

Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Constitucional

SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO

**O DIREITO DIFUSO À COMUNICAÇÃO
SOCIAL: REGULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Brasília
2009

SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO

**O DIREITO DIFUSO À COMUNICAÇÃO
SOCIAL: REGULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional, no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP, sob a orientação da Professora
Doutora Júlia Maurmann Ximenes

Brasília

2009

SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO

**O DIREITO DIFUSO À COMUNICAÇÃO
SOCIAL: REGULAÇÃO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional, no Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito
Público – IDP, sob a orientação da Professora
Doutora Júlia Maurmann Ximenes

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com
menção____(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

Aos meus pais, Leonarda e Maximiano, ao meu irmão, Alfredo, e a Fábio, pelo incentivo de sempre.

Agradeço aos colegas e amigos da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, em especial a Jonathan Palhares, por me proporcionar o acesso a grande parte do acervo bibliográfico deste estudo, bem como à professora Júlia Ximenes, pela paciência em responder aos meus questionamentos.

(...) o tema das políticas de comunicação, uma vez compreendidos seus antigos componentes nacional-estatais, permanece atual e relevante, desde que saibamos - aqueles comprometidos com seu estudo e sua prática - tirar o máximo proveito da crise paradigmática em que estamos metidos, porque é justamente pela consciência dessa crise que poderemos fazer fluir de novo, pelas veias, e teias, de nossas sociedades, o sangue e a energia vital das sempre vivas, e indispensáveis, utopias.

MURILO CÉSAR RAMOS

RESUMO

LEONARDO, Socorro Janaína Maximiano. **O Direito Difuso à Comunicação Social: regulação e políticas públicas**. 2009. 85 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2009.

O direito à comunicação é considerado fundamental, dentre outras razões, por ser pedra basilar a partir da qual outros direitos igualmente fundamentais possam aprimorar sua efetivação. No processo de comunicação, três elementos básicos se destacam, a saber: a mensagem (informação a ser enviada, a qual deve estar albergada sob o manto da verdade) e os sujeitos da relação, isto é, o emissor e o receptor. Referido processo ganha maior proporção quando realizado por intermédio dos meios de comunicação social, também chamados de meios de comunicação de massa, haja vista atingir uma infinidade de pessoas. A imprensa e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (rádio e televisão) são exemplos de *mass media*. Nesse contexto, devem o Estado e a sociedade dedicar atenção especial a este setor, uma vez que se está diante do direito de indefinidos leitores, ouvintes e telespectadores de receber informação verdadeira e condizente com os ditames constitucionais – caracterizando, portanto, um autêntico direito difuso. Em consequência, faz-se imprescindível a previsão de um marco regulador adequado, com normas modernas aptas a possibilitar a construção de políticas públicas de comunicação. Nesse processo de construção, ganha destaque, além do Estado, a própria sociedade que detém o direito-dever de participar da formulação de mencionadas políticas públicas.

Palavras-chave: comunicação social (mídia), direito difuso, regulação, políticas públicas.

ABSTRACT

LEONARDO, Socorro Janaína Maximiano. **The Diffuse Right to the Social Communication: regulation and public policies.** 2009. 85 f. Completion of course work (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2009.

The right to communication is considered essential, among other reasons, because it is the cornerstone from which other fundamental rights may also improve their effectiveness. In the process of communication three basic elements stand out: the message (the information to be sent, which is hosted under the mantle of truth) and the subjects within, i.e the transmitter and the receiver. Such process gains greater proportion when it is conducted through the media, also called mass media, seen as it reaches a multitude of people. The press and the broadcast services (radio and television) are examples of mass media. In this context, the State and society must pay special attention to this sector, since it deals with the rights of indeterminate readers, listeners and viewers who should receive true and consistent information according to the constitutional guidelines – which features, therefore, a genuine diffuse right. Consequently, it is essential to forecast an appropriate regulatory framework, with modern standards able to allow the construction of public communication policies. In this process of construction, not only the State gains prominence, but also the society itself, who has the right and the duty to participate in the formulation of such public policies.

Keywords: social communication (media), diffuse right, regulation, public policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Capítulo 1 – O Direito à Comunicação	11
1.1 Percurso histórico	11
1.2 A liberdade de expressão e os direitos à informação e à comunicação: traços distintivos	15
1.3 Âmbito de proteção	18
1.4 O direito da comunicação social	21
1.4.1 Configuração constitucional da comunicação social	22
1.4.1.1 Garantia institucional da comunicação social	23
1.4.1.2 Normas constitucionais referentes aos meios de comunicação social em geral	24
1.4.2 Direitos fundamentais de acesso aos meios de comunicação social	30
Capítulo 2 – A Regulação da Comunicação Social	33
2.1 Introdução	33
2.2 A relevância da comunicação social a legitimar a regulação no setor	34
2.3 Natureza jurídica das atividades desenvolvidas pelos meios de comunicação social e atual marco regulatório do setor	37
2.4 Um modelo pretensamente ideal de regulação da comunicação social	44
2.5 O papel do Estado e da sociedade na regulação da comunicação social	48
Capítulo 3 - O Caráter Difuso do Direito à Comunicação Social e as Políticas Públicas para o Setor	54
3.1 Direito difuso	54
3.2 Políticas públicas	62
3.2.1 Definição	62
3.2.2 Competência das funções estatais	64
3.3 Políticas públicas de comunicação social	66
3.3.1 Iniciativas do Estado no âmbito das políticas públicas de comunicação social	67
3.3.2 Políticas democráticas de comunicação: sugestões	72
CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS	80

INTRODUÇÃO

A comunicação social encontra-se disposta na Constituição de 1988 no Título referente à Ordem Social, mais precisamente, nos artigos 220 a 224. Abrange veículos de comunicação como a imprensa jornalística e os serviços públicos de radiodifusão sonora e de sons e imagens, também conhecidos como *mass media*.

O direito à comunicação ganha maior magnitude quando exercido mediante referidos meios justamente em virtude do amplo alcance que a notícia difundida pode obter, razão pela qual se faz imperiosa uma atenção especial quando de sua regulação por parte do Estado e da sociedade.

O presente estudo possui por objeto central, portanto, a análise da comunicação social, com destaque para os sujeitos da relação que integram o processo de comunicação, além do marco regulatório e das políticas públicas para o setor. Afinal, em que medida a comunicação social se qualifica como um direito difuso a ponto de demandar a participação necessária e essencial do Estado e da sociedade na renovação da regulação e formulação de políticas públicas no referido setor?

Evidenciar-se-á, em um primeiro momento, a importância do direito à comunicação, iniciando-se com um percurso histórico a destacar as primeiras declarações e constituições que o reconheceram como um direito essencial, além das diversas expressões com que também é comumente conhecido e confundido, tais quais as liberdades de expressão e de imprensa, bem como o direito à informação. Após a compreensão mais genérica do direito à comunicação, adentrar-se-á, especificamente, ao direito da comunicação social, com destaque para sua configuração constitucional e para os veículos por intermédio dos quais se efetiva, a saber, a imprensa e os serviços de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão).

Em capítulo seguinte, discorrer-se-á acerca do marco regulatório que disciplina os *mass media*, com destaque para a natureza jurídica dos veículos de comunicação acima referidos, além da importância do setor em questão para a sociedade e para o Estado de modo a legitimar tanto uma maior participação estatal em sua regulação, quanto o controle efetivo da sociedade em tudo o que se diga respeito aos mesmos.

Em seguida, configurar-se-á o direito da comunicação social como um direito difuso, cuja titularidade é atribuída a uma coletividade indeterminável, unida por um fato em comum, qual seja, a notícia veiculada. Figuram-se como sujeitos, pois, tanto o leitor, o ouvinte e o telespectador (sujeito passivo), bem como todo e qualquer cidadão que intente participar ativamente seja como forma de controle sobre o que é noticiado, seja *a priori*, como coautor, ao lado do Estado, na formulação de políticas públicas para o setor. Por fim, seguem-se algumas sugestões apontadas pela doutrina a fim de nortear a elaboração e a implementação de políticas públicas de comunicação social.

Para a elaboração da presente monografia, recorrer-se-á à esparsa legislação, bem como à jurisprudência, com destaque para alguns emblemáticos julgados em temas afetos à comunicação social e, principalmente, à doutrina, além de informações oriundas da Internet.

Destaque-se, outrossim, que o sistema de chamada adotado será o de autor-data, consoante se verificará ao longo da leitura.

A par de toda a explanação, objetiva-se chamar a atenção para a importância que o direito da comunicação social detém em nossa sociedade, com a defesa de se enquadrá-lo como um autêntico direito difuso, destacando-se a necessidade de que sejam criados mecanismos que permitam a efetiva participação da sociedade nos rumos que norteiam a regulação e a formulação de políticas públicas para o setor, além do controle social sobre o que se é noticiado, a fim de adequá-lo aos ditames constitucionais.

