedade cruzada dos meios de comunicação.

Todavia, a Lei regulamenta apenas a relação do setor de radiodifusão/produção de conteúdo e o setor de telecomunicações. O parágrafo único do artigo primeiro é bem claro ao dispor que os serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens estão excluídos da apreciação da Lei nº 12.485/2011. As redes nacionais não entram em sua apreciação, ou seja, a lacuna legislativa permanece em torno da regulação da televisão comercial aberta, fato que permite e endossa a concentração de propriedade no setor, impedindo a entrada de novos *players* no mercado em benefício de grupos familiares já consolidados<sup>2</sup>.

Quase três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, inúmeras controvérsias existentes no Congresso Nacional impedem ou dificultam a aprovação de uma estrutura normativa própria para regulamentar o setor em consonância com a orientação constitucional. Diante disso, as legislações infraconstitucionais regulatórias do setor concentram-se basicamente no Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, de 1962,

---

<sup>2</sup> Lei nº 12.485/2011, art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Parágrafo único. Excluem-se do campo de aplicação desta Lei os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ressalvados os dispositivos previstos nesta Lei que expressamente façam menção a esses serviços ou a suas prestadoras.

no Regulamento Brasileiro de Radiodifusão, Decreto nº 57.795, de 1963, na atuação fiscalizadora do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (antigo Minicom) e em uma série de decretos e regulamentos esparsos, a maioria editada antes da promulgação do texto constitucional, e alguns após esse lapso temporal, como a lei discutida acima, responsáveis por disciplinar assuntos específicos.

Por vezes, o problema das relações entre liberdade de expressão, pluralismo político e o exercício da radiodifusão pelas políticas de comunicação está ligado a motivos externos ao da própria regulação. De outro lado, esse problema pode ser verificado também na insuficiência ou na própria incoerência dos dispositivos normativos. Ambas as hipóteses serão trabalhadas na pesquisa.

Pelo fato de a Constituição estabelecer um espaço privilegiado para os meios de comunicação, tais veículos articulam-se como instrumentos essenciais para a construção de um espaço público democrático e plural. Porém, apesar de servir de alicerce para a democracia, atualmente a sua execução é direcionada à exploração comercial e à centralização do poder.

Conquanto se discuta em diversos momentos do trabalho sobre o descompasso existente entre a realidade das políticas regulatórias da radiodifusão brasileira com os dispositivos constitucionais, importante deixar claro que esta pesquisa não tem a pretensão de oferecer ferramentas para a criação de um novo marco regulatório. O propósito deste estudo, estruturado de forma analítica, é apenas problematizar as estratégias de regulação existentes no setor e verificar se estão em consonância com as dimensões normativas da liberdade de expressão e do pluralismo político.

Apesar de não fazer parte do escopo do trabalho propor diretrizes sobre novos mecanismos regulatórios para o serviço de televisão, a pesquisa não ignora a necessidade de reflexão sobre tais estruturas normativas e sua vinculação ao texto constitucional. Por isso, apresenta em seus anexos um Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Eletrônica, lançado pela campanha “Para expressar a liberdade - uma nova lei para um novo tempo”, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), com o propósito de regulamentar os artigos 5º, 21, 221, 222 e 223 da Constituição de 1988.

Nessa perspectiva, a pesquisa tem como objetivo geral analisar criticamente as interações entre o atual marco regulatório da radiodifusão e a prestação do serviço de televisão, explorado predominantemente por iniciativa do mercado, no sentido de tentar acomodar as

dimensões normativas da liberdade de expressão e do pluralismo político em torno do oferecimento desse serviço.

Feitas essas observações, é possível sistematizar os objetivos específicos que consubstanciam a pesquisa: (I) discorrer sobre os âmbitos de proteção das dimensões normativas da liberdade de expressão e do pluralismo político; (II) identificar as principais características da legislação reguladora do serviço público de radiodifusão de sons e imagens, bem como a forma como ocorre a exploração comercial desse serviço; (III) analisar as interações entre os grupos de interesse e as elites políticas, atores diretos do mercado de radiodifusão brasileiro; (IV) averiguar se a legislação do setor atendeu satisfatoriamente à exigência constitucional de complementaridade entre sistemas público, privado e estatal de comunicação; (V) analisar criticamente o predomínio de uma lógica comercial de mercado na exploração do serviço de radiodifusão e suas consequências para a garantia da liberdade de expressão e do pluralismo político.

Para responder às indagações propostas e desenvolver os objetivos que sistematizam este estudo, foram utilizados referenciais teóricos pertencentes tanto ao campo do Direito Constitucional, sobretudo da literatura específica sobre direitos fundamentais e da teoria deliberativa da democracia, quanto oriundos das Políticas de Comunicação. O diálogo interdisciplinar entre as duas áreas das Ciências Sociais Aplicadas fez-se necessário para responder de forma satisfatória aos questionamentos orientadores da pesquisa.

Os critérios de elegibilidade para a escolha do referencial bibliográfico adotado justificam-se, em primeiro lugar, por sua atualidade. Os dados levantados aqui foram eleitos por refletir situações semelhantes à realidade, principalmente no que se refere à proeminência da televisão em relação às outras mídias. Além disso, eles conseguem mostrar claramente as deficiências no mercado de comunicação televisiva ao especificar os principais grupos de mídia que compõem e estruturam o mercado. Ademais, a escolha pela bibliografia indicada também levou em consideração os impactos e o prestígio dos estudos na comunidade científica. Todos os trabalhos consultados são frutos de investigações robustas em teses e artigos científicos reconhecidos nacional e internacionalmente.

O referencial bibliográfico da comunicação política é relevante para demonstrar como caracterizam-se as relações entre as dimensões do pluralismo e os sistemas de mídia em diversos contextos sociais. A partir de substratos fornecidos por esse campo, a pesquisa procurou compreender como a lógica comercial do mercado de mídia brasileiro articula-se para atingir suas finalidades e se elas dão ênfase a discursos inclusivos e abertos para as vozes de

grupos minoritários ou, por outro lado, se procura privilegiar apenas conteúdos informativos que sejam comercialmente viáveis.

Uma vez identificados os problemas, objetivos e substratos teóricos, resta apresentar a forma como está estruturado o trabalho. Sua metodologia orienta-se pela realização de pesquisa do tipo bibliográfica, a partir da consulta a literaturas específicas dos campos acima descritos; do tipo documental, baseada em análise crítica de legislações infraconstitucionais; e, finalmente, de pesquisa jurisprudencial, recorrendo-se a decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal acerca de pontos relacionados ao objeto investigado.

Buscando cumprir todos os objetivos aqui traçados por meio de estudos minuciosos sobre cada questionamento, a pesquisa organiza-se em três etapas. A primeira etapa, composta pelo capítulo dois, procura analisar o direito fundamental da liberdade de expressão, em sua tríplice projeção: liberdade de imprensa, direito de informar e de ser informado e o pluralismo político em suas duas vertentes e suas relações com a atividade desempenhada pela comunicação de massa para a garantia do debate democrático.

A segunda etapa do trabalho concentra-se no capítulo três, que se destina a investigar, a partir do desejo constitucional de colocar a liberdade de expressão e o pluralismo político como guias na prática do serviço de radiodifusão, de que forma estrutura-se o mercado de mídia televisiva brasileiro, orientado basicamente pela lógica comercial, e suas características, comprometidas ou não com o respeito a esses direitos.

Finalmente, verificadas as características presentes na estruturação do mercado de radiodifusão brasileiro, a terceira etapa do trabalho, composta pelo capítulo quatro, propõe-se a analisar criticamente as consequências do predomínio da lógica comercial, destacando-se as articulações feitas em torno da criação de um sistema público de comunicação e seus insucessos diante das resistências governamentais. Comprometida com o êxito nas análises sobre os efeitos da lógica comercial para a prática da radiodifusão de sons e imagens, a pesquisa lança mão de estudos que identificaram as consequências da hegemonia da livre concorrência no modelo liberal de mídia norte-americano, estudos que se justificam em razão da comensurabilidade daquele sistema de mídia com o sistema de televisão comercial aberta brasileiro.

## 2 CONTEXTUALIZANDO O DEBATE

A Constituição Federal de 1988 alberga, no bojo de seus direitos fundamentais, a liberdade de expressão como condição basilar de qualquer relação paritária entre cidadãos. Esse direito traz consigo um conjunto de projeções normativas que se desvelam a partir das relações humanas num espaço constituído como esfera pública, principalmente quando as relações ocorrem em grande escala, por meio de mediação da comunicação de massa. As projeções da liberdade de expressão são conhecidas como liberdade de imprensa, direito à informação e direito/dever de informar.

Após a redemocratização, as relações sociais vêm sofrendo constantes influências e mediações dos veículos de comunicação, sobretudo da comunicação eletrônica, cujos meios concentram-se no serviço de radiodifusão de sons e de sons e imagens. Tais veículos podem ser considerados agentes essenciais na difusão do conhecimento e na formação da opinião pública. Reconhecendo a importância de sua atuação para a confluência e bem-estar das relações sociais, o legislador constituinte traçou os princípios e regras fundamentais da liberdade de expressão e do setor de Comunicação Social brasileiro no Capítulo V da Carta de 88.

Na leitura do capítulo, fica evidente o cuidado do texto constitucional em disciplinar a organização e o funcionamento do setor de comunicação eletrônica de modo a proteger e garantir a liberdade de expressão e o pluralismo político dentro do setor. O pluralismo político e o direito à informação, segundo posicionamento majoritário da doutrina, são direitos fundamentais de quarta dimensão e indispensáveis para a manutenção das instâncias democráticas no país.

Diante disso, o capítulo inicial destina-se a analisar o direito fundamental à liberdade de expressão previsto pela Constituição Federal de 1988, em sua tríplice projeção: liberdade de imprensa, direito à informação e direito/dever de informar. Serão estudados seu conceito, natureza jurídica, dimensões positiva e negativa, bem como sua importância para o livre acesso aos meios de comunicação de massa. Será analisado também o direito humano à comunicação em uma sociedade democrática e a importância da garantia do pluralismo interno e externo nos meios de comunicação de massa, com vistas a demonstrar a vontade constituinte de ter tais direitos garantidos na prestação do serviço de radiodifusão brasileiro.

## 2.1 Liberdade de expressão: conceito e natureza jurídica

Dentre as principais garantias que constituem a emancipação e a autonomia do ser humano no contexto social, a liberdade destaca-se como um dos instrumentos fundamentais que proporcionam a construção das relações sociais em torno de diversas perspectivas. Suas projeções lógicas, como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e de informação, permitem que o cidadão adquira a capacidade de conviver, dialogar e, principalmente, de consolidar uma opinião diversificada acerca de assuntos variados.

A liberdade de expressão apresenta um valor intrínseco, uma dimensão substantiva, repercute e produz efeitos, independentemente da projeção em favor de outros institutos ou bens jurídicos. Trata-se tão somente do desenvolvimento da personalidade humana, ou seja, da realização individual, que estaria associada em grande parte ao campo das produções intelectuais e expressões, por meio da qual a liberdade é indispensável. Busca-se, em resumo, proteger a autonomia privada e o direito à expressão do pensamento sem interferências externas. (GADELHO JUNIOR, 2014, p. 32).

Historicamente, o processo de dessacralização do poder vivido na Modernidade representa uma ruptura fundamental entre religião e Estado. Com isso, foi preciso buscar uma alternativa para o discurso de fundamentação do poder, pois a vontade divina já não se mostrava suficiente para justificar a atuação do Estado na figura dos monarcas. Portanto, uma concepção de sociedade rigidamente hierarquizada começava a ser desconstruída por um humanismo resgatado da antiguidade.

O processo revolucionário liberal dos séculos XVII e XVIII, que teve seu ápice com as revoluções Americana e Francesa, determinou uma quebra total com o Estado absolutista, emergindo, assim, a construção de um estado alternativo, o Estado Liberal de Direito. Esse processo determinou algumas mudanças que iram condicionar todo o funcionamento do Direito.

É nesse contexto de mudança que se aprofunda o contratualismo, o conjunto de proposições teóricas que tem por características comuns a ideia de que o Estado é resultante de um pacto entre as pessoas, o contrato social. Daí resulta o conceito de artificialidade do Estado Moderno, resultado de uma construção humana, não mais como uma atividade orgânica independente da vontade do indivíduo. Os fins que esse pacto contratual deseja atender é, justamente, a proteção dos chamados direitos naturais, possuidores de uma pretensão de

universalidade, contida no jusnaturalismo do século XVIII, segundo Bonavides (2014, p. 577). Tais direitos preexistem ao Estado e, portanto, condicionam sua atuação.

Portanto, o discurso da liberdade de expressão como direito humano por excelência está situado na confluência entre o liberalismo político, o constitucionalismo liberal, a teoria do poder constituinte e o processo revolucionário empreendido pela burguesia. A concepção de Estado Liberal teve como um dos principais paradigmas a proteção da autonomia privada e da liberdade do indivíduo contra ações por parte do Estado, traduzindo a liberdade apenas como direito oponível àquele, conforme se extrai da leitura dos artigos 1º, 4º e 11, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão<sup>3</sup>, bem como das demais cartas de direitos que surgiram.

Dessa forma, segundo Bonavides (2014, p. 577), a liberdade de expressão pertencia à classe de direitos ditos de primeira geração, direitos civis e políticos, tendo reconhecida sua universalidade formal por todas as Constituições da época. Os direitos de primeira geração ou, por assim dizer, da liberdade, têm por titular o cidadão, traduzindo-se como faculdades ou atributos da pessoa, e possuem uma subjetividade que lhes é própria.

John Rawls (2000, p. 38) conceitua a liberdade de expressão como liberdade que está associada às limitações jurídicas e constitucionais, em um conjunto único de valores. Os indivíduos têm liberdade para fazer alguma coisa quando estão livres de certas restrições — quer para fazê-la, quer para não a fazer — e quando o ato de fazê-la, ou não, está protegido contra a interferência de outra pessoa.

Nessa perspectiva, tendo como imperativo moral a proteção da autonomia individual, a liberdade de expressão deve ser constitucionalmente protegida, não porque proporciona um resultado socialmente desejado, como a busca da verdade ou a manifestação de uma ideia de interesse público, mas tão somente pelo respeito ao indivíduo e às comunicações que definem, desenvolvem e protegem o seu ser.

A autonomia também garante ao indivíduo a aptidão de realizar um mínimo de escolhas por si mesmo, tendo, no discurso, a manifestação da vontade individual. Portanto,

---

<sup>3</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, Artigo 1º- Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum.

Artigo 4º- A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei.

Artigo 11: A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do Homem; todo o cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na Lei.



confere ao indivíduo a capacidade de desenvolver-se na sociedade, controlando seu próprio destino e participando das decisões políticas.

A posição da doutrina liberal que acolhe a liberdade expressão como garantia da autonomia individual está centrada na figura do emissor da mensagem, seja ele jornalista, escritor, ator, etc. Essa perspectiva de liberdade de expressão ensina que o papel do Estado deve ser o de abstenção, isto é, de não interferência no discurso do emissor. Na escolha de uma decisão, embora algumas pessoas sejam prejudicadas ou não tenham seu direito atendido por elas, deve-se, ao menos, assegurar que o procedimento para a tomada dessa decisão coletiva não despreze a isonomia entre os participantes (SANKIEVICS, 2011, p. 23.)

Embora a liberdade de expressão com base na doutrina liberal não admita a interferência do Estado, ela não proíbe, contudo, alguma forma de regulamentação para que o discurso seja protegido, vez que o objetivo da liberdade de expressão é proteger a manifestação de pensamentos e ideias dos indivíduos em sociedade. Logo, é importante questionar se algumas iniciativas que se preocupam em respeitar o discurso não seriam incompatíveis com a proteção da autonomia individual e se essa autonomia ostenta pretensões absolutizantes.

Ademais, é questionável ainda o fato de a doutrina liberal não conseguir justificar a prioridade que tem o autor do discurso, o qual propaga a mensagem, em relação aos seus receptores, ou seja, os destinatários das mensagens. Nas palavras de Redish (1981-1982, p. 604), o valor que os cidadãos dão para a sociedade decidir seu próprio destino não implica que deem o mesmo valor ao poder dos indivíduos de conduzir sua própria vida pessoal. Autonomia individual e coletiva são institutos distintos que, muitas vezes, entram em conflito.

Outra particularidade que a doutrina liberal de proteção da liberdade de expressão não justifica é sua capacidade de produzir um efeito silenciador: o acesso incalculável aos meios de comunicação de massa dá a oportunidade para grupos hegemônicos impor sua vontade e convicções, abafando outras menos favorecidas com seu poder de monopólio. (SANKIEVICZ, 2011, p. 25). Essa conjuntura desequilibra o processo de formação da opinião pública e dificulta que as minorias tenham as mesmas oportunidades de influenciar seus concidadãos.

Algumas dessas reflexões servem como substrato para a discussão dos limites da liberdade de expressão como direito fundamental, seus âmbitos de proteção e o que, de fato, ela está constitucionalmente assegurada a proteger. Além disso, tais questões propõem-se a levantar a tensão que se forma entre duas concepções distintas e antagônicas de garantia da liberdade de expressão: suas dimensões positiva e negativa, assunto objeto do presente trabalho.

## 2.2 Liberdade de expressão na Constituição Federal de 1988

Dentre os pilares constitucionais conhecidos como *direitos fundamentais*, previstos na Carta Constitucional de 1988, encontram-se, no artigo 5º, incisos IV, VI, VIII, IX e XIII, a liberdade de expressão, esta considerada uma das garantias relacionadas à liberdade de informação e comunicação; a liberdade de consciência e de crença, bem como a proibição de qualquer privação de direitos por motivos de ordem política, religiosa ou filosófica.

A liberdade de expressão, por sua vez, compreende a comunicação de pensamento próprio ou de terceiro, a qual destina-se a tornar públicas as ideias, ou seja, qualquer manifestação de pensamento criativo do comportamento humano. A liberdade de expressão abrange as liberdades básicas, como a criação artística, literária, intelectual, a interação entre doutrinas filosóficas, políticas, religiosas, etc.

A proteção da liberdade é tão importante para o legislador constituinte que se localiza no topo do texto constitucional, antecedendo as normas de estruturação do Estado. Isso se deve à importância privilegiada que se dá à proteção dos direitos fundamentais, os quais vêm como resposta às constantes violações às esferas de liberdade ocorridas no período ditatorial. O texto constitucional também veda a censura de caráter ideológico, político e artístico .

A liberdade de expressão não se limita apenas à liberdade de manifestação de pensamentos, pois a Constituição Federal protege também a própria garantia do exercício à expressão. Quando isso acontece, ela costuma ser dividida em três projeções: a liberdade de imprensa, que, por sua vez, tem sua origem na liberdade de expressão, mas vincula-se à liberdade de dizer, escrever ou documentar ideias de interesse público, as quais podem influenciar a vida dos cidadãos de determinada sociedade, o direito à informação e o direito/dever de ser informado.

Esses interesses costumam estar inseridos na política e na cidadania, isto é, na referência de que todo cidadão está vinculado a uma série de direitos e deveres. A liberdade de imprensa, na maioria dos países, está intimamente ligada à atividade jornalística. A atividade dos jornalistas encontra apoio na livre expressão de atividade de comunicação, e deve ser regulamentada pelas constituições de cada país democrático e por outros dispositivos infraconstitucionais. (INTERVOZES, 2012, p. 22).

Reforçando a importância desse direito fundamental e todas as suas formas e manifestações, no ano 2000, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou uma

Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão. Logo no primeiro artigo, a Declaração relaciona a liberdade de expressão com o pleno exercício da democracia.<sup>4</sup>

A partir da referência internacional à liberdade de expressão, sua proteção foi progressivamente incorporada aos diplomas jurídicos nacionais e internacionais. “E, simultaneamente, esse processo foi acompanhado pelo surgimento do direito à informação enquanto um segundo princípio jurídico aplicável ao campo da comunicação social” (RODRIGUES, 2010, p. 31).

O direito à informação vem como uma das progressões lógicas da liberdade de expressão, uma vez que todos têm direito a receber e a dar informações, graças ao artigo 5º, inciso XIV e o *caput* do artigo 220 do texto constitucional.<sup>5</sup> Dessa forma, o direito à informação fundamenta-se na seguinte tríade: o direito de informar, cuja finalidade está em garantir a comunicação de informações sem impedimentos; o direito de informar-se, que consiste na faculdade de obter informações sem embaraços; e o direito de ser informado, referindo-se à liberdade de receber informações íntegras, verdadeiras e contínuas, sem qualquer tipo de censura (INTERVOZES, 2012, p. 22).

Nessa perspectiva, a liberdade de expressão é garantida na medida em que sejam respeitados os direitos que decorrem de sua proteção: a liberdade de imprensa e a informação, tanto ligada ao receptor da mensagem informada quanto ao seu destinatário, o qual possui o direito de ser informado. No campo jurídico, embora seja um direito individual, em razão de a informação estar inserida num contexto coletivo, isto é, por ser o elo na vida social que permite a existência de interação entre os cidadãos, sua natureza sofre uma ampliação para o direito à comunicação.

A comunicação, além de ser concebida como o direito fundamental de se comunicar, apresenta-se como um processo bidirecional, cujos participantes, indivíduos e coletividades inseridos numa determinada sociedade, mantêm um diálogo democrático e equilibrado, englobando também o direito de receber comunicação e o de ser informado.

---

<sup>4</sup> Art. 1º OEA: [...] a liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática.

<sup>5</sup> Art. 5º, inciso XIV, CF/88: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

### 2.2.1 Liberdade de expressão e o direito humano à comunicação

A ideia de se conceber a comunicação como um direito humano é relativamente recente, tendo surgido a partir das consequências econômicas e culturais advindas do pós-Segunda Guerra Mundial, estando vinculada diretamente à criação da Organização das Nações Unidas e também à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Por oportuno, importante contextualizar o surgimento da comunicação na qualidade de fonte de interação entre os seres humanos, para que se possa compreender sua importância para a própria relação de um sujeito com o outro. Para isso, apresentar-se-á um breve aporte teórico utilizado como ponto de partida do conceito de comunicação, partindo-se da sua íntima conexão com a linguagem.

Comunicação e linguagem, inseridos no contexto de vida humana, presentes no cotidiano, permitem a convivência em sociedade. Comunicamo-nos desde o momento em que acordamos até a hora em que dormimos; e a linguagem é o meio simbólico essencial à constituição deste código como fator de identificação entre os sujeitos: é a consciência real, prática e existente, “a realidade imediata do pensamento, que surge da imperiosa necessidade de relacionamento com outras pessoas”. (ENGELS, 1977, p. 30, *apud*. RODRIGUES, 2010).

A linguagem baseia-se em signos e representações que circulam nos discursos e constituem a base da realização linguística das relações sociais. Nossas relações com o mundo tornam-se progressivamente mais complexas a partir da mediação da linguagem. Isso é possível graças a um movimento de bases filosóficas, ocorrido no século XX, o qual reconheceu a intersubjetividade como elemento indispensável à razão, denominando-se reviravolta linguístico-pragmática, tendo como precursores o pelo filósofo Heidegger e seu sucessor Gadamer. Segundo Campos e Albuquerque (2015, p. 777), a reviravolta da linguagem

[...] resultou no reconhecimento da intersubjetividade como elemento indispensável à razão, que passa a ser definida como razão discursiva, ou comunicativa. Esse pressuposto teórico-filosófico é essencial às teorias procedimentalistas, que utilizam o diálogo como procedimento legitimador das normas éticas, aí incluídas as normas morais e as normas jurídicas. A forma de garantir a validade das normas jurídicas é justamente a definição de condições ideais de diálogo entre os sujeitos, a fim de que as melhores razões prevaleçam no embate discursivo. [...] A linguagem passa a ocupar o centro da reflexão filosófica, não como objeto de estudo, mas como verdadeira condição transcendental (condição a priori) de todo o pensar, já que todo pensar já é, desde o princípio, mediado por um ato linguístico.

Dessa forma, para o presente trabalho importa saber que houve uma quebra de paradigma pela reviravolta, a qual modificou a compreensão do papel da linguagem no próprio ato de reflexão filosófica. Ela deixa de ser a representação de comunicação e passa a ser o espaço de constituição do próprio mundo. A linguagem é, portanto, a mediação fundamental que possibilita o conhecimento do mundo pelo sujeito.

A linguagem se estabelece mediante a necessidade dos seres humanos de comunicar-se, de transmitir informações, possuindo, portanto, uma ação produtiva sobre os objetos e sobre os outros indivíduos, constituindo o espaço de formação do próprio mundo. Mesmo a comunicação por sinais, manuais ou desenhos desenvolveu-se por meio de processos sociais que pressupõem o uso da linguagem.

Com o desenvolvimento da escrita, a presença da comunicação mediada por suportes tecnológicos tornou-se uma tendência irresistível. Assim, a linguagem torna-se sinônimo de alteridade, vez que sem ela não existe relação com o outro. Sem relação com o outro é impossível o reconhecimento do ser humano enquanto sujeito de direito, o que faz que, por via de consequência, inexista dignidade. Logo, a linguagem apresenta-se como fundamento natural do direito à comunicação (RODRIGUES, 2010).

Paulo Freire (1983, p. 67) pressupõe que não há comunicação sem a interação das partes no processo. Na visão do autor, a comunicação faz parte de um processo que envolve coparticipação, reciprocidade, diálogo e encontro de sujeitos, não podendo ser confundida com uma simples transmissão, cuja ação pode ser unilateralmente protagonizada.

O que se pretende com essas discussões é chegar à conclusão de que a comunicação não compreende um processo isolado de transmissão de informações. A informação, nesse caso, é tida apenas como um dos elementos que fazem parte desse processo. A comunicação, portanto, deve ser compreendida como “um processo, e não um ato unilateral, que se diferencia, portanto, de transmitir, informar ou expressar”. (RODRIGUES, 2010, p. 21).

Assim, a comunicação é uma prática pertencente ao próprio relacionamento entre os sujeitos, um processo inerente ao ser humano como sujeito pertencente a uma sociedade, não surgindo com os meios de comunicação contemporâneos, mas, de outra forma, do processo de entendimento entre os sujeitos.

Dando sequência às definições já apresentadas, faz-se necessário diferenciar conceitualmente a comunicação, como processo de diálogo, do conceito de comunicação de massa. O termo *comunicação de massa* surgiu no século XX, em especial a partir do surgimento

do cinema, da fotografia, do rádio e da televisão. Ele está intimamente ligado à “cultura de massa ou a quando a reprodução técnica dos bens simbólicos alcança um patamar antes imaginado, criando toda uma sorte de relações sociais e econômicas em torno dessa nova cultura” (INTERVOZES, 2012, p. 25).

Embora o termo tenha surgido no século XX, a comunicação manufaturada e distribuída em larga escala surgiu bem antes, com o aperfeiçoamento das máquinas tipográficas nos séculos XV e XVI, atribuídas ao alemão Johannes Gutembeg.

Voltando para o século XX, é possível constatar que nele a imprensa e a produção de conteúdo simbólico-cultural tronaram-se importantes atividades econômicas. A comunicação de massa desenvolve-se rapidamente. Para além da imprensa, surgem os dispositivos audiovisuais, que passam a ocupar de fato um lugar no imaginário das massas (INTERVOZES, 2012, p. 26).

Segundo Habermas (2008, p. 13), o funcionamento da comunicação de massa é dirigido pelo poder dos meios de selecionar e de formatar a apresentação de mensagens. Ademais, a utilização estratégica do poder político e social tem o poder de influenciar as agendas, assim como ativar e enquadrar questões públicas.

É nessa época também que a comunicação passa a ser comercializada, estando disponível para um grande número de consumidores ávidos ao consumo dos conteúdos audiovisuais. Assim, a comunicação passa a ser transformada em uma mercadoria.

Após o pequeno ensaio acerca das distinções entre os conceitos de comunicação e comunicação de massa, importante retomar a ideia de surgimento da comunicação como um direito humano. O processo de formação da comunicação na qualidade de direito apresenta ligação estreita com um perfil de mudança da Unesco no período pós-Segunda Guerra Mundial. A principal mudança que marca esse período foi a entrada, na Organização das Nações Unidas, tanto de países ditos desenvolvidos à época quanto de países em desenvolvimento, recentemente descolonizados. A condição de subdesenvolvimento de alguns países acarretou mudança de direcionamento de pautas e objetivos da ONU, estabelecendo-se, assim, uma união de forças, a qual permitiu aos países considerados em desenvolvimento um papel central na organização das novas estratégias da ONU.

Dentro desse contexto estratégico, uma das pautas levantadas é justamente a elaboração de políticas nacionais de comunicação (RODRIGUES, 2010). Esse conceito surgiu para dar ênfase a uma crítica ao capitalismo, acompanhando a mudança que fora

progressivamente ocorrendo na UNESCO no período. A recente organização caracterizava-se como órgão de deliberação no qual inexistia poder formal de veto, passando a contar com uma maioria de países recentemente filiados, os ditos descolonizados, com suas representações naturalmente anti-imperialistas, e com governos tendendo a formas socialistas de organização, ou, em outros termos, formas capitalistas não baseadas em países centrais de desenvolvimento, como os países da América do Norte e da Europa. A entrada desses países na UNESCO fez que a linha política liberal do livre influxo de informação, imposta pelos países desenvolvidos desde a década de 50, fosse alterada, como intuito de repensar a própria ideia de informação. A mudança, portanto, passou a reconhecer a comunicação como um processo, sendo a informação apenas uma etapa, e não o todo (INTERVOZES, 2012, p. 27). Confira-se:

[...] Naquele final de década de 60, era desenvolvida na UNESCO uma linha política para a comunicação que previa, para o desenvolvimento da imprensa, do rádio e da televisão, dos satélites e outras novas tecnologias de comunicação, uma intervenção explícita dos Estados nacionais, fosse por regulamentos, e normas diversas que ajustassem os eventuais meios privados aos programas, objetivos e metas que compunham o planejamento governamental para toda a sociedade (RAMOS, 2000, p. 28).

Dessa forma, percebe-se que o discurso de proteção e garantia das políticas nacionais de comunicação reforça a ideia do Estado como principal agente promotor dos direitos humanos, principalmente os direitos à liberdade de expressão e à informação. Com base nisso, cabe ao Estado a elaboração de políticas e estratégias a serviço do desenvolvimento das liberdades citadas. Nesse contexto, surge como necessidade de âmbito internacional a democratização dos meios de comunicação, de modo a fazer que o direito à comunicação ganhe força.

A concepção de políticas de comunicação, desse modo, vai ganhando corpo teórico e político, sendo um dos principais temas dos debates que surgiram naquele período sobre uma Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação, em 1976. Assim, sob influência de diversos países de diferentes visões político-ideológicas, constituiu-se uma comissão<sup>6</sup> presidida

---

<sup>6</sup> O jornalista, político e jurista irlandês Sean MacBride presidiu a chamada Comissão Internacional para o Estudos dos Problemas da Comunicação, cujo objetivo era atenuar a polarização em cima das discussões sobre políticas nacionais de comunicação, integrada por: Elie Abel (EUA), Hubert Beuve-Méry (França), Eleke Ma Ekonzo (Zaire), Gabriel Garcia Marquez (Colômbia), Sergei Losev (União Soviética), Mochtar Lubis (Indonésia), Mustapha Masmoudi (Tunísia), Michio Nagai (Japão), Fred Isaac Akporuano Omu (Nigéria), Johannes Pieter Pronk (Holanda), Juan Somavía (Chile), Boobli George Verghese (Índia) e Betty Zimmerman (Canadá). (INTERVOZES, 2012, p. 28). A comissão marca o esvaziamento da UNESCO e de seus debates e projetos sobre políticas de comunicação, em virtude dos EUA, bem como de seus aliados europeus, reduzirem o financiamento que concediam para manter as atividades da UNESCO, fato que culminou na saída formal da nação norte-americana dessa organização, conduta também realizada pela Inglaterra e pelo Japão (ALIMONTI, 2014, p. 55).

pelo jurista irlandês Sean MacBride, na tentativa de arrefecer a polarização no entorno das discussões sobre políticas de comunicação. A partir dessas discussões, em 1980, publicou-se oficialmente o conhecido Relatório MacBride<sup>7</sup>, cuja ideia central era apontar a necessidade do reconhecimento do direito humano à comunicação como dever jurídico.

As noções expostas no Relatório MacBride acerca da comunicação como um direito humano serviram de fundamento para uma ressignificação de conceitos no tocante à interpretação da liberdade de expressão pela Constituição Federal de 1988. O texto constitucional traz a liberdade de expressão em suas diversas projeções lógicas, como a liberdade de manifestação de pensamento sob todos os meios e formas, o direito de buscar e obter informações, e o direito de informar ou de difundir informações, do qual se extrai a liberdade de imprensa (CARAJELESCOV, 2016, p. 136).

Entretanto, no contexto brasileiro, a discussão sobre a elaboração de uma política nacional de comunicação encontra diversos complicadores. Receosos com o recente período ditatorial de censura da liberdade de expressão, sobretudo no que diz respeito à autonomia política, os progressistas questionavam-se se não seria melhor defender o ideário liberal frente a uma intervenção estatal nos meios de comunicação (ALIMONTI, 2014, p. 157).

Nessa perspectiva, faz-se importante analisar como a legislação brasileira, em especial a que está voltada ao serviço público de radiodifusão, aborda a ideia de políticas públicas regulatórias do setor da comunicação após a elaboração do Relatório MacBride e o debate em âmbito internacional, assunto que será tratado no decorrer do trabalho.

### **2.2.2 Liberdade de expressão e democracia**

Tanto a liberdade de expressão quanto o direito fundamental de se comunicar alinham-se ao conceito de *democracia* que se tem atualmente. Longe de querer esgotar as diversas concepções existentes sobre a significação de *democracia*, para o trabalho, adotar-se-á a definição de *democracia deliberativa*, construída por Jürgen Habermas. A justificativa da escolha dá-se pelo pressuposto de que a democracia deliberativa entende como fundamental a igual valorização entre a autonomia pública e a autonomia privada nas relações sociais em torno

---

<sup>7</sup> O Relatório MacBride foi apresentado em maio de 1980 como resultado dos debates da Comissão Internacional. Em 1983 foi publicado como livro pela UNESCO, no Brasil, intitulado como “Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação em nossa época”, no Rio de Janeiro, pela Editora da Fundação Getúlio Vargas.



de uma esfera pública. O conceito de *esfera pública* mediada pela comunicação de massa será estudado adiante.<sup>8</sup>

O ser humano que vive em um Estado Democrático de Direito e possui a liberdade de comunicação como um direito fundamental indispensável aos cidadãos necessita dele para expressar suas opiniões e deliberar acerca dos ideais em que acreditam, alcançando a vontade coletiva, aquela em que todos os grupos de cidadãos podem participar, exprimindo suas vontades e anseios.

Aliada à liberdade de expressão, entra em cena a democracia como o pressuposto do confronto livre de visões antagônicas, um livre mercado de ideias, suficientemente apto a influenciar os cidadãos na formulação de escolha das políticas públicas, o que pressupõe um contexto de debate imparcial, plural, robusto e amplamente aberto (FISS, 2005, p. 30-31).

Para Pereira Junior (2011, p. 32), entre as finalidades da liberdade de expressão, encontra-se a Autodeterminação Democrática, estabelecendo uma relação entre a liberdade e as instituições democráticas. O autor ensina que a inserção da liberdade de expressão é um dos requisitos necessários ao bom funcionamento de um governo edificado pela maioria. Ou seja, aqueles cidadãos que se envolvessem ativamente no exercício das atribuições políticas e acompanhassem o enlace das discussões de interesse social estariam exercendo autenticamente sua liberdade de expressão.