Capítulo 1

O DIREITO À COMUNICAÇÃO

1.1 Percurso histórico

A difusão de ideias, pensamentos, opiniões, crenças, juízos de valor, fatos etc. tem recebido as mais diversas denominações pela doutrina, legislação e jurisprudência, dentre as quais insta mencionar: liberdade de opinião, liberdade de imprensa, liberdade de expressão e informação, direito à informação, direito de comunicação, entre inúmeras outras existentes.

Antes de apresentar a linha definidora adotada no presente estudo, quanto a algumas das denominações citadas, permite-se abordar, primeiramente, um sucinto percurso histórico acerca desta liberdade e/ou direito, destacando o momento em que algumas das expressões acima enumeradas vieram à tona.

Alguns autores costumam fazer referência à cultura grega antiga, quando se defendia o direito de o cidadão ateniense se manifestar publicamente em reuniões. Não obstante a magnitude do legado cultural deixado pelos gregos da Idade Antiga, fato é que os titulares dos direitos consubstanciavam-se em uma parcela diminuta de toda a população, visto que apenas alguns eram considerados autênticos cidadãos.

Data do final do século XVII acontecimento que colocou em pauta arbitrariedade da Coroa britânica. Tratava-se da censura prévia, a qual era permitida pelo *Licensing Act*. Ocorreu que em 1695, resolveu o Parlamento britânico não reiterar o citado documento, no que se caracterizou em ato pioneiro em prol da liberdade de expressão à época. Saliente-se astuto argumento utilizado pelo poeta inglês John Milton, em novembro de 1644, quando já se implorava ao Parlamento o fim da censura mencionada, qual seja, o de que a livre manifestação de pensamento conduziria ao avanço do conhecimento e à descoberta da verdade (Farias, 2004, p. 58).

Não obstante as ilustres iniciativas acima, em verdade, a liberdade de expressão como um autêntico direito fundamental tal qual se concebe atualmente remonta à época bem mais recente, mais precisamente aos episódios das revoluções americana e francesa, no final

do século XVIII, em que se defendia uma limitação ao poder do monarca e se propugnava por demandas associadas ao ideal de liberdade. Vejam-se exemplos.

O *Virginia Bill of Rights*, de 1776, previa em seu art. 12: “Que a liberdade de imprensa é um dos grandes baluartes e jamais pode ser restringida, senão por um governo despótico”. Denota-se, portanto, o pioneirismo da positivação jurídica da liberdade de expressão, especificamente quando manifestada através da liberdade de imprensa. Ainda nos Estados Unidos, a Primeira Emenda ao texto constitucional, aprovada em 1791, antevê:

O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos.

Em continente europeu, fervilhavam as ideias burguesas contrárias ao Antigo Regime, em especial na França. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, antevia, em seu art. 11: “A livre manifestação do pensamento e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem (...)”. E o art. 7º da Constituição Francesa de 1793 prelecionava: O direito de manifestar seu pensamento e suas opiniões, pela imprensa ou por qualquer outra via, o direito de se reunir pacificamente e o livre exercício dos cultos não podem ser proibidos.”

Destaque-se que, como traço distintivo das declarações americana e francesa, costuma a doutrina apontar que as primeiras seriam dotadas de maior pragmatismo, em detrimento do caráter mais abstrato e universal das francesas. Seja como for, atribui-se aos documentos franceses a marca “decisiva para o processo de constitucionalização e reconhecimento de direitos e liberdades fundamentais nas Constituições do século XIX” (Sarlet, 2008, p. 52). Observa, ainda, Aluizio Ferreira (1997, p. 123):

Se a Constituição de Virgínia sacramentara a liberdade de imprensa, a Declaração Francesa reafirma e reforça essa liberdade e vai bem mais longe no que concerne à liberdade do pensamento, reconhecendo e declarando direitos correspondentes a necessidades que a cada dia mais se faziam sentir e cuja positivação jurídica há muito vinha sendo reclamada.

Antes de se dar sequência, faz-se imprescindível tecer as seguintes considerações acerca deste momento histórico em especial.

Da leitura dos textos acima, constata-se que os primeiros direitos fundamentais consagrados tanto em declarações como nas Constituições possuíam o caráter mais individual, de proteção do indivíduo-cidadão frente ao poder do monarca.

Consoante outrora anunciado, o moderno Estado Constitucional marcou o fim do Regime Absolutista. Nesta época, sobressaía-se o pensamento liberal-burguês do final do século XVIII, com ênfase aos direitos do indivíduo frente ao Estado. Eram direitos que propugnavam, pois, pelo ideal de liberdade do indivíduo frente à atuação arbitrária do Estado. Este deveria resguardar um comportamento negativo, isto é, não intervir na esfera da autonomia individual. Os direitos fundamentais eram de resistência ou de oposição perante o Estado, também designados de direitos de primeira geração ou dimensão, os quais se associaram, repita-se, ao princípio da liberdade.

O caráter negativo a que se vincula essa primeira dimensão de direitos, segundo ensinamentos de Jellinek, citado por Alexy (2008, p. 260), consubstancia-se na pretensão do indivíduo ao reconhecimento de seus direitos, bem como na proibição de que o Estado venha a perturbá-lo com qualquer imposição não devida e legalmente fundamentada.

Não seria despidendo ressaltar que, nessa primeira dimensão, valoriza-se o homem-singular, “o homem das liberdades abstratas, o homem da sociedade mecanicista que compõe a chamada sociedade civil” (Bonavides, 2007, p. 564).

Infere-se, portanto, que o titular da insipiente liberdade de expressão defendida nesta época era o homem individual, e que referida liberdade estaria enquadrada na primeira dimensão de direitos fundamentais. Abordada esta questão, retorna-se ao percurso histórico que se desenvolvia.

Em 1946, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) recomendou ao Conselho Econômico e Social a convocação de uma conferência sobre a temática da liberdade de expressão e comunicação; foi aprovada, nesta ocasião, a Resolução 59, de 14 de dezembro do citado ano, de cujo bojo se pode extrair o seguinte excerto: “a liberdade de informação é um direito humano fundamental e pedra de toque de todas às liberdades as quais estão consagradas as Nações Unidas”.

Dois anos seguintes, em 1948, foi aprovada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, cujo art. 4º previa: “Toda pessoa tem o direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio”.

Ainda em 1948, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Veja-se o teor do art. 19:

Todo homem tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser incomodado por suas opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios de expressão, independentemente de fronteiras.

Cumprir observar que o dispositivo acima realça não apenas a figura da liberdade ativa de dizer, mas, inovadoramente, destaca o direito passivo de saber (direito à informação), contemplando, segundo ensinamento do francês Fernand Terrou, citado por Aluizio Ferreira (1997, p. 138), o ‘poder de fazer’ com o ‘poder de exigir’ e impõe do Estado uma ação positiva.

Semelhantes dispositivos encontram-se na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), celebrada em novembro de 1969.

Convém destacar que as supracitadas declarações já recebiam críticas por volta de 1969, visto que tratavam de liberdades individuais, e que seria necessário discorrer, portanto, acerca de direito mais amplo que a liberdade de expressão, a saber, o de comunicar ou, já para alguns autores, o direito à comunicação.

Nesse diapasão, Valério Brittos e Marcelo Collar (2008, p. 74) apontam que nesta época, em que se estava diante de um tráfego unilateral de informações (visto que estas, em sua maioria, eram provenientes de quatro grandes agências noticiosas, quais sejam, *Associated Press*, *United Press International*, *Reuteurs* e *France Press*), o conceito de liberdade de informação tornou-se obsoleto, sendo substituído por outro mais amplo, o qual implicava em um fluxo de informação livre e equilibrada.

Diante do criticado contexto, a XX Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura demonstrou a preocupação em se criar um modelo mais justo e equilibrado de informação e comunicação, no qual estivesse inserido o aspecto da interação. Percebia-se, assim, a importância do acesso aos meios de produção e difusão da comunicação.

Em 1979, ocorreu a Reunião de Especialistas sobre o Direito de Comunicar. Nesta ocasião, o direito de comunicar passou a ser considerado um direito individual e social, e que, como direito humano, deveria ser incluído no rol enumerado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Brittos e Collar, 2008, p. 75).

Importante documento foi apresentado em 1980, fruto da denominada Comissão MacBride, assim designada em razão do jurista irlandês que a presidiu, Sean MacBride; constituía-se em uma comissão estabelecida pela UNESCO a fim de aprofundar estudos voltados à temática da comunicação. Acerca do tema, realçou com bastante precisão Aluizio Ferreira (1997, p. 147):

O “direito de comunicar” é concebido nesse relatório não como um direito específico, mas como um complexo de direitos que, englobados nas categorias “direitos de associação”, “direitos de informação” e “direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo”, conduziram à **democratização da comunicação** em todos os níveis (dos países reciprocamente, às pessoas entre si) e ao atendimento, com a dedicação de todos os recursos tecnológicos próprios, das necessidades de comunicação da humanidade.