A liberdade de expressão, portanto, confere ao povo a oportunidade de pressionar seus dirigentes e chamar-lhes a atenção para suas necessidades, exigindo a elaboração de políticas públicas apropriadas. Além disso, a liberdade permite o direito de crítica, de protesto e de voto, ferramentas que podem fazer a diferença e aumentar a probabilidade de controle e fiscalização dos atos dos representantes de governo.

Ademais, sem instrumentos necessários à permanência da democracia como sistema de governo, como imprensa livre e eleições periódicas, o governo consegue escapar da pressão popular e acaba não respondendo de forma eficaz aos problemas sociais. Amartya Sen

**Comentado [GQ1]:** Bia, alterei este parágrafo porque você iniciou dizendo que o ser humano vive em um Estado Dem. De Dir, mas, como sabemos que isso não é verdade para o ser humano em geral, mas apenas para uma parcela, mudei a redação um pouco. Você não é obrigada a aceitar. 😊

<sup>8</sup> O modelo deliberativo de democracia proposto por Habermas tenta superar a concepção de que direitos humanos e democracia são dois princípios que, de algum modo, entram em conflito e revelam incompatibilidade mútua. Habermas os situa em um plano horizontal, eles não se opõem um ao outro, sequer ocupam posições hierárquicas um em relação ao outro. Ambos são necessariamente complementares. Para comprovar essa afirmação, Habermas trabalha com a relação de cooriginariedade entre direitos humanos e democracia (SOUSA FILHO, 2014, p. 81). Portanto, democracia e direitos humanos são, segundo Habermas, cooriginários, e apresentam igual primazia normativa. A realização de um desses princípios não pode ser exitosa sem a simultânea realização do outro. Dessa forma, a liberdade de expressão, entendida como um direito humano, é cooriginária da democracia e as duas, portanto, possuem uma relação de interdependência mútuas.

(2000, p. 173-187) chama a atenção para a importância dos direitos civis e políticos como fatores que aproximam a população de seus governantes. O autor mostra a forte relação existente entre democracia, liberdade de expressão e o bem-estar dos cidadãos.

A democracia confere a ideia de realização de eleições periódicas e, por consequência, associa-se à ideia de liberdade de expressão e de informação em regimes democráticos, nos quais essas ideias estão inseridos. Democracia e liberdade de expressão seriam, por conseguinte, uma espécie de parentes próximos: onde se encontra uma espera-se encontrar a outra (MICHELMAN, 2007, p. 49).

O ideário democrático funda-se na busca pelo autogoverno, sistema em que os cidadãos têm livre acesso à tomada de decisões de ordem pública e podem participar de sua construção. Sua participação não se limita apenas ao direito de voto, à escolha de seus representantes, mas também a uma forte atuação na esfera pública, em múltiplos fóruns e debates que permitam cobrar e fiscalizar os atos dos governantes, ações que permitam o exercício de uma democracia participativa (BONAVIDES, 2001, p. 56).

Por essas razões, a liberdade de expressão é indispensável em qualquer regime de governo que tenha a pretensão de ser democrático. É a sua garantia que possibilita a formação da vontade coletiva por meio de uma arena repleta das mais variadas ideias, dos mais distintos grupos de cidadãos, onde todos tenham vez, voz e oportunidades iguais de participação, seja para expressar suas convicções, seja para ouvir os argumentos opostos.

O conceito de democracia que se alinha à liberdade de expressão como garantia da participação dos cidadãos na formação da vontade coletiva é observado no modelo deliberativo de democracia, de Habermas (1977, p. 09-56). Habermas cria um modelo procedimental de Estado de Direito que une e complementa os conceitos de democracia e direitos humanos, afirmando que eles somente poderão ser garantidos onde esteja assegurado o princípio da soberania do povo, ou seja, o procedimento democrático de formação da vontade estatal, o que deixa claro que o regular exercício da cidadania somente pode ser visto quando há a garantia desses direitos por parte do Estado.

No modelo normativo da democracia deliberativa, as decisões públicas não devem ser produto de interesses de grupos minoritários que têm por objetivo perseguir seus objetivos particulares a todo e qualquer custo. O equacionamento das divergências deve ser resultado de um diálogo construído por todos os grupos de cidadãos participantes da arena coletiva de discussão.

Dessa forma, *esfera pública* seria o local da discussão, não podendo ser entendida como *instituição*, mas como uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana” (MAIA, 2007, p. 93).

Importante esclarecer que a esfera pública pensada por Habermas não se confunde com o espaço parlamentar, estatal, marcado pelo formalismo. A esfera pública possui um espaço social muito mais amplo, funcionando como uma “caixa de ressonância”, por meio da qual é possível identificar, tematizar e “dramatizar” os problemas pertencentes aos grupos sociais integrantes do discurso, com vistas a ter esses problemas assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. A esfera pública é, portanto, um campo social de que faz parte cada cidadão (CAMPOS, 2016, p. 156-157).

O pressuposto principal para que se tenha uma condição ideal de debate, uma “situação ideal de discurso”, é a liberdade. Os participantes devem ser livres para mostrar seus argumentos e, mais ainda, mostrar-se dispostos a rever suas preferências caso vejam-se confrontados com argumentos melhores. Para que essa discussão seja legítima, parte-se do pressuposto de que os cidadãos são seres racionais e devem ter as mesmas oportunidades de fala, para, então, poder convencer os outros grupos de que possuem o melhor argumento, ou para que tenham a possibilidade de rever seus posicionamentos iniciais. Essas condições de argumentação devem ser respeitadas em iguais circunstâncias por todos os participantes.

Contudo, existe uma dificuldade fundamental na teoria normativa da democracia deliberativa: o fato de os interlocutores, no auditório ideal do discurso, não se encontrar em condições iguais para exercer sua liberdade argumentativa. Habermas reconhece que a razão instrumental é ineliminável, mas que, justamente por ela existir, é preciso que se articule o direito como um instrumento cujo papel seja o de compatibilizar a razão instrumental com a razão discursiva. O Direito vai minimizar o potencial maléfico de uma razão instrumental por meio de meios coercitivos que concretizarão a busca pelo consenso (MAIA, 2007, p. 95).

O grande problema de matriz prática em torno dessa questão é que o modelo habermasiano não foi pensado para países de juventude democrática. Apenas nas modernidades centrais, as instituições têm força para salvaguardar uma participação igualitária dos potencialmente atingidos. Nos países periféricos, os quais têm uma realidade mais deficitária e uma democracia jovem, a colonização da vida pública pela vida privada ocorre com maior intensidade.

Entretanto, o modelo de democracia deliberativa proporciona profundas contribuições para a concretização de uma democracia buscada mesmo em países de modernidade periférica, trazendo reflexões para a construção de uma democracia, ainda que idealizada ou simplesmente pretendida, e da função que o Direito exerce. O que se quer dizer é que a democracia deliberativa deve ser vista como um ideal regulatório que deve ser considerado pelas instituições públicas no desenvolvimento das práticas sociais.

Nessa perspectiva, uma democracia que se baseie no diálogo precisa incorporar uma proteção vigorosa à liberdade de expressão, visto ser o Direito que garante a comunicação entre as pessoas dentro da esfera pública. Além disso, o progresso da democracia depende da existência de um debate público dinâmico e plural, que não se submeta ao controle do Estado, nem, por outro lado, do poder econômico ou privado (SARMENTO, 2007, p. 22).

Essa discussão recai na tensão existente sobre a forma de proteção da liberdade de expressão. De um lado, o controle da liberdade pelo Estado é perigoso, em virtude da tendência das autoridades de abafar as críticas ao governo. Porém, confiar a liberdade de expressão apenas ao mercado de ideias não é a melhor opção, tendo em vista a existência de desigualdades e concentrações que dificultam a participação de discursos minoritários dentro da arena de discussões. Aqui, chama-se a atenção para a construção de uma esfera pública que se desenvolva na presença da comunicação de massa, característica de uma sociedade multicêntrica, como a pós-moderna.

Outro problema que se enfrenta no campo teórico da liberdade de expressão diz respeito ao limite da intervenção estatal para a implementação da garantia fundamental da liberdade. Tal interferência traduz-se na natureza dúplice desse direito, uma vez que a intervenção estatal destinar-se-ia não somente à proteção de outros interesses e garantias inerentes ao ser humano mas também à proteção da própria liberdade de expressão e à permissão da participação de todos os diversos grupos sociais no debate político.

### ***2.2.3 Dimensão positiva e dimensão negativa da liberdade de expressão***

A partir das discussões anteriores, resta impossível conceber a realização integral da autonomia política dos indivíduos sem que lhes esteja assegurado um ambiente propenso ao pleno exercício da liberdade de expressão e da liberdade de manifestação de pensamento e de informação.

A liberdade de expressão é de extrema importância para garantir a permanência da democracia e permitir que os indivíduos comuniquem-se livremente no espaço público. Além da importância da liberdade para a obtenção da autonomia da esfera privada, a liberdade de expressão promove um lugar especial para a comunicação de massa, estando responsável por trazer inúmeras possibilidades de comunicação na sociedade pós-moderna.

O alcance dos meios de comunicação permite a difusão imediata de uma informação em âmbito global diante de um curtíssimo espaço temporal, fato este que motiva a reflexão acerca das consequências de uma informação produzida e propagada em larga escala perante a sociedade. Assim, a discussão fundamental pauta-se no papel do Estado na garantia da liberdade de expressão e de informação frente ao poderio que os meios de comunicação detêm numa sociedade amplamente comunicativa.

A escolha que levou o constituinte a deixar reservado um capítulo específico para tratar do setor da comunicação social, Capítulo V, artigos 220 a 224, traduz-se na centralidade da função social típica dos veículos de comunicação. Tais veículos são considerados na sociedade contemporânea como principais difusores de conhecimento e contribuem ativamente para a formação de uma opinião pública sólida, sendo mediadores de interações entre os mais variados campos e recortes que compõem o espaço social.

Dessa forma, é importante refletir a respeito da participação ou não do Estado na defesa da liberdade de expressão, direito que fundamenta a atuação dos meios de comunicação na sociedade, bem como de seu principal ofício como difusor de informação. O que fazer para preservar o assegurado na Constituição no tocante à garantia do pluralismo nos meios de comunicação de massa? Esse contraste relacionado ao papel do Estado na promoção da liberdade de expressão é contemplado como uma ironia, pois, ao mesmo tempo, o Estado comporta-se como amigo necessário e um inimigo mortal dessas liberdades (FISS, 2005, p. 29).

O debate constitucional em torno da defesa da liberdade de expressão iniciou nos Estados Unidos, em 1791, quando o texto da Primeira Emenda à Constituição norte-americana conferiu uma proteção robusta às liberdades individuais, sobretudo à liberdade de expressão, proibindo a edição de qualquer lei que procurasse violar ou cercear tais liberdades fundamentais. A lei serviu de instrumento de garantia liberal do cidadão contra os arbítrios das autoridades estatais.

Após a edição da Primeira Emenda, apenas ao final da Primeira Guerra Mundial a proteção desse direito foi consolidada pela jurisdição constitucional norte-americana, que

fortalece o *free speech* e considera-o o direito fundamental mais valorizado e protegido do sistema jurídico (SARMENTO, 2007, p. 4).

Dois posições relevantes destacam-se no debate constitucional em torno da defesa da liberdade de expressão: a posição liberal, cuja preocupação principal é a autonomia do indivíduo, a qual traduz a dimensão negativa da liberdade, e a posição ativista ou democrática, defensora da autonomia coletiva na produção de decisões de interesse público. Sua premissa pauta-se na dimensão positiva da liberdade de expressão. Para essa posição, a regulação estatal é justificável para resolver alguns problemas, como a diversidade nas vozes que compõem o espaço comunicativo (SANTOS, 2010, p. 200).<sup>9</sup>

A posição liberal da liberdade consubstancia a ideia de ausência de atuação estatal na esfera de ação do ser humano, enxergando no Estado um inimigo da liberdade de expressão. Nesse sentido político negativo, a área privada não pode sofrer limitações de ordem pública, buscando, sobretudo, a autodeterminação do indivíduo. No mercado, os agentes privados possuem a faculdade comunicar-se entre si sem qualquer interferência estatal.

A posição ativista remonta uma nova concepção de garantia das liberdades, sobretudo no que diz respeito à participação do Estado, na pessoa dos Poderes Públicos, na fruição de tais garantias. Diferentemente da dimensão negativa, a liberdade positiva destaca a autonomia conferida ao ser humano de invocar sua razão, de agir com base em uma máxima que também possa ter validade como uma lei universal (GADELHO JUNIOR, 2015, p. 32). A teoria acredita que a interferência estatal teria o papel de corrigir as desigualdades causadas pela mão invisível do mercado, a fim de assegurar um debate público mais plural e diverso, possuindo como ideal regulatório a democracia deliberativa (CALAZANS, 2003, p. 74).

Atualmente, no sistema estadunidense impera a teoria libertária, de participação mínima do Estado no que diz respeito à garantia da liberdade de expressão. Entretanto, a teoria ativista teve seus momentos de glória durante a criação da Primeira Emenda até a

---

<sup>9</sup> O debate constitucional sobre a defesa da liberdade de expressão originou-se nos Estados Unidos, e, 1791, desde a vigência da Primeira Emenda à Constituição norte-americana, cujo objeto de análise é, justamente, a defesa das liberdades individuais, sobretudo a liberdade de expressão, e no início do século XX, após a 1ª Guerra Mundial. Existem divergências doutrinárias acerca da nomenclatura da segunda corrente, a ativista ou democrática. Owen Fiss e Gustavo Binenbojm referiram-se à posição democrática, em “A ironia da liberdade de expressão” (2005, p. 28-31). De outro lado, Daniel Sarmento (2007, p. 5) prefere designar a corrente como ativista, em razão de transmitir a ideia de aceitação de intervenções estatais visando a fortalecer o debate público, pensamento que se contrapõe diretamente à visão libertária com relação à participação estatal. Segundo Sarmento, o antagonismo entre as duas correntes é mais perceptível quando se rotula a dimensão positiva como “ativista”. (2007, p. 5). Assim, o presente trabalho optou por adotar a nomenclatura “ativista”, de Daniel Sarmento, em virtude de tornar mais central a divergência entre as posições, embora o significado das duas seja exatamente o mesmo.

contemporaneidade. Um desses momentos traduz-se na criação da chamada *fairness doctrine*, ou doutrina da equidade, que correspondia a um conjunto de normas regulatórias<sup>10</sup> com o objetivo de promover as diretrizes localizadas na Primeira Emenda do texto da Constituição norte-americana. A doutrina foi editada pela *Federal Communications Comissions* (FCC), ou Comissão Federal de Comunicação, agência reguladora federal cuja finalidade era regular o setor das comunicações eletrônicas com vistas a preservar o interesse público.<sup>11</sup>

Entretanto, diante da conjuntura de disputas teóricas acerca do melhor papel para a participação do Estado na garantia das liberdades de imprensa e de expressão, em 1987, a regulação da doutrina da equidade acabou sendo fortemente abalada devido às influências políticas advindas do governo Reagan, contrárias a qualquer regulamentação do setor da comunicação eletrônica. Tal fato culminou na revogação da doutrina da equidade pela própria Comissão Federal de Comunicações.

Com a queda da doutrina da equidade, o setor de telecomunicações norte-americano passa a ser fiscalizado apenas pela atividade da FCC, que incide especialmente em questões econômicas ligadas ao mercado. No caso do conteúdo das programações, a agência entende que a própria opinião pública deve regular os programas. A regulação intensifica-se quando o que está em questão é o estímulo à competição entre as emissoras de rádio e televisão. O objetivo é controlar as audiências para evitar qualquer tipo de monopólio ou oligopólio do serviço pelas mesmas empresas.

Após breve contextualização do surgimento do debate constitucional que envolve a proteção da liberdade de expressão, é importante destacar que ambas as posições trazem vantagens e desvantagens do ponto de vista da garantia prática do direito à liberdade expressão,

---

<sup>10</sup> Entre as normas que orientam a doutrina da equidade, estão as principais que dizem respeito ao exercício das atividades das emissoras de rádio e televisão: I: devotar um razoável percentual de tempo da programação à cobertura de fatos e questões controvertidas de interesse coletivo; II: oferecer razoável oportunidade para a apresentação de pontos de vista contrastantes sobre tais fatos e questões, de modo a proporcionar ao ouvinte ou telespectador o conhecimento das diversas versões e opiniões sobre o assunto; III: garantia do direito de resposta a candidatos em campanha política que houvessem sido criticados ou pessoalmente atacados em matérias ou editoriais hostis. (BINENBOJM, 2006, p. 06). Para maiores informações e estudos sobre a doutrina da equidade, ver (HALL, Roland F. L. *The fairness doctrine and the first amendment*. Phoenix Rising, 45 Mercer, L. Rev. 705, 1994).

<sup>11</sup> As normas regulatórias da *fairness doctrine* foram revogadas em 1987 pela própria FCC, em razão de influências políticas advindas do governo Reagan, contrárias a qualquer regulamentação do setor da comunicação eletrônica. A política refratária à doutrina da equidade foi tão forte, juntamente com o entendimento da Suprema no caso *Miami Herald Publishing Co. Versus Tornillo* (418 U.S. 241 (1974)), em 1974, declarando inconstitucional uma lei do estado da Flórida que instituía o direito de resposta a candidatos que estivessem concorrendo a cargos públicos, caso tenham sido ofendidos por eventuais coberturas jornalísticas, por considerá-la incompatível com a liberdade de expressão protegida expressamente pela Primeira Emenda (BINENBOJM, 2006, p. 08).

principalmente no que tange à esfera da comunicação de massa e suas estratégias de mercado para a difusão de informações.

O discurso da posição liberal, de auto regulação, que defende a abstenção completa do Estado, no que diz respeito ao exercício da liberdade de expressão, é característico de grupos que temem a atuação estatal no mercado de ideias. A entrada do Estado na regulação desse direito é vista como uma ameaça pelas grandes empresas de comunicação, pois dar ao Estado o poder de regular a mídia resultaria em censura imediata. Para essa corrente, apenas o livre mercado seria suficiente para selecionar e filtrar as melhores informações e notícias para a sociedade, sem a interferência estatal (SANTOS, 2010, p. 201).

Por outro lado, entregar somente ao Estado o controle da liberdade de expressão talvez possa ser perigoso, uma vez que as autoridades competentes poderiam utilizar-se da situação para tentar abafar as críticas ao governo e privilegiar a difusão dos argumentos e informações que lhes beneficiassem (SCHAUER, 1982, p. 86). Contudo, se houver uma compatibilidade entre ambas as posições, no sentido de haver uma regulação estatal, mas sem que o governo interfira no conteúdo das informações, o dilema provavelmente possa começar a ser resolvido.

Embora a regulação estatal tenha lados negativos e possa estar sujeita a influências externas, confiar apenas nas estratégias mercadológicas de autorregulação é mais perigoso ainda, sobretudo se o mercado de comunicação for tão concentrado como é o caso do Brasil, e tão associado ao poder econômico.

Ademais, com o sistema de comunicação brasileiro sendo pautado apenas pelas regras do mercado, todos os veículos tenderão a priorizar a maximização da sua audiência e a atração de publicidade e patrocínio — objetivos que nem sempre se coadunam de forma satisfatória com a missão democrática da imprensa (SARMENTO, 2007, p. 25).

Diante desse cenário, quanto mais diversificado e policêntrico for o mercado, maiores são as chances de uma pluralidade de vozes e ideias distintas ocupá-lo, fato que diminui as aberturas a concentrações dentro do mercado comunicativo. E a única instituição que poderia permitir o pluralismo e a entrada de outras empresas no mercado de comunicação, visto que não é de interesse das principais emissoras a abertura dentro do setor é o Estado, desde que sua interferência objetive a democratização do espaço comunicativo.

Para Daniel Sarmiento (2007, p. 25), a intervenção deve ser vista como um verdadeiro dever do Estado, especialmente quando essa ação acontece em torno de sociedades



desiguais como a brasileira, cujos meios de comunicação encontram-se concentrados nas mãos de poucas grandes empresas e grupos familiares. A intervenção aqui apresentada operaria não contra, mas em favor da liberdade de expressão, que não deve ser concebida apenas como um mero direito negativo a uma abstenção estatal.

Ademais, a própria Constituição Federal de 1988 corrobora a intervenção estatal quando, no texto constitucional, localiza as duas dimensões da liberdade de expressão: a positiva e a negativa. No artigo 5º, a Carta Constitucional assegura a todos os brasileiros a inviolabilidade do direito à liberdade. No título VIII do diploma constitucional também está localizada a proteção da liberdade de educação e pesquisa e, principalmente, a liberdade de comunicação, disciplinada por um capítulo específico que consagra a importância de fruição desse direito.<sup>12</sup>

De outra forma, a dimensão positiva da liberdade é garantida quando a Constituição assegura o exercício do poder pelo povo, direta ou indiretamente por meio de seus representantes, bem com o pluralismo político como um dos alicerces deste poder. A autonomia e a soberania popular são indispensáveis para o saudável exercício da democracia.

Gustavo Binimbojm (2006, p. 18), em raciocínio semelhante ao do próprio texto constitucional, ensina que as liberdades de expressão e de imprensa possuem uma dimensão dúplice, em razão de apresentarem-se, simultaneamente, como garantias defensivas, isto é, protegidas contra intervenções externas, e garantias democráticas positivas, que autorizam a participação popular nos processos coletivos de deliberação pública. Para que as duas dimensões sejam efetivadas, o autor explica que é dever do Estado tanto respeitar os limites externos da liberdade de expressão quanto regular o exercício de atividades expressivas com

---

<sup>12</sup> Capítulo V: Da Comunicação Social. Art. 220, CF/88. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 3º - Compete à lei federal: I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; **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.** § 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. § 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. § 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

vistas a fomentar à melhoria do debate público, incluindo o maior número possível de grupos sociais e pontos de vista no mercado de ideias.

Diante disso, percebe-se, no exame do texto constitucional, que a liberdade de expressão foi contemplada em suas duas dimensões. Isso implica uma autorização do legislador constituinte para a assunção de deveres normativos por parte dos veículos de comunicação no tocante ao exercício dessas liberdades, bem como a atuação promocional do Estado na implementação desses direitos (GADELHO JUNIOR, 2015, p. 36). Os deveres normativos relacionados à atividade dos meios de comunicação fazem-se importantes, em virtude da globalização e da acentuada evolução tecnológica, fruto da contemporaneidade, os quais possibilitaram a criação de uma opinião pública refletora de anseios sociais dependentes da ação promotora dos meios de comunicação.

Tem-se como consequência da importância do papel da comunicação a criação, pelo legislador constituinte, para além do rol de liberdades individuais previsto pelo artigo 5º, de um capítulo específico, composto pelos artigos 220 a 224, o qual assegura e protege a manifestação do pensamento, a liberdade de expressão, a criação e a informação como direitos livres de qualquer restrição. Além disso, o conjunto normativo é responsável também por disciplinar o serviço público de radiodifusão, bem como o direito fundamental à comunicação.

Essa distinção é motivada por razões óbvias: a Constituição reconheceu que a comunicação de massa, exercida pela televisão, rádio, jornais, etc., merecia, por suas peculiaridades, um tratamento normativo diferenciado. Isso porque, se uma postura mais libertária pode, eventualmente, justificar-se no âmbito das comunicações intersubjetivas travadas entre indivíduos, este certamente não é o caso das comunicações de massa, realizadas por meio das organizações da mídia, dado o enorme poder que elas possuem na sociedade contemporânea, cujo exercício sem quaisquer limites tende a resultar em tirania privada (SARMENTO, 2007, p. 32).

Tomando como base essas reflexões, constata-se que o constituinte originário autorizou a intervenção do Estado na esfera de atuação do mercado comunicativo, vez que o pluralismo e a liberdade de expressão são instrumentos que obrigatoriamente devem ser garantidos por esse mercado. Se não o forem, o Estado, como instituição de força, mediante os poderes públicos, deve intervir para que esses direitos sejam resguardados. Dito isso, percebe-se que o âmbito de proteção da liberdade de expressão consente essa interferência quando ela não consegue ser preservada somente pela autorregulação mercadológica do setor de comunicação.

O mercado da liberdade de expressão não consegue desenvolver-se sem a presença do Poder Público. A inércia do governo, longe de acarretar mercados prósperos, acaba por dar ensejo à conformação de um sistema econômico contaminado ppor força, intimidação e monopólios (HOLMES, SUSTEIN, 2000, p. 69). Desse modo, observa-se que a discussão acerca da natureza jurídica da liberdade de expressão fica em segundo plano quando se indaga sobre que tipo de regulação seria mais eficiente para promover esse direito dentro do sistema de comunicação.

Além da liberdade de expressão, a diversidade, o pluralismo interno e o pluralismo externo também devem ser viabilizados no exercício do direito à comunicação. Para que isso aconteça, novamente o Estado necessita dispor dos meios necessários para conseguir a entrada de cada vez mais vozes dentro desse setor. Contudo, embora o mercado fique mais amplo e plural com a entrada de novas emissoras de rádio e televisão, no tópico seguinte demonstrar-se-á que a garantia do pluralismo interno não é efetivada somente com a desconcentração do mercado.

#### ***2.2.4 Diversidade, pluralismo interno e pluralismo externo no sistema de comunicação audiovisual***

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo primeiro, disciplina como um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil o pluralismo político. Referida garantia constitui-se no reconhecimento firmado pela sociedade de ser formada por uma universalidade de setores e grupos sociais e culturais, de forma a tornar possível a garantia do universo de opiniões e pensamentos de cada um desses grupos sem qualquer censura por parte do Poder Público.<sup>13</sup>

Em virtude da sua presença direta e indireta por todo o ordenamento jurídico, quando se fala em liberdade de expressão, democracia e informação, o pluralismo não deve ser visto apenas do ponto de vista político-partidário. Esse direito deve ser observado por todas as concepções e ideias que tenham relevância para o comportamento coletivo.

Paulo Bonavides (2014, p. 571) considera a democracia, a informação e o pluralismo direitos fundamentais de quarta geração. Segundo o jurista, a globalização política

---

<sup>13</sup> Art. 1º, inciso V, CF/88: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político.

na esfera da normatividade jurídica introduz a quarta geração de direitos, cujo objetivo é tentar resgatar a institucionalização do Estado Social. O pluralismo constitui a chave para a concretização da sociedade aberta para o futuro, abrangendo o máximo de sua dimensão de universalidade, para a qual o mundo inclina-se em seus novos estágios de convivência.

O pluralismo, quando permite a divulgação de uma rede de notícias diversas no mercado de ideias, também é condição essencial para o funcionamento satisfatório do direito à informação. Assim, além de o artigo primeiro da Constituição de 88 garantir o pluralismo, no capítulo V que diz respeito à comunicação social, o artigo 220, em seus parágrafos 2º e 5º, proíbe a censura de qualquer natureza e, ainda, proíbe a formação de monopólios e oligopólios no mercado de comunicação, respectivamente.

Gustavo Binenbojm (2006, p. 19) enfatiza que a prova da vontade constitucional de promoção do pluralismo dentro do setor comunicativo traduz-se novamente no parágrafo 5º do artigo 220, ao proibir a sujeição dos meios de comunicação, sejam impressos ou eletrônicos, de forma direta ou indireta, a monopólio ou oligopólio. Segundo o autor, essa norma harmoniza-se perfeitamente com o pluralismo e tem por finalidade evitar o controle do mercado de ideias por poucos grupos econômicos.

Assim, faz-se necessária a presença do pluralismo enquanto garantia de diversidade na veiculação de informação de massa. A promoção do pluralismo deve estar nessa pauta como condição essencial para a diversidade de conteúdos, tendo em vista o poder e a influência da comunicação de massa no discurso público.

Pluralismo e diversidade frequentemente são utilizados como sinônimos ou conjuntamente quando se deseja discutir sobre a função social dos meios de comunicação. Sankievicz (2011, p. 55) discute sobre os significados e conceitos a que esses termos podem se referir: fonte, produto ou perspectiva. Segundo o autor, a diversidade de fontes refere-se ao número de veículos de comunicação, sua estrutura de propriedade e a disponibilidade de substitutos reais e potenciais existentes. Já o produto corresponde à quantidade de alternativas de programação ou textos disponíveis em determinado lapso temporal. Por último, a diversidade de perspectiva diz respeito à variedade de opiniões e pontos de vistas existentes no mercado de ideias ao mesmo tempo.

Essas definições são importantes para o trabalho, na medida em que ajudam a visualizar a importância de respeitar o pluralismo diante das inúmeras esferas de funcionamento do mercado de mídia. Além disso, do próprio texto constitucional extraem-se dois conceitos de

pluralismo nos meios de comunicação. Aqui, pluralismo e diversidade não serão usados como sinônimos. O primeiro conceito é o de pluralismo externo dos meios de comunicação. O pluralismo externo está ligado à quantidade de posições e perspectivas políticas distintas veiculadas por diversos meios de comunicação. Já o pluralismo interno trata da divulgação de diferentes pontos de vista políticos oferecidas pelo mesmo veículo de comunicação.

Em uma primeira análise, pode-se concluir que o pluralismo em suas duas dimensões pode ser garantido somente com a desconcentração de mercado, por assim dizer, proibindo a formação de monopólio ou de oligopólio no sistema de comunicação, principalmente na comunicação eletrônica. Sem a concentração, o processo de competição, juntamente com o pluralismo de fontes, garantiria a multiplicidade de vozes no mercado.

Contudo, a desconcentração de mercado, ou seja, o estímulo de competição mediante incentivos não é suficiente para promover a diversidade do ponto de vista da divulgação de visões antagônicas de ordem política. Mesmo que o mercado ofereça possibilidades para que as empresas promovam uma diversidade de conteúdos, não se pode garantir que cada empresa divulgue diferentes opiniões políticas em sua programação. Apenas a diversidade externa, de produtos e não de perspectivas, seria promovida com a extinção dos monopólios e oligopólios de comunicação.<sup>14</sup>

Michele Polo (2007, p. 150-188) entende a competição como importante vetor para a estimulação da entrada de novas vozes no mercado. Porém, ela não é capaz de garantir o pluralismo interno, ou seja, a divulgação de posições antagônicas no mesmo jornal ou emissora de televisão. O autor continua destacando que essa limitação é comum especialmente no campo da mídia impressa, tendo em vista que a maioria das pessoas lê apenas um jornal por dia. Outro fator que dificulta a promoção do pluralismo interno ainda no mercado de jornais é a dimensão limitada dos jornais locais, em razão de ser bastante comum encontrar apenas dois ou três jornais de maior amplitude nas cidades, realidade essa que torna a proteção do pluralismo interno ainda mais central.

Desse modo, quando a quantidade de empresas de mídia não é suficiente para garantir a pluralidade de posições e perspectivas políticas minoritárias, o resultado é a

---

<sup>14</sup> A análise da distinção entre diversidade e pluralismo é necessária na medida em que aponta a desconcentração de propriedade dos meios de comunicação como insuficiente para garantir o pluralismo dentro do setor. O que se quer dizer é que a desconcentração limita-se somente a promover a entrada de um maior número de emissoras no mercado de comunicação, não se podendo afirmar e escolher que tipo de informações e pontos de vista essas emissoras produzirão. Ou seja, o pluralismo, em suas duas modalidades, não se identifica necessariamente com a simples abertura de mercado.

concentração de audiência de telespectadores e leitores num pequeno grupo de jornais e emissoras de televisão.

Des Freedman (1&2, p. 16-23) estabelece que o entendimento acerca da diversidade não pode ser concebido apenas no âmbito da quantidade de jornais, canais de televisão ou estações de rádio disponíveis. A noção de diversidade deve fundamentar-se no entendimento de que a mídia deve reconhecer e divulgar os conflitos e, principalmente, o dissenso existente no mundo.

Dessa forma, políticas públicas em favor da diversidade não devem incentivar apenas a existência de diferenças culturais, estimulando a escolha do consumidor, mas, principalmente, adverti-lo quanto à existência de conflitos sociais e dissenso, os quais não apenas existem como são necessários. A cobertura midiática não deve ser movida pautada apenas pelas posições que oferecem maiores benefícios comerciais. O consumidor necessita ter conhecimento de todos os pontos de vista para, com essa base de informações, estar livre e orientado para escolher a posição que desejar.<sup>15</sup>

Para assegurar o debate público, é necessária a promoção do pluralismo, seja interno ou externo, isto é, a criação de mecanismos que assegurem a veiculação de notícias diversas que diminuam essa uniformização de audiência. A democracia deliberativa, responsável por permitir a participação do cidadão na formação da vontade coletiva, somente será garantida com a promoção de ambas as vertentes do pluralismo.

No presente momento, o trabalho procurou apresentar os conceitos principais que disciplinam o emprego da promoção do pluralismo em suas duas dimensões e da diversidade nos meios de comunicação, bem como as relações que existem no campo da comunicação e no sistema político que influenciam diretamente a incidência do pluralismo. No decorrer da pesquisa, serão estudados os mecanismos que foram criados para tentar promover esses direitos dentro e fora da legislação brasileira no sistema de comunicação eletrônica, sobretudo no campo da televisão comercial aberta.

---

<sup>15</sup> Des Freedman utiliza como exemplo da falta de estímulo ao dissenso pelo sistema de mídia a cobertura tendenciosa feita sobre a Guerra do Iraque pelo jornalismo norte-americano e britânico. Segundo o autor, dos dezessete jornais nacionais da Inglaterra, quinze apoiaram a invasão norte-americana nos seus editoriais. A única crítica feita ao apoio de Tony Blair a George Bush apareceu no *Daily Mirror* e foi tirada do ar quando se verificou a ausência de benefícios comerciais dessa posição. (FREEDMAN, (1&2), p. 16-23).

### 3 SOBRE A TELEVISÃO COMERCIAL ABERTA NO BRASIL: REALIDADE E POLÍTICAS DE REGULAÇÃO

O presente capítulo destina-se a analisar as políticas de regulação desenvolvidas para o setor da televisão comercial aberta no Brasil, juntamente às deficiências da legislação que disciplina o setor de radiodifusão. Para isso, a pesquisa foi construída com o auxílio de componentes endógenos ao objeto analisado — como a legislação, as doutrinas jurídica e de Economia Política da Comunicação — e exógenos — como a organização internacional francesa Repórteres Sem Fronteiras, o Monitoramento da Propriedade da Mídia —, dentre outros, a fim de que sejam diagnosticados os problemas em torno do espaço da comunicação televisiva brasileira.

A partir da investigação feita, busca-se destacar as insuficiências da legislação brasileira no tocante à regulamentação tardia do setor e o desequilíbrio entre os grupos de interesse atuantes no mercado de comunicação. A atual legislação — ou a ausência dela —, a qual disciplina as concessões, autorizações e permissões para o exercício do serviço público de radiodifusão, encontra-se em desconformidade com os dispositivos constitucionais que integram o Capítulo V da Constituição Federal de 1988 sobre a Comunicação Social.