Nos últimos anos, outras experiências têm se destacado no sentido de promover a efetivação do direito à comunicação, dentre as quais insta destacar a campanha *Communication Rights in the Information Society* (Cris), formada, essencialmente, por setores da sociedade civil (Brittos e Collar, 2008, p. 75), e, especificamente no Brasil, com influências da própria Cris, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (Ramos, 2005, p. 251).

Uma vez traçadas as premissas sobre os principais episódios históricos referentes ao direito à comunicação, pode-se, a partir de então, delimitar com mais propriedade os traços definidores da liberdade de expressão e dos direitos à informação e à comunicação, o que será objeto do próximo item.

1.2 A liberdade de expressão e os direitos à informação e à comunicação: traços distintivos

Depreendeu-se, da leitura do item anterior, que as expressões muitas vezes eram utilizadas nos documentos sem muita precisão técnica, além de, a depender do contexto, ora

possuir uma conotação mais ampla, ora mais restrita. A própria Constituição da República de 1988 parece não seguir um rigor técnico das expressões:

Art. 5º *caput*

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

(...)

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Observe-se que os dispositivos transcritos encontram-se esculpidos em título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, mais precisamente, em capítulo afeto aos direitos e deveres individuais e coletivos – o que reforça a afirmação no sentido de se estar diante de direitos fundamentais, ainda que não dotados de denominações técnico-científicas. Destaque-se, outrossim, que outros dispositivos acostados no capítulo concernente à Comunicação Social serão alvo de análise específica em item futuro.

Retornando-se à miscelânea das expressões, ainda que não se chegue a um perfeito consenso, algumas diretrizes podem ser relacionadas, senão, veja-se.

Atribui-se à liberdade de expressão um sentido por deveras dilatado, isto é, referida liberdade seria o gênero do qual fariam parte as liberdades de manifestação de pensamento, de opinião, de consciência, de ideia, de crença ou de juízo de valor. Pode-se acrescentar, ainda, que o objeto desta liberdade (gênero) detém um conteúdo mais subjetivo e abstrato. Segundo Canotilho (2002, p. 1243): “as liberdades (liberdade de expressão, liberdade de informação...) costumam ser caracterizadas como posições fundamentais subjectivas de natureza defensiva. Neste sentido, as liberdades identificam-se como direitos a acções negativas”.

Em linha outra, depara-se com os direitos à informação e à comunicação. Alguns estudiosos do assunto utilizam ambas as expressões indistintamente; outros, porém, costumam traçar pontos que as divergem.

Preliminarmente, convém ressaltar que, ao se considerar o atual e complexo processo de comunicação de fatos ou notícias na vida social, as expressões liberdade de

imprensa ou mesmo direito à informação parecem não abranger em sua plenitude o referido processo. Aprofunda-se a ilação.

No que pertine à expressão liberdade de imprensa, algumas declarações internacionais, a exemplo mesmo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, já a vinham substituindo pelo termo liberdade de informação, visto que, à época em que se multiplicavam as lutas em defesa dessa demanda, a imprensa escrita, até então a principal – quiçá a única – fonte de notícias, sofria concorrência com a evolução tecnológica de outros meios de comunicação; nesse contexto, defender-se unicamente a liberdade de imprensa estrito senso já não atenderia de modo suficiente o escopo de defesa do processo de comunicação hodierno.

Com relação à liberdade e/ou direito à informação, muito embora se trate de expressão bastante estimada por documentos internacionais, etimologicamente, acredita-se que ela seria inapropriada a denominar o processo de comunicação, uma vez que tão-somente abrange os direitos de colher (direito de informação, de natureza ativa) e de receber (direito à informação propriamente, de caráter passivo), não compreendendo, assim, o direito de difundir, de transmitir informações. Ademais, é de se constatar que a informação consubstancia-se no objeto da comunicação. Logo, a atividade de transmitir algo a outrem é inerente à comunicação, sendo a informação o objeto deste processo (Farias, 2004, p. 54). Aprofundar-se-á a abrangência do direito à comunicação em tópico ulterior.

Registre-se, por oportuno, que, ao passo em que a liberdade de expressão acima mencionada possui objeto de natureza mais abstrata e subjetiva, o objeto do direito à comunicação, o qual consiste na difusão de fatos e notícias, detém caráter mais objetivo.

A citada ponderação faz-se imprescindível para que se distinga a responsabilidade decorrente do exercício da liberdade de expressão ou do direito à comunicação, isto é, o conteúdo objetivo deste último torna sua prática suscetível à comprovação da verdade (ainda que não se trate de verdade objetiva, absoluta), o que não se aplica à liberdade de expressão.

Mas afinal, por que o exercício de um (direito à comunicação) estaria suscetível à comprovação da verdade e do outro (liberdade de expressão), não? A resposta pode ser extraída de ensinamento de Edilson Farias (2004, p. 64) a seguir:

A concepção dual da liberdade de expressão e comunicação (...) sistematiza os argumentos esgrimidos em duas perspectivas: (i) na perspectiva subjetiva, apresentam-se as teorias que consideram a liberdade de expressão valor indispensável para a proteção da dignidade da pessoa humana e livre desenvolvimento da personalidade; (ii) na perspectiva objetiva, reúnem-se as teorias que julgam a liberdade de comunicação valor essencial para a proteção do regime democrático, na medida em que propicia a participação dos cidadãos no debate público e na vida política.

No que concerne, ainda, à verdade como limite interno do direito à comunicação, ressalte-se que não se refere à notícia em si, mas, sim, ao dever de cautela que se espera do comunicador (por isso a afirmação acima no sentido de se estar diante de uma verdade subjetiva).

Para finalizar o presente tópico, insta fazer menção, outrossim, ao termo Direito da Comunicação. Consoante a simples verificação das iniciais em letras garrafais, é de se supor tratar-se de um ramo autônomo da ciência do Direito, ou, em outros termos, conforme ensinamento de Orlando Soares, citado por Aluizio Ferreira (1997, p. 150), um conjunto de normas jurídicas que regulam a exteriorização do pensamento, por intermédio dos mais diferentes meios comunicação.

Cite-se, além disso, que, haja vista o referido ramo poder abordar os mais diversos temas, tais quais, os direitos da imprensa, autoral, da publicidade, das telecomunicações, dentre tantos outros, é de se vislumbrá-lo ora com regras e princípios de direito público, ora com normas de índole privada, conduzindo à conclusão de que, apesar de se constituir em ramo ainda não suficientemente explorado em meio acadêmico, não há que diminuir a riqueza de seu objeto de estudo.

1.3 Âmbito de proteção

Antes mesmo de serem estabelecidas as margens delimitadoras do direito à comunicação, faz-se mister, primeiramente, aprofundar ideia já esboçada ao longo do presente ensaio, mas, desta feita, de maneira mais objetiva, no sentido de enfatizar o direito à comunicação como um direito fundamentalíssimo, em face, justamente, de sua importância para a humanidade.

Retornando-se à premissa da informação como objeto do processo de comunicação, é de se ressaltar que as necessidades humanas, em sua maioria, são satisfeitas a partir da obtenção de determinadas informações. Vejam-se algumas situações a exemplificar.

Segundo Aldo Barreto, citado por Ferreira (1997, p. 79), a realização de necessidades básicas do ser humano, tais quais alimentação, habitação, saúde etc., confere-lhe segurança e esta espécie de satisfação é subsidiada por intermédio de informações de caráter utilitário. Em um segundo estágio, depara-se com as necessidades humanas de participação, para cuja realização faz-se imprescindível o acesso a informações de natureza contextual que proporcionem permanência segura nos diversos contextos (participação da comunidade, no trabalho etc.). Enfim, vislumbram-se as necessidades de auto-realização, dentre as quais instam mencionar a criatividade, a reflexão e a realização profissional; para tanto, informações de natureza seletiva são indispensáveis.

A par das situações transcritas, é de se inferir que a necessidade de informação é subsídio para que se satisfaçam todas as demais necessidades, razão pela qual se defende o caráter fundamental do direito à comunicação. Frise-se: o direito à comunicação, além de conectado a outras necessidades humanas (educação, cultura, desenvolvimento socioeconômico etc), constitui-se em um direito pré-requisito para outros direitos igualmente humanos, nos termos do já mencionado Relatório MacBride, de 1980.

Traçadas as premissas *supra*, adentra-se propriamente ao âmbito de proteção do direito à comunicação.

Consoante já anunciado, afirmou-se que o conteúdo do direito à comunicação, de natureza objetiva, abrange a difusão de fatos e notícias. Ocorre que não é qualquer notícia que compõe referido objeto, mas aquela dotada de expressiva importância à coletividade, isto é, notícias que detenham transcendência pública, e que, portanto, resguardem relação com acontecimentos políticos, científicos, econômicos, culturais, educacionais, dentre outros.