#### 3.1 Marco normativo regulatório da televisão comercial aberta

Entende-se por *radiodifusão* o sistema de transmissão de voz via sinais radiofônicos, destinados à recepção pública, concedido pelo Poder Público, para empresas privadas de rádio e televisão. A mídia televisiva iniciou-se no Brasil inspirada no modelo norte-americano, sistema que favorecia a iniciativa privada. As redes de televisão sustentavam-se economicamente por força da publicidade veiculada. Os preços variavam conforme com os índices de audiência dos programas.<sup>16</sup>

A origem das telecomunicações no Brasil ocorreu no século XIX, sobretudo com a utilização do telégrafo. O Decreto Imperial nº 2.614/1860 foi o primeiro ato normativo sobre a matéria, por prever a utilização do telégrafo e regular a incorporação de grande número de cabos submarinos (SARDINHA, 2004, p. 53). Anos mais tarde, já na República, o Decreto nº

---

<sup>16</sup> No ano de 1950 foi criada a primeira emissora de televisão brasileira, a TV Tupi de São Paulo, por meio da iniciativa do magnata Assis Chateaubriand. Um ano depois foi introduzida no Rio de Janeiro a TV Tupi carioca. A televisão comercial aberta se sustentava através de publicidade. (PEREIRA JUNIOR, 2011, p. 42).

20.047/1931 aprovou o Regulamento da Execução dos Serviços de Radiodifusão no território nacional, sendo o primeiro a prever a competência exclusiva da União para disciplinar a telefonia, a telegrafia, a radiotelegrafia e a radiodifusão, baseando-se no modelo norte-americano *trusteeship model*, incorporado em 1927 pela *Radio Act*.

A radiodifusão esteve prevista em algumas das principais constituições republicanas, dentre elas, as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e a ora vigente, a Constituição Federal de 1988. Segundo destaca Pereira Junior (2011, p. 43), o tratamento concedido pelo constituinte à radiodifusão pode ser analisado sob seis perspectivas: (1) terminologia, (2) competência de concessão, (3) modo de contratação, (4) participação de estrangeiros nas empresas de rádio e televisão, (5) grau de liberdade do prestador e (6) limites exigidos pelas Cartas Constitucionais.

A primeira Constituição a trazer previsão normativa para a radiodifusão foi a Constituinte de 1934. O serviço era conhecido pela expressão “radiocomunicação”. A exploração do serviço de concessão era autorizada por meio de competência legislativa e administrativa da União, restando aos Estados membros apenas a competência supletiva, conforme preconiza o artigo 5º, inciso VIII e § 3º da Carta Magna de 1934. A Constituição vedava qualquer tipo de censura à liberdade de expressão, salvo quando se tratasse de programações destinadas à diversões e espetáculos públicos.

Quanto ao critério da participação dos estrangeiros nas empresas, a Constituição exigia que elas pertencessem a brasileiros natos ou a partido político, vedando a possibilidade de estrangeiros ser proprietários ou coproprietários de tais empresas de comunicação. Diante da proibição, também não era permitida a constituição de sociedades anônimas com título ao portador, com vistas a garantir o controle da nacionalidade dos detentores desses meios. As responsabilidades sancionatórias pelo conteúdo informativo recaíam sobre os donos das empresas, ou seja, brasileiros natos, conforme prevê o artigo 131 do referido diploma constitucional (LOPES, 1997, p. 281-282).

A Constituição de 1937, vigente durante o governo de Getúlio Vargas, passou a usar o termo “radiodifusão” ao invés da terminologia empregada pelo antigo legislador constituinte. De maneira distinta da Constituição anterior, autorizava a União a delegar aos Estados membros a competência de disciplinar legislativamente a matéria em exame e, ainda, previa dispositivos restritivos da liberdade de expressão, como, por exemplo, o artigo 122, inciso 15, alínea “a”, em virtude do momento político que atravessava o País, isto é, a centralidade na concentração de poderes pelo Executivo na Era Vargas.



Além das distinções já referendadas entre as duas constituintes, a Carta de 1937 previa o estabelecimento, mediante lei, de censura dos meios de comunicação, com o objetivo de preservar a paz, a ordem e a segurança pública. Nas palavras de Pereira Junior (2011, p. 43):

[...] Autorizava-se a instituição de medidas tendentes a evitar manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, além de medidas de proteção à infância e juventude, e demais restrições que se julgassem oportunas para zelar pelo interesse público, bem-estar da população e segurança do Estado. Previa-se a responsabilidade de diretor de veículo de informação que exorbitasse de suas funções em prejuízo de direitos de personalidade. Assim, quando causasse delitos de difamação e injúria autorizava-se que os equipamentos das empresas fossem retidos como garantia do pagamento de eventuais sanções administrativas, multas e indenizações.

Dessa forma, diante do enorme controle estatal exercido nas empresas de comunicação, os órgãos de imprensa deveriam inserir comunicados do Governo, de acordo com a lei (LOPES, 1997, p. 282-283). Importante destacar que, até a Constituição de 1937, a televisão ainda não havia sido introduzida como veículo de comunicação na mídia brasileira. Somente após 1950, surgiu a primeira emissora de televisão brasileira.

As determinações técnicas para a prestação de serviços televisivos foram estabelecidas em 1949, por meio da Portaria n.º 692, de 26 de julho, que autorizou a criação de doze canais, numerados de 2 a 13. Em São Paulo, foi inaugurada a primeira emissora de televisão brasileira, a TV Tupi, em setembro de 1950, tendo sua primeira transmissão assistida por meio de 200 aparelhos receptores. Posteriormente, o Decreto n.º 31.835, de 1952, aprovou as normas e o plano de atribuição e distribuição de canais para o serviço de televisão no Brasil (WIMMER, 2013, p. 222).

As disposições aferidas pela Carta de 1946 reduziram as limitações à liberdade de expressão e à manifestação de pensamento. Como previsto na Constituinte de 1934, a censura dizia respeito apenas aos espetáculos e diversões públicas. Durante a vigência da Constituição de 1946, foi promulgado o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a finalidade de organizar o setor, ausente de legislação própria. Tal documento ainda é o principal a tratar das disposições relativas à comunicação social.

Com a entrada em vigor do Código Brasileiro de Telecomunicações surgiu o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel). Com tais subsídios, estabeleceram-se “as bases para um Sistema Nacional de Telecomunicações e [se autorizou] o Poder Executivo a instituir uma empresa nacional destinada a explorar os troncos constitutivos desse sistema” (RAMOS, 2000, p. 170). Neste sentido, o Código Brasileiro de Telecomunicações determinava que os usos de sinais de rádio para a transmissão dos conteúdos relativos à comunicação eram

enquadrados como serviços de telecomunicação. A telecomunicação abrangia tanto o serviço de radiodifusão quanto o de telefonia.

A partir da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações o setor de telecomunicações foi organizado em regime de monopólio, cujo modelo adotado permaneceu sendo o *trusteeship model*, norte-americano, incorporado nos Estados Unidos mediante o *Communications Act*, regulando tanto as comunicações *stricto sensu* (telefone e telégrafo) quanto a radiodifusão, gênero sob o qual depreendem todos os serviços que utilizam o espectro eletromagnético. Dentre os serviços, destacam-se o rádio (radiodifusão sonora) e a televisão (radiodifusão de sons e imagens) (SCORSIN, 2008, p. 29). Dessa forma, a política de comunicações, até então, tinha como característica principal a adoção da privatização dos meios, ou seja, a iniciativa privada para o mercado de comunicação, a partir do modelo norte-americano.<sup>17</sup>

Em 1964, importante mudança política e institucional prolifera em todo o País: os militares tomam o poder. Com isso, inaugura-se o período chamado de *ditadura civil militar*. Em sua política de segurança nacional, que serviria como base para a unidade nacional e a ascensão do novo governo, foi dada importância especial ao setor das telecomunicações. A repressão militar modificou o enfoque da cobertura televisiva: a inviabilidade da cobertura política independente foi decisiva para o desenvolvimento da cobertura das áreas internacional e econômica, sendo esta de significativa importância para o governo em um momento em que o crescimento da economia brasileira parecia ser definitivo (ABREU, 2003, p. 45).

Tal preocupação com o setor em discussão é importante no momento em que são executados vários programas previstos pela Lei 4.117. Um deles constitui-se na criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL. Criou-se, também, a Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A), empresa estatal que tinha como finalidade o disciplinamento das empresas privadas que atuavam no setor das telecomunicações. A Embratel servia como sua principal subsidiária (RAMOS, 2000, p. 170).

A Carta Política de 1967, que vigorou no período da ditadura civil militar, submeteu os pedidos de concessão dos serviços de radiodifusão e instalação de equipamentos em área de relevância nacional, à apreciação do Conselho de Segurança Nacional, conforme prevê o artigo 90, inciso II, alínea “a”. No que se refere à liberdade de manifestação de pensamento e de

---

<sup>17</sup> Para mais amplas informações sobre a questão política em torno da aprovação da Lei nº 4.117/62 (CBT), ver AMARAL, Roberto. A (des) ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma) prospectiva. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, Cebela, v.1 , n.1, 1994.

expressão, a novidade viria com o acréscimo, em comparação à constituinte anterior, da garantia da liberdade de convicção política e religiosa, nos termos do artigo 150, § 8º. A Emenda nº 01, de 1969, trouxe outra previsão: a proibição da propaganda de preconceitos de religião e publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes (LOPES, 1997, p. 283-284).

Os governos militares preocupavam-se em realizar a política de comunicações para ampliar a rede de comunicação por todo o território nacional, com vistas a atingir a maioria da população brasileira. A rede baseava-se na execução da “doutrina de segurança nacional”, cujo objetivo era centralizar o caráter psicossocial da “comunicação de massas”, no sentido de os meios servir como ferramentas capazes de defender a pátria contra ameaças de inimigos internos ou estrangeiros (SCORSIN, 2008, p. 31) Nessa perspectiva, o modelo de política nacional de telecomunicações brasileiro sustentou-se basicamente por meio de alianças entre os governos militares e as empresas privadas, destinando-se a pulverizar “a opinião pública nacional durante muito tempo, utilizando uma estratégia comunicacional ufanista, diversionista e desmobilizadora”, resultando na censura ideológica extrema (MELO, 1986, p. 30).

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo exclusivo para o tratamento do setor da comunicação social, sobretudo o setor de radiodifusão, capítulo V do Título VIII, intitulado- “Da Ordem Social”, que se estende dos artigos 220 a 224, além, ainda, de alguns dispositivos no corpo da carta constitucional. Isso significou a continuação do monopólio estatal do setor de telecomunicações, cuja competência exclusiva de organizar e prestar os seguintes serviços permaneceu nas mãos da União. O modelo monopolista foi mantido em razão da cautela dos constituintes com a preservação do sistema Telebrás e, por consequência, com a garantia da uniformização da prestação do serviço para todo o território nacional (SCORSIN, 2008, p. 31).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Entre os principais defensores do monopólio estatal do setor de telecomunicações estava o ex-presidente da Telebrás, Almir Vieira Dias, o qual, manifestando-se à Subcomissão da Ciência, Tecnologia e Comunicação da Assembleia Nacional Constituinte afirmou: “O setor de telecomunicações deve, na minha opinião, ser monopólio, e monopólio do Estado. Por quê? Primeiro, porque em um País de dimensões como as do Brasil e com essas diferenças de regiões, necessariamente o empresário por natureza visa ao lucro, ele quer primeiro explorar os mercados mais ricos. E, como citei no passado, os canadenses, quando operavam telecomunicações no País, operavam no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, e muitos outros exemplos somente operavam nas capitais e o interior não tinha absolutamente nada. Também, um outro aspecto importante, são os serviços sociais, que o setor de telecomunicações apresenta. Em dois anos dobramos a rede de telefones públicos, o telefone público é altamente deficitário” (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Ata da 6ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de abril de 1987. Subcomissão da Ciência, Tecnologia e Comunicação, p. 144). Em contrapartida, Roberto Campos manifestou-se contrário ao monopólio estatal do setor de telecomunicações: É natural que os monopolistas defendam o monopólio, entretanto, o monopólio é algo profundamente antidemocrático. Todo monopólio implica numa cassação a alguém do direito

Voltando para análise da leitura normativa, o capítulo destinado à Comunicação Social inicia vedando expressamente qualquer tipo de censura à liberdade de expressão, descrevendo sua amplitude, ao mesmo tempo em que exige respeito aos demais direitos fundamentais capitaneados pelo diploma constitucional. A Constituição determina ao Poder Público, mediante lei federal, algumas tarefas basilares, tais como: classificar e indicar os espetáculos públicos de acordo com sua natureza, faixa etária, local e horário recomendáveis para sua exibição, conforme artigo 220, § 3º, inciso I; estabelecer meios de proteção eficazes para os interesses dos pais e da família em face de programação de rádio e televisão (inciso II); fixar critérios acerca da publicidade de bebidas alcólicas, fumo e demais produtos que contém riscos à saúde (§ 4º), determinar a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação (§ 5º) e maior autonomia para os meios impressos (§ 6º) (PEREIRA JUNIOR, 2011, p. 45).<sup>19</sup>

O artigo 220, ao proibir a censura a qualquer meio de comunicação em seu § 2º, também estabelece limites a esse setor que provém dos próprios direitos fundamentais espalhados pelo diploma constitucional, entre os quais, o previsto no inciso III do § 3º, que ordena a edição de lei federal para garantir os meios legais de defesa do cidadão contra programações e publicidades contrárias ao disposto no artigo 221, que retrata os marcos da programação do rádio e da televisão.<sup>20</sup> O artigo 222 do texto constitucional, por sua vez,

---

de produzir ou servir; todo monopólio implica em violação da livre escolha do usuário. Por isso, sou *in limine* antipático aos monopólios por considerá-los antidemocráticos, além de nos privarem de meios de aferição de eficiência. Serão os Correios e os Telégrafos ou a TELEBRÁS eficientes? Não sabemos, não há que comparar (BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Ata da 6ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de abril de 1987. Subcomissão da Ciência, Tecnologia e Comunicação, p. 144). (SCORSIN, 2008, p. 32).

<sup>19</sup> Art. 220, CF/88. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. § 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 3º - Compete à lei federal: I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada; **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.** § 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso. § 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. § 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

<sup>20</sup> Art. 221, CF/88. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: **I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.**

disciplina o regramento acerca da participação de estrangeiros no setor. Conforme o artigo, somente brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos podem ser concessionários do serviço público de radiodifusão.<sup>21</sup> Por fim, o artigo 223 possui um tratamento normativo referente ao sistema de administração das concessões e permissões relativas ao serviço público de comunicação por radiodifusão, assunto que será analisado mais detalhadamente no decorrer do presente estudo.

Por oportuno, no que se refere ao tratamento aferido pelo legislador constituinte de 1988 para o serviço de comunicação de radiodifusão, importa salientar que, antes, os sistemas de telefonia e radiodifusão estavam sob mesma incidência legal, isto é, ambos eram regidos pelo Código Brasileiro de Telecomunicações e considerados serviços de telecomunicações.

Desta feita, o constituinte de 1988 trouxera o controle estatal de telefonia para o corpo da Constituição em 1995, com a edição da Emenda Constitucional nº 08, cuja finalidade era permitir a privatização dos serviços de telefonia e a entrada de grupos estrangeiros no mercado de telecomunicações, que eram exercidos pela TELEBRAS e, também, pela própria EMBRATEL. Tudo isso ocorreu em obediência ao contexto de ampla reforma do papel do Estado e da abertura dos mercados decorrente da globalização das economias.

Com a divisão normativa realizada pela Carta Política de 1988, o inciso XII, alínea “a” do artigo 21 sofreu alteração considerável: onde, anteriormente, lia-se “a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão dos serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicação” passou-se a observar “a exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, suprimindo a equiparação dantes feita entre os dois serviços” (PEREIRA JUNIOR, 2011, p. 50).

---

<sup>21</sup> Art. 222, CF/88. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002) § 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002) § 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002) § 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002) § 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002) § 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002).

Eriscon Scorsin (2008, p. 26) entende haver uma interdependência setorial e histórica entre os serviços de telecomunicações e os serviços de televisão por radiodifusão, embora o legislador tenha preferido separar o âmbito de atuação dos dois serviços com a EC nº 08/95. Por conta disso, preferiu-se fazer uma análise comparativa de ambos os serviços nos tópicos anteriores.

A divisão possibilitou a reorganização dos dois serviços, distinguindo os serviços de telecomunicações, que teve sua amplitude reduzida para apenas os serviços de telefonia, dos serviços de radiodifusão. Assim, foram criadas a Lei Geral das Telecomunicações e a agência reguladora para o setor, a Agência Nacional de Telecomunicações.<sup>22</sup>

Sobre a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações e os interesses comerciais envolvidos, Venício Lima (2001, p. 120) constata:

Essa nova política favorece a concentração da propriedade porque não impede a propriedade cruzada dos grupos empresariais de telecomunicações, comunicação de massa e informática, e estimula a participação crescente dos *global players*, diretamente ou associados aos grandes grupos nacionais, na medida em que elimina todas as barreiras para a entrada do capital estrangeiro.

Embora existam controvérsias acerca da implantação do regime de monopólio estatal no setor de telecomunicações, ele resistiu e continuou existindo em razão do volume de investimentos necessários à cobertura em território nacional. A necessidade de estabelecimento de padrões técnicos uniformes em relação às redes de telecomunicações e seus equipamentos justificou uma centralização do poder de decisão (FARACO, 2003, p. 31).

Com relação à natureza jurídica e à finalidade da programação prestada pela mídia televisiva, o legislador constituinte originário, no artigo 221, inciso I, dispõe que as emissoras de televisão devem dar preferência a programações educativas, artísticas, culturais e informativas. Nesse esteio, independentemente de ser qualificado ou não como serviço público, a atividade realizada pela televisão comercial aberta fica restrita a essas quatro finalidades.

A globalização econômica, a abertura de mercado, o neoliberalismo e os avanços tecnológicos próprios do setor das telecomunicações tiveram por consequência a mudança do modelo monopolista de regulação e exploração do serviço para o regime de concorrência. A flexibilização dos comandos estatais do setor foi ocasionada pela adoção de um modelo fundado

---

<sup>22</sup> Art. 21, CF/88. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:). Para melhor compreensão do assunto ver MASCARENHAS, 2008, p. 32.

na privatização, mediante o incentivo à iniciativa privada e à entrada de capital estrangeiro para estimular a concorrência entre os agentes econômicos.

Esse novo ambiente de regime de mercado para as telecomunicações não prescinde da atuação do Estado como autor de políticas públicas, mas de regulação setorial própria sobre as regras de mercado. Sendo a exploração do setor feita na forma de monopólio ou de regime de concorrência, importante refletir sobre a necessidade de se manter regras e princípios que disciplinem como será a atuação dos agentes econômicos no mercado (FARACO, 2003, p. 37).

Importante observar que a Emenda Constitucional nº 08/95 trouxe uma mudança jurídica radical quanto à mídia eletrônica (rádio e televisão), pois a radiodifusão foi afastada do setor das telecomunicações. Assim, tal modalidade de serviço ficou fora do âmbito de proteção da Lei Geral de Telecomunicações e, também, das competências da Agência Nacional de Telecomunicações, com exceção dos aspectos técnicos. Contudo, o setor de televisão por assinatura permanece como serviço de telecomunicações, devendo obediência ao respectivo ordenamento.

Não obstante, a evolução das tecnologias de informação a partir da microeletrônica possibilitou a criação de *softwares* e computadores. A ampliação da rapidez de processamento das informações e a instituição de um protocolo de comunicações resultou na criação da Internet. O funcionamento em rede dos computadores foi permitido graças aos avanços tecnológicos. Com a implantação do sistema digital, pode-se dizer que existe uma ligação entre as telecomunicações e as tecnologias de informação, motivo pelo qual “as telecomunicações são apenas uma forma de processamento da informação; as tecnologias de transmissão e conexão estão, simultaneamente, cada vez mais diversificadas e integradas na mesma rede operada por computadores” (CASTELLS, 2005, p. 22).

Ademais, as empresas de telecomunicação são tidas ainda como mediadoras imprescindíveis para a construção de uma agenda pública, haja vista sua interação contínua com as outras mídias digitais, fornecendo insumos informacionais e educacionais relativamente mais confiáveis e verídicos do que as fontes do mundo digital. Sobre a construção da agenda pública e mediática na era da comunicação digital, Lycarião e Sampaio (2016, p. 50) entendem-na como resultado de um modelo interacional a partir de estruturas de poder assimétricas, a qual, ao mesmo tempo em que comporta dimensões previsíveis, resultados de processos estruturais, assume dimensões imprevisíveis de agendamento, obtido por meio de processos não estruturais, que ocorrem em razão de mudanças nas formas de viver da própria sociedade.

Outro fator advindo da evolução tecnológica foi a criação de novas formas de utilização do espectro eletromagnético, ou seja, o espaço completo de todas as possíveis frequências da radiação eletromagnética. As várias ondas eletromagnéticas, como a radiodifusão convencional, a transmissão direta via satélite, o micro-ondas, a telefonia celular digital, dentre outras, assim como a utilização de cabos coaxiais e fibras óticas, promovem uma diversidade e versatilidade de tecnologias de transmissão de informações, possibilitando, conseqüentemente, a criação de uma rede integrada de comunicação entre usuários de unidades móveis (CASTELLS, 2005, p. 82).

Todas essas transformações no setor das telecomunicações e na radiodifusão necessitam de modelos regulatórios mais aprimorados e convergentes com a nova realidade. A legislação, ao invés de coibir o crescimento das tecnologias, deve maximizá-lo, a ponto de trazer seus benefícios para a proteção dos direitos fundamentais no campo das comunicações e, principalmente, para todos os consumidores e cidadãos incluídos nesse novo mercado (SCORSIM, 2008, p. 35).

Jeffrey Hart (2003, p. 13-14) ensina que a convergência digital coloca diversas questões difíceis para diferentes formas de regulação nas indústrias associadas à televisão por radiodifusão. Regimes regulatórios separados e diversos foram adotados por vários países democráticos para a consecução de conteúdo, radiodifusão, telecomunicações e computação. O autor continua chamando a atenção para o fato de a convergência digital dispor os limites entre essas indústrias, sendo necessário repensar acerca de sistemas regulatórios diferentes para cada setor.

Dessa forma, é importante refletir sobre a urgência de um modelo regulatório que englobe todas as peculiaridades pertencentes à mídia eletrônica e, principalmente, as novas mídias digitais, cujo foco central seja a inclusão de todos os atores envolvidos nesse processo, o Estado, a sociedade e os agentes econômicos. Contudo, a realidade normativa do ordenamento jurídico brasileiro mostra-se deficiente quanto a essas novas tecnologias, como discutir-se-á no decorrer do trabalho.

### **3.2 O procedimento para outorga de concessões e permissões para o serviço público de radiodifusão de sons e imagens**

No sistema brasileiro de radiodifusão, a atividade informativa dos meios de comunicação de massa, sobretudo a televisão, opera por meio de concessões públicas. Para



executar o serviço público de radiodifusão, as emissoras necessitam de autorização do Estado, nas modalidades de concessão e permissão. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, inciso XII, alínea “a”, e no artigo 223, estabelece a competência da União para explorar os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, ou seja, a mídia televisiva.

As atividades econômicas reconhecidas como serviços públicos não fazem parte da esfera do comércio privado. São compreendidas por meio da ideia de *res extra commercium* — serviços inegociáveis, integrantes do domínio econômico público e titularizados pelo Estado. Ao reconhecê-las como serviços públicos, o Estado as retira do domínio econômico privado, assumindo-as sob sua titularidade, e atribui-lhes uma disciplina jurídica própria, conforme o artigo 175 da Carta Política de 1988 (ARAÚJO, 2015).

Quando os serviços públicos de radiodifusão são concedidos para as concessionárias, isto é, emissoras de televisão, o que se transfere é a execução do serviço. A titularidade, por sua vez, permanece sob a competência da União. Os particulares possuem a responsabilidade de prestar o exercício do serviço público adequadamente, com vistas a atender o interesse da sociedade em ter uma informação de qualidade.

No tocante aos requisitos necessários para a outorga do benefício da concessão às emissoras de rádio e televisão, a Constituição Republicana, novamente no artigo 175, prevê a necessidade de licitação para que seja realizada a prestação do serviço público, em virtude de sua prescrição ter sido estendida a essa modalidade de serviço pelo Decreto nº 1720/95, que alterou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. A partir dessa previsão, as outorgas de radiodifusão só poderiam ser feitas, portanto, mediante licitação.<sup>23</sup>

As finalidades da licitação são garantir a todos os particulares a possibilidade de disputar, em igualdade de condições, as contratações do poder público, bem como permitir aos entes estatais a seleção da proposta mais vantajosa. De um lado, a concorrência para a seleção da proposta mais vantajosa protege o interesse e os recursos públicos e promove a eficiência da

---

<sup>23</sup> Art. 175, CF/88. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Decreto 1.720/95, Art 1º Os arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 28, 29, 30, 32, 36 e 37 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. As outorgas para exploração dos serviços de radiodifusão serão precedidas de processo seletivo, por meio de edital, observadas as disposições deste Regulamento e das normas pertinentes.

atividade administrativa. Por outro, a abertura dos contratos do Estado à concorrência pública atende às normas da isonomia — por proporcionar a todos a possibilidade de disputar os contratos públicos em igualdade de condições e por tratar de forma equânime os participantes da licitação — e da impessoalidade, por evitar qualquer favorecimento, parcialidade, discriminação, arbítrio ou favoritismo indevidos em prol de determinado participante, garantindo, portanto, tratamento isonômico a todos (MELLO, 2011, p. 530-531)

A exigência constitucional de prévia licitação evita o viés pessoal das concessões e permissões de serviços públicos, isto é, o Estado confia a prestação do serviço a determinada empresa, considerada a mais apta a exercer aquela atividade, em confronto com as outras concorrentes. Por esse motivo, as outorgas não podem ser transferidas direta ou indiretamente.

A previsão constitucional de exigência do procedimento licitatório para o fornecimento das concessões para a execução do serviço público de radiodifusão foi regulamentada pela Lei nº 8.888/93, que estendeu a concessão pelo Decreto 2.108/96 e pelo Decreto 1720/1995, o qual alterou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, antes regulado pelo Decreto 52.795/63. Desse modo, foram previstas regras para a concessão do serviço de radiodifusão, que adotam o tipo de *técnica e preço*.<sup>24</sup>

No ato de apresentação da proposta técnica, os participantes da licitação devem indicar o tempo de programação destinado à transmissão de programas educativos; serviço jornalístico e noticioso; programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a ser produzidos no município de outorga, programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a ser produzidos por órgão que não tenha qualquer relação direta ou indireta com as empresas ou entidades que farão a execução dos serviços de radiodifusão. Na proposta de preço, os competidores deverão indicar o valor referente à proposta de pagamento pela outorga, observando o preço mínimo indicado pelo edital correspondente. A empresa vencedora é determinada por meio da atribuição de pontuação e peso a cada um dos itens das propostas

---

<sup>24</sup> Decreto 2.180/96. Art. 1º Os serviços de radiodifusão, compreendendo a transmissão de sons (radiodifusão sonora) e a transmissão de sons e imagens (televisão), a serem direta e livremente recebidas pelo público em geral, obedecerão aos preceitos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, do Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, deste Regulamento e das normas baixadas pelo Ministério das Comunicações, observando, quanto à outorga para execução desses serviços, as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

**Parágrafo único.** Os serviços de radiodifusão obedecerão, também, às normas constantes dos atos internacionais em vigor e dos que no futuro se celebrarem, referendados pelo Congresso Nacional. Art. 10. A outorga para execução dos serviços de radiodifusão será precedida de procedimento licitatório, observadas as disposições legais e regulamentares.

técnicas e de preço, e as propostas específicas por ela elaboradas são adicionadas ao contrato celebrado com o término do procedimento licitatório (ARAÚJO, 2015, p. 261).<sup>25</sup>

Portanto, as emissoras de rádio e televisão aberta exercem sua atividade por meio de concessões de um serviço público outorgadas por contrato, pela União, pelo *prazo determinado* de 15 anos para as emissoras de televisão. Quanto ao procedimento de outorga do serviço público, Lima pontua (2006, p. 56):

Até a Constituição de 1988 o direito de outorga era exclusivo do Poder Executivo. O processo começava no Ministério das Comunicações, que emitia um ato de outorga, que depois era enviado diretamente ao presidente da República, que assinava. Depois de 88, por uma reivindicação liderada pela Federação Nacional dos Jornalistas, o poder de outorga passou a ser compartilhado pela União com o Poder Legislativo. Ou seja, o processo de concessão, hoje, "começa no ministério, vai para a Secretaria de Relações Institucionais, depois vai para o Congresso. Na Câmara, entra na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), e de lá vai para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que tem poder terminal sobre a confirmação da outorga. Por lá, passam todos os processos. Depois da Câmara, o processo ainda segue para o Senado, onde passa por comissões similares, para só depois receber a autorização de funcionamento.

<sup>25</sup> Decreto nº 52.795/63. Art. 28 - As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações: (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)

b) 12 - na organização da programação: (Redação dada pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)

c) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso; (Incluído pelo Decreto nº 88.067, de 26.1.1983)

Art. 16. As propostas serão examinadas e julgadas em conformidade com os quesitos e critérios estabelecidos neste artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) § 1º Para a classificação das propostas, serão considerados os seguintes critérios, conforme ato do Ministério das Comunicações: (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012) a) tempo destinado a programas educativos - máximo de vinte pontos; (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012) b) tempo destinado a serviço jornalístico e noticioso - máximo de vinte pontos; (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012)

c) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos no município de outorga - máximo de trinta pontos; e (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012)

d) tempo destinado a programas culturais, artísticos, educativos e jornalísticos a serem produzidos por entidade que não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas ou entidades executoras de serviços de radiodifusão - máximo de trinta pontos.

§ 5º A classificação das proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada da valoração obtida pela aplicação do disposto nos §§ 1º a 4º deste artigo e da valoração da proposta de preço pela outorga, de acordo com os pesos preestabelecidos no edital, observado o que segue: (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) I - o critério de gradação para a valoração do preço pela outorga será estabelecido em edital, de modo objetivo, vedada a comparação entre propostas, determinando pontuação máxima de cem pontos; (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) II - para os serviços enquadrados no Grupo A, o peso relativo à valoração obtida pela aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo preponderará sobre o peso relativo à valoração obtida pelo preço pela outorga; (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) III - para os serviços enquadrados no Grupo B, os pesos relativos à valoração obtida pela aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo e à valoração obtida pelo preço pela outorga serão equivalentes; (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) IV - para os serviços enquadrados no Grupo C, o peso relativo à valoração obtida pelo preço pela outorga preponderará sobre o peso relativo à valoração obtida pela aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) § 6º Será desclassificada a proposta que contiver oferta de pagamento de valor inferior ao mínimo fixado em edital. (Redação dada pelo Decreto nº 2.108, de 24.12.1996) § 9º Os termos da proposta da entidade licitante e os preceitos e obrigações dispostos no art. 28 constarão do contrato de concessão ou permissão. (Redação da pelo Decreto nº 7.670, de 2012)

No que tange à renovação das concessões, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, Decreto nº 52.795/63, prevê que o direito à renovação advém da obediência, pela emissora concessionária do serviço, das exigências legais, bem como das finalidades educacionais, culturais e morais a que esteve obrigada, em virtude de o próprio regulamento priorizar a finalidade educativa da programação oferecida pela emissora. A renovação será conferida por prazo igual ao da concessão, podendo ocorrer renovações progressivas.

A Constituição Federal também determina, no parágrafo 1º do artigo 223, que os atos de outorga e renovação das concessões de serviços de radiodifusão de sons e imagem devem contar, além da apreciação do Poder Executivo e do Ministro das Comunicações, com a participação do Congresso Nacional. O Congresso passou a ter poder de chancela, sendo necessária a aprovação da maioria simples dos parlamentares presentes na sessão que vota a matéria.

Uma vez concedida, a não renovação da concessão de radiodifusão fica subordinada à votação do *quantum* de dois quintos dos congressistas das duas casas legislativas, conforme dispõe o artigo 223, § 2º da Carta Política de 1988. Segundo Pereira Junior (2011, p. 46), essa medida seria explicada pela recém-inaugurada via democrática e do receio de investidas abusivas dos gestores do Poder Público, interessados em silenciar e limitar as empresas de comunicação quando discrepantes de seus interesses.

Não obstante, as normas previstas no Decreto que orienta o regulamento dos Serviços de Radiodifusão, bem como a própria Constituição, ao tratar da renovação e do cancelamento das concessões, disciplinam uma situação privilegiada para as concessões de rádio e televisão em comparação com os demais contratos de prestação de serviços públicos. Com relação ao cancelamento das concessões desse tipo de serviço público Lopes (1997, p. 296) pondera:

Um dos principais embaraços à instauração de uma verdadeira política pública de comunicação social, voltada ao atendimento dos requisitos democráticos da comunicação, é a norma contida no § 4º do artigo 223 da Constituição Federal, que vincula o “cancelamento” da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, a decisão judicial.

O poder concedente, isto é, a própria Administração Pública, de maneira distinta do tratamento consubstanciado para outras formas de concessão de serviço público, não possui a prerrogativa de interromper os contratos de concessão quando julgar que houve descumprimento de normas que disciplinam a prestação do serviço. O cancelamento antes de

vencido o prazo para conclusão do serviço requer a participação do Poder Judiciário, que funcionará como partícipe central no procedimento, pois será o responsável por proferir a palavra final no que diz respeito ao cancelamento da concessão.

Nessa perspectiva, o sistema de concessão dos serviços públicos de radiodifusão apresenta-se como exceção ao panorama legal de tais serviços, em virtude da peculiaridade que diz respeito ao seu cancelamento, que se traduz na presença do Poder Judiciário.

Além disso, segundo o Minicom, a legislação assegura a continuação do funcionamento das empresas mesmo após o vencimento de suas concessões, desde que a renovação das outorgas tenha sido solicitada dentro do prazo. Assim, as concessões serão mantidas em caráter precário até que o Congresso Nacional pronuncie-se sobre sua renovação, conforme artigo 9º, do Decreto nº 88.066/93, com exceção da hipótese do artigo 4º, quando a concessionária já tiver requerido a renovação da forma devida e com a documentação hábil. Nesse caso, se o Congresso não decidir sobre o pedido, a renovação será automática.<sup>26</sup>

É claro que as emissoras não podem ser prejudicadas diante da demora atribuída ao Poder Público. Contudo, na prática, a interpretação dos dispositivos legais acima destacados transforma a concessão quase que em regime de propriedade. A utilização do espectro radioelétrico permanece irrestrita, sendo prorrogado de forma praticamente automática. O que é mais grave nesse regime é sua apresentação altamente prejudicial à competição e à própria independência dos meios de comunicação.

Corroborando ainda mais esse cenário, sob o pretexto de “desburocratizar” os processos de outorga, o presidente Michel Temer editou a Medida Provisória nº 747, em setembro de 2016, sancionada pelo Congresso Nacional em março de 2017, como lei nº 13.424/2017, permitindo, dentre outras coisas, anistia nos prazos de renovação. A lei altera o artigo 4º da Lei nº 5.785/72. Agora, o concessionário que perder o prazo para pedir a renovação, ainda terá 90 dias para fazê-lo. Ou seja, aquelas emissoras que perderam o prazo para renovar a concessão e cuja licença já havia cancelada pelo Executivo justamente por conta do atraso,

---

<sup>26</sup> Decreto nº 80.066/93, art. 4º: Havendo a concessionária ou permissionária requerido a renovação na forma devida e com a documentação hábil, ter-se-á o pedido como deferido, se o órgão competente não lhe fizer exigência ou não decidir sobre o pedido até a data prevista para o término da concessão ou permissão.