Muito embora, até o presente momento, tenha se enfatizado tão-somente a notícia, ou seja, a mensagem, há que se destacar que, além desta, outros dois elementos também são alvo de tutela do processo de comunicação, a saber, o emissor e o receptor. Analisando, pois, sob a ótica dos sujeitos do processo, Farias (2004, p. 85), com base no disposto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, outrora transcrito (“Todo homem tem direito ...

de procurar, receber e transmitir informações e ideias...”), aglutina três espécies de direitos fundamentais a compor o direito à comunicação; são eles: o de informar, o de informar-se e o de ser informado.

Segundo o ensinamento do supracitado autor, o direito fundamental de informar, considerado o pólo ativo da relação, envolve a faculdade de transmitir os fatos e as notícias relevantes para a sociedade. Observe-se que o titular do referido direito pode ser qualquer cidadão, mas, de um modo geral, quem o tem exercido amiúde são os profissionais da área de comunicação (de quem, repita-se, exige-se maior juízo de cautela no afã de difundir mensagens verdadeiras).

Interessante realçar, outrossim, que, para seu efetivo exercício, faz-se mister não só uma conduta negativa por parte do Estado, no sentido de não causar embaraço àqueles que pretendam difundir as mensagens (emissor), mas, também, uma conduta positiva deste ente, por intermédio de medidas que possibilitem efetivamente a difusão de notícias indispensáveis.

Registre-se que os mecanismos de que pode o Estado se utilizar para efetivar o direito fundamental de informar serão objeto de aprofundamento em capítulo ulterior.

Quanto ao direito fundamental de se informar, procura-se resguardar a faculdade de obter informações que dotem o ser humano do conhecimento almejado; implica, pois, no livre acesso às mais variadas fontes de notícias. Também no presente caso tem-se o cidadão comum como seu titular, embora esteja a faculdade mais afeta ao profissional de comunicação. Associada ao presente direito está a questão do sigilo da fonte de informação, premissa assegurada no já mencionado art. 5º, XIV, da Constituição da República.

No que concerne ao direito fundamental de ser informado, sobressai-se a figura do receptor do processo de comunicação, isto é, do pólo passivo da relação. Resguarda-se a faculdade de receber informação. Acerca deste direito, profetizou com maestria Edilson Farias (2004, p. 90):

A importância deste direito fundamental pode ser aquilatada pelo fato de a informação ter-se constituído em um alimento espiritual imprescindível para os cidadãos. Por um lado, ela contribui para o próprio desenvolvimento da personalidade e de talentos da pessoa humana. Por outro, a informação qualifica os cidadãos para participarem ativamente da vida coletiva e política e, dessa forma, poder evitar a marginalização social provocada pela falta de informação sobre os problemas e desafios enfrentados pela sociedade.

Elaboradas as considerações reputadas imprescindíveis acerca do direito à comunicação, de um modo geral, aprofundar-se-á, nos tópicos seguintes, a temática do direito à comunicação social em especial.

1.4 O direito da comunicação social

Até o atual ponto, foram elaboradas ponderações sobre o direito à comunicação de um modo geral. Adentrar-se-á, a partir de então, a um dos microssistemas que compõem referido universo, a saber, o direito da comunicação social.

Primeiramente, convém ressaltar que o processo de comunicação pode se dar entre duas pessoas ou um grupo diminuto ou, ainda, entre um emissor e uma coletividade indefinida. Fala-se, portanto, em comunicação intersubjetiva (nas duas primeiras hipóteses) e comunicação de massa, como costuma ser denominada rotineiramente.

Na seara da segunda situação avançada, isto é, na comunicação massiva, é que se encontra a comunicação social, embora há quem critique a redundância da expressão, visto que toda comunicação é, por essência, social (Farias, 2004, p. 101).

Depara-se com a comunicação social quando se constata a difusão de fatos e notícias por intermédio de organizações institucionais e complexas, cujo poder de alcance atinja um grupo heterogêneo, difuso e geograficamente disperso (Bitelli, 2004, p. 101); são exemplos das citadas entidades de comunicação os jornais, as revistas, o rádio e a televisão.

Observe-se, outrossim, que referidos meios de comunicação têm recebido a designação de *mass media*, consoante ensinamento de Vera Maria Lopes, citada por Farias (2004, p. 100):

Nos últimos tempos, incorporou-se a expressão *mídia* ao vocabulário cotidiano, que – de fato – é a forma aportuguesada de escrever a palavra latina *media*, a qual é o plural do vocabulário *medium* que significa ‘meio’, aliás, adotada na língua inglesa. Designa, pois, os meios de comunicação.

Faz-se necessário, ainda, para fins de trazer a lume expressões que geralmente se associam aos meios de comunicação, mencionar o termo *multicast*, até mesmo para facilitar a delimitação dos veículos que serão alvo de estudo específico em tópicos futuros.

Luís Roberto Barroso (2008, p. 3) anuncia que a comunicação *multicast* volta-se para um público amplo, a exemplo de *outdoors*, periódicos etc., e, a depender da amplitude da coletividade alvo, podem também se equiparar aos meios de comunicação de massa, diferentemente dos meios *unicast*, por intermédio dos quais se estabelece um processo comunicativo entre apenas dois ou poucos indivíduos, caracterizando uma comunicação interpessoal (comunicação ponto a ponto ou *common carriers*). Cita, como exemplo destes últimos, a telefonia convencional, espécie de serviço de telecomunicações, a qual não será objeto de explanação no presente estudo, visto, justamente, não atingir um público indefinido com uma mesma mensagem.

A par de tudo o que fora exposto, pode-se deduzir que a comunicação social é objeto de uma garantia institucional atribuída aos meios de comunicação de massa, por intermédio dos quais se difundem fatos e notícias de transcendência pública a uma coletividade indefinida, difusa – eis, portanto, sobre o que versam as normas jurídicas do direito da comunicação social.

Concebidas as noções preliminares, veja-se a configuração constitucional da comunicação social.

1.4.1 Configuração constitucional da comunicação social

Acerca da liberdade de expressão ou mesmo do acesso a informações, sob uma ótica individual ou mesmo coletiva (grupo restrito), a Constituição trata em seu art. 5º, consoante já anunciado em parágrafos acima.

Não obstante, far-se-á menção, neste tópico, à comunicação social, a qual mereceu tratamento específico no Texto Constitucional, mais precisamente, no Capítulo V do Título VIII (Da Ordem Social).

Relatório da Comissão responsável pela elaboração do texto, durante a Assembleia Nacional Constituinte, citado por Bitelli (2004, p. 31), predispunha:

(...) a informação é um recurso social vital. (...) Dentre os meios à disposição da sociedade para acesso e difusão de informação está a comunicação social. Meio de distribuição ampla, a comunicação social é essencial na construção das formas pelas quais a sociedade, como um todo, pensa a respeito de si mesma, define seus projetos estratégicos, estabelece seus padrões morais, éticos, políticos etc.”.

Não seria despidendo realçar que o País saía de um dramático período ditatorial, em que se prevalecia a censura e a restrição quase que absoluta à livre manifestação do pensamento, além de as outorgas dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (rádio e televisão) ser, até então, de competência exclusiva do Poder Executivo: eis alguns dos principais problemas à época da elaboração do texto constitucional.

Assim como nos demais capítulos da Constituição – e com a comunicação social não seria diferente – muitas e variadas ideias se contrapuseram; algumas demandas restaram atendidas, outras, não. Dentre algumas das principais lacunas apontadas, pode-se citar as seguintes: vedação à propriedade cruzada (na qual um mesmo grupo pode controlar diferentes tipos de órgãos de comunicação de massa), o direito de acesso dos cidadãos aos meios de comunicação, bem como durante o processo de outorga de alguns serviços de comunicação, a ampliação do direito de respostas a abranger bens coletivos etc. (Farias, 2004, p. 195).

A despeito de subsistirem críticas ao texto final, pode-se argumentar que a Constituição avançou em alguns aspectos, os quais serão devidamente apontados quando da explanação dos articulados a seguir.

Preliminarmente, ateste-se que o capítulo constitucional em comento não abrange, consoante já antecipado em linhas atrás, todo e qualquer meio de comunicação, mas aqueles que desenvolvem uma comunicação massiva, ou, mais especificamente, a imprensa, o rádio e a televisão. Neste diapasão, os princípios e as regras a que se fará menção voltam-se, particularmente, a estes meios comunicativos.

1.4.1.1 Garantia institucional da comunicação social

Como ponto de partida, extrai-se do art. 220, *caput*, e seu § 1º, a garantia institucional da comunicação social:

Art. 220. 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.

Da leitura do *caput* do dispositivo, pode-se deduzir que, como regra, a liberdade de expressão *lato sensu*, manifestada sob qualquer meio de comunicação, não estará submetida a restrições, salvo o disposto na própria Constituição – ressalva esta que enfatiza a ideia de ausência de um direito fundamental absoluto, isto é, a livre manifestação do pensamento há que respeitar outros preceitos igualmente fundamentais dispostos no Texto Maior. Corrobora com esta dedução o enunciado no § 1º, visto que determina ao legislador ordinário que se abstenha de constituir embaraços à liberdade de informação jornalística, respeitados os direitos fundamentais esculpidos nos já colacionados incisos IV (liberdade de manifestação do pensamento), V (direito de resposta), X (inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem), XIII (livre exercício de atividade profissional) e XIV (acesso à informação e resguardo do sigilo da fonte), todos do art. 5º.

Frise-se que referida garantia institucional poderá, nos termos da própria Constituição, sofrer mitigação quando se esteja diante de estágio de sítio decretado em razão de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa (art. 137, I):

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

(...)

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

1.4.1.2 Normas constitucionais referentes aos meios de comunicação social em geral

Dando prosseguimento, visualizam-se dispositivos que ora se voltam tanto à atividade jornalística impressa, quanto às emissoras de rádio e televisão (serviços de radiodifusão), ora tão-somente a cada uma delas em separado. Destaquem-se, primeiramente, os princípios gerais que se aplicam a todos, a saber: o da vedação de censura de natureza

política, ideológica e artística (§ 2º do art. 220) e o da proibição de monopólio e oligopólio dos meios de comunicação social (§ 5º do art. 220).

Embora já explanada no art. 5º a vedação de censura referente à liberdade de expressão (comunicação intersubjetiva), a Carta Maior reforça o entendimento citado, desta feita referindo-se aos meios de comunicação social. Volta-se, pois, tanto ao Estado, quanto às demais entidades que eventualmente estejam em condições de impedir a liberdade de expressão e de comunicação por intermédio dos *mass media* (comunicação massiva). Observe-se que se trata de um princípio voltado para o conteúdo da comunicação social.

Repise-se que a bandeira de luta contra a censura apresentava-se, à época da elaboração da Constituição, em demanda por deveras expressiva, em face de o momento histórico ditatorial por que passara o País nas décadas precedentes.

Ainda nesta seara, insta trazer a baila interessante discussão acerca da aplicação do princípio *in quaestio* no que concerne ao controle jurisdicional da comunicação social. Explica-se.

No que toca à intervenção judicial posterior, seja para garantir o direito de resposta (sobre o qual se detalhará mais à frente), seja para suspender a transmissão de algum programa via rádio ou televisão, uma vez constatada a lesão a direito de outrem, não há maiores obstáculos a que se concretize. Controvérsia surge, porém, quando a intervenção judicial se dá preventivamente.

Com base do inciso XXXV do art. 5º da Constituição (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), autores há que defendem a hipótese de, uma vez configurada a ameaça a direito por intermédio de notícia que ainda irá ser veiculada, após ponderação dos interesses e valores contrapostos, possível se apresenta a atuação judicial preventiva (seria um controle jurisdicional da legalidade). Esta parece ser a opinião de Edilsom Farias (2004, p. 206).

Por outro lado, há defensores, como Aluizio Ferreira (1997, p. 213), que argumentam justamente o oposto. São palavras deste citado autor *in verbis*:

(...) Se até mesmo o legislador ordinário está proibido de formular normas embaraçadoras, devendo ater-se aos limites e alternativas constitucionalmente postos, como poderia o Judiciário – que é guardião da lei – *mais que embaraçar*,

proibir? (...) Em qualquer situação, o que a Carta autoriza é tão-somente a responsabilização pelos danos materiais ou morais que eventualmente vierem a ser causados. (grifos do autor)

Julgados há nos dois sentidos, embora, até a presente data, não tenha ocorrido ainda manifestação específica sobre a constitucionalidade do controle judicial preventivo no âmbito do direito da comunicação social, por parte do Supremo Tribunal Federal.

Outro princípio aplicado aos meios de comunicação social em geral é o da proibição de monopólio e oligopólio destes meios. Neste caso, prevê a Constituição norma voltada para a estrutura organizacional dos veículos de comunicação social.

Pretende a Lei Maior, por intermédio do princípio em comento, impedir que uma única entidade ou grupo detenha o poder de transmitir notícias relevantes, de modo que viesse a inviabilizar o pluralismo de ideias e opiniões.

A despeito do mérito em proibir a formação de monopólios e oligopólios, muito se critica que a Constituição deveria ter avançado mais, no sentido de impedir a formação de propriedade cruzada, isto é, que um mesmo grupo seja detentor de mais de um meio de comunicação, como sói acontecer.

No que pertine, outrossim, a regras comuns aplicáveis às empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, predispõe o art. 222 que a propriedade destas 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.

Outras regras de caráter societário estão dispostas nos §§ 1º, 4º e 5º do citado art. 222, bem como diretriz afeta à responsabilidade editorial e às atividades de seleção e direção da programação veiculada (§ 2º), o que demonstra a preocupação do constituinte com a matéria.

No que pertine, especificamente, aos veículos impressos de comunicação social, antevê o § 6º do art. 220 que “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”. Goza a imprensa, portanto, de ampla liberdade na realização de seu mister.

Interessante observar que, diferentemente do rádio e da televisão (verdadeiros serviços públicos para cuja execução a Constituição anteviu procedimento específico,

mediante concessão, permissão e autorização), a Carta Maior não previu, para a imprensa, a necessidade de outorga específica – não se configurando, assim, em um serviço público propriamente, mas, apenas, um serviço de utilidade pública – assimetria esta que será objeto de aprofundamento no Capítulo 2 deste estudo.

Outra norma constitucional que pode ser apontada no afã de facilitar a maior circulação de impressos é a imunidade de que trata o art. 150, VI, d, visto que veda a instituição de impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

Embora o ponto presente se volte para normas constitucionais, faz-se mister abrir um espaço específico para trazer a lume importante julgamento, de caráter constitucional, que envolveu a Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, a qual regulava a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, também conhecida por Lei da Imprensa.

Trata-se da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130¹, a qual questionou a constitucionalidade de referido diploma normativo, em especial porque fora elaborado à época da ditadura militar brasileira e, portanto, dotado de teor arbitrário e pró-censura. Inicialmente, em sede de liminar, alguns dispositivos foram suspensos, a exemplo da parte inicial do § 2º do art. 1º da Lei, a qual previa a censura a espetáculos e diversões públicas, bem como a íntegra do § 2º do art. 2º, cujo teor estabelecia o registro, nos termos da lei, das empresas jornalísticas, dentre outras. Ocorre que no julgamento final pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria dos votos, decidiu-se pela procedência do pedido, de forma que a lei como um todo teve sua recepção negada pelo atual ordenamento constitucional.

Adentra-se, neste instante, às normas pertinentes aos órgãos de radiodifusão sonora e de sons e imagens. O art. 223 antevê regras para o procedimento de outorga e renovação das concessões, permissões e autorizações dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, estabelecendo a atuação do Congresso Nacional, ao lado do Poder Executivo – o que

¹ A ADPF nº 130 fora interposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT em face de alguns artigos da citada Lei da Imprensa (Lei nº 5.250, de 1967). Objetivava-se que fosse declarada a não recepção de alguns destes articulados, bem como fosse concedida uma interpretação conforme a Constituição de 1988 a outros dispositivos a fim de evitar que referidas prescrições normativas servissem de motivação para a prática de atos lesivos aos seguintes preceitos fundamentais da Constituição de 1988: incisos IV, V, IX, X, XIII e XIV do art. 5º e arts. 220 a 223, consoante se extrai da decisão proferida pelo Excelentíssimo Ministro Carlos Ayres Britto, relator do citado processo. A íntegra da decisão em questão pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADPF\\$.SCLA.%20E%20130.NUME.\)%20OU%20\(ADPF.ACMS.%20ADJ2%20130.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADPF$.SCLA.%20E%20130.NUME.)%20OU%20(ADPF.ACMS.%20ADJ2%20130.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 2 jun. 2009.

se configura em avanço frente ao Texto Constitucional anterior, cuja competência era apenas do Poder Executivo.

Da leitura do dispositivo *supra* deduz-se que a competência constitucional para explorar, diretamente ou por intermédio de concessão, permissão ou autorização, bem como para legislar sobre os citados serviços é da União, conforme o estabelecido, respectivamente, no art. 21, XII, a, e no art. 22, IV.

Ainda no *caput* do art. 223 se faz menção ao princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal dos serviços.

O sistema privado do serviço de radiodifusão é o executado pela iniciativa privada, sendo o que atualmente predomina no ordenamento pátrio. Segundo termos da própria Constituição, sua outorga se dá mediante concessão, permissão ou autorização.

Como imperativo constitucional de o serviço ser executado também pelo Estado, tem-se o sistema estatal, por intermédio do qual se realiza a comunicação institucional, além de cumprir com a incumbência de efetivar o direito à informação dos cidadãos brasileiros. Vislumbra-se nesse meio, também, a veiculação de conteúdo atinente à educação, à cultura, ao lazer dos cidadãos etc.

Além dos dois sistemas acima citados, depara-se, outrossim, com o sistema público de radiodifusão, cujos princípios e objetivos foram instituídos pela Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007, convertida na Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Por meio do referido sistema, a ser explorado pelo Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta, almeja-se "desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania" (art. 3º, II), além de "fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação" (art. 3º, III), dentre outros objetivos, sendo vedada qualquer forma de proselitismo na programação (parágrafo único do art. 3º).