Art. 9º: Caso expire a concessão ou permissão, sem decisão sobre o pedido de renovação, o serviço poderá ser mantido em funcionamento, em caráter precário, excluída a hipótese do artigo 4º desde Decreto.

terão nova chance de continuar com seus canais funcionando, caso o Congresso Nacional não tenha se manifestado e revogado a concessão.<sup>27</sup>

Essa manobra foi feita, segundo o presidente Temer e o presidente da Abert, Paulo Tonet Camargo, para facilitar o processo de renovação das outorgas, conferindo mais autonomia às emissoras. Entretanto, se a própria emissora não se preocupou em fazer o pedido para renovar sua concessão, o mais sensato seria o Poder Público abrir novos processos de licitação, para que outras empresas ou atores pudessem participar da disputa por um espaço no espectro eletromagnético.

Novamente, o que se observa é a continuação da utilização das concessões como moedas de troca política, pois, com essa lei, “o governo Temer” “facilitará” a vida de antigos radiodifusores, para que eles voltem a operar, agora “dentro da lei”. A mesma anistia foi concedida também para as rádios comunitárias, após muita pressão no governo, sobretudo da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), porque a proposta inicial de Temer era conceder o benefício apenas às comerciais (BARBOSA, 2017, *online*).

O Decreto 52.795/1963, que regulamentou o Código Brasileiro de Telecomunicações, impõe o impedimento de um sócio de uma empresa controladora de serviços de radiodifusão (em qualquer modalidade) ser também integrante de quadro societário de outra outorga para prestação do mesmo serviço na localidade. De outra forma, é vedada a possibilidade de uma mesma pessoa ou empresa ser dona de duas emissoras do mesmo serviço no espaço de atuação do veículo. Entretanto, essa vedação é desrespeitada frequentemente por meio do uso de diferentes pessoas nos quadros de acionistas das emissoras, como se verifica na presença das emissoras Record e RecordNews, ambas pertencentes ao mesmo grupo, em algumas cidades (*MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL*, 2017).

Em relação a mudanças no corpo de acionistas das concessionárias, como fusões ou aquisições, o Minicom e a ANATEL figuram como responsáveis por monitorar atos de

---

<sup>27</sup> Art. 1º, Lei 13.424/2017: Art. 1º O art. 4º da Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º As entidades que desejarem a renovação do prazo de concessão ou permissão de serviços de radiodifusão deverão dirigir requerimento ao órgão competente do Poder Executivo durante os doze meses anteriores ao término do respectivo prazo da outorga.

§ 1º Caso expire a outorga de radiodifusão, sem decisão sobre o pedido de renovação, o serviço será mantido em funcionamento em caráter precário.

§ 2º As entidades com o serviço em funcionamento em caráter precário mantêm as mesmas condições dele decorrentes. § 3º As entidades que não apresentarem pedido de renovação no prazo previsto no *caput* deste artigo serão notificadas pelo órgão competente do Poder Executivo para que se manifestem no prazo de **noventa dias**, contado da data da notificação. (grifo nosso)

controle e concentração de propriedade. Contudo, ficam de mãos atadas, pois não podem autorizar ou vetar operações para além do previsto em lei. Recentemente, o governo Michel Temer editou o Decreto nº 9.138/2017, extinguindo o artigo 90 do Decreto nº 52.795/63, que condicionava a transferência direta ou indireta de concessão ou permissão à anuência prévia do governo federal, bastando apenas a edição de um Decreto presidencial acompanhado de instrução processual prévia feita pelo Minicom (*MEDIA OWNERSHIP MONITOR BRASIL, 2017, online*).<sup>28</sup>

Dessa forma, enquanto o sistema de concessões possui regulamento próprio para proteger o interesse público e garantir ao cidadão a lisura da concretização dos serviços públicos, com base em parâmetros legais executados mediante concessão, permissão ou autorização, em matéria de radiodifusão, a esfera de atuação do Poder Público ficou reduzida diante das concessionárias. A força do *lobby* das emissoras de comunicação e o receio do legislador constituinte de eventuais abusos políticos pelos detentores do poder após o longo período ditatorial influenciou esse regime de exceção e privilégio para essa modalidade de serviço (PEREIRA JUNIOR, 2011, p. 47).

Da forma como foi disciplinado o panorama das concessões relativas ao serviço público de radiodifusão, resta evidente que as concessões beneficiam interesses particulares e econômicos em detrimento do próprio interesse público. Tal sistema também facilita manobras políticas com o desiderato de desviar a titularidade do concessionário, pois, conforme estabelecem o artigo 54 da Constituição Republicana e o artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações, é proibida a participação de parlamentares na gestão de empresas concessionárias de serviço público.

Ao arrepio da legislação, muitas das autoridades públicas, por vezes, são donas ou controladoras, embora mediante terceiros que lhes sejam subordinados, de concessionárias que prestam o serviço de radiodifusão, ludibriando a finalidade da lei, assunto objeto do tópico seguinte do presente trabalho.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Decreto nº 52.795/63, art. 90: Art. 90. A transferência da concessão ou da permissão será autorizada: (Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017)

I - Quanto aos serviços de radiodifusão sonora, por meio de Portaria do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e (Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017)

II - Quanto aos serviços de radiodifusão de sons e imagens, por meio de Decreto do Presidente da República, que será precedido de instrução processual a ser efetivada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. (Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017)

<sup>29</sup> Consoante dados levantados de uma pesquisa realizada recentemente com cerca de 3.315 concessões de emissoras de radiodifusão brasileira, 37% do total (aproximadamente 1.220 emissoras) são exploradas por políticos filiados ao PFL. Membros do PMDB aparecem em segundo lugar no *ranking*, sendo sócios de 17,5% das

### 3.2.1 Deficiências na legislação e a presença das elites políticas

Com relação à presença das elites políticas, pode-se observar a presença de vários parlamentares, em exercício de mandato eletivo, exercendo a função de donos, gestores ou acionistas de empresas privadas prestadoras do serviço de radiodifusão, situação essa que viola, expressamente, o disposto no artigo 54, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Esse fenômeno é intitulado como *coronelismo eletrônico*.<sup>30</sup>

O termo diz respeito ao uso político de meios de comunicação, notadamente a televisão, por grupos familiares das elites políticas locais, sobretudo membros do Poder Legislativo. A terminologia é empregada fazendo uma analogia ao modo de atuação dos antigos coronéis e das lideranças oligárquicas regionais que caracterizavam o coronelismo no período imperial e na primeira República.

Ao arripio da legislação, muitas das autoridades públicas, por vezes, são donas ou controladoras, embora mediante terceiros que lhes sejam subordinados, de concessionárias que prestam o serviço de radiodifusão, ludibriando a finalidade da lei. A previsão normativa do artigo 54 do texto constitucional proíbe a participação de parlamentares na gestão, ou na intermediação, de empresas concessionárias do serviço público de comunicação na modalidade radiodifusão. Porém, mesmo com essa vedação, existem vários indícios da utilização de emissoras de rádio e televisão por políticos “no exercício do mandato eletivo”, ou, pelos

---

emissoras. Em seguida aparece o PPB com 12,5%, o PSDB e o PSB empatados com 6,25% das empresas. Os demais partidos que foram alvo da pesquisa não superam 5% do total. Na época do governo de Fernando Henrique Cardoso, a título ilustrativo, a base aliada dominava cerca de 73,75% do total de emissoras de radiodifusão do país. (MENDES, 2006. Disponível em: <http://www.cinform.com.br/imprimir.php?var=1080053816>. Acesso em: 12.jun.2016).

<sup>30</sup> Segue lista detalhada de todos os parlamentares denunciados pelo MPF, que possuem relação com empresas candidatas à exploração do serviço de radiodifusão: **Deputados Federais:**

1. Adalberto Cavalcanti Rodrigues, PTB-PE; 2. Afonso Antunes da Motta, PDT-RS; 3. Aníbal Ferreira Gomes, PMDB-CE; 4. Antônio Carlos Martins de Bulhões, PRB-SP; 5. Átala Freitas Lira, PSB-PI; 6. Bonifácio José Tamm de Andrada, PSDB-MG; 7. Carlos Victor Guterres Mendes, PMB-MA; 8. César Hanna Halum, PRB-TO; 9. Damião Feliciano da Silva, PDT-PB; 10. Dâmina de Carvalho Pereira, PMN-MG; 11. Domingos Gomes de Aguiar Neto, PMB-CE; 12. Elcione Therezinha Zahluth Barbalho, PMDB-PA; 13. Fábio Salustino Mesquita de Faria, PSD-RN; 14. Felipe Catalão Maia, DEM-RN; 15. Felix de Almeida Mendonça Júnior, PDT-BA; 16. Jaime Martins Filho, PSD-MG; 17. João Henrique Holanda Caldas, PSB-AL; 18. João Rodrigues, PSD-SC; 19. Jorginho dos Santos Mello, PR-SC; 20. José Alves Rocha, PR-BA; 21. José Nunes Soares, PSD-BA; 22. José Sarney Filho, PV-MA; 23. Júlio César de Carvalho Lima, PSD-PI; 24. Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi, PMDB-SP; 25. Luiz Gionilson Pinheiro Borges, PMDB – AP; 26. Luiz Gonzaga Patriota, PSB-PE; 27. Magda Mofatto Hon, PR-GO; 28. Paulo Roberto Gomes Mansur, PRB-SP; 29. Ricardo José Magalhães Barros, PP-PR; 30. Rodrigo Batista de Castro, PSDB-MG; 31. Rubens Bueno, PPS-PR; 32. Soraya Alencar dos Santos, PMDB-RJ; **Senadores:** 33. Acir Marcos Gurgacz, PDT-RO; 34. Aécio Neves da Cunha, PSDB-MG35. Edison Lobão, PMDB-MA 36. Fernando Affonso Collor de Mello, PTB-AL; 37. Jader Fontenelle Barbalho, PMDB-PA; 38. José Agripino Maia, DEM-RN; 39. Roberto Coelho Rocha, PSB-MA; 40. Tasso Ribeiro Jereissati, PSDB-CE. (2015, *online*).



próprios congressistas, em seu benefício pessoal e interesse privado, desde o início dos anos 80.

Não obstante, o que confere legitimidade jurídica a essa relação, presente o fato de que parlamentares são beneficiários diretos de outorgas, é novamente a interpretação tendenciosa e equivocada da norma levada a efeito pelo Ministério das Comunicações, segundo a qual, as regras do artigo 54 não se aplicam às concessões de radiodifusão, em virtude de não existir “favor decorrente de contrato de pessoa jurídica de direito público”. Ademais, tampouco restaria violado o disposto no artigo 38, parágrafo único, do CBT, que traz a proibição do exercício da 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, se o parlamentar for apenas quotista ou dono da empresa de radiodifusão, mas sem poderes de direção ou gerência (CARAJELESCOV, 2016, p. 263).

Nessa perspectiva, as concessões de serviço público de rádio e de televisão designam uma das áreas de interseção mais visível do Estado com o grande setor das comunicações. A consolidação sistêmica de normas legais e procedimentos burocráticos tornou possível que, ao longo do tempo, as concessões se transformassem em um espaço privilegiado onde os interesses estatais, bem como os interesses privados de pessoas ou grupos políticos, disfarçados de interesse público, fossem negociados e preservados.

Um exemplo dessa interconexão de interesses com a exploração do serviço público em estudo é o fenômeno chamado de *coronelismo político*, prática de barganha política que se mantém como uma das principais características da radiodifusão brasileira desde meados do século vinte (LIMA, 2010, *online*).

Por oportuno, antes de tratar especificamente acerca de como funciona o coronelismo eletrônico, importante trazer à discussão as origens do termo e suas implicações na política de concessões.

A palavra *coronelismo* tem sua origem no estudo elaborado por Victor Nunes Leal, que analisava as práticas políticas brasileiras na época Imperial e no começo da República, em seu ensaio crítico “*Coronelismo, Enxada e Voto*”, cuja primeira edição foi publicada pela Revista Forense, em 1949.

Desde os tempos imperiais até a consagração da Nova República, essa prática de cunho político-social que ocorria no meio rural e nas pequenas cidades das províncias, possibilitou o exercício do controle político do município por lideranças locais mediante um

controverso sistema de compromissos e troca de favores durante a Primeira República (1889-1930). Assim, o coronelismo configura um produto de mandonismo em que uma elite, notadamente o proprietário rural de terras, controla os meios de produção.

Segundo pontua Leal (1980, p. 11-14), o coronelismo era um aspecto local da dominação política, das lutas e dos entendimentos políticos, embora refletisse nos círculos mais amplos e conferisse, por suas características, uma tonalidade própria a toda a vida política do país.

Essa patologia que dominou a conjuntura política da República Velha encontra suas condições ideais de funcionamento num país de população primordialmente rural, como já destacado, na esfera de um poder central pertencente a um Estado fortalecido pelas elites, de municípios isolados e controlados por esse poder central, e, na introdução de instituições representativas na política local.

O coronelismo eletrônico, por outro lado, é uma prática que exige o compromisso da participação recíproca tanto do poder concedente como do concessionário que recebe a outorga e explora o serviço público. É um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século XX, que resulta, dentre outros motivos, da opção que a União fez, ainda na década de 1930, pelo modelo que autoriza a outorga a empresas privadas do exercício dos serviços públicos de rádio e televisão (LIMA, 2010, *online*).

A prática é resultado, ainda, das profundas e significativas alterações que ocorreram na política brasileira com a progressiva centralidade da mídia iniciada durante os anos de regime militar, em virtude de ser o espaço de conexão do governo com a opinião pública.

Lima (2010, *online*) infere que a natureza teórica do coronelismo eletrônico tem sido objeto de controvérsia nas ciências sociais, tendo em vista carecer de reflexão conceitual, além de padecer frequentemente de uma série de equívocos e imprecisões no campo da comunicação. Apesar disso, o autor acredita que o fenômeno de alcunha “coronelismo eletrônico” ainda guarda características e mantém traços comuns com o sistema de denominação e de relações políticas originalmente estudado por Nunes Leal na Primeira República, que justificam seu uso.

A partir de tal controvérsia acerca dos usos e disseminações da categoria coronelismo eletrônico, interessam à presente pesquisa as relações de troca, barganhas e acordos políticos. Embora possuam nomenclatura semelhante, existem algumas distinções

consideráveis entre o tradicional fenômeno do coronelismo e o coronelismo eletrônico. Nas palavras de Costa e Brener (1997, p. 29-53):

Se as raízes dos velhos coronéis remontam ao Império, os coronéis de agora emergiram principalmente a partir do regime militar. Os primeiros são expressão de um Brasil predominantemente rural, enquanto os novos coronéis são atores políticos de um país majoritariamente urbano. O coronel de hoje mantém práticas típicas do antigo coronel, como usar a sua influência junto ao governo para arranjar emprego para os apadrinhados ou levar obras e melhoramentos para as suas bases eleitorais, mas mudou muito a forma de fazer política. Se antes os métodos de cabala de votos se resumiam às instruções dadas aos cabos eleitorais e aos comícios, é inegável que a televisão se tornou um novo e decisivo cenário da batalha política estadual e municipal.

Conforme distinção feita acima, a prática do coronelismo eletrônico, os vínculos históricos que sempre existiram entre as emissoras de rádio e televisão e as oligarquias políticas locais e regionais, aumentam as possibilidades de que um número cada vez maior de concessionários e terceiros que os representem seja eleito para cargos políticos.<sup>31</sup>

Importante esclarecer que a continuidade dessa prática depende não só da existência de brechas legais que possibilitem o uso das concessões, mas também da exploração delas por políticos no exercício de mandato eletivo. Trata-se, portanto, de uma prática política de face dupla (LIMA, 2008, p. 28).

A abertura encontrada no sistema que orienta a prática das concessões dos serviços de radiodifusão, mormente os serviços da mídia televisiva, é aquela que prevê a obrigatoriedade de processo licitatório para a autorização da concessão. Em que pese a importância de tal marco legal, a imposição da licitação prevista por ele abrangia apenas as emissoras de radiodifusão *comercial*, isto é, as outorgas de concessões de radiodifusão educativa ficam dispensadas do procedimento licitatório.

Tal precedente foi introduzido em 1967, na época do regime militar, quando da assinatura do primeiro texto legal que disciplinava a diferença entre radiodifusão e radiodifusão educativa, o Código Brasileiro de Telecomunicações. Este diploma infraconstitucional prevê a

---

<sup>31</sup> São vários os exemplos que existem de coronelismo eletrônico no Brasil. Um deles é o grupo do qual fazem parte a TV Bahia (afiliada da Rede Globo) e o jornal Correio da Bahia, controlado pela família Magalhães, do atual prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, e do ex-governador da Bahia, senador e ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães. Outro exemplo famoso é o do grupo Arnon de Mello, que possui a TV Gazeta Alagoas (afiliada da Rede Globo), o jornal Gazeta de Alagoas e a emissora de rádio FM Gazeta 94, liderado pelo ex-presidente e agora senador Fernando Collor de Mello. Ademais, o grupo Massa (afiliada do SBT no Paraná), do apresentador Carlos Massa, cujo filho, Ratinho Filho, foi deputado estadual e federal, o grupo RBA de Comunicação, que possui o jornal Diário do Pará e a TV Tapajós (afiliada da Globo no Pará) e pertence ao senador Jader Barbalho e sua família. (QUEM controla a mídia no Brasil, 2017, *online*). Disponível em: <https://rsf.org/pt/noticia/oligopolios-de-midia-controlados-por-poucas-familias-reporteres-sem-fronteiras-e-o-intervozes-lancam>. Acesso em: 05 jan. 2018.

obrigatoriedade da licitação para a abertura de concessão dos serviços públicos da modalidade em apreço. Todavia, o § 2º do artigo 14 do Decreto-Lei nº 236/1967 determinou que as emissoras de rádio e televisão estariam dispensadas da exigência prevista pelo artigo 34 do CBT, caso ofertassem programações de cunho educativo. A exceção do aludido procedimento foi confirmada também pelo Decreto nº 1.720/95, em seu artigo 13, inciso XV, § 2º. O Decreto 2.108/96 alterou, ainda, o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, Decreto 52.795/63, que consagra o mesmo procedimento (LIMA, 2008, p. 29).<sup>32</sup>

Após a abertura prevista nos decretos citados, em agosto de 2002, uma série de reportagens investigativas feitas pela Folha de São Paulo mostrava pormenorizadamente como essa abertura havia possibilitado ao governo de Fernando Henrique Cardoso, mormente quando era ministro das Comunicações, e ao ex-deputado Pimenta da Veiga, a continuar praticando o coronelismo eletrônico, ao distribuir concessões de TVs educativas a políticos aliados. Nesse esteio, em junho de 2006, houve outra publicação da Folha de São Paulo colocando em evidência que também o ex-presidente Lula outorgou serviços de televisão e rádio educativas a políticos de vários partidos (LOBATO, 2006, *online*).<sup>33</sup>

Bercovici e Seelaender (2016, p. 16) afirmam que a concessão de serviços de radiodifusão a uma minoria privilegiada de indivíduos próximos a pessoas ligadas ao governo elimina por completo o pluralismo do espaço comunicativo exigido pelo texto constitucional. No lugar de se ter uma pluralidade de vozes distintas e concorrentes, tem-se, na verdade, um repertório de ideias idêntico e assemelhado.

---

<sup>32</sup> Art. 14, Decreto-Lei nº 236/67: Somente poderão executar serviço de televisão educativa: a) a União; b) os Estados, Territórios e Municípios c) as Universidades Brasileiras; d) as Fundações constituídas no Brasil, cujos Estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações.

§ 2º - A outorga de canais para a televisão educativa não dependerá da publicação do edital previsto do artigo 34 do Código Brasileiro de Telecomunicações.

Art. 13. Decreto nº 1.720/95: O edital será elaborado pelo Ministério das Comunicações, observados, no que e quando couber, dentre outros, os seguintes elementos e requisitos necessários à formulação das propostas para a exploração do serviço: XV - Nos casos de concessão, minuta do respectivo contrato, contendo suas cláusulas essenciais. § 2º: Não dependerá de edital a outorga para execução de serviço de radiodifusão por pessoas jurídicas de direito público interno e por entidades da administração indireta instituídas pelos Governos Estaduais e Municipais, nem a outorga para a execução do serviço com fins exclusivamente educativos.

<sup>33</sup> Para informações detalhadas sobre as práticas do coronelismo eletrônicas citadas acima, segue reportagem da Folha de São Paulo: O governo Lula reproduziu uma prática dos que o antecederam e distribuiu pelo menos sete concessões de TV e 27 rádios educativas a fundações ligadas a políticos. (...) Entre políticos contemplados estão os senadores Magno Malta (PL-ES) e Leonel Pavan (PSDB-SC). A lista inclui ainda os deputados federais João Caldas (PL-AL), Wladimir Costa (PMDB-PA) e Sila Câmara (PTB-AM), além de deputados estaduais, ex-deputados, prefeitos e ex-prefeitos. Em três anos e meio de governo, Lula aprovou 110 emissoras educativas, sendo 29 televisões e 81 rádios. Levando em conta somente as concessões a políticos, significa que ao menos uma em cada três rádios foi parar, diretamente ou indiretamente, nas mãos deles. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79613.shtml>>. Acesso em: 20.jun.16

Diante desse cenário, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, em junho de 2015, a Ação Penal nº 530, movida pelo Ministério Público Federal, contra o deputado Marçal Gonçalves Leite Filho, do PMDB-MS, em virtude de o parlamentar ter omitido ao Ministério da Cultura o fato de ser o real proprietário de uma empresa de radiodifusão. Na ação penal, o deputado foi acusado de falsidade ideológica, em razão de ter contratado terceiros para constar como donos da empresa concessionária, que teria ganhado uma licitação pela outorga do serviço de radiodifusão em Dourados, Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2015).<sup>34</sup>

Com base nesse precedente, treze organizações de sociedade civil protocolaram, em novembro do mesmo ano, representação no Ministério Público Federal contra trinta e dois deputados federais e oito senadores sócios de emissoras de rádio e televisão. A representação é fruto de uma composição das organizações da sociedade civil que compõe o Fórum Institucional pelo Direito à Comunicação (FINDAC) (2015, *online*).

Um dos pedidos da representação baseia-se tanto no cancelamento das concessões, permissões e autorizações de funcionamento dessas emissoras quanto na responsabilização do Ministério das Comunicações pela falta de lisura na fiscalização do procedimento de outorga do serviço público. A representação foi feita à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Estado de São Paulo. Por meio dela, o Ministério Público Federal deverá interpor ações em dezessete estados (2015, *online*).<sup>35</sup>

<sup>34</sup> AP 530 ED-segundos / MS - MATO GROSSO DO SUL. SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO PENAL. Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO. Relator (a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 09/06/2015 Órgão Julgador: Primeira Turma Ementa PRESCRIÇÃO DA PREVENÇÃO PUNITIVA. O fenômeno implica a insubsistência dos atos processuais, fulminada a própria denúncia. PROCESSO – RECURSO – EMBARGOS DECLARATÓRIOS – UTILIDADE – PRESCRIÇÃO – PENAS EM CONCRETO E EM ABSTRATO. Os embargos declaratórios, para serem acolhidos, pressupõem omissão, obscuridade e contradição, inexistindo interesse de agir, visando a prescrição pela pena em abstrato, quando o órgão julgador haja concluído pela passagem do prazo prescricional considerada a pena em concreto.

<sup>35</sup> Para servir como fonte de informação adicional, segue lista detalhada de todos os parlamentares denunciados pelo MPF, que possuem relação com empresas candidatas à exploração do serviço de radiodifusão: **Deputados Federais:**

1. Adalberto Cavalcanti Rodrigues, PTB-PE; 2. Afonso Antunes da Motta, PDT-RS; 3. Aníbal Ferreira Gomes, PMDB-CE; 4. Antônio Carlos Martins de Bulhões, PRB-SP; 5. Átila Freitas Lira, PSB-PI; 6. Bonifácio José Tamm de Andrada, PSDB-MG; 7. Carlos Victor Guterres Mendes, PMB-MA; 8. César Hanna Halum, PRB-TO; 9. Damião Feliciano da Silva, PDT-PB; 10. Dâmina de Carvalho Pereira, PMN-MG; 11. Domingos Gomes de Aguiar Neto, PMB-CE; 12. Elcione Therezinha Zahluth Barbalho, PMDB-PA; 13. Fábio Salustino Mesquita de Faria, PSD-RN; 14. Felipe Catalão Maia, DEM-RN; 15. Felix de Almeida Mendonça Júnior, PDT-BA; 16. Jaime Martins Filho, PSD-MG; 17. João Henrique Holanda Caldas, PSB-AL; 18. João Rodrigues, PSD-SC; 19. Jorginho dos Santos Mello, PR-SC; 20. José Alves Rocha, PR-BA; 21. José Nunes Soares, PSD-BA; 22. José Sarney Filho, PV-MA; 23. Júlio César de Carvalho Lima, PSD-PI; 24. Luiz Felipe Baleia Tenuto Rossi, PMDB-SP; 25. Luiz Gionilson Pinheiro Borges, PMDB – AP; 26. Luiz Gonzaga Patriota, PSB-PE; 27. Magda Mofatto Hon, PR-GO; 28. Paulo Roberto Gomes Mansur, PRB-SP; 29. Ricardo José Magalhães Barros, PP-PR; 30. Rodrigo Batista de Castro, PSDB-MG; 31. Rubens Bueno, PPS-PR; 32. Soraya Alencar dos Santos, PMDB-RJ; **Senadores:** 33. Acir Marcos Gurgacz, PDT-RO; 34. Aécio Neves da Cunha, PSDB-MG; 35. Edison Lobão, PMDB-MA

Essa falha, atualmente, não consegue ser corrigida somente pela ação do mercado, uma vez que ele encontra-se preenchido por um pequeno número de empresas privadas que, por certo, possuem seus próprios interesses econômicos, políticos e sociais, e acabam dando maior visibilidade a posições políticas que lhes favoreçam em alguma medida (BELLO, RIBEIRO, 2015, p. 07)

Essas distorções são o que Owen Fiss (2005, p. 78) chama de “efeito silenciador do discurso”. De maneira contraditória, os grandes grupos econômicos proprietários das empresas privadas que detêm a outorga para exercer o serviço público de radiodifusão neutralizam o debate a favor da democratização do espaço público mediante uma retórica falaciosa de que mediações estatais de pluralização acabariam por violar e limitar demasiadamente a liberdade de expressão.

Portanto, uma das maiores dificuldades para a implementação de soluções para reverter esse quadro — soluções estas que se concentram na adoção de uma postura mais ativa do Estado em relação ao campo comunicativo — difunde-se na ideia de que qualquer interferência na atividade desempenhada pelos meios de comunicação caracteriza-se como censura prévia à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa.

### **3.3 Concentração de propriedade e propriedade cruzada no mercado de comunicação televisiva brasileiro**

A liberdade de expressão e o pluralismo são prerrogativas obrigatórias e fundamentais para a sobrevivência satisfatória e dinâmica do mercado de comunicação televisiva. A entrada de novos *players*, isto é, novos jogadores e participantes, no mercado promove uma certa competição, caso seja leva em consideração somente o ponto de vista da concorrência dentro do setor.

Entretanto, como visto anteriormente, a simples competição não garante que as emissoras de televisão transmitam conteúdos diversos sobre política, economia e entretenimento no mercado de comunicação. Novamente, a entrada de novos *players* não é diretamente proporcional à garantia do pluralismo interno e externo dentro do mercado, pois não se pode ter garantia sobre sua orientação ideológica. O que o estímulo à concorrência

---

36. Fernando Affonso Collor de Mello, PTB-AL; 37. Jader Fontenelle Barbalho, PMDB-PA; 38. José Agripino Maia, DEM-RN; 39. Roberto Coelho Rocha, PSB-MA; 40. Tasso Ribeiro Jereissati, PSDB-CE

permite é que empresas de pequeno porte, mídias alternativas, grupos ou movimentos sociais entrem no mercado de comunicação com as mesmas facilidades e privilégios que os grandes grupos empresariais que dominam o setor.

Logo, embora a desconcentração no mercado não promova automaticamente o pluralismo, avaliar criticamente as anomalias causadas pela oligopolização característica do mercado de radiodifusão televisiva brasileira é necessário para o trabalho. Analisar o fato de a informação estar sob o poder de uma pequena parcela de empresários, políticos influentes e grupos de mídia é importante para a identificação das deficiências dentro do setor e, principalmente, da ausência de um marco regulatório que impeça as constantes infrações aos dispositivos constitucionais.

Feito isso, a partir daqui, o tópico concentrar-se-á em demonstrar a importância que a televisão possui na difusão de informações e conteúdos para a sociedade brasileira e o perigo da concentração em torno da prestação do serviço de radiodifusão. Não se ignora, contudo, a amplitude e a importância crescente da Internet como canal de comunicação instantânea e imediata entre os indivíduos hodiernamente, tanto por sua rapidez na reprodução de informações diversas, quanto pela construção, ainda que paulatina, de uma postura mais ativa dos cidadãos, que agem no intuito de conhecer distintas visões de mundo e opiniões. Todavia, o poder de acesso a esse setor digital pelo público não é comparável com a quantidade de receptores provenientes da mídia eletrônica, já que o principal acesso dos brasileiros ao sistema de mídia dá-se por meio do sistema de comunicação de radiodifusão, ou seja, rádio e televisão, como se observa nos dados abaixo.

#### População e domicílios com Tv - Áreas metropolitanas

Population and households with Tv sets - Metropolitan areas

ANO Valores múltiplos	POPULAÇÃO (000)		DOMICÍLIOS (000)		DOMICÍLIOS COM TV (MIL) 2017	POSSE (%) 2017
	2000	2017	2000	2017		
ÁREA						
SÃO PAULO	17.878,7	21.344.032,0	4.994,9	7.230.821,0	7.133.469,0	98,7
RIO DE JANEIRO	10.894,2	12.382.600,0	3.253,4	4.467.561,0	4.423.122,0	99,0
BELO HORIZONTE	4.819,3	5.908.411,0	1.296,1	1.990.064,0	1.960.130,0	98,5
PORTO ALEGRE	3.658,4	4.292.359,0	1.113,4	1.577.169,0	1.557.694,0	98,8
FORTALEZA	2.984,7	4.041.942,0	723,3	1.256.039,0	1.232.046,0	98,1
SALVADOR	3.021,6	4.006.232,0	796,5	1.397.981,0	1.375.312,0	98,4
RECIFE	3.337,6	3.963.626,0	859,7	1.286.877,0	1.268.931,0	98,6
CURITIBA	2.726,6	3.549.451,0	776,4	1.253.364,0	1.228.639,0	98,0
DISTRITO FEDERAL		2.994.239,0		1.010.642,0	998.327,0	98,8



Figura 1. Fonte: Grupo de média São Paulo. Média dados Brasil, 2017.

Segundo dados do Grupo de média de São Paulo, abaixo, observa-se que, no ano de 2017, cerca de 97% da população brasileira possuía um aparelho de televisão em domicílio. Os dados só comprovam que a televisão ainda configura-se como uma das principais fontes de informação da população. Interessante notar que, mesmo com a incidência da Internet, o índice de domicílios com televisão nos principais municípios do País chega a aproximadamente 98%.

A concentração de propriedade pode ser causada por uma série de fatores (históricos, econômicos e políticos), sobretudo pela ausência de um modelo regulatório adequado, visto que as leis pertinentes ao setor datam de um período ditatorial dotado de tecnologias já ultrapassadas. Dessa forma, é urgente a criação de políticas públicas que apoiem os radiodifusores e evitem as constantes ameaças e atentados aos profissionais do setor, bem como imponham barreiras para evitar essas distorções no mercado de comunicação.



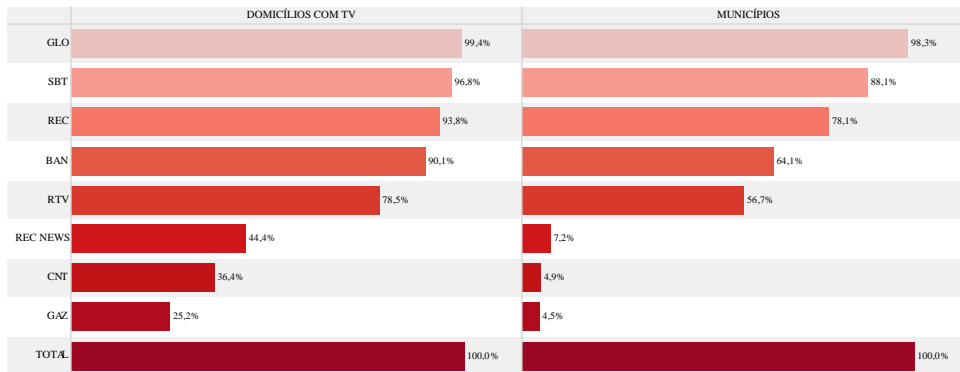
Quando se percebe uma concentração na propriedade dos veículos de comunicação, a liberdade de expressão, a liberdade de informação e a própria democracia enfraquecem-se, visto que, liberdade e informação constituem os pilares de uma sociedade que se diz democrática, como a brasileira. Com a centralização de informações, o livre intercâmbio de ideias deixa de estar garantido. Essa falha, atualmente, não consegue ser corrigida somente pela ação do mercado, uma vez que ele encontra-se preenchido por um pequeno número de empresas privadas que, por certo, possuem seus próprios interesses econômicos, políticos e sociais, e acabam dando maior visibilidade a posições políticas que lhes favoreçam em alguma medida.

Diante disso, surge um quadro monolítico avesso à livre circulação de ideias e à participação de quem realmente interessa na esfera pública, como os atores sociais, os movimentos político-sociais, suas propostas, etc. Tudo que for considerado dissonante ao discurso hegemônico e silenciador da mídia tradicional é rechaçado por não serem expostos à opinião pública em um combate assustadoramente assimétrico, decorrente da disparidade de armas (CARAJELESCOV, 2016, p. 247).

#### Cobertura geográfica de tv

Tv geographic coverage

MUNICIPIOS / DOMICÍLIOS	MDB YEAR MDB 2017		MDB YEAR MDB 2017	
Tudo	Nº Absolut o	MUNICI PIOS %	Nº Absol uto	DOMICI LIOS COM TV %
GLO	5.476	98, 3%	66.476.197	99, 4%
SBT	4.909	88, 1%	64.747.508	96, 8%
REC	4.351	78, 1%	62.702.078	93, 8%
BAN	3.572	64, 1%	60.258.454	90, 1%
RTV	3.159	56, 7%	52.513.812	78, 5%
REC NE WS	400	7,2 %	29.691.493	44, 4%
HCN T	271	4,9 %	24.320.258	36, 4%
GAZ	249	4,5 %	16.855.695	25, 2%
TOT AL	5.570	100, 0%	66.865.527	100, 0%



Fonte: SOURCE:  
Base: JoveData

Fonte: Grupo de Mídia de São Paulo – mídia dados Brasil, 2017.