No que pertine à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão, a Constituição estabeleceu alguns princípios básicos a nortear-lhes, a saber:

Art. 221. 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.

Depreende-se, da leitura do dispositivo, a ligação do presente capítulo da comunicação social com outras imprescindíveis temáticas igualmente constitucionais, tais como a educação e a informação, a promoção à cultura regional, os valores éticos e sociais da família etc.

Infelizmente, porém, os imperativos constitucionais ora em comento não têm sido satisfatoriamente realizados e o conteúdo veiculado hodiernamente pela grande maioria das emissoras de rádio e televisão tem divulgado em excesso a violência e cenas de sexo, além de camuflar situações que demandariam discussões mais aprofundadas por parte da população (como, por exemplo, os processos de renovação das atuais concessões de serviço de radiodifusão de sons e imagens), sem citar a imposição de uma cultura em detrimento dos demais aspectos regionais (afinal, com que frequência se depara com a difusão de produção cultural a respeito da região Norte ou Nordeste, por exemplo? Não haveria uma superprodução e, conseqüentemente, uma supervalorização da cultura oriunda do grande eixo Rio-São Paulo?). Estes são apenas alguns dos pontos que saltam aos olhos.

A importância dos referidos princípios constitucionais, bem como algumas sugestões a que se efetivem serão alvo de aprofundamento em capítulo à frente.

Mencione-se, ainda, que os princípios dispostos no art. 221 serão, também, de observância obrigatória aos meios de comunicação social eletrônica, na forma em que dispuser lei específica sobre o assunto, segundo o antevisto no § 3º do art. 222 da Constituição.

Observe-se que fora remetida ao legislador ordinário a incumbência, outrossim, de prever mecanismos para que a pessoa e a família venham a se defender quando diante de programação que não respeite os referidos princípios (§ 3º, II, do art. 220).

Por oportuno faz-se comentar, outrossim, a previsão constitucional referente ao Conselho de Comunicação Social.

Previu a Lei Maior, em seu art. 226, que fosse instituído, mediante lei, um órgão auxiliar ao Congresso Nacional para tratar do tema da comunicação social, a saber, o Conselho de Comunicação Social.

O Conselho foi instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, como órgão consultivo, com a atribuição de realizar estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações referentes à temática da comunicação social. Ocorre que sua efetiva instalação só se deu em junho de 2002, ocasião em que ocorreu a primeira reunião ordinária do colegiado a fim de que fossem eleitos o Presidente e o Vice-Presidente. Do citado ano de instalação, o Colegiado se reuniu até o final do ano de 2006, quando, desde então, não fora mais formado, em face da ausência de indicação dos respectivos nomes por parte do Senado.

Acerca da situação (paralisia do Órgão), reuniram-se na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, em meados do atual mês de junho de 2009, além dos Parlamentares, representantes de trabalhadores, empresários e organizações da sociedade civil, em audiência pública, em que se concluiu pela reinstalação imediata do Conselho. Aguardam-se, no momento, atitudes por parte, em especial, do Senado Federal para que o Órgão volte ao seu funcionamento ordinário.

1.4.2 Direitos fundamentais de acesso aos meios de comunicação social

Esclareça-se, a princípio, que o direito fundamental a que ora se faz alusão não é o de acesso à informação (cujos traços já foram abordados em tópicos anteriores), mas o de acesso aos meios de comunicação social em si, isto é, o de propiciar, por intermédio destes veículos, a divulgação de notícias de teor relevante para a coletividade.

Sob um olhar mais restrito, pode-se argumentar, em um primeiro instante, que a Constituição da República só prevê, expressamente, dois direitos fundamentais dessa natureza, a saber: o direito de resposta (art. 5º, V) e o denominado direito de antena dos partidos políticos (art. 17, § 3º).

Antes de traçar diretrizes acerca de cada um dos mencionados direitos, explicita-se que será objeto de estudo ulteriormente uma interpretação mais ampla do Texto Maior, em que se sugerirá uma ampliação dos citados direitos (ou, pelo menos, dos seus titulares), com base em outros preceitos igualmente fundamentais.

Adiante-se, ainda, que sob o ponto de vista estrutural, o direito fundamental de acesso aos meios de comunicação demanda dos destinatários uma atuação positiva, isto é, não basta apenas uma atuação negativa do Estado no afã de não impor obstáculos injustificáveis, mas, também, de proporcionar meios a possibilitar efetivamente esse acesso.

Surge o direito de resposta quando se depara com notícia, difundida por meio de comunicação, que seja inverídica ou errônea e que cause, ao titular do citado direito, uma ofensa. Realce-se que não se está diante de uma opinião, mas de uma notícia.

Estipula a Constituição que o direito de resposta deve ser proporcional ao agravo. Ademais, referido direito deve ser exercido diretamente pelo interessado perante os órgãos de comunicação responsáveis pela malsinada divulgação independente de qualquer intervenção estatal – embora se reconhece que, na prática, a eficácia deste direito tem se dado com base em ordens judiciais.

Realce-se que, embora não seja objeto específico para o exercício deste direito, a Constituição prevê, outrossim, direito à indenização por dano material, moral ou à imagem.

Farias (2004, p. 234) aponta algumas funções do referido direito, a saber: a de proporcionar equilíbrio entre a liberdade de comunicação social e a dignidade da pessoa humana, visto que se defendem direitos personalíssimos; a de propiciar o acesso às instituições de comunicação social; a de contribuir, em consequência, para o pluralismo e o contraditório na comunicação social; e, por fim, a de constituir uma garantia para a objetividade e a veracidade da notícia.

No que toca ao direito de antena, este abrange o acesso regular e gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão, o que vem a corroborar com a concretização do pluralismo político, fundamento da República esculpido no art. 1º, V, da Constituição.

Visualiza-se, por meio deste direito, a difusão de ideias relativas a problemas políticos, sociais e econômicos do País, demonstrando, os partidos políticos, sugestões a solucioná-los, contribuindo para o debate e para a formação da opinião pública.

Não obstante os pontos positivos acima aduzidos, muito se critica o alcance reduzido de mencionados direitos, haja vista que tem se limitado a defender a honra e a imagem, em regra, de uma única pessoa (direito de resposta) e a difusão de ideias apenas dos partidos políticos (direito de antena).

Capítulo 2

A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

2.1 Introdução

O questionamento que se faz imprescindível no início do presente capítulo refere-se à necessidade ou não de intervenção, por intermédio de regulação, do Estado e da sociedade em determinado setor, no caso em específico, na comunicação social. Afinal, o que legitimaria a regulação do setor? Como se encontra a atual regulação da comunicação social no Brasil? Haveria um modelo ideal de regulação? Qual o papel do Estado e da sociedade nesse processo?

Antes de tentar apresentar respostas a essas indagações, convém se traçar, preliminarmente, um esboço acerca do alcance da expressão regulação adotada no presente estudo.

Marçal Justen Filho (2002; p. 27), ao tecer distinções entre o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Regulador, preleciona que o modo de realizar o bem comum, no Estado Regulador, “consiste na atuação regulatória, o que se traduz basicamente da edição de regras e outras providências orientadas a influir sobre a atuação das pessoas e instituições”.

Autores há que costumam iniciar a presente discussão diferenciando, outrossim, os termos regular e regulamentar, atribuindo a este a conotação política (isto é, atuação Estatal para o estabelecimento de políticas públicas) e, ao primeiro, uma índole puramente científica (Juliano Heinen, citado por Marini, 2009, p. 3).

Em outra linha, juristas procuram atribuir maior abrangência à regulação, no sentido de se consubstanciar em poder normativo do Estado e, como uma subespécie desta, a própria regulamentação, cuja competência é apenas do Chefe do Poder Executivo, ao editar normas complementares à lei, para sua fiel execução, conforme o disposto no art. 84, IV, da Constituição da República (Di Pietro, 2003, p. 87).

Nesse contexto, ainda há a expressão ‘desregulação’, caracterizada por uma intervenção mínima por parte do Estado – ou mesmo a ausência de intervenção – assumindo o mercado o papel de condutor do sistema.

De todo modo, adotar-se-á uma versão ampla do termo regulação, assim entendida como qualquer atuação do Estado, seja por intermédio de normas ou políticas públicas, mas em verdadeira cooperação com os anseios populares, no afã de garantir o interesse público – o qual, no presente ensaio, volta-se também à concretização do direito da comunicação social, resguardando-se, assim, um caráter participativo e democrático nesse processo.

Embora já produzidas algumas ideias sobre a relevância da comunicação social no capítulo anterior, aprofundar-se-á agora esta questão, a fim de demonstrar objetivamente a importância em se regular o referido setor.

2.2 A relevância da comunicação social a legitimar a regulação no setor

Sabe-se que a comunicação social, realizada por intermédio de grandes instituições que constituem o *mass media*, altera profundamente as relações de comunicação, em especial nas sociedades modernas, em que a tecnologia se desenvolve em velocidade jamais presenciada. Não obstante, essas rápidas mudanças têm propiciado a transformação do homem titular de direito à informação (sujeito ativo) em simples consumidor desta.

Nesse contexto é que Farias (2004, p. 108) faz menção a duas visões sobre a natureza do papel desempenhado pelos meios de comunicação social, a saber, a crítica e a integradora.

Segundo referido ensinamento, a visão crítica vislumbra uma negativa ideia dos meios de comunicação de massa, na medida em que, ao invés de construir uma opinião pública pluralista, camufla-a em verdade, impondo valores pertencentes aos detentores do poder econômico, associado aos do poder político.

Em lado outro, a visão integradora enxerga nos *mass media* justamente uma ferramenta imprescindível à construção de uma sociedade democrática e pluralista, com a difusão de notícias vitais para integração social e a governabilidade (Arnt, citado por Farias; 2004, p. 108).

Ora, uma ordem jurídica da comunicação, ou seja, uma regulação democrática do setor caminhará no sentido de concretizar a visão integradora acima enunciada e, para tanto, deverá levar em consideração, sim, as denúncias de que trata a visão crítica, a fim de evitar suas nefastas consequências sobre o meio social.

Por óbvio que não seria de bom alvitre vender os olhos para a realidade e, utopicamente, imaginar que as declarações elaboradas pela visão crítica não existam. Sim, infelizmente fazem parte de uma realidade bem próxima. Mas para tanto é que se faz imprescindível a intervenção do Estado e da sociedade no afã de exterminar malsinadas condutas e construir um caminho a propiciar a difusão de ideias que realmente contribuam para uma sociedade apta a tomar suas decisões com consciência. Sobre o tema, mais uma vez profetiza Farias (2004, p. 111):

(...) admite-se que os meios de comunicação social favorecem a ilustração dos cidadãos e promovem o avanço democrático à medida que o seu regime jurídico contemple e a realidade comprove o efetivo controle social dos principais meios de comunicação pública, com o escopo de velar que os órgãos de comunicação de massa não se desviem dos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, da soberania popular, da cidadania, do pluralismo e da construção de uma sociedade justa, livre e solidária, consoante determina a Constituição Federal de 1988 (...).

Farias (2004, p. 112) faz menção, ainda, a determinadas funções desempenhadas diariamente pelos meios de comunicação social que corroboram com a necessidade da regulação do setor, quais sejam, as funções política ampla, a cultural e a de utilidade pública – as quais procuram suprir as demandas de conhecimento dos cidadãos referentes a informações públicas, educação política e formação cultural.

A função política ampla é por deveras abrangente e envolve outras subespécies de funções, a saber, a de cão de guarda público ou *watchdog function*, por intermédio da qual os meios de comunicação contribuem para a publicidade dos acontecimentos em órgãos estatais, bem como da conduta dos servidores públicos, de modo a deixar a coletividade informada acerca da esfera pública; a de subsidiar os cidadãos para a realização de escolhas inteligentes, objetivando disponibilizar as notícias relevantes que possam servir de fundamento à adoção

de atitudes conscientes, com especial destaque em época eleitoral; a de garantia do espaço público, em cujo bojo se exalta a caracterização dos *mass media* como um bem público, uma arena pública onde são difundidas as teses que construirão um diálogo democrático, um debate político; e, por fim, a de estabelecer a agenda política, isto é, elegem-se temas que influenciam profundamente as discussões, muitas vezes direcionando-as, face ao poder de que dispõem (não por outra razão são os *mass media* denominados de o quarto poder).

Mas além de informar, os meios de comunicação social atuam em conjunto também na formação cultural dos cidadãos (função cultural), de forma a auxiliar, pois, o surgimento da *mass culture*. Não obstante a importância desta nobre função, há de se tecer crítica para o fato de os meios de comunicação social priorizarem a difusão de interesses da produção industrial que induz ao consumo (Edgar Morin, citado por Farias, 2004, p. 119), omitindo-se quanto à diversidade cultural que caracteriza o Brasil, além de imporem uma única cultura oriunda do grande eixo Rio-São Paulo a todo o país. Aliás, não se deve ignorar, pelo menos no que pertine à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão, que a Constituição da República é explícita ao prever a regionalização da produção cultural como um dos princípios a nortear-lhes (art. 221, III).

No que pertine à função de utilidade pública, atenta-se para a divulgação de informações que repercutem no quotidiano da população, como, por exemplo, a previsão do tempo, a divulgação de campanhas de vacina, a situação do tráfego etc.

Por fim, mas não menos importante, como consequência da efetividade das funções acima destacadas, há que se enfatizar a relação intrínseca entre a comunicação social e a opinião pública. Remetendo-se à doutrina de Nuno Sousa, citado por Farias (2004, p. 125), pode-se conceituar a opinião pública como:

(...) um senso comum dominante na coletividade referente a juízos e sentimentos sobre o estado da coisa pública, acompanhado da convicção de que tal senso comum seja compartilhado por todos e que seja formado por meio de debate público fulcrado em um processo de comunicação estruturalmente livre e paritário.

Frise-se que, por óbvio, na formação da opinião pública, não há uma unanimidade em relação a um dado assunto, mas, sim, uma tendência predominante. Aliás, acrescente-se que, a despeito de a opinião pública poder se voltar para qualquer tema que desperte maior interesse da sociedade, sua existência é de suma importância para o processo democrático, visto que atentar-se para a discussão da coisa pública, do interesse público.

Reside nesta observação, portanto, a diferença entre interesse público propriamente e interesse do público: o primeiro se atém à questão da *res publica*, da gestão da coisa pública, ao passo que o segundo termo preocupa-se com assuntos que, embora despertem o interesse da coletividade, não guardam pertinência com a gestão pública – a exemplo da curiosidade pública sobre a intimidade dos artistas (Farias, 2004, p. 123).

Nesse contexto, a opinião pública que ora interessa é aquela referente ao processo democrático, à legitimação dos representantes do poder, concernente, pois, à administração do patrimônio público – de onde se extrai a suma importância dos meios de comunicação social, ao difundir notícias de transcendência pública que contribuirão na formulação daquela.

Um resumo do que fora até então exposto no sentido da relevância do setor e, conseqüentemente, de sua regulação, encontra-se nas palavras de Edgar Rebouças (2003, p.5), com base no pensamento de Philip Napoli:

(...) há três diferenças básicas entre a regulação do setor das comunicações e a dos demais setores da economia. A primeira é que tem uma influência muito grande sobre questões sociais, culturais e políticas; a segunda é a dificuldade que há para definir esta área de regulação como sendo unicamente econômica ou unicamente social; e a terceira está ligada ao fato de que suas conseqüências não afetam apenas a estrutura ou o funcionamento de uma empresa, mas a produção e o fluxo de ideias.

Uma vez compreendida a relevância do setor a ponto de justificar sua regulação, adentre-se a aspectos específicos dos meios de comunicação social, a saber, a natureza jurídica das atividades por eles desenvolvidas, bem como o atual marco regulatório do setor.

2.3 Natureza jurídica das atividades desenvolvidas pelos meios de comunicação social e atual marco regulatório do setor

Ao se descrever, no capítulo anterior, a configuração constitucional referente aos meios de comunicação social, vislumbraram-se algumas normas comuns tanto para a imprensa quanto para a radiodifusão sonora e de sons e imagens. Não obstante, nítida é a distinção, também de ordem constitucional, no que se refere ao regime jurídico destes veículos, isto é, a imprensa segue um regime típico de atividade econômica, com algumas

poucas diretrizes, ao passo que à radiodifusão é atribuída a característica de serviço público, também com peculiaridades.

Veja-se, primeiramente, o caso da imprensa. Consoante já abordado, salvo algumas regras no que concerne à propriedade de empresa jornalística, além da responsabilidade editorial e das atividades de seleção e direção da programação veiculadas (art. 222 da Constituição da República) – determinações até mesmo de salvaguarda da cultura e de informações nacionais – a imprensa, ou melhor, as empresas jornalísticas que veiculam conteúdo de forma impressa parecem gozar de ampla liberdade na realização de seu mister. Reforça referido entendimento, aliás, o próprio § 6º do art. 220 da Carta Magna, ao predispor que “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de atividade”.

Diplomas normativos há que tratam, sim, da profissão do jornalista (cite-se, à guisa de exemplo, o Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro de 1969, o qual “Dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista”), mas não da atividade em si da imprensa.

Aliás, registre-se, sim, a existência de lei (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967 – a qual regulava a liberdade de manifestação do pensamento e de informação), também denominada de “Lei da Imprensa”, que antevia, dentre temas outros, articulados referentes ao registro das empresas de jornalismo, mas que teve a recepção pela atual Constituição negada, em virtude de julgamento, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 130, consoante já avençado em capítulo pretérito.