Como se pode observar na figura acima, cinco grupos empresariais, sendo três deles controlados por famílias, tomam conta do mercado de comunicação televisiva brasileiro atualmente: a Globo<sup>36</sup>, família Marinho; SBT<sup>37</sup>, família Abravanel; e Bandeirantes<sup>38</sup>, família Saad, e um vinculado à Igreja Universal do Reino de Deus (IURD – Rede Record)<sup>39</sup>; e, por

<sup>36</sup> As Organizações Globo, administradas pela família Marinho, possuem 340 veículos de comunicação. A Globo é a “maior rede de televisão em operação no Brasil, a Rede Globo encabeça o Sistema Central de Mídia nacional por vários motivos. Entre eles, sua contínua relação com empresas regionais de comunicação desde 1965. São 35 grupos que controlam, ao todo, 340 veículos. Sua influência é forte não apenas sobre o setor de TV. A relação com empresas em todos os Estados permite que o conteúdo gerado pelos 69 veículos próprios do grupo carioca seja distribuído por um sistema que inclui outros 33 jornais, 52 rádios AM, 76 FMs, 11 OCs, 105 emissoras de TV, 27 revistas, 17 canais e 9 operadoras de TV paga.” GLOBO (Rede Globo de Televisão). Controlada por Organizações Globo. (O DESACATO, 2012, *online*.) Disponível em: <<http://desacato.info/donos-da-midia-a-rede-globo/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

<sup>37</sup> O Sistema Brasileiro de Comunicações, administrado pela família Abravanel, possui 195 veículos de comunicação. É “controlada pelo Sistema Brasileiro de Comunicações, titularizada pelo empresário Sílvio Santos, foi criada a partir de parte do espólio da extinta Rede Tupi, fundada por Assis Chateaubriand na década de 1950. O primeiro canal no Rio de Janeiro, chamado TVS, foi assumido pelo grupo já em 1976, mas apenas em 1981 o governo militar entregou as concessões que permitiriam a formação da rede nacional. Em pouco tempo, o SBT tornou-se a segunda maior rede de TV do país, título que divide até hoje com a Rede Record. O SBT possui relação com 195 veículos no Brasil, tendo 37 grupos afiliados. A distribuição da programação para todo o país é garantida por suas 1441 RTVs.” (QUEM controla a mídia, 2017, *online*). Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/detail/company/company/show/grupo-silvio-santos/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

<sup>38</sup> O Grupo Bandeirantes de Comunicações, pertencente à família Saad, possui 166 veículos de comunicação. Entrou no ar em São Paulo no ano de 1967. “De lá para cá, consolidou-se no cenário nacional graças à sua programação focada na dupla esporte e informação. A Band possui relação com 166 veículos e 22 grupos afiliados. Seu sinal é distribuído para todo o Brasil também por meio da TV por assinatura e por retransmissoras de TV aberta”. (QUEM controla a mídia, 2017, *online*). Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/detail/company/company/show/grupo-bandeirantes/>> Acesso em: 04 jan. 2018.

<sup>39</sup> A Rede Record é controlada pela Igreja Universal do Reino de Deus e possui 142 veículos de comunicação. “Entrou no ar em 1953. De lá para cá, sua história foi de altos e baixos (sucessos, crises, incêndios), a partir da década de 1990, a emissora inicia um processo de reformulação de sua programação. Atualmente, já é considerada a vice-líder em audiência em todo o Brasil, apesar de ser a quarta em números de afiliados. Para alcançar essa vice-liderança vale destacar a sua expansão territorial, seus investimentos em produções próprias (novelas, reality shows), em esporte e em jornalismo de qualidade. Além disso, passou a investir na compra de produções estrangeiras (filmes e séries). São 30 grupos afiliados à Rede Record, controlando direta e indiretamente 142

último, a Rede TV<sup>40</sup>, praticamente controlam a circulação de informações no País por meio de veículos como rádios, televisão, canais de TV a cabo, jornais, entre outros, uma vez que não existem limites legais para a propriedade cruzada, isto é, vedações a que um mesmo grupo empresarial possua diferentes tipos de canais de mídia, salvo a hipótese do artigo 5º da Lei nº 12.485/2011, que regula a propriedade cruzada apenas das empresas de telefonia.

A permissão da propriedade cruzada na radiodifusão sem limites é uma das causas do aumento da força dos conglomerados de mídia. Um exemplo desse modelo de concentração pode ser observado pelo grupo RBS, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que possui seis jornais, 24 emissoras de rádio AM e FM, 21 canais de TV, um portal de Internet, uma empresa de marketing e um projeto na área rural, além de sociedade com a operadora de TV a cabo NET (LIMA, 2008, p. 105).

Fora a propriedade cruzada, existe outro fator que gera concentração de propriedade dentro do setor de radiodifusão, especialmente na televisão comercial aberta, que é a concentração horizontal na radiodifusão. De acordo com Lima (2008, p. 103):

[...] a televisão no Brasil é em si mesma um exemplo de concentração, uma vez que historicamente abocanha a maior [...] parte de todo o investimento publicitário. Em 2002, 58,7% das verbas de publicidade foram para a televisão aberta. Do total gasto, em 2001, 78% foram para a Globo e suas afiliadas.

Na concentração horizontal, ocorre o controle de diversos veículos num mesmo tipo de mídia. A Rede Globo, por exemplo, controla diversos veículos na televisão comercial aberta desde os anos 70 com suas afiliadas.

### 3.3.1 A dinâmica das redes nacionais

Outro fator que favorece a concentração no setor é a estruturação da televisão comercial aberta no formato de redes. As redes são formadas mediante contratos particulares

---

veículos. Seu sinal está presente em todo o Brasil por meio de 870 retransmissoras de TV.” RECORD. (Rede Record). Controlada por Igreja Universal do Reino de Deus. (QUEM controla a mídia, 2017, *online*). Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/detail/company/company/show/grupo-record/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

<sup>40</sup> A Rede TV, desde 1999, quando assumiu as concessões da extinta TV Manchete, vem expandindo sua presença no País. Hoje é a quinta maior rede privada do Brasil. “Apostando em novas tecnologias, a rede do Grupo TeleTV possui hoje 21 grupos afiliados, que controlam 84 veículos. Seu sinal é transmitido para todo o Brasil ainda por meio de 673 retransmissoras de TV.” (QUEM controla a mídia, 2017, *online*). Disponível em: <<http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/detail/company/company/show/grupo-amilcare-dallevo-marcelo-de-carvalho/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

entre operadores (geradoras, afiliadas e retransmissoras) e a autorização do Minicom (Ministério das Comunicações), sem anuência do Congresso Nacional, como explica o artigo 16 do Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. O funcionamento em rede da televisão aberta é da seguinte forma:

As geradoras são de propriedade das emissoras, produzem conteúdo que transmitem para veículos próprios e para as demais afiliadas e retransmissoras. A Globo, por exemplo, possui cinco emissoras próprias no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e no Distrito Federal, as quais produzem todo o conteúdo nacional que será transmitido pelas demais afiliadas e retransmissoras.

Art. 6º, Dec. I - Estação Geradora de Televisão: é o conjunto de equipamentos, incluindo os acessórios, que realiza emissões portadoras de programas que têm origem em seus próprios estúdios; [...] XII - Rede Nacional de Televisão: é o conjunto de estações geradoras e respectivos Sistemas de Retransmissão de Televisão com abrangência nacional que veiculam a mesma programação básica;

As afiliadas constituem as transmissoras presentes nas capitais que não possuem geradores e em cidades de médio porte. Sua função é transmitir o conteúdo da emissora principal, ou seja, a geradora de conteúdo. Ela retransmite a programação básica, comum, entre as geradoras, como os telejornais nacionais e as novelas, conforme disposição do item VIII do artigo 6º do Dec. 5.321/2005: “VIII - Programação Básica: é a programação comum entre as estações geradoras de uma mesma rede e ocupam uma parte da programação com conteúdo local, como, por exemplo, o noticiário do Estado” (CARAJELESCOV, 2016, p. 257).

Um exemplo de estruturação em rede das emissoras de televisão é o que acontece aqui no Ceará. A Rede Globo é representada por uma de suas afiliadas, a TV Verdes Mares de Comunicação. A TV Verdes Mares divide seu conteúdo de programação destinado a reproduzir a programação nacional transmitida pela cabeça de rede, a Globo, e produz também programação de conteúdo regional.

As Retransmissoras são emissores menores do que as afiliadas e encontram-se em cidades de pequeno porte, como as do interior dos Estados. Elas retransmitem todo o conteúdo produzido pelas afiliadas, em âmbito regional, cuja origem está definida pelas “cabeças de rede”, ou seja, as geradoras.

Participação da audiência das redes - Share (%) - Total Ligados Especial (TLE)

Network audience share

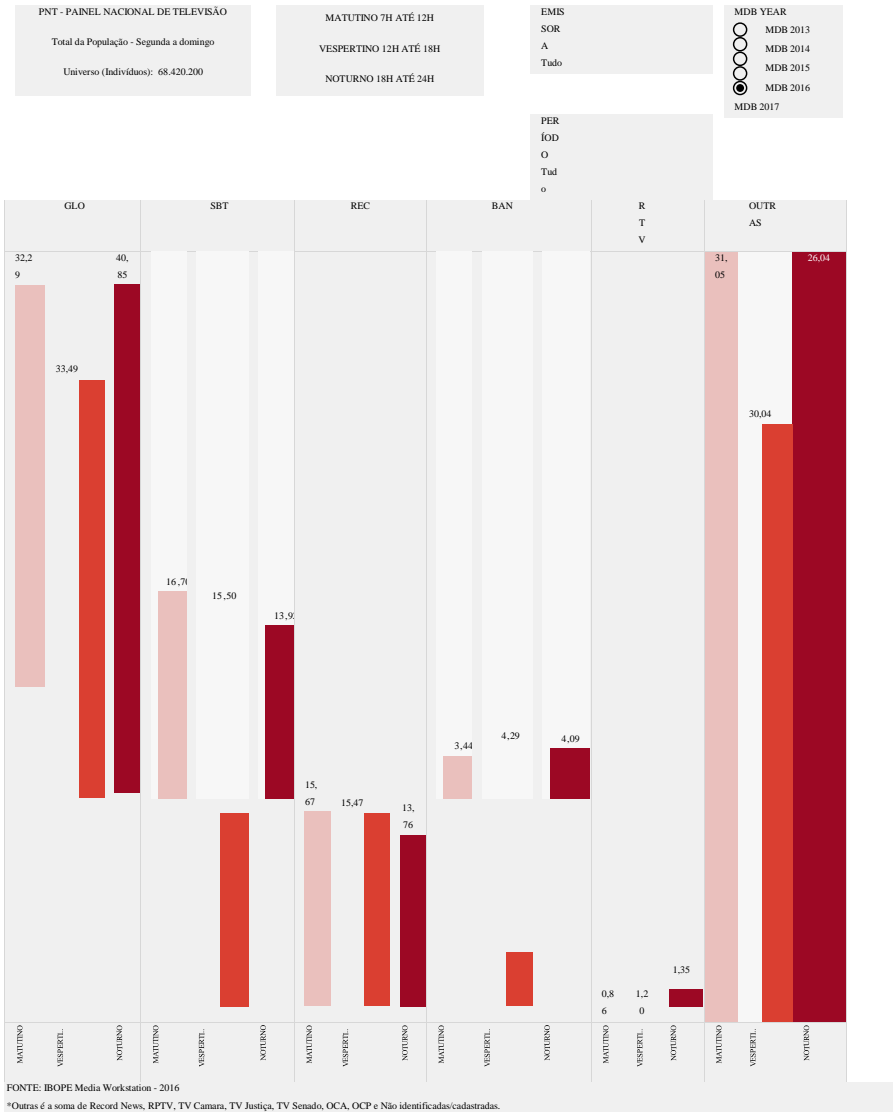


Figura 2. Fonte: Grupo de mídia de São Paulo (Mídia dados Brasil, 2017).

A partir dos dados acima, verifica-se que o conjunto de redes das Organizações Globo ocupa o primeiro lugar disparado na audiência do público brasileiro, com índices de 46% em 2010 e 36% em 2017. Embora o valor tenha caído, a emissora segue soberana em comparação com as outras cabeças de rede.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da OEA – Organização de Estados Americanos, realizou, em março de 2015, sua 154ª sessão com a finalidade de debater violações à liberdade de imprensa no Continente. Como resultado da sessão, foi elaborado o *Article 19*, o qual apresentou o seguinte cenário da realidade brasileira:

Sobre a situação do Brasil e sua já conhecida concentração midiática, foi apresentado que quatro famílias controlam mais da metade das geradoras e transmissoras do país, dentre elas a Família Marinho, da Rede Globo, emissora que sozinha possui 40% da audiência nacional e 70% do mercado de publicidade. Além disso, também foi denunciado o chamado “coronelismo eletrônico”, expressão cunhada para designar a posse de emissoras de rádio ou TV por políticos. Ainda que a Constituição Federal proíba explicitamente a prática de apropriação de emissoras de rádio ou TV por congressistas, 40 deputados e senadores são donos de ao menos um veículo de radiodifusão no país.

Esse quadro escalonado de níveis de concentração, no qual os conteúdos são produzidos pelas geradoras, os centros de produção, e retransmitido pelas afiliadas e pelas retransmissoras, demonstra que a informação encontra-se tutelada por um privilegiado “microgrupo de empresários”.

Segundo estudo promovido pelo Observatório do Direito à Comunicação, de 2009, 90% dos conteúdos veiculados pelas afiliadas são produzidos pelas “cabeças de rede”. Já no relatório Mapeamento TV Aberta, de 2010, a Agência Nacional do Cinema (Ancine), citando estudo elaborado pela FGV (a pedido da Abert), indica que 74,4% dos conteúdos são produzidos pela “cabeça de rede” nacional, 6% pela “cabeça de rede” regional e 19% pelas emissoras locais. No entanto, a Ancine não logrou encontrar informações sobre o quanto desses 19% referem-se à produção independente. Seja como for e inobstante a diversidade de dados disponíveis, é inegável que a “cabeça de rede” exerce um controle de conteúdo relevante sobre o que será transmitido (ANCINE, 2010, *online*).

O Decreto 236/1967 altera alguns artigos do Código Brasileiro de Telecomunicações. Dentre as alterações, o artigo 12 merece ser destacado aqui, em virtude de tratar das limitações para o número de concessões e permissões para o exercício do serviço de radiodifusão. Segundo o artigo, as estações radiodifusoras de sons e imagens somente poderão ter 10 concessões ou permissões em todo o território nacional, acompanhadas do limite máximo de cinco em VHF e duas por Estado. Entretanto, o § 2º do mesmo artigo traz uma exceção à limitação imposta no *caput*, ao excluir da apreciação do artigo as afiliadas e retransmissoras pertencentes às estações geradoras. Isso acaba por estimular a dinâmica das redes e concentrar

ainda mais o mercado, visto que inexistem limites legais para a quantidade de permissões e concessões para as afiliadas e retransmissoras.

O parágrafo 7º do mesmo artigo também veda a subordinação de empresas concessionárias ou permissionárias do serviço de radiodifusão a outras entidades que se constituam com o desejo de estabelecer “direção ou orientação única”. Isso nada mais é do que proibir a formação de redes nacionais que se orientem a partir das “cabeças de rede”, as estações geradoras de conteúdo.

Diante desse quadro, constata-se que o Estado brasileiro é omissivo ao desconsiderar a existência de um oligopólio no mercado de comunicação, ignorando a proibição constitucional para essa anomalia. Além do texto constitucional, ignora práticas de respeito à liberdade de expressão e ao pluralismo dentro do setor de comunicação reconhecidas internacionalmente pela Unesco:

1. Um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia: existência de um marco jurídico, regulatório e político que resguarde e promova a liberdade de expressão e informação, baseado nos padrões internacionais de práticas recomendadas e formulado com a participação da sociedade civil.
2. Pluralidade e diversidade da mídia, com igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade: o Estado promove ativamente o desenvolvimento do setor da mídia de tal maneira a impedir a concentração indevida e assegura a pluralidade e transparência da propriedade e do conteúdo nas vertentes pública, privada e comunitária da mídia. Sobre esse tópico, registra que “A concentração indevida da propriedade pode ser evitada de diversas maneiras. Os governos podem adotar regras para limitar a influência que um único indivíduo, família, empresa ou grupo pode ter em um ou mais setores da mídia, bem como para assegurar um número suficiente de canais diversos de mídia”. (UNESCO, 2010).

Em uma pesquisa<sup>41</sup> feita pela ONG brasileira *Intervozes* e a organização internacional francesa *Repórteres Sem Fronteiras* mostra quem são os principais atores do mercado de mídia brasileiro. Os resultados só reforçam o quadro já apresentado aqui. No setor de radiodifusão televisiva, mais de 70% da audiência nacional é concentrada em quatro grandes

---

<sup>41</sup> O Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor/MOM*) elabora uma imagem detalhada sobre quem são os proprietários do mercado de comunicação brasileiro e sua atuação em outros setores da economia. Além disso, a pesquisa traz os níveis de concentração da propriedade dos meios de comunicação e comprova que a legislação brasileira é insuficiente para impedir que poucos grupos dominem o mercado. Os resultados também evidenciam a concentração dos centros de poder da mídia nas regiões Sul e Sudeste do país. A sede de três em cada quatro desses grupos fica em São Paulo. (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017, *online*). Disponível em: <<https://rsf.org/pt/noticia/oligopolios-de-midia-controlados-por-poucas-familias-reporteres-sem-fronteiras-e-o-intervozes-lancam>>. Acesso em: 10 jan.2018.

redes, e somente a Globo detém mais da metade da audiência entre essas quatro grandes emissoras. Novamente, como não há restrições à propriedade cruzada, excepcionalmente com relação à televisão por assinatura, os principais *players* do mercado dominam múltiplos segmentos (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017, *online*).

Além da proibição constitucional do parágrafo 5º do artigo 220, o artigo 12 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos dispõe que

[...] os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação.

Outra causa que justifica a urgência da regulação da comunicação brasileira, com vistas a torná-la mais plural e aberta, foi um relatório publicado pelo Repórteres sem Fronteiras, em abril de 2016, que analisa os níveis de liberdade de expressão nos países. As informações contidas no relatório apontam o Brasil como um país de baixa liberdade de expressão, em virtude da queda de quarenta e seis posições no ranking que avalia os índices de liberdade de expressão nos países nos últimos cinco anos. Entre os principais impasses apontados pelo relatório estão a violência e a criminalidade contra a liberdade dos jornalistas, intensificadas pela instabilidade política em um cenário em que a concentração de propriedade dos meios de comunicação encontra-se em poder de famílias do setor ligadas à classe política (REPORTERES WITHOUT BORDERS, 2016, *online*).<sup>42</sup>

No Brasil, ainda está em vigência o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, atualizado pela Lei Geral de Telecomunicações, de 1997. O Congresso Nacional, por sua vez, não avança em matérias que tratam da regulamentação das normas constitucionais que versam sobre assuntos ligados ao exercício do serviço de radiodifusão. Um exemplo disso se faz presente no atraso da tramitação no Parlamento do Projeto de Lei nº 256/91, o qual versa sobre a produção regional independente da televisão comercial aberta (BELLO, RIBEIRO, 2016, p. 09).

Uma das maiores dificuldades para a implementação de soluções que revertam esse quadro — soluções essas que deveriam concentrar-se na adoção de uma postura mais ativa do

---

<sup>42</sup> De acordo com o ranking mundial da liberdade de imprensa elaborado pelo Repórteres sem Fronteiras, o Brasil ocupou a 103ª posição em 2017. (REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS, 2017, *online*).



Estado em relação ao campo comunicativo — difunde-se na ideia de que qualquer interferência na atividade desempenhada pelos meios de comunicação caracteriza-se como censura prévia à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa.

Um exemplo dessa interpretação distorcida por parte do governo, e também de empresários donos dos grandes veículos de comunicação, pode ser vista claramente no discurso empregado contra a criação da Empresa Brasil de Comunicação<sup>43</sup> em 2008. A tentativa de criar e fortalecer a rede pública de comunicação brasileira, com a estruturação da EBC foi interpretada pela grande mídia como um mecanismo de censura ao sistema comercial, “motivada por uma cobertura jornalística crítica ao governo” (MIOLA, 2012, p. 179).

Diante desse quadro, quando se percebe uma concentração na propriedade dos veículos de comunicação, a liberdade de expressão, a liberdade de informação e a própria democracia enfraquecem-se, visto que, liberdade e informação constituem os pilares de uma sociedade que se diz democrática, como a brasileira.

Uma das tentativas de fortalecer a democracia no setor da comunicação brasileira refletiu-se na construção de uma rede pública de comunicação, um espaço onde se reuniriam emissoras universitárias, comunitárias e públicas, responsáveis por dar voz a setores minoritários da sociedade.

O sistema público de comunicação contaria com regras e fontes de financiamentos próprios para evitar sua aproximação com as instâncias de governo. Uma das novidades desse sistema seria o acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes, por meio de regras democráticas de gestão, como será visto no capítulo seguinte.

---

<sup>43</sup> O contexto de criação, estruturação e funcionamento questionável da EBC será visto em capítulo oportuno.

#### **4 ESPAÇO NORMATIVO DA COMUNICAÇÃO TELEVISIVA BRASILEIRA ATUAL E O PREDOMÍNIO DO SISTEMA COMERCIAL DE MÍDIA: ENTRE ROBLEMAS E AUSÊNCIAS**

A estrutura normativa que regulamenta o espaço da comunicação eletrônica foi pensada de maneira a favorecer o sistema comercial. Em razão de fatores históricos, esse sistema desenvolveu-se precoce e rapidamente em relação aos sistemas público e estatal. Apesar disso, a reboque do comercial, os sistemas público e estatal conseguiram seu lugar comum no espaço da comunicação, apesar da confusão, existente até os dias de hoje, em estabelecer suas distinções.

Diante disso, o capítulo final destina-se a investigar como se deram as articulações do Estado, do mercado e da sociedade para a criação de um sistema público que refletisse a liberdade de expressão, o pluralismo e os ideais democráticos defendidos pelo texto constitucional.

Importante lembrar que Estado, mercado e sociedade são os principais atores responsáveis pela garantia desses direitos. Se a participação de um ofuscar a de outro, consequentemente, haverá um desequilíbrio de forças e a garantia do pluralismo e da liberdade de expressão restará ameaçada.

Para isso, será feita uma análise crítica sobre os mandamentos constitucionais contidos no capítulo V da Constituição Federal de 1988, no tocante ao dever de complementaridade do sistema público, privado e estatal de comunicação. O sistema público, como será visto adiante, permite a fiscalização pela sociedade dos atos do governo, das instituições privadas e, principalmente, a participação da sociedade na elaboração de uma agenda política. Ademais, permite que a comunicação seja, de fato, encarada pelos cidadãos como um direito fundamental bidirecional.

Analisar as articulações em torno da criação do sistema público de radiodifusão brasileiro é indispensável para a constatação de que inexistiu interesse do governo, bem como da própria mídia comercial em cooperar para permitir o desenvolvimento de um sistema não comercial. A leitura do capítulo evidenciará também que a confusão feita no estabelecimento das distinções fundamentais entre sistema público e sistema estatal gera uma identificação direta da rede pública ao governo por parte da sociedade.

Serão analisados todos os obstáculos para o fortalecimento das iniciativas não comerciais de mídia e, também, as articulações do governo para barrar seu desenvolvimento. Tais dificuldades acabam por criar uma contradição lógica na própria prestação do serviço de radiodifusão: atualmente, sua orientação está voltada à lógica comercial de exploração do serviço público e à centralização do poder, entretanto, os meios de comunicação são agentes essenciais para a constituição de um espaço público democrático e plural.

Por fim, trabalhando com essa contradição, o capítulo lembrará conceitos vistos no início do trabalho, como diversidade e pluralismo, em suas duas vertentes, interna e externa, procurando investigar como eles se apresentam nos diferentes contextos políticos numa perspectiva comparativa. Para isso, serão trabalhadas literaturas especializadas em sistemas comparativos de mídia sobre o enfoque da relação entre sistema político e sistema midiático e a concepção do pluralismo em sistemas centrais, como o norte-americano e os europeus. As análises comparadas são feitas pelos cientistas do campo da comunicação política, Daniel Hallin e Paolo Mancini.

Como visto anteriormente, o sistema de mídia brasileiro apresenta suas origens ligadas ao estímulo à livre concorrência e à orientação para o mercado, seguindo o modelo comercial norte-americano. A pesquisa comparativa de Hallin e Mancini apresentará a maneira como organiza-se o modelo liberal de mídia, fruto da orientação comercial. A partir dessa avaliação, serão utilizadas outras fontes bibliográficas mais recentes, com o objetivo de demonstrar que, mesmo o Brasil tendo aspectos comensuráveis com a lógica norte-americana, ainda afasta-se dela no tocante à iniciativa pública e no fomento à competitividade.

#### **4.1 O princípio constitucional da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão televisiva**

A relação entre sistema de mídia e sistema político no Brasil, juntamente com o *lobby* e a influência do capital privado, permite diagnosticar que a estrutura normativa e mercadológica atual não permite o convívio harmônico entre vozes de diversas frentes e a participação de novos *players* no mercado de comunicação. A barreira da censura construída por esses atores para evitar a reflexão sobre um novo tipo de marco regulatório e a própria omissão do Estado em difundir a comunicação como um direito fundamental para a sociedade impedem a construção ou o fortalecimento de instrumentos que reverteriam esse quadro centralizador de diversos tipos.

Um dos objetivos do primeiro capítulo deste trabalho foi demonstrar o desejo constitucional de ter garantido dentro do espaço comunicativo a liberdade de expressão em suas duas dimensões normativas e o pluralismo político nas vertentes interna e externa. O privilégio concedido pela Constituição de 1988 à comunicação de massa em relação às outras formas de convívio social requer, em contrapartida, uma atuação responsável dos variados veículos de mídia que compõem esse setor. E não poderia ser diferente, em virtude do poder de criar e difundir informações conquistados com a convergência tecnológica.

O legislador constituinte, atento às significativas transformações na área da tecnologia da informação, reconheceu o caráter protagonista da comunicação de massa, sobretudo da comunicação eletrônica, na tarefa de fortalecer e garantir o funcionamento do regime democrático. Jovens democracias, como a brasileira, necessitam de um sistema de mídia fiscalizador e atuante, no sentido de promover sempre a entrada de vozes diversas no mercado, a fim de cobrar do Poder Público a atenção necessária para todos os setores da sociedade.

Por essas razões, a Constituição é enfática ao permitir a atuação conjunta do Estado, do mercado e da sociedade no espaço de exercício da comunicação eletrônica. Isso implica dizer que um sistema de mídia que não garanta fática e normativamente a liberdade de expressão e o pluralismo não é capaz de assegurar o saudável funcionamento da democracia.

Diante desse cenário, vimos no capítulo anterior que o sistema de comunicação brasileiro, sobretudo o sistema de radiodifusão de sons e imagens, objeto da presente pesquisa, foi criado com inspiração no modelo de iniciativa privada norte-americano<sup>44</sup>, que optou pelo *trusteeship model*, isto é, pela outorga, por meio de concessões, a empresas particulares da exploração comercial do espectro eletromagnético. As concessões são dadas aos particulares sem a incidência de qualquer debate ou participação popular nesse processo.

No Brasil, a predominância pelo sistema comercial de comunicação possui razões históricas. Foi uma preferência do governo expandir o sistema comercial por meio da exploração privada do espectro eletromagnético. Pensando nisso, o legislador constituinte, com receio de que a ascensão do sistema comercial ofuscasse ou impedisse a criação de sistemas de comunicação públicos e estatais, obrigou o Poder Público a observar o princípio da

---

<sup>44</sup> Em momento oportuno, serão analisados aspectos do sistema de mídia norte-americano, sobretudo o comercial, a fim de demonstrar a comensurabilidade entre a estruturação dos sistemas americano e brasileiro de mídia. Contudo, embora semelhantes, o sistema de mídia brasileiro apresenta-se, atualmente, mais oligopolista e comercializado e com muito mais déficits de pluralismo do que o norte-americano, como será visto adiante.

complementaridade entre sistemas público, privado e estatal nas outorgas de concessões e renovações para o serviço de radiodifusão.<sup>45</sup>

Embora consagre o princípio da complementaridade como um dever, o texto constitucional não define o que engloba cada sistema. Parece mais fácil diferenciar os sistemas privado e estatal, num primeiro momento. O sistema privado estaria relacionado à exploração do serviço com base nas regras de mercado, com o objetivo de lucro, sendo visto como atividade empresarial, ainda que submetido à disciplina de um serviço tido como público (BERCOVICI; SEELAENDER, *In*: BELLO; RIBEIRO, 2016, p. 22). Já o segundo refere-se à prestação do serviço pelo Estado e por seus órgãos, funcionando de forma centralizada. Ademais, muitos acabam confundindo o sistema público de comunicação com o sistema estatal, de modo a pensar que os dois englobam as mesmas características.

O relator da Comissão Temática VIII — da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia da Comunicação —, Arthur da Távola, na Assembleia Constituinte, propôs a inclusão do princípio da complementaridade no capítulo da Comunicação Social. A concepção de sistema público foi inspirada no debate que se apresentava na comissão, no tocante às disposições constitucionais referentes à Educação. Nas palavras do relator:

Durante a Constituinte, toda a disputa se estabeleceu em torno do Conselho de Comunicação Social. Eu era o relator da matéria e considerava que o mais importante era algo que significasse a democratização na outorga de canais. [...] E eu defendia a tese de haver um equilíbrio na concessão. [...] Então, criei ali a figura da complementaridade do sistema. [...] Eu tinha em mente, como eu era o relator também do capítulo de Educação e de Cultura, de que lá no capítulo de Educação criássemos, para o conceito de escola pública, algo que escapasse ao exclusivo conceito de escola estatal como definição de escola pública. [...] E criamos no capítulo da Educação essa ideia de instituição pública que não é necessariamente estatal, desde que sem fins lucrativos, desde que comunitária, desde que filantrópica. Isso na época foi combatido, não foi aceito nem pela esquerda nem pela direita. [...] a ideia de um público que represente não apenas o Estado, mas o que houver de possivelmente organizado na chamada sociedade. Eu tinha em mente que havíamos criado essa figura

<sup>45</sup> Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado **o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.** (grifou-se).

§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

da entidade pública ao lado das entidades estatal e privada, e pareceu-me importante criá-la também dentro da comunicação. (LIMA, 2011, p. 97).<sup>46</sup>

Assim, percebe-se que o sistema público possui características peculiares e distintas dos outros sistemas, principalmente do sistema estatal. Seria diferente do sistema privado por não explorar o espectro eletromagnético com o intuito de lucro. Por outro lado, distingue-se do sistema estatal por ser organizado e dirigido por entidades pertencentes à sociedade civil, tendo estrutura descentralizada, e não pelo Estado, embora essa definição gere algumas controvérsias do ponto de vista da administração do sistema público.

Importante esclarecer que o princípio constitucional não encontra sustentação específica na legislação infraconstitucional, embora uma interpretação sistemática das normas permita estabelecer as características dos sistemas. O estudo normativo da atual regulação da radiodifusão de sons e imagens feito até aqui aplica-se às concessionárias do sistema privado, não existindo qualquer resquício de fundamentação jurídica para tentativas de afastar o atendimento ao interesse público quando da exploração do serviço realizado pelas concessionárias (ALIMONTI, 2014, p. 121).<sup>47</sup>

Dessa forma, resta demonstrar como surgiram as primeiras tentativas de implementação de um sistema público de comunicação no Brasil em paralelo à ascensão e crescimento continuados do sistema privado. Para isso, importante partir da premissa de que sistema público e sistema estatal, apesar de necessitar da participação do Estado para o exercício de suas atividades não se confundem, tampouco possuem as mesmas gestões, emissoras e financiamentos.

A criação de uma rede pública de comunicação no Brasil deu-se com a prestação do serviço público relacionado com a radiodifusão educativa. Diferente de vários países, cujo cerne das articulações seria a demanda genérica de transmissão de informação, cultura e entretenimento, segundo Valente (2009, p. 270-271), a criação desse conjunto de emissoras educativas teve como principal motivador a demanda por educação em um país que recebia

---

<sup>46</sup> A manifestação de Arthur da Távola foi feita em 1999 em reunião da antiga Subcomissão de Rádio e Televisão da Comissão de Educação do Senado Federal, oportunidade na qual pediu a palavra para fazer uma “pequena recordação e uma confissão”. (ALIMONTI, 2014, p. 121).

<sup>47</sup> Venício Lima, em seu artigo “Princípio da Complementaridade”, debate sobre a audiência pública na Comissão de Ciência e Tecnologia, da Câmara dos Deputados, em novembro de 2008, cujo tema era “Debate sobre os atos do Poder Executivo que renovam as outorgas das concessões de serviços de radiodifusão”. O autor chama atenção para o discurso do representante da Abert, reagindo ao entendimento de que o “interesse público” deveria ser considerado na renovação das concessões. Seu argumento foi de que “os concessionários comerciais não precisam atender todo o público, uma vez que pertencem ao sistema privado”. (LIMA, 2011, p. 93-94).

uma industrialização acelerada, para a qual havia carência de mão de obra qualificada em um quadro contingente de crescimento populacional.

Outro ponto singular do sistema público é sua finalidade essencialmente filantrópica. A rede pública de comunicação não deve ter fins lucrativos. Por conta disso, podem prestar esse serviço as pessoas jurídicas de direito público interno, as fundações e as universidades.

A previsão específica do serviço de televisão educativa encontra lugar no artigo 13 do Decreto-Lei nº 236/1967. A legislação dispensa a publicação de edital para a outorga de canais de cunho educativo, procedimento anterior à decisão discricionária do Poder Público, como já discutido no capítulo anterior. Portanto, estão dispensadas de participar de licitação para a concessão do serviço público de radiodifusão as emissoras que participem de outorgas com fins exclusivamente educativos. Porém, a exigência de entrega da mesma documentação relativa à habilitação e qualificação econômico-financeira mantém-se (ALIMONTI, 2014, p. 125).

A construção de um sistema público de comunicação no Brasil apresenta-se como um processo de luta histórico pela democratização do setor, em razão da hegemonia do sistema privado-comercial na radiodifusão brasileira. O contexto de criação do sistema público traduz-se sob pressão, devido às inúmeras reivindicações pela criação de políticas públicas voltadas à democratização do espaço comunicativo que emergiram no cenário de criação da Constituição Federal de 1988 e da defesa dos direitos humanos, da democracia e da cidadania.

A primeira articulação em torno dessa agenda aconteceu em 1980, com a criação da Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação, no bojo do VII Congresso Brasileiro de Comunicação, organizado pela ABEPEC, em 1983. O objetivo era construir um espaço de diálogo com as diversas esferas da sociedade para fazer pressão no governo, com o intuito de implementar políticas públicas de caráter democrático para o setor. Embora o movimento tenha-se desarticulado em 1985 com as Diretas Já, vários atores continuaram agindo de modo fragmentado (STEVANIM, 2017, p. 92).

A primeira tentativa regulatória de organizar uma rede pública de comunicação ocorreu em 1992, com a proposta da Lei de Informação Democrática, apresentada pelo deputado federal Zaire Rezende, do PMDB/MG. O projeto de lei tinha abrangência ampla para o setor, trazendo como proposta a implantação de um sistema público de radiodifusão, porém, não foi adiante no debate legislativo.

Embora exista um vácuo legislativo em torno do que seria conceituado e considerado de abrangência do sistema público, no Brasil já existia um conjunto fragmentado de televisões educativas, de alcance regional ou local, formado por emissoras ligadas aos governos estaduais, universidades públicas ou fundações. Por mais que a televisão tenha-se consolidado por meio do sistema comercial, as televisões públicas datam do final dos anos 60<sup>48</sup>. Entretanto, tais emissoras permaneceram vinculadas ao poder estatal, seja por meio dos governos locais (como foi o caso de Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão e Rio Grande do Sul) ou do Ministério da Educação, responsável pela administração das primeiras televisões universitárias (FRADKIN, 2003).

No final dos anos 90, as emissoras estaduais formaram a Rede Pública de Televisão, dando origem à Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), com vistas a garantir algum nível de intercâmbio de programação e mobilização política entre as instituições.

As articulações em torno da pauta de criação do sistema público ganharam mais fôlego e espaço no debate social, em virtude de três razões que nortearam o movimento pela democratização da comunicação por meio da dinâmica de seus atores constituintes.

O primeiro deles veio com a retomada das atividades do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, em 2001, e a tentativa de fortalecer o viés de negociação institucional com o governo FHC e com as políticas neoliberais no setor típicas do final dos anos 90. O segundo fator foi a criação do Coletivo Intervezes, em 2003 e a ressignificação do direito fundamental à comunicação, voltada para os direitos relacionados à comunicação na chamada “sociedade da informação”, com a ampliação das agendas e estratégias dos atores envolvidos nas mobilizações, as quais demandavam maior integração entre essas produtoras e exibidoras de conteúdo não comercial. As mobilizações das associações de emissoras da chamada Rede de Televisão Pública, que reuniam emissoras de televisão educativas, legislativas universitárias e comunitárias, estabeleciam uma política direcionada do Executivo para que fosse albergado todo esse conjunto de mídias públicas. As reivindicações ganharam força em um espaço específico do governo federal, por meio do Ministério da Cultura, liderado

---

<sup>48</sup> A primeira dessas emissoras, mantida pela Universidade Federal de Pernambuco, foi ao ar pela primeira vez em 1967, enquanto a emissora da rede pública mais conhecida, TV Cultura, de São Paulo, em 1969. Entre o período de inauguração da primeira emissora e o ano de 1974 surgiram mais três novas televisões educativas ligadas ao Ministério da Educação e outras associadas a secretarias estaduais de educação, comunicação e cultura (LOPES, 2011, *online*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2018.



pelo ministro Gilberto Gil, o que levou à realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007 (STEVANIM, 2017, p. 92-93)

Por último, o terceiro fator que disseminou o discutido tema foram as possibilidades de inserção dessa pauta na agenda governamental, graças a agentes específicos do governo Luiz Inácio Lula da Silva. A discussão encontrou lugar comum, especialmente em dois núcleos de interlocução: o Ministério da Cultura, e a Radiobrás, então empresa de comunicação governamental, durante a gestão do jornalista Eugênio Bucci (STEVANIM, 2017, p. 93)

Apesar de todas as frustrações e desestímulos que sofriam as demandas para desenvolver uma rede pública de comunicação, seus articuladores reuniram o que restava de fôlego e criaram a mais importante empresa pública brasileira, a EBC – Empresa Brasil de Comunicação<sup>49</sup> — a partir dos debates instaurados pelo I Fórum Nacional de Televisões públicas, composto por associações de televisões educativas, comunitárias, universitárias e legislativas em 2007. O resultado dos debates travados pela sociedade civil confirmava, cada vez mais, a necessidade de uma política consistente de fomento à radiodifusão pública. Com isso, surgiu a TV Brasil, em dezembro de 2007, gerida e administrada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC).<sup>50</sup>

Muitos são os estímulos e reivindicações para a criação de uma televisão pública, dentre eles a elaboração de uma estrutura de programação que contenha a expressão da maior diversidade de gêneros, étnico-racial, cultural e social brasileiras, que proteja e tenha como

---

<sup>49</sup> A Lei nº 11.652/2008 é responsável por estabelecer as disposições básicas para a gestão da rede pública de comunicação e, por consequência, a própria administração da EBC. Por isso, em seu artigo 9º, dispõe: A EBC será organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e terá seu capital representado por ações ordinárias nominativas, das quais pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) serão de titularidade da União.

§ 1º A integralização do capital da EBC será realizada com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, destinadas ao suporte e operação dos serviços de radiodifusão pública, mediante a incorporação do patrimônio da RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A., criada pela Lei nº 6.301, de 15 de dezembro de 1975, e da incorporação de bens móveis e imóveis decorrentes do disposto no art. 26 desta Lei.

§ 2º Será admitida no restante do capital da EBC a participação de entidades da administração indireta federal, bem como de Estados, do Distrito Federal e de Municípios ou de entidades de sua administração indireta.

§ 3º A participação de que trata o § 2º deste artigo poderá ser realizada mediante a transferência para o patrimônio da EBC de bens representativos dos acervos de estações de radiodifusão de sua propriedade ou de outros bens necessários e úteis ao seu funcionamento.

§ 4º A EBC divulgará anualmente, como parte do balanço da empresa, listagem contendo nomes dos empregados, dos contratados, dos terceirizados e dos demais prestadores de serviços com que haja contratado nos últimos 12 (doze) meses.

<sup>50</sup> A Empresa Brasil de Comunicação possui as seguintes emissoras de rádio e televisão: TV Brasil, TV Brasil Internacional, Rádios EBC (Rádios Nacional do Rio de Janeiro, AM e FM de Brasília, da Amazônia e do Alto Solimões, Rádios MEC AM e FM do Rio de Janeiro e Rádio MEC AM de Brasília), Agência Brasil, Radioagência Nacional e Portal EBC, além de prestar serviços para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, produzindo o canal TV NBR e o programa de rádio A Voz do Brasil. (EBC, *online*). Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/institucional/>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

identidade a universalização da comunicação, da informação, da educação e da cultura, sobretudo a proteção dos direitos humanos. Para isso, o modelo de televisão pública deverá ser obrigatoriamente independente em relação ao governo e ao mercado, tendo uma gestão curadora própria e o financiamento originado por múltiplas fontes, mesclando a participação de orçamentos públicos com investimentos privados.

A mais importante das reivindicações para a mais nova rede pública de comunicação organizada pelo Governo Federal é “ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes já existentes”, garantindo, por fins lógicos, a complementaridade entre os sistemas de comunicação público, privado e estatal, como prescreve a Constituição (I FÓRUM NACIONAL DE TV’S PÚBLICAS, 2007, *online*).

É importante que fique clara a diferença e as finalidades de um sistema público e de um sistema estatal de comunicação. A definição de *sistema público* apresentada pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), na ocasião do I Fórum Nacional de Televisões Públicas, pretendia esclarecer a ausência do Estado na gestão desse sistema. A Rede Pública seria composta por emissoras comunitárias e universitárias, pois é em sua programação que “reside o potencial de desenvolvimento de um legítimo sistema público” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007, *online*).

Ademais, os articuladores do Fórum temiam a investida de um modelo público a ser implantado pelo governo, com perfil estatal e verticalizado, o qual relegaria as emissoras universitárias e comunitárias já existentes a segundo plano. A proposta do FNDC visava, sobretudo, a excluir a gestão da rede pública das mãos do governo ou, de outro lado, do mercado, deixando o comando da matriz pública para um Conselho Deliberativo formado por membros da sociedade.

Baseando-se nesse esforço, o Coletivo Intervezes, na mesma oportunidade, apresentou uma proposta sobre o caráter de um sistema público legítimo. Esse sistema corresponderia ao conjunto de emissoras públicas, universitárias, comunitárias e privadas, as quais formariam a rede pública de radiodifusão, sem fins lucrativos, além dos operadores de rede públicos e as centrais públicas de comunicação (INTERVOZES, 2007, *online*). Desse conjunto estariam excluídas todas as emissoras de rádio e televisão estatais, operadas em nome dos poderes institucionais, bem como as emissoras comerciais.

Contudo, embora a regulação referente à EBC tenha trazido um marco legal mais organizado para o sistema público, de maneira consideravelmente oposta ao que se esperava de

uma rede pública independente, a EBC foi criada com base em emissoras educativas e estatais, representando, por sua vez, uma perspectiva de aproximação entre a radiodifusão pública e o governo. Embora tenha caráter público, a estrutura de funcionamento e gestão da EBC não foi construída para romper barreiras entre sistema público e sistema estatal, como será visto adiante. Isso é percebido nas competências previstas para a empresa, que incluem atribuições diretamente ligadas e semelhantes às tarefas de emissoras estatais. Essa confusão só faz aumentar a dificuldade de separar um sistema de outro.

As atribuições legais da EBC foram dispostas pela Lei nº 11.652/2008, que trata, de forma geral, dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou por meio de outorgas a entidades da administração pública indireta. Entre o conjunto de atribuições, a EBC iria explorar uma parcela dos serviços de rádio e televisão ligados ao governo federal, função antes exercida pela Radiobrás, e distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades estatais federais. Esse último encargo acarretava um misto de funções públicas e estatais, assumindo a EBC um caráter mais estatal do que, propriamente, fiscalizador (STEVANIM, 2017, p. 95).<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Art. 8º, Lei nº 11.652/2008: Compete à EBC:

I – implantar e operar as emissoras e explorar os serviços de radiodifusão pública sonora e de sons e imagens do Governo Federal;

II - implantar e operar as suas próprias redes de Repetição e Retransmissão de Radiodifusão, explorando os respectivos serviços;

III - estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública;

IV - produzir e difundir programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação;

V - promover e estimular a formação e o treinamento de pessoal especializado, necessário às atividades de radiodifusão, comunicação e serviços conexos;

VI - prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do Governo Federal;

VII - distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal, à exceção daquela veiculada pelos órgãos oficiais da União;

~~VIII - exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República ou pelo Conselho Curador da EBC; e (Revogado pela Medida Provisória nº 744, de 2016)~~ (Revogado pela Lei nº 13.417, de 2017)

IX - garantir os mínimos de 10% (dez por cento) de conteúdo regional e de 5% (cinco por cento) de conteúdo independente em sua programação semanal, em programas a serem veiculados no horário compreendido entre 6 (seis) e 24 (vinte e quatro) horas.

§ 1º Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, entende-se como publicidade legal a publicação de avisos, balanços, relatórios e outros a que os órgãos e entidades da administração pública federal estejam obrigados por força de lei ou regulamento.

§ 2º É dispensada a licitação para a:

I - celebração dos ajustes com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública mencionados no inciso III do caput deste artigo, que poderão ser firmados, em igualdade de condições, com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão, por até 10 (dez) anos, renováveis por iguais períodos;

Dentre as inúmeras competências da EBC dispostas no corpo do artigo 8º, as principais são prestar serviços no setor de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, sobretudo para transmissão de atos e matérias atinentes ao governo federal; produzir e difundir programação, educativa, informativa, artística, cultural, científica e de cidadania; distribuir a publicidade legal dos órgãos da administração pública federal, com exceção daquelas veiculadas pelos órgãos oficiais da União, as ditas emissoras estatais por natureza; separar uma grade de programação mínima de 10% de conteúdo regional e de 5% para conteúdo independente semanalmente, em programas a ser transmitidos no horário de 6 e 24 horas.

Com relação à composição, as escolhas para integrar a matriz administrativa da EBC também são questionáveis do ponto de vista da suposta independência em relação ao governo, característica principal de uma rede pública de comunicação. Mais uma vez, reforçava-se o caráter estatal interno e externo da Empresa Brasil de Comunicação.

A administração da EBC, inclusas as diretorias e demais instâncias, são nomeadas diretamente pela Presidência da República mediante indicações de órgãos do governo federal. Quando a escolha do governo não é direta, em alguns casos, o que acontece é uma escolha tácita feita indiretamente por atribuição de cargos anteriormente definida pelo Poder Público. Isso acontece com os diretores que fazem parte da Diretoria Executiva e são eleitos e destituíveis pelo Conselho de Administração ou com o Ouvidor, designado pelo Diretor-Presidente da EBC (ALIMONTI, 2014, p. 133).

O Conselho de Administração possui tarefas como cuidar das questões de finanças e dos planos estratégicos. A Diretoria Executiva é responsável por coordenar as ações gerenciais da instituição. Como se vê, a vinculação estrutural da EBC ao Estado tornava sua independência relativa, aumentando ou diminuindo de acordo com os arranjos temporais de poder. A EBC, portanto, é uma empresa pública, porém, com quadro gestor nomeado pelo Presidente da

---

II - contratação da EBC por órgãos e entidades da administração pública, com vistas na realização de atividades relacionadas ao seu objeto, desde que o preço contratado seja compatível com o de mercado.

§ 3º Para compor a Rede Nacional de Comunicação Pública, nos termos do disposto no inciso III do caput deste artigo, a programação das entidades públicas e privadas deverá obedecer aos princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 4º Para os fins do disposto no inciso IX do caput deste artigo, entende-se:

I - conteúdo regional: conteúdo produzido num determinado Estado, com equipe técnica e artística composta majoritariamente por residentes locais;

II - conteúdo independente: conteúdo cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou prestadoras de serviço de veiculação de conteúdo eletrônico.

§ 5º Para o cumprimento do percentual relativo a conteúdo regional, de que trata o inciso IX do caput deste artigo, deverão ser veiculados, na mesma proporção, programas produzidos em todas as regiões do País.

República e com uma parcela de seus recursos financeiros atrelada à aprovação do governo (STEVANIM, 2017, p. 95).

Diante desse cenário, a instância que funcionaria garantindo o caráter público, e não estatal, da empresa era o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, pois sua composição contempla quinze vagas para membros da sociedade civil. Todavia, o restante de seus membros compõe-se de um representante da classe dos jornalistas da empresa, somados a um indicado pela Câmara dos Deputados, outro pelo Senado e mais quatro integrantes indicados pelo Executivo. Todos os vinte e dois membros, até a classe da sociedade civil, são indicados pelo Presidente da República.

O Conselho Curador constitui ferramenta importante da EBC, pois é a instância que permite a participação da sociedade na gestão da empresa pública, sendo, portanto, um órgão plural e de tensionamento na estrutura da instituição (STEVANIM, 2011). Possui ainda a função de opinar sobre os projetos e as decisões tomadas pela Diretoria Executiva da EBC.<sup>52</sup>

Outro ponto que garante certa independência da empresa em relação ao governo diz respeito também a uma função do Conselho Curador. Este garante a estabilidade do mandato do presidente eleito da empresa, isto é, sua destituição só pode acontecer mediante voto de desconfiança do próprio Conselho Curador. Portanto, as forças governamentais não possuem poder de mando para destituir o presidente eleito da EBC.

De qualquer forma, a criação da EBC representou um avanço no tocante à iniciativa de uma regulação que desenvolvesse o sistema de comunicação pública no Brasil, mesmo que a instituição possua traços e identificações de cunho estatal. A EBC, responsável por organizar a rede pública de comunicação, significou uma tentativa de obedecer à complementaridade prevista na Constituição. A Lei nº 11.652/2008 apresentou ganhos significativos no que concerne à garantia dos princípios de uma comunicação pública, como a pluralidade de informações, o respeito às minorias, a não discriminação a autonomia financeira e gerencial e, principalmente, a participação da sociedade para refletir a diversidade tão reivindicada pelos atores e movimentos sociais.

---

<sup>52</sup> A Lei nº 11.652/2008 estabelece os requisitos para escolha das vagas destinadas aos membros da sociedade civil para compor o Conselho Curador. Dentre eles, está o requisito de consulta pública a entidades voltadas à concretização de temas como a cidadania, a promoção da ética, da paz, dos direitos humanos e da democracia, segundo critérios objetivos que apurem diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais. A segunda exigência gira em torno de contemplar todas as regiões do país na escolha dos membros. Cada região do Brasil deveria ser representada por, pelo menos, um conselheiro.

Entretanto, a Empresa Brasil de Comunicação ainda não foi suficiente para representar o projeto de comunicação pública tão sonhado e articulado pelos atores ligados ao campo público. Isso porque sua criação foi resultado de grandes impasses entre diferentes opiniões e pontos-de-vista em torno do que se considera sistema público. Os atores que defendiam a garantia de princípios ligados à democracia, à descentralização e à horizontalidade tiveram que ceder aos impasses e restrições advindos tanto dos órgãos do governo quanto do mercado. Então, a parcela de independência e, realmente, de caráter público da EBC ficou relegada a um espaço periférico e “não correspondeu ao conjunto de reivindicações para uma transformação ampla das políticas de comunicação para o setor público” (STEVANIM, 2017, p. 96).

Em novembro de 2009, houve a Conferência Nacional de Comunicação, na qual a reivindicação pelo fortalecimento do sistema público foi novamente pauta de discussão. Entretanto, é preciso destacar que essa pauta nunca teve apoio total do interior do governo e ainda sofria resistência, sobretudo dos interesses vinculados aos empresários do setor de mídia privado. Ainda assim, a Confecom foi responsável por propor novamente uma diferenciação entre os três sistemas, com o objetivo de pôr fim ao desarranjo pertinente às definições de atuação dos sistemas público e estatal. No que diz respeito aos sistemas público, privado e estatal, a Confecom consagrou:

O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do cidadão a suas dirigentes e submetido a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. (CONFECOM, 2009, p. 27)

A definição dos sistemas proposta pela Confecom serviu de base para o enlace de um rearranjo de forças no sentido de retomar a luta pela democratização do espaço público comunicativo e colocou o fortalecimento do sistema público novamente como pauta na agenda política do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) a partir de 2012. Com o lançamento da campanha “Para expressar a liberdade”, o FNDC passou a lutar pela reestruturação da comunicação pública brasileira com a coleta de assinaturas para a proposição de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, cujo objetivo é fazer o Congresso apreciar a

chamada “Lei da Mídia Democrática”<sup>53</sup>. A lei traz uma série de mandamentos voltados para os radiodifusores públicos, privados e estatais, a fim de exterminar todas as distorções existentes no mercado de comunicação eletrônica e, principalmente, resgatar os princípios norteadores da comunicação pública, sendo apresentada no II Fórum Brasil de Comunicação Pública (FNDC, 2014, *online*).<sup>54</sup>

Um dos pontos discutidos na campanha diz respeito às fontes de financiamento da rede pública. A questão é polêmica e preocupante para os jornalistas da rede pública, principalmente nos âmbitos estadual e municipal. Isso porque a Lei 11.652/2008 trata da radiodifusão pública somente no âmbito do Poder Executivo Federal.

O PLIP – Projeto de Lei de Iniciativa Popular – da mídia democrática, além de definir um conceito para sistema público e elencar quais emissoras o integram, institui o Fundo Nacional da Comunicação Pública para apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público. As verbas que integrariam o Fundo pertenceriam ao patrimônio público estadual e federal, de doações de pessoas físicas e jurídicas, uma parte oriunda do pagamento pelas outorgas por parte das emissoras privadas, recursos advindos da Contribuição e Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e por 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, prevista no artigo 32 da Lei nº 11.652/2008, entre outras receitas. Do total reservado ao Fundo, 25% serão destinados às emissoras associativas e comunitárias, como mostra a figura abaixo (FNDC, 2014, *online*):

---

<sup>53</sup> O esboço do projeto de lei de iniciativa popular da comunicação social eletrônica, elaborado na ocasião do Fórum Brasil de Comunicação Pública, na campanha “Para expressar a liberdade” do FNDC estará disponível nos anexos deste trabalho.

<sup>54</sup> O II Fórum Brasil de Comunicação Pública ocorreu em 2014, na Câmara dos Deputados, organizado pela Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom) e pela Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados. O evento contou com a participação de diversas entidades da sociedade civil que englobam o setor: FNDC, Astral, Frenavatec, Arpub, Amarc, Abccom, ABTU, Filert, Renajoc, Intervezes, Barão de Itararé, Abraço, MNRC, Sindicato dos Jornalistas do DF e Conselho Curador da EBC. (FNDC, 2014, *online*).



Fonte: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Sistema Público de Comunicação, 2014. Disponível em: < <http://www.fndc.org.br/noticias/sistema-publico-de-comunicacao-o-brasil-na-contramao-da-historia-924480/>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

Apesar de a legislação que criou a EBC estabelecer a contribuição destinada ao fomento da comunicação pública — CIDE —, as empresas ligadas ao Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (Sinditelebrasil) passaram um bom tempo sem recolhê-la. Enquanto a Justiça não decide a questão em caráter definitivo, os recursos são depositados em juízo. Até 2012, haviam sido depositados R\$ 1,25 bilhão em juízo. Desse total, 75% são destinados à EBC; 2,5% à Agência Nacional de Telecomunicações; e 22,5% terá seu destinatário definido por decreto (FNDC, 2014, *online*).

Vários jornalistas do campo da comunicação pública ressaltam a importância de criação de um fundo próprio e estável para fortalecer as emissoras comunitárias e universitárias. Um deles é o jornalista Jonas Valente, do Intervozes, que chama a atenção para o fato de que o atual financiamento faz que “o governo possa criar uma subordinação desses recursos, influenciar a empresa, abrir e fechar a torneira”. Assim, continua o jornalista, “é necessário adotar um financiamento estável, que não possa ser contingenciado, como o fundo proposto no PLIP” (FNDC, 2014, *online*).<sup>55</sup>

<sup>55</sup> No tocante ao orçamento e contribuições para o funcionamento da EBC, a Lei nº 11.652/2008 estabelece: Art. 9º. A EBC será organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e terá seu capital representado



A campanha pelo fortalecimento do sistema público aparece como um dos “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil”, segundo o FNDC. Iniciativas como a aprovação da Lei de Meios, de 2009, na Argentina, inspiraram novamente os comunicadores a lutar pela reserva de, pelo menos, 33% (trinta e três por cento) dos canais disponíveis voltados a atender as demandas de programação do sistema público, além de políticas de comunicação para o fortalecimento da rede pública (FNDC, 2014, *online*).

No entanto, os anos seguintes deram ensejo a uma séria crise institucional na política brasileira e a ideia de reestruturação da EBC e da própria rede pública como um todo sofreu um processo de descontinuidade. Com a destituição da presidenta Dilma Roussef do cargo de chefe do Executivo federal, em agosto de 2016, mediante processo de impeachment, o então novo presidente Michel Temer pareceu não ser adepto da reforma na comunicação pública.

Em apenas dois dias após o momento de ruptura democrática que ocasionou a saída de Dilma Roussef, em 02 de setembro de 2016, Temer editou a medida provisória de número 744, cujo texto representou uma afronta ao caráter público da EBC e ao que restava de independência em relação ao governo. A MP trouxe mudanças significativas com relação à estrutura da instituição, consolidadas mediante o esforço dos atores e movimentos sociais nos debates sobre a comunicação pública. Entre as alterações estava a extinção do Conselho Curador, abolindo por completo a participação da sociedade na empresa, a subordinação da empresa à Casa Civil, reforçando ainda mais o predomínio do caráter estatal, e o fim do mandato

---

por ações ordinárias nominativas, das quais pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) serão de titularidade da União.

§ 1º A integralização do capital da EBC será realizada com recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, destinadas ao suporte e operação dos serviços de radiodifusão pública, mediante a incorporação do patrimônio da RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A., criada pela [Lei nº 6.301, de 15 de dezembro de 1975](#), e da incorporação de bens móveis e imóveis decorrentes do disposto no art. 26 desta Lei.

§ 2º Será admitida no restante do capital da EBC a participação de entidades da administração indireta federal, bem como de Estados, do Distrito Federal e de Municípios ou de entidades de sua administração indireta.

§ 3º A participação de que trata o § 2º deste artigo poderá ser realizada mediante a transferência para o patrimônio da EBC de bens representativos dos acervos de estações de radiodifusão de sua propriedade ou de outros bens necessários e úteis ao seu funcionamento.

§ 4º A EBC divulgará anualmente, como parte do balanço da empresa, listagem contendo nomes dos empregados, dos contratados, dos terceirizados e dos demais prestadores de serviços com que haja contratado nos últimos 12 (doze) meses.

Art. 32, Lei nº 11.652/2008: Fica instituída a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, com o objetivo de propiciar meios para a melhoria dos serviços de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante a utilização de serviços de telecomunicações. (Produção de efeito)

de quatro anos do presidente, que fora destituído sem qualquer oitiva do extinto Conselho Curador.<sup>56</sup>

Essa manobra política para destruir o que ainda havia de independência da EBC em relação à centralização governamental encontrou resistências em vários setores da sociedade ligados à agenda da democratização da comunicação, como a Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública. Os jornalistas do campo público responsáveis pela campanha “Para expressar a liberdade”, ambas organizada pelo FNDC, reagiram a essa medida. Em outubro do ano passado, elaboraram um relatório intitulado “Calar Jamais – um ano de violações à liberdade de expressão no Brasil”, no qual diversos pontos que dificultavam a democratização da comunicação foram discutidos, dentre eles, a edição da MP 744, sancionada como Lei nº 13.417/2017 (FNDC, *online*, 2017).<sup>57</sup>

O último capítulo do relatório apresenta o que os articuladores chamam de “desmonte da comunicação pública”, em virtude das constantes violações à liberdade de expressão no campo da comunicação pública com a extinção do Conselho Curador da EBC, sopro de concretização do princípio da complementaridade entre os sistemas. Os esforços para a construção e manutenção do caráter público da EBC sofreram forte abalo com a medida de Temer, pois ela extinguiu os dois principais mecanismos de autonomia da empresa em relação ao governo federal:

O primeiro deles, o Conselho Curador da empresa pública, formado em sua ampla maioria por representações da sociedade civil, com o papel de garantir a participação popular nos canais públicos e, conseqüentemente, a pluralidade de seus conteúdos. E o segundo, o mandato fixo para o presidente da empresa, que só poderia ser destituído mediante voto de desconfiança do próprio Conselho Curador. Uma das primeiras medidas de Temer frente ao governo federal foi exonerar o então diretor-presidente da Empresa, jornalista Ricardo Melo, cuja gestão deveria terminar apenas em 2020, e em seu lugar nomeou Laerte Rimoli, ligado a adversários políticos do governo Dilma Rousseff. O baiano havia sido diretor de Comunicação da Câmara dos Deputados sob

<sup>56</sup> A Medida Provisória nº 744, de 2016, alterou a Lei nº 11.652/2008, que institui os principais objetivos do sistema público de comunicação e disciplina sua estrutura e funcionamento. A medida extinguiu o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, peça-chave na tentativa de construção de um sistema público independente no país. Explicação da Ementa: “Extingue o Conselho Curador da EBC, que passa a ser administrada por um Conselho de Administração e por uma Diretoria-Executiva e, em sua composição, contará com um Conselho Fiscal. Cria uma nova composição ao Conselho de Administração da empresa. Reduz na composição da Diretoria-Executiva dois diretores e todos os membros passam a ser nomeados e exonerados pelo Presidente da República” (CONGRESSO NACIONAL, 2016, *online*). No dia 02 de março de 2017, a MP foi sancionada como Lei nº 13.417/2017, aprovada em fevereiro pelo Senado.

<sup>57</sup> Dentre os principais temas discutidos no relatório produzido pela FNDC estão novamente as violações contra jornalistas, comunicadores sociais e meios de comunicação; a censura a manifestações artísticas; o cerceamento a servidores públicos; as repressões a protestos, manifestações, movimentos sociais e organizações políticas; a repressão e censura nas escolas; a censura nas redes sociais, juntamente com o desajuste feito na EBC. Todos os temas se ligam diretamente à violação contingente da liberdade de expressão (FNDC, 2017, *online*).

a gestão de Eduardo Cunha (PMDB), coordenador de comunicação da campanha eleitoral de Aécio Neves (PSDB), em 2014 e, por fim, chefe da assessoria de Comunicação Social do Ministério do Esporte e do Turismo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. As ações de Rimoli no comando da EBC levaram a uma reformulação total dos quadros diretivos da empresa e a alterações significativas na programação dos canais, além de terem resultado em dezenas de demissões de funcionários. (FNDC; CALAR JAMAIS, 2017, p. 74).

Diante desse cenário, é crítico o estado da EBC diante das fortes investidas por parte do governo para destruir seu caráter público. O quadro mostra uma ausência de comunicação pública forte e fiscalizadora no Brasil, cujo cerne seria a defesa da democratização do espaço através de medidas voltadas a garantia do pluralismo dentro do setor. Em comparação a outros países latino-americanos, como Uruguai, Argentina e Venezuela, todos com marcos regulatórios aprovados para o setor da comunicação, o Brasil vive uma realidade de atraso, descaso e falta de interesse das instituições em olhar as necessidades, reivindicações e vantagens da comunicação pública.<sup>58</sup>

Frente à realidade desfavorável e pouco esperançosa de criar e desenvolver, de fato, mecanismos que garantam a liberdade de expressão e o pluralismo no Brasil, os movimentos sociais têm um enorme desafio, que não apenas se traduz em lutar pela democratização da comunicação pública. É preciso, principalmente, convencer a sociedade da urgência dessa agenda para o bem-estar da democracia brasileira.

#### **4.2 Investigação comparada do modelo de mídia televisiva brasileiro frente aos sistemas midiáticos existentes e o problema da lógica comercial de mercado para o pluralismo político**

Como dito anteriormente, uma das maiores preocupações do legislador constituinte quando deu atenção especial ao exercício dos meios de comunicação de massa para a difusão de informações foi o cuidado com a programação exibida. O artigo 221 disciplina as preferências por programação educativa e regionalização do conteúdo. Para isso, faz-se necessário o cuidado e o respeito ao pluralismo e à liberdade de expressão, com vistas a garantir

---

<sup>58</sup> No tocante à democratização da comunicação, a Argentina se mostra muito à frente da realidade brasileira. Desde a aprovação da Lei de Meios, em 2009, o País conta com a instalação de 152 rádios em escolas de primeiro e segundo graus, 43 televisões e 53 rádios FM universitárias. Esses resultados mostram uma vitória na garantia do direito fundamental à comunicação (FNDC, *online*, 2013).

que o maior número de informações de qualidade seja transmitida pelos veículos de comunicação.

A promoção do pluralismo dentro do sistema de comunicação apresenta íntima conexão com a relação existente entre o sistema de comunicação e o sistema político. A interação entre os dois sistemas, seja ela na forma de paralelismo político — o grau de vinculação existente entre o meio de comunicação e os partidos políticos — seja ela polarizada, é um dos fatores que possibilitam ou não a existência do pluralismo.

Vários cientistas da Comunicação Política, ao final do século XX e início do século XXI, traçaram estudos minuciosos para classificar os modelos midiáticos a partir de sua relação com o sistema político. Diversas visões sobre sistemas de mídia comparados foram expostas pelos comunicadores políticos nesse período. A mais recente delas é a obra de Daniel Hallin e Paolo Mancini (2008, p. 19) “Sistemas de mídia comparados”, cujo objetivo principal foi demonstrar que os sistemas midiáticos espalhados ao redor do mundo estariam aproximando-se da lógica de funcionamento do modelo liberal, cujo maior representante seriam os Estados Unidos. Antes de fundamentar essa afirmação, será apresentado um pequeno esboço sobre a forma de investigação e classificação dos sistemas midiáticos feita pelos autores citados.<sup>59</sup>

Na obra *Sistemas de mídia comparados*, Hallin e Mancini (2008, p. 165) trabalham com três modelos de relação do sistema político como sistema de comunicação. O objetivo central foi realizar uma síntese teórica bem fundamentada e oferecer um marco de investigação comparada sobre a relação entre os sistemas políticos e os sistemas midiáticos. Além disso, são analisadas as semelhanças e diferenças dos sistemas de comunicação de 18 países da Europa Ocidental e Estados Unidos. Foram atribuídas classificações específicas para cada um dos países, o que nos permite comparar essas classificações com a realidade do sistema midiático no Brasil.

Os autores partiram dos conceitos utilizados por Siebert, Peterson e Schramm. Não se pode compreender o sistema midiático sem conhecer a natureza do Estado, sem estudar a estrutura do sistema político de partidos e sem estimar a importância das instituições que

---

<sup>59</sup> Hallin e Mancini iniciaram sua investigação a partir de um dos primeiros trabalhos publicados sobre os sistemas de mídia comparados, de autoria de Siebert, Peterson e Schramm, “Quatro teorias sobre a imprensa”. Na obra, de maneira corajosa, os autores procuram apresentar conceitos diversos sobre a atuação da imprensa, identificando, para tanto, quatro modelos distintos: o modelo libertário; o modelo da responsabilidade social; o modelo autoritário e o modelo comunista soviético. Não se deterá, aqui, na análise dos modelos apresentados por esses autores, em razão de Hallin e Mancini apontarem suas falhas em sua nova classificação de modelos midiáticos. Aqui importa chamar atenção no fato desses autores terem extraído suas concepções e classificações de modelos midiáticos sobre a interação do sistema político e do sistema de comunicação para corrigir as falhas das classificações feitas por Siebert, Peterson e Schramm.

configuram a sociedade civil. Então, destacam que o maior erro dessa obra é considerar por demasiado o modelo liberal próprio da tradição anglo-saxônica, caindo numa visão etnocêntrica e minimalista (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 166).

Dessa forma, considera-se que o sistema comunicativo mantém certa autonomia em relação ao sistema político. Entretanto, não se pode modificar o sistema comunicativo de um país de forma satisfatória sem ter alguma consciência de sua evolução histórica e sobre o contexto social e político em que ele está inserido.

Em que pesem todas as limitações apresentadas pelos dados comparativos dispostos na obra, os quais restringem substancialmente a capacidade para se chegar a conclusões definitivas, a análise feita por Hallin e Mancini expõe a relação complexa e mutável entre os sistemas midiáticos e os sistemas políticos de forma exemplar, na medida em que se mostram conscientes da dificuldade em fazer uma investigação empírica entre esses dois sistemas.

Os três modelos midiáticos foram construídos a partir do emprego da metodologia weberiana dos tipos ideais. Concretamente, os três modelos são: o modelo pluralista polarizado (o do Mediterrâneo), o modelo democrático corporativo (centro e norte da Europa) e o modelo liberal (Estados Unidos). Os modelos foram baseados no estudo dos vínculos e das interdependências que se estabelecem entre o sistema midiático e o sistema político nos países analisados. O objetivo final é fornecer os elementos de análise necessários para entender como se configura a mídia de um determinado país ou região geopolítica (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 167)

As comparações são feitas sobre a identificação de quatro dimensões de análise principais que permitem estabelecê-las: a circulação da imprensa e a estrutura dos mercados dos meios de comunicação; o grau de vinculação — paralelismo político — que há entre os meios de comunicação, os partidos políticos e outras instituições da sociedade civil como os sindicatos e os grupos religiosos; o nível de profissionalismo existente no mundo do jornalismo; a presença e as formas de intervenção estatal no campo da comunicação midiática (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 167).

O primeiro modelo formulado é o Pluralista Polarizado. Prevalece nos países mediterrâneos do sul da Europa como França, Grécia, Portugal, Itália e Espanha, países que apresentam democracias tardias, alta interferência governamental na economia e uma imprensa elitista com circulação reduzida. Consequência imediata desse atraso é o fato de as empresas

públicas tenderem a se alinhar aos governos nacionais e aos sistemas parlamentares, de modo que sua inclinação altera-se ao sabor das eleições.

Apresenta como características principais a integração dos meios de comunicação na política de partidos, um papel ativo do Estado no sistema midiático, um desenvolvimento histórico relativamente débil do sistema comercial de comunicação e um nível de profissionalização menor do jornalismo. Também caracteriza-se pela existência de uma imprensa orientada para uma elite dirigente com tiragens relativamente curtas (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 168).

Já os meios de comunicação audiovisuais (rádio e televisão) possuem uma expressiva incidência na formação da opinião pública. Nos países de tradição democrática mais tardia, a liberdade da imprensa e o desenvolvimento das indústrias de comunicação privada não evoluíram antes da segunda metade do século XX.

Os autores também destacam o pluralismo externo nesse modelo, isto é, a existência de uma série de meios de comunicação partidários, em que há muito pouca pluralidade interna, e uma tradição de jornalismo de comentário e opinião mais persistentes — jornalismo advocatício — do que em outras partes da Europa.

No modelo pluralista polarizado, existe um alto grau de vinculação ou de paralelismo político. Os meios são utilizados como mecanismo de influência política ou como mecanismo de promoção comercial.

A segunda classificação apontada pelos autores diz respeito ao modelo Liberal, de incidência na Grã-Bretanha, Irlanda e, principalmente, América do Norte (Estados Unidos e Canadá), países que apresentam uma longa tradição democrática, proteção exacerbada à liberdade de expressão e um forte individualismo. Caracterizado por um relativo domínio dos mecanismos de mercado e pela hegemonia das empresas de comunicação comerciais, nesse modelo há pouca intervenção estatal no sistema de comunicação. Na maioria dos casos, existe um nível de paralelismo político muito baixo e, finalmente, um desenvolvimento importante do profissional no campo do jornalismo (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 169).

Acrescente-se, ainda, que o modelo liberal é o principal paradigma teórico e o modelo detentor de mais estudos em comunicação. Isso explica por que motivos outras concepções de jornalismo não foram formuladas de forma clara, nem mesmo nos países em que tais modelos são válidos. Os autores apontam essa deficiência como uma falta comum nos estudos de comunicação (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 170).

Finalmente, a última classificação é a do modelo Democrático-Corporativo, comum no centro e no norte da Europa continental, local onde situam-se a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, a Alemanha, a Holanda, a Noruega, a Suécia e a Suíça, países que também possuem longas tradições democráticas, um Estado forte e sistemas jurídicos estruturados. Caracteriza-se pela coexistência histórica entre os meios de comunicação comerciais e os meios dependentes de grupos sociais e políticos organizados. Há uma larga presença da comunicação pública de radiodifusão e elevados níveis de autonomia e incentivos do governo para os radiodifusores. O jornalismo é profissional e autorregulado por princípios e padrões éticos construídos pelo próprio setor. Também produz um nível bastante alto de paralelismo político (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 169).

Retomando a afirmação feita anteriormente acerca da convergência dos sistemas midiáticos no modelo liberal, os autores destacam alguns fatores responsáveis por essa transformação, como a globalização e a comercialização midiática, que provocam uma convergência que os autores chamam de “cultura midiática global”, próxima do modelo liberal, que é o modelo político que se tem espalhado na maior parte das democracias representativas (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 170).

As mudanças nas estruturas econômicas e políticas, juntamente com o avanço da tecnologia e da comercialização dos sistemas de comunicação, principalmente na década de 80, iniciaram um processo de homogeneização que elimina as diferenças entre os sistemas de mídia que predominaram em grande parte do século XX. O processo de comercialização, ao mesmo tempo em que acelera a diferenciação entre os meios de comunicação e as instituições políticas, tende a subordinar a lógica do mercado e a luta corporativa pela participação de mercado, com a diminuição da autonomia de jornalistas e outros profissionais da comunicação (HALLIN; MANCINI, 2008, p. 276).

Outros estudiosos como Lycarião, Magalhães e Albuquerque (2016, p. 03), partindo da classificação elaborada por Hallin e Mancini, questionam os limites dessa orientação ao modelo liberal, caracterizado por um padrão *catchall*, ideologicamente neutro, isto é, um padrão de notícias voltadas a públicos de posições ideológicas as mais diversas, tendo como privilegiados aquele público sem identificação política formada, ou seja, o eleitorado flutuante. A hipótese trabalhada pelos estudiosos é a de deterioração do modelo liberal de jornalismo político. Com o avanço das tecnologias e o aumento progressivo de ofertas de produtos de mídia, a cobertura jornalística vem agindo de forma cada vez mais advocatícia e enviesada, destacando pontos de vista determinados, advogando, muitas vezes, para partidos

políticos e candidatos específicos para sustentar uma estabilidade de público. Para demonstrar essa hipótese, traçar-se-ão, a seguir, as principais diretrizes utilizadas pelos estudiosos.

A pesquisa de Lycarião, Magalhães e Albuquerque faz referência a dados relativos aos hábitos de consumo de mídia dos cidadãos, desde os mais politicamente engajados — *heavy views* —, até os que migraram para o entretenimento por não ser consumidores ativos de mídia noticiosa — *news avoiders* — em países de tradição liberal como os Estados Unidos. A pesquisa investigou quais eram os hábitos de consumo antes da massificação da Internet, época em que apenas a televisão aberta e a TV a Cabo eram os principais veículos que transmitiam tanto conteúdo noticioso de forma independente e objetiva quanto em forma de entretenimento, e após a convergência tecnológica.<sup>60</sup>

Os autores partem do pressuposto fundamentado de Hallin e Mancini (2004, p. 286) de que inexistente uma conexão intrínseca entre a lógica de mercado e um jornalismo independente, neutro. Justamente pelo fato de as emissoras orientarem-se pela lógica e pelos anseios do mercado, a comercialização permite a criação de novas formas de jornalismo partidário e de paralelismo político, levando em conta os hábitos de mídia dos consumidores.

Essa orientação faz cair por terra o argumento de que a livre iniciativa e o mercado são os responsáveis por impulsionar o padrão *catchall*, ou seja, a imparcialidade na programação jornalística, em virtude da necessidade de atender a todos os tipos de audiência. Entretanto, os autores argumentam que “em mercados de mídia politicamente polarizados, fragmentados e com custos de produção cada vez mais baixos devido à massificação do jornalismo *online*, a orientação *catchall* passa a ser, para muitos veículos, economicamente desvantajosa” (2017, p. 03).

Os estudos apontam a emissora *Fox News* como um exemplo clássico de jornalismo fora do padrão independente e neutro, orientando-se exatamente pela lógica de mercado. Isso acontece por causa da mudança em relação aos hábitos de consumo, principalmente dos jovens norte-americanos, fato esse “que constrange jornais e jornalistas a repensarem seu posicionamento na sociedade de modo a garantir a sobrevivência de seu lugar de autoridade enquanto intérpretes do cotidiano” (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 05).

---

<sup>60</sup> Os dados responsáveis por classificar os hábitos de mídia do público norte-americano nos últimos anos foram colhidos de vários relatórios produzidos pelo Pew Research Center, de 2011 a 2017 e, também, pelo Instituto Gallup (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 4-8).



Além disso, outro fator que os autores destacam como influenciador da decadência do padrão *catchall* é o aumento da polarização política. Sua ascensão mostra-se aliada também a um consumo de mídia segmentado e de orientação política definida. A polarização política resulta na desconfiança dos consumidores em relação aos veículos de comunicação. Aqueles consumidores de mídia noticiosa adquirem confiança apenas em veículos que transmitem notícias que fidelizam suas ideologias políticas.

Os autores identificam como principal causa desse quadro, além da polarização política, o aumento fugaz da oferta de novos produtos no mercado de mídia com a ascensão da tecnologia e a Internet. As matérias noticiosas produzidas em plataformas *online* são mais facilmente acessadas e consumidas pelos *heavy views*, tornando-se complementares, ou superando, às vezes, o consumo das mídias tradicionais, como a televisão. Assim, os autores diagnosticaram a seguinte situação:

[...] o aumento da polarização política pode estar fazendo com que o público consumidor mais frequente de mídia noticiosa (o heavy viewer) esteja se tornando cada vez mais seletivo em relação aos veículos em função da coloração política e ideológica desses veículos. E isso teria uma implicação decisiva para os negócios: deixar de fidelizar esse público por se adotar um padrão catch-all pode ser contraproducente do ponto de vista mercadológico, pois é justamente esse consumidor o que mais utiliza mídia noticiosa e que, portanto, o que mais estaria disposto a pagar por ela. E tal disposição passa a ser decisiva para a sobrevivência de um determinado veículo quando levamos em conta a segunda transformação aludida acima: o aumento vertiginoso da oferta de novos produtos no mercado de mídia. (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 07)

O aumento das ofertas de produtos de mídia faz que aqueles tipos de consumidores afastados da tendência de mídia noticiosa e independentes do modelo *catchall* procurem cada vez mais produtos que atendam seus gostos, como o entretenimento. Como na época em que os produtos eram transmitidos apenas pela televisão e pela TV a cabo esse nicho de cidadãos — *news avoiders* — não tinha seu padrão de consumo atendido por elas em razão de a maioria do conteúdo transmitido ser noticioso. Com a tecnologia, novas possibilidades de entretenimento foram oferecidas, e esse nicho teve seu desejo de consumo atendido.

Diante disso, a porcentagem de consumidores finais que seriam atingidos pelo padrão de mídia noticiosa das emissoras, além de diminuir, possui novas classificações, levando-se em conta seu gosto por determinados tipos de programas. Com a demanda barata de entretenimento facilmente atendida pelas plataformas *online*, o mercado de mídia noticiosa teve que se readaptar para atender aos seus consumidores, o público que possui maior nível

**Comentado [GQ2]:** Bia, você estava usando catch all juntos. Depois passou a usar separado. Como não conheço o termo, passei a colocar junto, apenas para manter o paralelismo. Mas não sei qual dos dois estaria correto. Depois vc dá uma olhadinha. Certo?

intelectual e interesse em política, grupo esse cada vez mais polarizado. Esse grupo que, embora também seja atingido por várias possibilidades de produtos, continua focado na indústria do mercado noticioso e vai prezar por emissoras que fidelizem suas convicções políticas, e não necessariamente ofereçam um padrão *catchall* de jornalismo (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 8).

Contudo, os autores mostram que, além da oferta de consumo de mídia, os produtores de mídia noticiosa passam a ser dependentes dos *heavy views*, ou seja, daquele público engajado politicamente. Até porque os custos para produzir matérias diminuíram vertiginosamente com a TV a cabo e a convergência tecnológica. Então, isso possibilita a entrada de novos *players* no espaço de noticiários. Assim, a tarefa desse tipo de mídia agora é produzir um conteúdo que agrade seu nicho de consumidores.

O consumo de matérias via plataforma *online* aumentou vertiginosamente tanto para o tipo de consumidor centrista e com orientação política não definida quanto para aqueles mais capacitados com ideologias já estabelecidas, mais cuidadoso em assistir determinados canais de televisão. Isso acontece pela facilidade de “encontrar uma mídia muito mais adequada a seu paladar, ou seja, menos centrista e mais partidária” (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 10).

Então, diante dessa nova realidade, a lógica comercial de mercado apresenta novos desafios para o jornalismo noticioso norte-americano, que acaba por desvincular de vez o padrão independente e não interventor desse tipo de mídia. Como resultado das análises, os autores oferecem o seguinte diagnóstico para a mídia noticiosa:

- a) Uma maior dependência em relação aos consumidores intensos de noticiário político
- b) Esses consumidores estão ficando mais politicamente consistentes e interessados, especialmente os mais jovens, em um jornalismo que mescle informação com opinião
- c) Com a polarização política, boa parte deles tendem a migrar para (ou a utilizar mais) produtos de mídia noticiosa que não adotam o padrão “catch-all”, especialmente tendo em vista que os mais jovens se informam mais através de plataformas online.
- d) Devido à intervenção dos algoritmos de customização de preferências, as plataformas de redes sociais online tendem a gerar um ambiente informacional mais enviesado.
- e) [...]os veículos e produtos de mídia noticiosa que adotam o padrão “catch-all” assistem, então, a duas perdas de consumidores consideráveis: aqueles que migraram para o entretenimento e praticamente deixaram de consumir mídia noticiosa (os “news avoiders”) e aqueles dos politicamente consistentes que agora encontram, na internet e no jornalismo de nicho, um rol de ofertas mais adequado a seu paladar cada vez menos flexível ideologicamente (devido ao aumento da polarização política). (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2007, p. 12)

A partir de tais resultados, obviamente as emissoras de televisão jornalística irão se reestruturar para atender a esse padrão de público. A orientação destina-se a oferecer notícias consumíveis, isto é, tipos de notícias que agradem e fidelizem o público que compõe o *heavy news*. Assim, a possibilidade de um posicionamento advocatício ou estratégico no padrão de notícias produzido pelas emissoras é enorme, pois, agora, para sustentar-se diante do mercado, elas precisam compactuar com as preferências ideológicas de seus consumidores.

Logo, os autores concluem a análise dos Estados Unidos chamando a atenção para a ruptura do padrão *catchall* por algumas emissoras norte-americanas, com vistas a continuar mantendo uma tradição de autoridade no mercado, como, por exemplo, a *Fox News*. Segundo eles, “é preciso assumir identidade ideológica e fidelizar o público mais decisivo para a sobrevivência dos negócios, que é, a saber, o consumidor intenso de mídia política” (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 12).<sup>61</sup>

A análise feita até aqui serve de base para a constatação de que a lógica comercial da mídia norte-americana traz sérias consequências para a manutenção do pluralismo dentro do setor. Isso porque, para permanecer no mercado, que está muito mais competitivo por conta da diminuição dos custos de produção, as emissoras terão que se adaptar a produzir tipos de notícias que agradem e conquistem a audiência do público.

Apesar da competitividade, os níveis de pluralismo interno diminuem consideravelmente se se imaginar uma estrutura comercial orientada para atender somente as preferências daquele público que for comercialmente viável. O que resta é apenas um pluralismo enviesado, produzido a partir de uma gama noticiosa artificialmente organizada para satisfazer o consumidor intenso de mídia política.

Isso não acontece apenas no sistema de mídia eletrônica norte-americano. A investigação feita justamente nos Estados Unidos pelos estudiosos analisados até aqui não foi proposital. Como dito anteriormente, o processo de homogeneização oriundo da entrada de novas tecnologias no campo da comunicação elimina algumas diferenças entre os sistemas de

---

<sup>61</sup> Os autores analisaram a campanha presidencial americana de 2016, cujos destaques eram o atual presidente Donald Trump, do Partido Republicano, e a candidata Hillary Clinton, do Partido Democrata. Constataram que o comportamento da mídia eletrônica foi marcado por altos níveis de agressividade, manifestos pela destoante preferência a notícias negativas. Ademais, os autores constataram que esse processo não ocorreu somente no âmbito da política norte-americana, mas, também no Brasil, onde a polarização política e o jornalismo advocatício ocuparam um nível ainda mais extremo, cuja consequência foi o afastamento da ex-presidente Dilma Roussef, em agosto de 2016. Diversas emissoras de televisão colaboraram para o fim do governo de Dilma, a maioria do tipo tradicional de jornalismo, como as Organizações Globo (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 03).

mídia e os aproxima com o crescimento da lógica comercial de mercado. Isso acontece principalmente nos sistemas orientados pelo modelo liberal e pelo modelo pluralista polarizado.

A estrutura de um sistema de mídia orientado predominantemente pela lógica de mercado não ocorre apenas nos Estados Unidos, mas, também, no Brasil. Viu-se, anteriormente, as dificuldades para a criação de um sistema público efetivo e, principalmente, independente em relação ao governo e à iniciativa privada. Essas dificuldades refletem a hegemonia de um sistema comercial de mídia capaz de influenciar e determinar toda a agenda política do País.

Diante desse cenário, o sistema público de radiodifusão no Brasil apresenta características que o distinguem tanto dos sistemas europeus, baseados na televisão pública, quanto do modelo liberal norte-americano, que se fundamenta eminentemente pela lógica de mercado. Recorrendo às classificações construídas por Hallin e Mancini, a radiodifusão brasileira apresentaria características do sistema de mídia pluralista polarizado, do sul da Europa, e, do modelo liberal da América do Norte. Em contrapartida, com relação ao modelo democrático corporativo, o Brasil encontra-se distante, visto não possuir um sistema de comunicação pública forte e atuante, como nos países norte europeu.

Embora diversos autores observem a relação direta do sistema de mídia brasileiro com o sistema político — assim como ocorre em países associados ao modelo pluralista polarizado, como a Espanha — a televisão comercial aberta brasileira se distingue por ser, desde sua origem, eminentemente privada e, no período democrático, objeto de limitada regulação estatal. Contudo, o Brasil possui também uma grave história de autoritarismo, que, naturalmente, exerceu influência na prestação do serviço e na consolidação do mercado de radiodifusão (WIMMER, 2013, p. 217).

Lycarião, Magalhães e Albuquerque (2017, p. 13), ao analisar a lógica de mercado norte-americana, procederam sua investigação e constataram que, no Brasil, acontece uma situação semelhante: os padrões de polarização política chegaram a um nível tão alto, a ponto de influenciar, consideravelmente, a saída da ex-presidente Dilma Roussef do cargo de chefe do Executivo federal. O impeachment foi apenas a gota d'água dessa polarização, que vem ganhando contornos significativos desde as manifestações que ocorreram em junho de 2013 e em março de 2015, bem como nas arenas de discussão construídas *online* pelas redes sociais. Além disso, a operação *Lava Jato* e toda sua repercussão midiática revela um jornalismo advocatício e, também, mediador das disputas político-partidárias em torno do deslinde da investigação

Os autores sustentam que o Brasil está passando por um processo de acentuada polarização política, mas, que ela, por sua vez, não se esgota minimamente na relação entre mídia e política. Vai além. A mídia noticiosa brasileira, composta pelas emissoras tradicionais, exerce mais do que um papel de vinculação e fidelização às preferências ideológicas de seus consumidores, chegando a exercer um próprio poder moderador, isto é, ocupando um lugar na esfera pública de árbitro das disputas político-partidárias (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 14)

Para validar o argumento, os estudiosos utilizaram-se de análises já desenvolvidas sobre o comportamento da mídia noticiosa com relação ao governo do Partido dos Trabalhadores sob as lideranças tanto de Lula quanto de Dilma Rousseff. As imagens criadas dos dois ex-presidentes são bem distintas, pois, durante o governo de Lula, o Partido dos Trabalhadores foi protagonista na mídia, principalmente no tocante aos registros de sua aprovação popular. Do contrário, com a chegada de Dilma ao poder, a postura dos veículos noticiosos alavancou um movimento de rejeição ao partido e à figura da chefe de governo, sendo importantes no julgamento a favor do impeachment em agosto de 2016, no deslinde das investigações feitas pela Operação *Lava-jato*, nas desfiliações em massa e, finalmente, nas eleições municipais, que apresentaram uma queda brusca na porcentagem de eleitos do partido, caindo 59,4 % em relação a 2012 (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 14).<sup>62</sup>

O clima nada amistoso entre as mídias tradicionais de notícias, sobretudo a Rede Globo e o governo liderado pelo PT, culminou em uma série de tensões sistemáticas na relação entre imprensa e governo. Segundo os autores:

Além disso, as tensões entre governo e “grande mídia” já haviam se acirrado nas eleições de 2010. Um ponto alto dessa “animosidade” ocorreu durante um comício em apoio à candidata petista, quando o então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva foi acusado de atacar a imprensa e ameaçar a liberdade de expressão, ao dizer que a vitória de Rousseff não significava apenas derrotar o adversário da oposição José Serra nas urnas, mas também “derrotar alguns jornais e revistas que se comportam como se fossem partido político e não têm coragem de dizer que são partido político e têm candidato”. Uma parte significativa dos meios noticiosos, em especial os impressos de maior circulação no país,

---

<sup>62</sup> Os autores trazem pesquisas que demonstram o processo de desfiliação partidária de vários políticos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores em 2014 e principalmente após o início da investigação oriunda da operação *Lava-jato*, em 2015. Antes dela o partido em questão tinha 1.588.335 eleitores filiados. Ainda no final de 2014 esse número sofreu drástica queda para 516.744 filiados, conforme as estatísticas do eleitorado construídas pelo TSE, no link: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>> (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 13).

respondeu às críticas de Lula por meio de reportagens, artigos e editoriais. (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 14)

As ameaças resultam em constantes reações por parte do campo midiático privado, notadamente nas questões que discutem sobre a necessidade de revisão do marco regulatório dos meios de comunicação. A grande mídia enxerga a tentativa de regulação como uma censura por parte do governo e dos militantes do PT à liberdade de imprensa. Isso ocorreu tanto nas tentativas de construção de um sistema público no Brasil quanto nos marcos regulatórios recentemente aprovados em países latino-americanos, como a Argentina, o Uruguai e a Venezuela.

Embora os níveis de polarização política no Brasil tenham aumentado consideravelmente, assim como nos Estados Unidos, é importante esclarecer que a polarização que ocorre no Brasil é feita de forma assimétrica, isto é, a grande mídia brasileira tem como principal público a massa da população antipetista, principalmente após a cobertura de eventos como o Mensalão, a operação *Lavajato* e o Impeachment. Então, não necessariamente a mídia noticiosa brasileira teria que se adequar a um padrão informativo, como acontece nos Estados Unidos, embora passe longe de um padrão de jornalismo *catchall*. O que acontece é que as pessoas mais esclarecidas e com ideologias diversas à da grande massa procuram mídias alternativas ou marginais em *blogs*, *sites* ou canais não hegemônicos.<sup>63</sup>

Baseando-se em robusta revisão de literatura, os autores enfatizam que, mesmo com a polarização assimétrica, as práticas jornalísticas da mídia brasileira não deixam de exercer um papel ativo e advocatício em relação ao sistema político.<sup>64</sup> Isso é comumente observado quando o sistema de mídia brasileiro atua favorecendo a preferência por determinado tipo de agenda e atores políticos. Assim, ressaltam que esse papel mostra-se bastante semelhante a uma espécie de “Poder Moderador”, ou seja, “um tipo de poder que se exerce mais função de uma (reivindicada) autoridade moral do que em função à obediência a um grupo político particular ou mesmo às regras da democracia liberal” (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 15).

---

<sup>63</sup> Um exemplo de mídia alternativa com um certo grau de visibilidade é o jornalismo independente produzido pela organização Mídia Ninja, financiada por colaboradores, organizações internacionais e força de trabalho da rede Fora Eixo (MÍDIA NINJA, *online*). Disponível em: < <http://midianinja.org/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

<sup>64</sup> A literatura referenciada pelos autores sobre as dimensões ativas e advocatícias é encontrada em Donsbath e Peterson (2004) e Lycarião e Maia (2015) (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 15).

Ademais, o tipo de jornalismo independente e assemelhado com uma ideia de paralelismo político — perspectiva de vinculação igualitária entre os sistemas — não é mais suficiente para caracterizar a atuação de um sistema de mídia. Para os autores, “é mais seguro compreender as diversas e multifacetadas circunstâncias que eleva o nível de intervenção do sistema mediático no jogo político e também nos debates públicos”. Uma dessas variações pode ser vista como consequência da saída de Dilma do cargo de chefe de governo. O momento de instabilidade institucional repercutiu diretamente na divisão dos gastos do governo com publicidade com o corte de verba feito por Michel Temer a *sites e blogs* que atuavam em defesa do PT (LYCARIÃO; MAGALHÃES; ALBUQUERQUE, 2017, p. 16).

O que se pretende com essa análise é demonstrar como as relações entre sistema de mídia e sistema político são decisivas para a prevalência de agendas e atores específicos na esfera pública, principalmente quando se fala em práticas jornalísticas orientadas pela lógica de mercado, que favorecem os pontos-de-vista e atores que sejam mais convenientes para com seus interesses particulares.

Além disso, as comparações feitas entre os sistemas de mídia brasileiro e norte-americano servirão para endossar a hipótese de que, ao contrário do que se pensa, ter uma lógica de produção e oferta de mídia orientada primordialmente pelo mercado não garante a independência de uma cobertura jornalística. Existem outras condições para que se possa alcançar níveis saudáveis e satisfatórios de pluralismo interno e externo por meio de um jornalismo não-advocático, mas apenas ativo ou fiscalizador.

O privilégio de algumas agendas, consequente da orientação comercial e do tipo de público que se pretende agradar, acarreta uma baixa pluralidade interna, a qual poderia ser evitada caso existisse um sistema de comunicação forte, descentralizado e com opções de financiamento as mais diversas como, teoricamente, propõe-se o sistema público.

Então, o tópico final do capítulo trabalhará com a hipótese de que Estados Unidos, mesmo orientado de forma quase prevalecente pela iniciativa privada, possui, por outro lado, um forte sistema público, organizado pela rede pública PBS (*Public Broadcasting Service*). E constrói, por conta disso, um grau maior de transparência, em virtude até do fato de sua polarização não ser assimétrica como a brasileira.

Logo, o Brasil, orientado pela mesma lógica comercial e tendo como principal marco teórico e inspirador o sistema norte-americano, ainda não conseguiu constituir um

sistema público forte, capaz de trabalhar ao lado do sistema comercial e promover a complementaridade tão reivindicada pelo texto constitucional.

#### **4.3 A lógica comercial da televisão nos Estados Unidos e o descompasso da reprodução brasileira: ausências e problemas na proteção da liberdade de expressão e do pluralismo político**

O esforço teórico e prático de tentar definir uma classificação para o sistema de mídia eletrônica brasileiro é indispensável para que se possa refletir acerca de instrumentos jurídicos capazes de salvaguardar a liberdade de expressão e o pluralismo político. Ou, por outro lado, para demonstrar exaustivamente que existem sérias deficiências no modo de funcionamento da radiodifusão que são histórica e frequentemente ignoradas pela sociedade e pelo Poder Público por razões e interesses os mais diversos.

O debate que envolveu hábitos de consumo de mídia, lógica comercial de mercado e jornalismo independente faz parte da própria interação entre os principais atores da comunicação eletrônica: Estado, mercado e sociedade. Os pontos-de-encontro entre esses atores estão todos estabelecidos no texto constitucional, quando disciplina como deve funcionar a prestação do serviço público de radiodifusão por ambos os atores.

Além disso, um dos desejos do constituinte originário, ao criar um capítulo específico para a Comunicação Social, foi que se respeitasse a complementaridade entre as três modalidades de sistema de comunicação eletrônica, os sistemas público, privado e estatal, conforme redação do artigo 223. Contudo, a ausência da legislação regulamentadora esclarecendo os escopos e finalidades de cada um desses sistemas tem suscitado dúvidas e controvérsias na doutrina (WIMMER, 2013, p. 218).

Ao longo do trabalho, foi exaustivamente ressaltada a comensurabilidade entre os sistemas de mídia eletrônica norte-americano e brasileiro, inclusive este último ganhou força com o fortalecimento do modelo de gerenciamento privado da televisão. Os Estados Unidos foram os pioneiros a desenvolver padrões de televisão e a conceder licenças para a prestação do serviço pela iniciativa privada.

Em 1934, o *Federal Communication Act*, entidade reguladora do setor, criou a *Federal Communication Commission* — FCC, agência reguladora de caráter público atinente à comunicação eletrônica. Isso porque o modelo estadunidense de radiodifusão influenciou toda



a América, enquanto que na Europa, o país precursor do serviço de televisão foi a Grã-Bretanha<sup>65</sup>.

Diferentemente dos EUA, a gestão pública do setor na maioria dos países europeus teve prevalência em relação à lógica comercial. Os radiodifusores tinham receio de entregar a prestação do serviço à iniciativa privada, pela influência que esta exerceria sobre a conformação da opinião pública, a qual seria produzida com base em setores economicamente relevantes, mas não necessariamente em defesa do interesse público (PEREIRA JÚNIOR, 2011, p. 38).

O sistema de emissoras de televisão aberta norte-americano é dominado por cinco principais redes, a *National Broadcasting Company* (NBC), lançada em 1939; a CBS — anteriormente conhecida como *Columbia Broadcasting System* —, fundada em 1941; a *American Broadcasting Company* (ABC), inaugurada em 1948; a *Fox Broadcasting Company* (Fox), lançada algum tempo depois, 1986; e a *CW Television Network*, formada pela integração das antigas UPN e *The Web*, em 2006 (SCORSIM, 2008, p. 150).

Como dito no início deste trabalho, os Estados Unidos possuem uma agência reguladora responsável por, entre outras funções, efetuar o procedimento de outorga de licenças para os operadores de radiodifusão, a *Federal Communications Commission* — FCC. O âmbito de atuação da FCC estende-se tanto para os serviços de telecomunicações quanto para os serviços de radiodifusão. Segundo o *Communications Act of 1934*, a Comissão “deve garantir a outorga de uma licença a qualquer solicitante desde que haja conveniência, interesse e necessidade pública, nos termos da lei” (BARTON, *et al*, p. 1132).

A FCC é uma agência independente do governo estadunidense, composta por cinco comissários e responsável pelo controle das operações das telecomunicações e de radiodifusão comerciais e abertas em todos os Estados norte-americanos. Seus membros são eleitos pelo Chefe do Poder Executivo federal e confirmados pelo Senado. Somente três comissários podem ser do mesmo partido político durante a gestão, e nenhum pode ter interesse financeiro em qualquer negócio relacionado com a comissão. O mandato dos comissários dura cinco anos (FCC, *online*).

Embora não esteja ligada ao governo e tenha a prerrogativa da última palavra em matéria de direito das comunicações, seus atos são supervisionados pelo Congresso. A FCC

---

<sup>65</sup> As primeiras televisões da Europa surgiram através de incentivos estatais, com composição e gestão pública, incompatíveis com a livre concorrência que existia nos Estados Unidos. A maioria dos países europeus — Reino Unido, Itália, Dinamarca, França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Hungria, Suíça e Noruega — retirava seu financiamento de taxas pagas pelos proprietários de receptores (LAVERÓN, 1998, p. 29).

regula economicamente a prestação dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações, tendo, entre outras competências:

Promoção da concorrência, inovação e investimento em serviços e instalações de banda larga; Apoiar a economia da nação, garantindo um quadro competitivo adequado para o desenrolar da revolução das comunicações; Incentivar o maior e melhor uso do espectro no mercado interno e internacional; Revisando os regulamentos da mídia para que as novas tecnologias floresçam ao lado da diversidade e do localismo; Fornecer liderança no fortalecimento da defesa da infra-estrutura de comunicações do país. (FCC, *online*)

As licenças ocorrem sob a supervisão da FCC e são válidas por oito anos, podendo ser prorrogadas por igual período. Entretanto, em contraste com o que acontece nas renovações das concessões brasileiras, a FCC condiciona a renovação das licenças à “apresentação de um plano referente à igualdade de oportunidades quanto à utilização do espaço eletromagnético”, conforme prevê o Ato das Telecomunicações de 1996.

A maior parte das emissoras comerciais é gerida por meio de contratos de terceirização feitos por proprietários das redes de emissoras e fiscalizados pela FCC. Os limites para a entrada das emissoras em um determinado mercado variam de acordo com o seu tamanho destinam-se a impedir que um mesmo grupo de emissoras controle totalmente a audiência em determinado local. Logo, a FCC proíbe as empresas de possuir mais de um canal de televisão em um único mercado, com exceção das que operam como uma estação satélite — aquela responsável por transmitir a programação da estação principal para as áreas do mercado que não possuam cobertura adequada — ou uma estação de baixa potência (WIMMER, 2013, p. 178).

Neste sentido, ressalta-se que, no modelo norte-americano, há uma “preocupação” com a possível censura/control e regulação do Estado sobre o aspecto específico dos conteúdos das programações das emissoras. Acrescente-se que, nesse modelo, atribuiu-se ao próprio Estado — por meio de agências reguladoras como a FCC — o papel de definição e fiscalização do chamado fiduciário público — *Public Trustee* —, isto é, daquela emissora comercial que figura como representante público, que tem licença para atuar como radiodifusor (PINHEIRO, 2016, p. 41).

Dessa forma, apesar de a tradição ser conhecida por sua desconfiança em relação a qualquer tipo de limitação à liberdade de expressão, bem como por preferir a livre concorrência de mercado, ainda assim não deixou de regular a atividade prestada pelas empresas de radiodifusão comercial. A FCC, como dito anteriormente, estabelece limites para a propriedade

comercial desses serviços, proibindo, dessa forma, a concentração de propriedade horizontal tanto ao limitar as licenças para as operadoras de rede dominantes e, principalmente, ao evitar a propriedade cruzada dos veículos.

Ademais, além da existência de uma agência reguladora própria, outro fator que difere os sistemas de mídia brasileiro e norte-americano diz respeito à consolidação da rede pública de comunicação. Como dito anteriormente, embora no Brasil exista uma empresa que represente a iniciativa desse sistema, a maior parte da classe de jornalistas, sobretudo os da própria rede pública, reconhece-a muito mais como empresa estatal, principalmente após a edição da Medida Provisória 744, responsável por extinguir o Conselho Curador, único órgão que ligava a EBC à participação da sociedade.

Não obstante a predominância na orientação para o sistema de televisão descentralizado e voltado para o mercado, sobretudo em relação à televisão de transmissão, diferentemente do Brasil, os Estados Unidos possuem, desde 1967, uma rede de comunicação pública chamada Corporação para Radiodifusão Pública (CRP), estruturada com a edição da Lei da Radiodifusão Pública (*Public Broadcasting Act of 1967 — 47 U.S.C § 396*). Todavia, desde a década de 30, já existia reserva de espectro radioelétrico para emissoras com fins não lucrativos voltadas a transmitir programação de cunho educativo (WIMMER, 2013, p. 190).

A iniciativa para a criação da CRP partiu diretamente do Congresso estadunidense, baseando-se na constatação de que seria de interesse público encorajar o fortalecimento e desenvolvimento do rádio e televisão públicos e que seria de responsabilidade do governo federal facilitar e incentivar tais tarefas (cfr. 47 U.S.C. §396, (a)). Dentre as finalidades da radiodifusão pública desejadas pelo Congresso destacam-se o seu uso para fins instrutivos, educacionais e culturais; a promoção da diversidade de programação, tanto local quanto nacionalmente; o estímulo ao desenvolvimento de programação que envolva riscos criativos e que atenda às necessidade de grupos sub-representados, em particular de crianças e minorias; o endereçamento de temas relevantes nacionais; e a solução de problemas locais, por meio de programas comunitários (WIMMER, 2013, p. 192).

Atualmente, a CRP funciona como uma das principais entidades financiadoras da radiodifusão pública norte-americana. Como nos Estados Unidos a regulação de conteúdo é proibida pela FCC, a CRP não transmite nenhuma programação, ficando responsável apenas por financiar a produção de programação das emissoras públicas, tanto a PBS (televisão) quanto a NPR (rádio).

Com base na Lei nº 47 U.S.C § 396, 89% do orçamento anual da CRP deverá ser dirigido ao financiamento das emissoras públicas de rádio e televisão e ao conteúdo de programação veiculado por elas. Ademais, a lei reservou 75% do orçamento só para a televisão e 25% somente para o rádio. Aproximadamente um quarto desse valor destina-se ao financiamento da programação; o restante financiará a infraestrutura da radiodifusão.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> 47 U.S. Code § 396 - Corporation for Public Broadcasting, k: **FINANCING RESTRICTIONS**

(I)

(A)

*There is hereby established in the Treasury a fund which shall be known as the Public Broadcasting Fund (hereinafter in this subsection referred to as the "Fund"), to be administered by the Secretary of the Treasury.*

(B)

*There is authorized to be appropriated to the Fund for each of the fiscal years 1978, 1979, and 1980, an amount equal to 40 percent of the total amount of non-Federal financial support received by public broadcasting entities during the fiscal year second preceding each such fiscal year, except that the amount so appropriated shall not exceed \$121,000,000 for fiscal year 1978, \$140,000,000 for fiscal year 1979, and \$160,000,000 for fiscal year 1980.*

(C)

*There is authorized to be appropriated to the Fund, for each of the fiscal years 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, and 1993, an amount equal to 40 percent of the total amount of non-Federal financial support received by public broadcasting entities during the fiscal year second preceding each such fiscal year, except that the amount so appropriated shall not exceed \$265,000,000 for fiscal year 1992, \$285,000,000 for fiscal year 1993, \$310,000,000 for fiscal year 1994, \$375,000,000 for fiscal year 1995, and \$425,000,000 for fiscal year 1996.*

(D)

*In addition to any amounts authorized under any other provision of this or any other Act to be appropriated to the Fund, \$20,000,000 are hereby authorized to be appropriated to the Fund (notwithstanding any other provision of this subsection) specifically for transition from the use of analog to digital technology for the provision of public broadcasting services for fiscal year 2001.*

(E)

*Funds appropriated under this subsection shall remain available until expended.*

(F)

*In recognition of the importance of educational programs and services, and the expansion of public radio services, to unserved and underserved audiences, the Corporation, after consultation with the system of public telecommunications entities, shall prepare and submit to the Congress an annual report for each of the fiscal years 1994, 1995, and 1996 on the Corporation's activities and expenditures relating to those programs and services.*

(2)

(A)

*The funds authorized to be appropriated by this subsection shall be used by the Corporation, in a prudent and financially responsible manner, solely for its grants, contracts, and administrative costs, except that the Corporation may not use any funds appropriated under this subpart for purposes of conducting any reception, or providing any other entertainment, for any officer or employee of the Federal Government or any State or local government. The Corporation shall determine the amount of non-Federal financial support received by public broadcasting entities during each of the fiscal years referred to in paragraph (1) for the purpose of determining the amount of each authorization, and shall certify such amount to the Secretary of the Treasury, except that the Corporation may include in its certification non-Federal financial support received by a public broadcasting entity during its most recent fiscal year ending before September 30 of the year for which certification is made. Upon receipt of such certification, the Secretary of the Treasury shall make available to the Corporation, from such funds as may be appropriated to the Fund, the amount authorized for each of the fiscal years pursuant to the provisions of this subsection.*

(B)

*Funds appropriated and made available under this subsection shall be disbursed by the Secretary of the Treasury on a fiscal year basis.*

(3)

(A)

Como a CRP não tem a competência de produzir conteúdo de programação, em 1969, foi criada a primeira emissora pública norte-americana, a *Public Broadcasting Service* — *PBS*. A PBS é considerada a maior emissora de comunicação pública dos Estados Unidos, cuja programação veicula conteúdos de cunho educativo-cultural. A ideia surgiu para fazer frente à hegemonia comercial das emissoras de rádio e televisão norte-americanas.<sup>67</sup>

A PBS é uma instituição privada e sem fins lucrativos, formada por estações de televisão pública dos Estados Unidos. Essas estações possuem licenças não comerciais e educacionais que operam 350 estações membros do PBS, atendendo a todos os 50 Estados da federação, incluindo também Porto Rico, Ilhas Virgens dos EUA, Guam e Samoa Americana (PBS, *online*).

Os membros da rede pública de radiodifusão de sons e imagens norte-americana — PBS — possuem toda a sua estrutura e grade de programação voltada para atender o interesse público, conforme enunciado em sua missão que “serve o público americano com programação e serviços da mais alta qualidade, usando meios de comunicação para educar, inspirar, divertir e expressar uma diversidade de perspectivas”. Além disso, a programação da PBS visa à

---

*(i) The Corporation shall establish an annual budget for use in allocating amounts from the Fund. Of the amounts appropriated into the Fund available for allocation for any fiscal year—*

*(I)*

*\$10,200,000 shall be available for the administrative expenses of the Corporation for fiscal year 1989, and for each succeeding fiscal year the amount which shall be available for such administrative expenses shall be the sum of the amount made available to the Corporation under this subclause for such expenses in the preceding fiscal year plus the greater of 4 percent of such amount or a percentage of such amount equal to the percentage change in the Consumer Price Index, except that none of the amounts allocated under subclauses (II), (III), and (IV) and clause (v) shall be used for any administrative expenses of the Corporation and not more than 5 percent of all the amounts appropriated into the Fund available for allocation for any fiscal year shall be available for such administrative expenses;*

*(II)*

*6 percent of such amounts shall be available for expenses incurred by the Corporation for capital costs relating to telecommunications satellites, the payment of programming royalties and other fees, the costs of interconnection facilities and operations (as provided in clause (iv)(I)), and grants which the Corporation may make for assistance to stations that broadcast programs in languages other than English or for assistance in the provision of affordable training programs for employees at public broadcast stations, and if the available funding level permits, for projects and activities that will enhance public broadcasting;*

*(III)*

*75 percent of the remainder (after allocations are made under subclause (I) and subclause (II)) shall be allocated in accordance with clause (ii); and*

*(IV)*

*25 percent of such remainder shall be allocated in accordance with clause (iii).*

*(ii) Of the amounts allocated under clause (i)(III) for any fiscal year—*

*(I)*

*75 percent of such amounts shall be available for distribution among the licensees and permittees of public television stations pursuant to paragraph (6)(B); and*

*(II)*

*25 percent of such amounts shall be available for distribution under subparagraph (B)(i), and in accordance with any plan implemented under paragraph (6)(A), for national public television programming.*

<sup>67</sup> Para maiores informações sobre a PBS consultar o site: [www.pbs.org](http://www.pbs.org)

capacitação de seus telespectadores, auxiliando-os a alcançar seus potenciais de saúde social, cultural e democrática, sendo considerada uma das maiores instituições de credibilidade norte-americanas (PBS, *online*).

Além da PBS vê-se também um sistema de radiodifusão pública de sons orientado pela *NPR — National Public Radio* —, criada um ano depois da PBS, atuando nos Estados Unidos e também *online*, mantida por recursos públicos e privados e por doações de ouvintes, distribuindo sua cadeia de programação para mais de 800 emissoras de rádio públicas norte-americanas. A NPR constitui o principal exemplo de organizações de membros associados em torno da comunicação pública nos Estados Unidos (PINHEIRO, 2016, p. 42).<sup>68</sup>

A gestão de ambas as instituições é feita por conselhos administrativos. Como sua grade de programação é baseada na lógica de promover o interesse público, suas fontes de financiamento possuem origens as mais diversas, como incentivos dos governos federal, estaduais e municipais, das fundações, de outras entidades públicas de radiodifusão e doações dos próprios consumidores (PINHEIRO, 2016, p. 43).

A PBS é administrada por um Conselho de Gestão que cuida também da definição de sua política de trabalho. O conselho de administradores é composto por 27 membros, sendo 14 administradores profissionais — os gestores de estação —, 12 diretores gerais e um conselheiro presidente. Todos os membros do Conselho possuem mandato de três anos e atuam sem qualquer remuneração (PBS, *online*).

Dessa forma, pode-se observar claramente um princípio de complementaridade entre sistemas na prestação do serviço de radiodifusão nos Estados Unidos. Embora a lógica comercial seja a orientação predominante do serviço, existe uma rede pública de radiodifusão constituída, forte e independente, que ajuda a manter a transparência, a diversidade e algum tipo de pluralismo no noticiário jornalístico.

Ainda que a desconfiança em torno de uma regulação por parte do Estado sempre tenha existido desde a edição da Primeira Emenda à Constituição norte-americana, esse país de fato objetiva promover o pluralismo interno e externo do setor, apresentando uma maior regulação do que se imagina. Assim, é fácil perceber que a realidade dos setores não comerciais norte-americanos é bem diferente da realidade do sistema público brasileiro.

---

<sup>68</sup> Embora não seja o foco central do trabalho discorrer sobre o serviço de radiodifusão de sons — o rádio — trouxemos o exemplo da NPR para mostrar a existência de um sistema de radiodifusão pública consolidado nos EUA, o qual possui uma cadeia de programação educativa e cultural tanto para a televisão quanto para o rádio. Para maiores informações sobre a NPR, consultar o site: [www.npr.org](http://www.npr.org)

A comparação feita entre os sistemas de radiodifusão brasileiro e norte-americano não foi proposital. Por mais que exista certa comensurabilidade entre os dois sistemas, que se traduz na orientação predominante da lógica de mercado, ainda assim os Estados Unidos possuem uma abertura maior para a mídia não comercial do que o Brasil. A estrutura do sistema de radiodifusão norte-americano, graças à atuação de setores regulatórios, consegue organizar-se de tal forma a garantir um mínimo de pluralidade e diversidade em seu conteúdo.

A divergência é para mostrar o caráter oligopolista e concentrador do sistema de televisão brasileiro e o fato de o peso que a dimensão comercial possui no Brasil ser excessivamente maior do que o dos EUA. O Brasil, entretanto, torna-se cada vez mais oligopolista por não conseguir garantir, atualmente, um nível de pluralismo que inclua a participação de setores minoritários da sociedade na comunicação eletrônica em diversas frentes.

Isso se reflete não somente na ausência de um órgão regulador, mas, principalmente, na completa ausência de um sistema público independente das ingerências do governo. Como dito no início do capítulo, é impossível considerar o caráter público da EBC, já que todo o seu conselho de gestão é administrado pelo governo e, após a edição da MP nº 744, agora Lei nº 13.417, ficou sem seu Conselho Curador, órgão responsável por promover a participação na sociedade nos debates promovidos na empresa em torno de sua programação.

Diante desse cenário, o que se vê é um sistema de televisão que apresenta altos riscos para a garantia da liberdade de expressão e do pluralismo, devido a seu caráter marcadamente oligopolista, bem mais comercial que o sistema de televisão norte-americano. A proibição da propriedade cruzada promove muito mais competição no setor, o que inexistia no Brasil, visto que, em todas as previsões infraconstitucionais que regulam o setor, há sempre uma brecha para a concentração de propriedade em nome dos grupos empresariais.

Portanto, importante refletir sobre a atual estruturação do serviço de televisão aberta brasileiro, principalmente no tocante à complementaridade entre sistema público privado e estatal, mandamento constitucional contingencialmente desrespeitado pela legislação interna. Isso sem mencionar a própria garantia dos direitos fundamentais que fundamentam a prestação do serviço de radiodifusão, não permitida em razão da organização oligopolista do sistema.

Por fim, é indispensável relembrar a própria finalidade de atuação dos meios de comunicação de massa, principalmente diante de uma sociedade multicultural como a pós-

moderna. A própria Constituição, ao recepcionar a diversidade, vê na participação dos cidadãos a melhor forma de constituir um sistema democrático de direitos.



## 5 CONCLUSÃO

O processo de reflexão construído para enfatizar o papel central da comunicação eletrônica na construção de uma esfera pública democrática, no contexto de uma sociedade divergente e cada vez mais polarizada, exigiu da pesquisa uma análise tanto dos dispositivos normativos fundadores da tarefa comunicadora quanto do contexto no qual ela está inserida.

Apesar de todos os veículos de comunicação — mídia impressa, mídia social e mídia digital — convergirem para a construção da agenda pública, o recorte metodológico da pesquisa foi escolhido pela presença maciça da televisão na quase totalidade dos domicílios brasileiros, diagnóstico ressaltado ao longo do trabalho. Logo, a televisão constitui preferência nacional para a obtenção de informações de ordem pública.

Com base nessas constatações, observou-se a preocupação do legislador constituinte originário em preservar direitos importantes para a participação plena dos cidadãos na vida pública. Atualmente, a comunicação eletrônica é a principal mediadora desses debates, tendo o poder de escolher quais agendas serão discutidas e enfatizadas para o público.

O substrato teórico fornecido pela democracia deliberativa permitiu identificar a importância central da comunicação eletrônica para a formação de uma agenda pública. O espaço da esfera pública permite o diálogo entre os diferentes setores sociais a partir da mediação feita pela radiodifusão, já que a realidade social mostra-se cada vez mais cambiante. Portanto, hoje o jornalismo informativo é um ator político influenciador direto no processo de produção de decisões de interesse público.

Para que todos os cidadãos tenham um papel primordial e igualitário na construção do debate público, é necessário a salvaguarda de alguns direitos basilares de uma sociedade democrática. Esses direitos são justamente a liberdade de expressão, nas suas dimensões normativas de defesa e de garantia, e o pluralismo político em suas duas vertentes, a interna e a externa.

Por isso, a pesquisa investigou como se dá a atuação da comunicação eletrônica, representada pela mídia televisiva, mediando as relações sociais pela atividade informativa. O estudo verificou se os direitos que permitem a participação igualitária de todos na esfera pública estavam preservados na atuação informativa da televisão.

Como dito nas linhas introdutórias do trabalho, este tomou o texto constitucional disposto no rol dos artigos 220 a 224 como diretriz para discorrer sobre as características do atual marco regulatório do serviço de radiodifusão e se esse serviço é explorado no sentido de tentar acomodar as dimensões normativas da liberdade de expressão e do pluralismo político dentro do setor.

O primeiro capítulo, ao identificar as dimensões normativas da liberdade de expressão — negativa e positiva — e sua ligação direta com a democracia, buscou demonstrar que a interpretação da Constituição de 1988 autoriza e reclama do Estado sua participação no exercício dessa liberdade sobre o âmbito de atuação da comunicação de massa. Extrai-se diretamente do texto constitucional o dever do Estado, na qualidade de agente garantidor dos direitos fundamentais, de tornar efetivos tanto a democracia quanto a autonomia dos cidadãos na tomada de decisões que guardem interesse público. Isso acontece quando o Estado toma para si a promoção e a garantia também do pluralismo, em suas vertentes internas e externas, na atuação da comunicação eletrônica.

Embora a Constituição autorize e recomende a atuação estatal para a promoção da liberdade de expressão e do pluralismo, essa atuação deve ser feita de forma cautelosa, a fim de não ameaçar as conquistas advindas da dimensão defensiva de emancipação individual da liberdade de expressão. A função do Estado é apenas garantir que o máximo de vozes seja ouvido por meio da comunicação de massa, tarefa árdua e cheia de obstáculos, porém não impossível, dada a experiência de várias democracias consolidadas que se orientam por essa tendência, apesar de a tradição liberal esta voltada para a livre concorrência, como o próprio Estados Unidos.

O capítulo examinou também as vertentes lógicas do pluralismo político, internas e externas, todas constatadas por meio da interpretação do texto constitucional. Sobre a direção do pluralismo, o trabalho demonstrou que as emissoras de televisão devem orientar-se de forma a permitir que todos os interesses dignos de consideração exerçam influência sobre os órgãos de governo, estando presentes na programação veiculada. Contudo, a promoção das vertentes do pluralismo não se dá somente pelo estímulo à competitividade por meio do acesso de novos *players* ao mercado de radiodifusão, principalmente porque, no Brasil, a exploração dos serviços de radiodifusão é orientada predominantemente pela lógica comercial.

Então, o objetivo do segundo capítulo foi analisar como o serviço público de radiodifusão televisiva é explorado pelo mercado, visto que seu desenvolvimento foi estimulado historicamente pela iniciativa privada. A análise foi construída com base nos artigos

que compõem o Capítulo V do texto constitucional. Tais dispositivos prescrevem as principais diretrizes para o exercício da atividade televisiva, dentre outros meios que compõem a comunicação eletrônica.

No entanto, dentre os diagnósticos feitos na fase inicial da pesquisa, observou-se a existência de um vácuo legislativo no tocante à exploração da radiodifusão pós-redemocratização. A literatura normativa responsável por regular o setor encontra-se disposta em legislações esparsas e, em sua maioria, anteriores à vigência do texto constitucional. Entre elas estão o Código Brasileiro de Telecomunicações, que tratava a radiodifusão como serviço de telecomunicação, o Regulamento Brasileiro de Radiodifusão e a atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação pertinente à outorga das concessões para as empresas privadas.

A Emenda Constitucional nº 08/1995 alterou a classificação da radiodifusão, separando-a dos serviços de telecomunicações, ficando sua exploração restrita à União, por meio de autorização, permissão ou concessão. Essa mesma emenda autorizou a privatização do Sistema Telebrás e a criação da Anatel — Agência Nacional das Telecomunicações, responsável pela regulação de tais serviços, juntamente da Lei Geral das Telecomunicações (Lei Federal nº 9.472/97). Diante desta cisão, o CBT permaneceu regulando os serviços de rádio e televisão, fato que se alinhava ao interesse dos radiodifusores.

Analisando a exploração do serviço de radiodifusão televisiva brasileiro, a pesquisa encontrou um mercado dominado por cinco grandes grupos empresariais, formados pela Rede Globo, Rede Record, SBT, Bandeirantes e Redetv. Estes conglomerados são proprietários de praticamente todos os veículos de mídia do País. Por conta disso, os níveis de concentração no setor são altíssimos, concentrações não só no eixo horizontal mas também de propriedade cruzada, pois a legislação não impede que uma mesma emissora possua a propriedade de veículos de mídia diferentes num mesmo mercado.

Além disso, a pesquisa lançou mão de alguns estudos que mostraram a utilização das concessões como moeda de troca política. A outorga das concessões para a exploração do serviço pela iniciativa privada acontece por meio da atuação conjunta do Poder Executivo, do Congresso Nacional e da participação do Minicom. Então, as concessões são, na maioria das vezes, outorgadas a empresas privadas que possuam parlamentares em seu quadro de gestão. O trabalho apresentou uma lista pormenorizada de deputados e senadores donos ou gestores de empresas candidatas à exploração do serviço de radiodifusão. Isso acontece principalmente nas

outorgas de concessões voltadas à emissoras de caráter educativo, em que a exigência da licitação é dispensada.

Logo, a pesquisa encontrou um forte desequilíbrio nas relações entre os grupos de interesse e as elites políticas, visto que a Constituição, em seu artigo 54, inciso II, proíbe a participação de políticos na gestão de empresas integrantes de possíveis relações jurídicas com a Administração Pública.

Dessa forma, foi constatado que a lógica democrática, orientadora da regulação, encontra-se apenas no texto constitucional. A legislação declara a liberdade de expressão, o pluralismo político e a democracia como objetivos e elementos norteadores da atividade radiodifusora, contudo, àquela termina por servir apenas a realização da lógica do mercado. Ou seja, a informação é vista aqui como mercadoria.

Esse padrão não serve apenas para atender aos interesses privados dos grupos de mídia. A dinâmica de interação entre os valores democráticos e a exploração comercial do serviço acaba por legitimar uma inversão de prioridades que alimenta a indústria de comunicação sobre o pretexto de uma mídia preocupada com o interesse público.

Com o objetivo de encontrar saídas para o quadro concentrador e desestimulante à competição e à diversidade, o capítulo final da pesquisa investigou como o Estado, o mercado e a sociedade articularam-se para cumprir o mandamento constitucional relativo à complementaridade necessária entre sistema público, privado e estatal na prestação da radiodifusão. Essa investigação analisou as iniciativas por parte dos movimentos sociais para a criação de uma rede pública de comunicação e seus benefícios para a liberdade de expressão e o pluralismo, já que sua principal função seria a de fiscalizar os atos de governo e dar ênfase a questões pleiteadas por setores sociais minoritários.

A pesquisa encontrou alguns momentos positivos, como a criação da Empresa Brasil de Comunicação, em 2008, que representava a rede pública de comunicação brasileira. Contudo, uma das dificuldades para fortalecer essa rede era justamente a ausência de critérios definidores das finalidades de um sistema público e de um sistema estatal. A própria gestão da EBC era escolhida pelo chefe do Poder Executivo federal. O único setor independente do governo era o Conselho Curador, formado por membros da sociedade. O financiamento da empresa também vinha de incentivos da União, fato que intensificou ainda mais o vínculo estatal da empresa.

Com a extinção do Conselho Curador em 2016, após a edição da Medida Provisória nº 744 pelo Presidente Michel Temer, aliada à revogação do mandato fixo para o presidente da empresa, o qual só poderia ser destituído mediante voto do Conselho Curador, a EBC ficou completamente dependente das investidas do governo. Então, o que se pode observar é o fracasso na tentativa de constituição de uma rede pública de comunicação no Brasil, até porque a própria sociedade desconhece a função de um sistema público para a garantia de valores democráticos.

Diante disso, verificada a inexistência de um sistema público constituído no Brasil, a parte final do capítulo analisou criticamente as consequências do predomínio da lógica comercial na exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens para o público e sua relação com a liberdade de expressão e com o pluralismo.

Para isso, a análise levou em consideração os estudos extraídos de literaturas especializadas em investigar de que forma se apresentam os conceitos de *pluralismo* nos diferentes contextos políticos numa perspectiva comparada, sob o enfoque da relação entre sistema político e sistema midiático. Essas leituras são fruto de pesquisa de estudiosos da área da Comunicação Política, Daniel Hallin e Paolo Mancini.

As classificações dos sistemas midiáticos orientaram-se pela análise dos sistemas de mídia norte-americano e europeu. Os autores chegaram à conclusão de que o modelo norteador do sistema midiático estadunidense é o liberal. Essa constatação foi necessária para a pesquisa, em virtude de o Brasil ter utilizado a tradição dos Estados Unidos como inspiração para desenvolver seu modelo comercial de comunicação eletrônica.

Assim, a pesquisa constatou que, por motivos óbvios, para a lógica comercial alcançar seu lugar de autoridade na esfera pública, com vistas à obtenção de lucro, ela precisa vincular-se às preferências de seu público alvo. Então, o capítulo trouxe fontes bibliográficas mais recentes que reforçaram a comensurabilidade entre o sistema de mídia brasileiro e o norte-americano, porém, trouxeram também pontos de distinção, os quais apresentaram consequências negativas para o sistema de mídia brasileiro.

Diferentemente do Brasil, apesar da orientação tradicional à livre concorrência e à exploração comercial da radiodifusão, a pesquisa constatou que existem iniciativas constituídas para a exploração não comercial do serviço. O objetivo dessa análise foi demonstrar que, mesmo no país pioneiro da orientação em favor do mercado, existe uma regulação que proíbe determinadas práticas que vão de encontro à liberdade de expressão e ao pluralismo. Ademais,

embora a predominância seja da lógica comercial, há a presença forte de uma rede pública de comunicação, favorecendo uma maior transparência e diversidade no conteúdo jornalístico.

O grande problema de uma orientação voltada eminentemente para o mercado é a redução do público ao papel de audiência. Os conteúdos veiculados por essas emissoras não terão o compromisso com propostas plurais e diversas, mas sim com programações ligadas às preferências dessa audiência, ou seja, do que é comercialmente viável. Então, por mais que haja um certo pluralismo e, também, uma maior oferta de produtos informativos por conta da Internet, cujos custos de produção são menores, o pluralismo reproduz-se de forma enviesada, com finalidades diversas da de obtenção do interesse público, servindo senão para retroalimentar o papel de autoridade dos veículos informativos, posição sustentada pelos gostos da audiência.

Além disso, mesmo que se estimule a competitividade por meio de dificuldades para a concentração de propriedade, não há garantias de haver conteúdos plurais e em consonância com interesses minoritários. O sistema comercial prioriza o público. Atualmente, o público brasileiro encontra-se cada vez mais polarizado, e essa polarização é assimétrica, pois grande parte da massa alimenta-se de fontes informativas apenas para endossar suas ideologias políticas, ou das fontes que criticam as atuais lideranças de governo. A outra parte do público, com menos qualificação e interesse por matérias informativas, alimenta-se de entretenimento, fazendo que as empresas criem determinados tipos de programação atraentes também para esse público. Dessa forma, os veículos estão orientados estritamente para agradar a audiência. Se ela estiver toda voltada para um determinado viés político ou ideológico, as concepções minoritárias não serão economicamente viáveis, e o mercado de ideias encontrar-se-á vulnerável e à mercê de preferências lucrativas.

Contudo, apesar de o aumento da competitividade não garantir as duas vertentes do pluralismo, ela ainda é necessária dentro de uma lógica predominantemente privada. De qualquer forma, há um ganho com a possibilidade de um número irrestrito de emissoras ter acesso ao mercado de radiodifusão, inclusive mídias alternativas. A competitividade garantiria uma pluralidade externa. A formação de um sistema público de comunicação, orientado para fiscalizar os atos de governo e veicular programações de cunho educativo, universitário, de cidadania e de inclusão, já teria um certo impacto frente às grandes empresas privadas, mesmo não garantindo uma pluralidade interna.

Diante disso, os direitos fundamentais no sistema de radiodifusão de sons e imagens brasileiro não encontram garantia, porque não existe um sistema de comunicação pública que

possa oferecer uma alternativa ao conteúdo de natureza comercial. A paridade de armas é essencial dentro dessa perspectiva, pois uma lógica eminentemente comercial não garante diversidade nem pluralismo, simplesmente porque o mercado terá como objetivo apenas favorecer conteúdos já validados e aceitos pela opinião pública.

Esses foram alguns dos fundamentos e diagnósticos extraídos da pesquisa, os quais constituem apenas fonte de contribuição e provocação à necessária superação de todas as desigualdades existentes no campo da comunicação brasileira. O trabalho propôs-se a analisar somente a televisão aberta. Porém, todas as questões suscitadas, inclusive as que tratam da comunicação como direito fundamental, podem servir de discussão sobre o papel de outras tecnologias da informação para a democracia. Longe de esgotar todos os debates sobre o tema, as considerações finais aqui expostas constituem apenas alguns caminhos para problematizar e enfatizar ainda mais a necessidade de revisão do papel da comunicação para a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira A. **Jornalistas e jornalismo econômico na transição democrática**. In: A. Abreu, F. Lattman-Weltman & M. Almeida Kornis (orgs.). *Mídia e política no Brasil: jornalismo e ficção*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p.13-74.
- ALIMONTI, Veridiana. Entre mercadoria e democracia nas políticas para a televisão no Brasil: lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente. 2014. 267 f. **Dissertação**. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014.
- AMARAL, Roberto. A (des) ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma) prospectiva. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, Cebela, v. 1, n.1, 1994.
- ARAÚJO, Braulio Santos Rabelo. A transferência de outorgas de radiodifusão e a comercialização de tempo de programação. **RDA- Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 249-293, jan.abr.2015.
- BELLO, Enzo; RIBEIRO, Samantha Moura (orgs). *Democracia nos meios de comunicação: pluralismo, liberdade de expressão e informação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- BERCOVICI, Gilberto; SEELAENDER, Airton L. Cerqueira Leite. Concessões, permissões e autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados. In: BELLO, Enzo; RIBEIRO, Samantha S. Moura (org). **Democracia nos meios de comunicação: pluralismo, liberdade de expressão e informação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa. As liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, fev.abr.2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br. > Acesso em: 08.dez.2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Ata da 6ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de abril de 1987. Subcomissão da Ciência, Tecnologia e Comunicação, p. 144.
- CALAZANS, Paulo Murillo. A liberdade de expressão como expressão da liberdade. In **Temas de direito constitucional e democracia**, org. José Ribas Vieira, 2003, p. 74.
- CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. **O povo é inconstitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Nova hermenêutica constitucional e (in)segurança jurídica: características e crítica da virada linguística no interpretar da constituição. **Quaestio Juris**, v. 8, n.2, Rio de Janeiro, 2015, p. 774-792.



CARAJELES COV, Yuri. Mídia, direito, desenvolvimento e democracia no Brasil. 2016. 307 f. **Tese**. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. Tradução: Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

COMUNICAÇÃO, Fórum Nacional pela Democratização da. MPF recebe representação contra políticos donos da mídia. **Centro de estudos da mídia alternativa Barão de Itararé**, São Paulo, 2015.

CONCENTRAÇÃO na radiodifusão é alvo de denúncia na CIDH. 24 mar. 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/concentracao-na-radiodifusao-e-alvo-de-denuncia-na-cidh/>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

CONFECOM. Caderno de propostas aprovadas. **Ministério das Comunicações**, Brasília, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/resolucoes-i-confecom.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

DOCUMENTOS que possuem equipamento TIC – televisão. **TIC Domicílios**, 2016. Disponível em: <[http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

DONOS da mídia: a Rede Globo. **Portal Desacato**, 2012. Disponível em: <<http://desacato.info/donos-da-midia-a-rede-globo/>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Regulação e direito concorrencial**: as telecomunicações. São Paulo: Saraiva, 2003.

FISS, Owen. **A ironia da liberdade de expressão**: estado, regulação e diversidade na esfera pública. Tradução: Gustavo Binenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FOR freedom of information. **Reporters Without borders**, 2017. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/brasil>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FÓRUM Brasil de Comunicação Pública. **FNDC**, 2014. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/fotos/forum-brasil-de-comunicacao-publica/#ad-image-0>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Calar jamais: um ano de denúncias contra violações à liberdade de expressão. **Para expressar a liberdade**. 2017. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/system/uploads/publicacoes/203/arquivo/relatoriocalarjamais.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Democratização da comunicação: Argentina 4 x 0 Brasil. 2013. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/noticias/democratizacao-da-comunicacao-argentina-4-x-0-brasil-924314/>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Os 20 pontos para a democratização da comunicação no Brasil. **Para expressar a liberdade**. 2014. Disponível em: <<http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/os-20-pontos/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Sistema público de comunicação: o Brasil na contramão da história. 2014. **Para expressar a liberdade**. Disponível em: < <http://www.fndc.org.br/noticias/sistema-publico-de-comunicacao-o-brasil-na-contramao-da-historia-924480/>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

FRADKIN, A. Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil. *In*: CARMONA, Beth; *et al* (org). **O desafio da TV pública**. Rio de Janeiro: TVE Rio de Janeiro, 2003.

FREEDMAN, Des. Promoting Diversity and Pluralism in Contemporary Communication Policies in the United States and United Kingdom. **The International Journal on Media Management**, 7 (1&2), p. 16-23.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.

GADELHO JUNIOR, Marcos Duque. **Liberdade de imprensa e a mediação estatal**. São Paulo: Atlas, 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. trad. Kothe Flávio Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Roland F. L. **The fairness doctrine and the first amendment**. Phoenix Rising, 45 Mercer, L. Rev. 705, 1994.

HALLIN, Daniel.; MANCINI, Paolo. **Sistemas midiáticos comparados**. Barcelona: Hacer, 2008.

HART, Jeffrey A. **Technology, television and competition: the politics of digital TV**. New York: Cambridge University Press, 2004.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights**. New York: W.W Norton Company, 2000.

I FÓRUM NACIONAL DE TV'S PÚBLICAS. Manifesto pela TV pública independente e democrática (Carta de Brasília). **Ministério da Cultura**, Brasília, 2007. Disponível em: < [http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2009/08/carta\\_bsb.pdf](http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2009/08/carta_bsb.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Oficinas formativas: liberdade de expressão e direito à comunicação**. São Paulo: Comunica DH, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de 12 países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**; São Paulo: Alfa Ômega Editora, 1986.

LIMA, Artur Venício de. As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política. **Revista Adusp**. Rio de Janeiro, jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Mídia: Crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LOBATO, Elvira. Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. **Folha de**

S. Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79613.shtml>>. Acesso em: 14. jun.16.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LYCARIÃO, Diógenes; MAGALHÃES, Eleonora; ALBUQUERQUE, Afonso. Noticiário “objetivo” em liquidação: a decadência do padrão “catch-all” na mídia comercial. **Revista Famecos**, 2017, p. 1-23.

\_\_\_\_\_.; SAMPAIO, Rafael. A construção da agenda pública na era da comunicação digital. **Brazilian Journalism Research**, v. 12, n. 2, 2016, p. 30-53.

MAIA, Rousiley C. M. Política deliberativa e tipologia de esfera pública. **BIB**, São Paulo, n° 63, 2007, p. 98-114.

MEDIDA Provisória n° 744, de 2016 (Empresa Brasil de Telecomunicações - EBC). **Congresso Nacional**, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126826>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, José Marques de. **Comunicação: direito à informação**. Campinas: Papiros, 1986.

MICHELMAN, Frank. Relações entre democracia e liberdade de expressão: discussão de alguns argumentos. In: **Direitos Fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MÍDIA dados Brasil. **Grupo de mídia São Paulo**. 2017. Disponível em: <<https://dados.media/#!/mosaic>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA. I Fórum Nacional das TV's Públicas: relatório dos grupos temáticos de trabalho – caderno de debates vol. 2. **Ministério da Cultura**, Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.alquimidia.org/ganesh//arquivosSGC/DOWN\\_222404cadernos\\_de\\_debates\\_2.pdf](http://www.alquimidia.org/ganesh//arquivosSGC/DOWN_222404cadernos_de_debates_2.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MIOLA, Edna. Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na Imprensa. 2012. 294f. **Tese**. (Doutorado em Comunicação Social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

O BRASIL amarga a 103ª colocação no ranking mundial da liberdade de imprensa. **Repórteres sem fronteiras**, 2017. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/noticia/o-brasil-amarga-103a-colocacao-no-ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge. **Direito da criança e do adolescente em face da tv**. São Paulo: Saraiva, 2011.

POLO, Michele. Regulation for Pluralism. *In*: SEABRIGHT, Paul; VON HAGEN, Jürgen (org). **The economic regulation of Broadcasting Markets**: envolving technology and challenges for policy. Cambridge: Cambridge University Pres, 2007.

QUEM controla a mídia? **Media ownership monitor**. 2017. Disponível em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/>. Acesso em: 04 jan. 2018.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da Estrada do Futuro**. Comunicações, políticas e tecnologia. Brasília, UNB: Coleção FAC – Editorial Eletrônica, 2000.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REDISH, Martin H. **The value of free speech**. University of Pennsylvania L. Rev., 1981-1982.

O BRASIL amarga a 103ª colocação no ranking mundial da liberdade de imprensa. **Repórteres sem fronteiras**, 2017. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/noticia/o-brasil-amarga-103a-colocacao-no-ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

RODRIGUES, Diogo Moyses. O direito humano à comunicação: igualdade e liberdade de expressão no espaço público mediado por tecnologias. 2010. 157 f. **Dissertação**. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Da liberdade de expressão ao direito à comunicação. **Direitos Fundamentais e Justiça**, n. 10, jan.mar.2010, p. 200-204.

SARDINHA, Luciana Raso. **Radiodifusão**: controle estatal e social sobre suas outorgas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, nº. 16, maio-junho-julho-agosto, 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>> Acesso em: 08.dez.2016.

SCHAUER, Frederick. **Free Speech**: A Philosophical Enquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 1982, p. 113-130.

SCORSIN, Ericson Meister. **TV digital e comunicação social: aspectos regulatórios. TV pública, estatal e privada**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SOUSA FILHO, José Ivan Rodrigues de. Jürgen Habermas sobre democracia constitucional: uma delimitação coerencial-sistemática da teoria pragmático-universal da política moderna. 2014. 122f. **(Dissertação)**. Mestrado em Direito. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. Democratização da comunicação e sistema público de mídia: um olhar a partir dos movimentos sociais. **Revista Eptic**, Aracaju, v. 19, n. 3, set. 2017, p. 85-101.

\_\_\_\_\_. Uma política do ver: negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas da Empresa Brasil de Comunicação. 2011. **Dissertação**. Mestrado em Comunicação. Rio de Janeiro, UFRJ.

SUSTEIN, Cass R. **Democracy and the problem of free speech**. United States: Free Press Paperback Edition, 1995.

TV ABERTA: mapeamento. **Agência Nacional do Cinema**, 2010. Estudo Elaborado pela Equipe da Superintendência de Acompanhamento de Mercado –SAM/ANCINE. Disponível em:  
<[http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento\\_TVAberta\\_Publicacao.pdf](http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2018.

WIMMER, Miriam. Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa. 2012. 289f. **Tese** (Doutorado em Comunicação) –Universidade de Brasília, Brasília.

UNESCO. **Indicadores de Desenvolvimento da Mídia**: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação. Brasília, fev. 2010. Disponível em:  
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

**ANEXOS**