Nesse contexto, a atuação em si da imprensa parece trilhar caminhos condizentes com a de uma atividade econômica. Não obstante, diante do relevante papel desempenhado, clarividente de mostra a natureza de atividade econômica, sim, mas de utilidade pública², isto é, longe está de um mister cujo intuito se restrinja tão-somente à obtenção de lucro.

Cite-se ensinamento de Luís Martins Silva, citado por Cristiane Brum Bernardes (2008, p. 10), ao diferenciar três tipos de “interesse público” atrelados à marca do jornalismo:

(...) aquele sobre as ações do Estado, ligado ao princípio legal da publicidade dos atos de governo; aquele ligado às informações de utilidade pública, que orientam o

² Insta mencionar que o caráter de utilidade pública ora atribuído para qualificar a atividade econômica da imprensa não se confunde com a classificação normalmente conferida pela doutrina aos serviços públicos propriamente, subdividindo-os em serviços administrativos (quando executados para melhor compor a organização da Administração Pública) e serviços de utilidade pública (quando destinados à fruição direta pelos administrados).

cidadão em sua ação social; e um terceiro tipo, que é caracterizado por alguns como “interesse DO público”, que diz respeito às coisas que os cidadãos querem saber, mesmo que não tenham funções sociais imediatas para eles.

Depreende-se, da leitura *supra*, o caráter de utilidade pública associado à atividade jornalística impressa, razão pela qual não pode, no desenvolvimento de suas atividades, deixar-se conduzir unicamente por interesses mercadológicos, tal qual uma atividade econômica qualquer. Encerra-se a presente temática com palavras de James Görgen (2008, p. 219): “É hora de o mercado se acostumar com a ideia de que sua busca incessante pelo lucro não está acima do interesse público e que o Estado democrático de direito pressupõe pluralidade, concorrência leal, responsabilidade social e uma ordem econômica vigorosa”.

Adentra-se ao ambiente da radiodifusão. Quanto a estes meios, por mais confusa que seja a legislação a envolvê-los, pacífico é que se esteja diante de autênticos serviços públicos.

Preleciona Di Pietro (2003, p. 99) que “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico de direito público” é denominada de serviço público. Acresçam-se à referida definição pontos outros aduzidos por Justen Filho (2006, p. 376), a saber: atividade administrativa de satisfação de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental.

Bandeira de Mello (2006, p. 645) elenca dois substratos que caracterizam o serviço público, quais sejam: o substrato material, o qual se constitui na prestação de utilidade ou comodidade fruível pelos administrados, e o substrato formal, consistente no específico regime jurídico de direito público.

Interessante observar, ainda, que Bandeira de Mello (2006, p. 659), ao elaborar classificação dos serviços públicos no Brasil com assento constitucional, alça os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens à categoria de serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, face à imposição constante do art. 223 da Constituição, isto é, o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

Recorrendo-se mais uma vez a dispositivos constitucionais, visualiza-se articulado que prevê ser da competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização,

concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (art. 21, XII, “a”), além de lhe competir privativamente legislar sobre o assunto (art. 22, IV).

Realce-se que a redação atual do inciso XII do art. 21, acima citado, foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Esclarece-se a temática.

Em 1962, ano da publicação do Código Brasileiro de Telecomunicações – CBT (Lei nº 4.114, de 27 de agosto de 1962), os serviços de radiodifusão constituíam-se em uma das espécies dos serviços de telecomunicações (estes, pois, de maior amplitude). Veja-se o previsto no art. 6º de citado diploma normativo:

Art. 6º Quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações assim se classificam:
 (...)

 d) serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão;

Referida classificação permaneceu com a promulgação da vigente Constituição Federal, de 1988, cujo texto original previa, no art. 21, XII. “a”, competir à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações. No entanto, esta situação se modificou, conforme já anunciado, com o advento da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, quando se subdividiram em categorias distintas de serviços públicos os serviços de telecomunicações e os de radiodifusão. Eis a vigente redação do dispositivo constitucional citado:

Art. 21. Compete à União:
 (...)

 XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;
 XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
 a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

Com base na *novel* previsão constitucional (inciso XI), foi publicada a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 – Lei Geral de Telecomunicações (LGT), cujo art. 215 dispõe o seguinte:

Art. 215. Ficam revogados:
 I - a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, salvo quanto a matéria penal não tratada nesta Lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão;

Depreende-se, da leitura acima, que o CBT não fora integralmente revogado, continuando em vigor em relação aos serviços de radiodifusão e à matéria penal não tratada na LGT.

Ainda com relação aos serviços de radiodifusão, há diplomas normativos outros que, juntamente com o CBT, regulam mencionados serviços, tais quais o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 (que complementou e modificou o CBT), o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963 (o qual aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão) e a Lei nº 9.612, de 19 de dezembro de 1998 (a qual institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária), dentre outros. Cite-se, outrossim, a existência dos “serviços ancilares” aos serviços de radiodifusão, a saber: a retransmissão e repetição de sinais de televisão gerados por terceiros, os quais “têm por finalidade possibilitar que os sinais das estações geradoras sejam recebidos em locais por eles não atingidos diretamente ou atingidos em condições técnicas inadequadas” (art. 7º do Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005).

Mister se faz trazer à tona, ainda, para fins de delimitar o espaço da radiodifusão em detrimento das telecomunicações, que a chamada televisão aberta é que se enquadra no conceito de radiodifusão sonora e de sons e imagens, classificando-se os demais serviços de ‘TV por Assinatura’ (os quais envolvem, basicamente, quatro tipos, a depender da tecnologia empregada³) como serviço especial de telecomunicações. Frise-se, portanto, que o serviço de radiodifusão é recebido direta e livremente pelo público em geral, isto é, não há necessidade de decodificadores do sinal nem de pagamento de qualquer contraprestação (traços distintivos, pois, dos serviços de ‘TV por Assinatura’, os quais são prestados em regime privado e oferecidos aos usuários que os contratem, recebendo a programação previamente estabelecida pela operadora).

Mencione-se, por oportuno, que a execução dos serviços de radiodifusão se dá pela utilização do espectro de radiofrequência (ondas eletromagnéticas), o qual se constitui em um bem público, de natureza limitada⁴, nos termos do art. 157 da Lei nº 9.472, de 1997 (Lei Geral

³ Os serviços de ‘TV por Assinatura’ compreendem o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal – MMDS, o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura (DTH) e o Serviço Especial de Televisão por Assinatura.

⁴ Interessante observação sobre a escassez do bem em questão – espectro – foi tecida por Luciana Sardinha (2007, p. 127):

Ressalte-se que não apenas os meios de comunicação de massa utilizam as ondas, mas também uma gama de outros serviços como os órgãos de segurança, aeroportos, dentre outros. A junção da escassez com a necessidade de uso racionalizado justifica o controle de uso desse bem público e a fiscalização sobre as operadoras dos serviços de radiodifusão.

de Telecomunicações – LGT) – eis outra razão, também, que se costuma apontar para justificar a assimetria regulatória entre os serviços públicos de radiodifusão (vez que utiliza um bem público limitado) e a atividade de imprensa, cujos recursos seriam, a princípio, inesgotáveis.

Constatada a natureza de serviço público da radiodifusão, convém explicitar que, por opção do Constituinte Originário, o processo de outorga para estes serviços é distinto daqueles dos serviços públicos comuns, de que trata o art. 175 da Constituição da República, senão, veja-se.

O art. 223 da Constituição apresenta procedimento próprio para a outorga e renovação das concessões, permissões e autorizações dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens:

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.

§ 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.

Esclareça-se, a princípio, que se está diante de ato complexo, isto é, fazem-se necessárias duas vontades para que o ato de outorga se aperfeiçoe – a manifestação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Prenunciam Borges e Hobaika (2007, p. 41):

A formalização da outorga ocorre com a expedição de decreto presidencial (concessão ou autorização) ou portaria ministerial (permissão ou autorização) combinada com a expedição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional. Lembre-se que é após a expedição do decreto legislativo que o ato de outorga produz efeitos legais, ou seja, passa a existir para o mundo jurídico.

Com relação aos serviços públicos mencionados no art. 175 da Constituição da República, foi elaborada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, a qual dispõe sobre as concessões e permissões de referidos serviços. Neste diploma, são esmiuçadas questões específicas dos serviços públicos, como, por exemplo, a política tarifária. Saliente-se que em

seu próprio bojo, mais especificamente no art. 41, estipula-se que suas disposições não se aplicam às outorgas de serviço de radiodifusão – o que vem a corroborar com o antevisto no Texto Constitucional (art. 223). Veja-se o citado articulado:

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Uma outra peculiaridade sobre os serviços de radiodifusão reside no fato de que, diferentemente dos demais serviços públicos, não há cobrança de tarifas do usuário – a remuneração do prestador de serviço corresponde aos recursos advindos com publicidade, por exemplo (pelo menos no sistema privado de radiodifusão).

Para finalizar o presente tópico, faz-se mister trazer a lume considerações acerca de nova tecnologia por intermédio da qual se dará a prestação do serviço público de radiodifusão, a saber, a digital. Na verdade, na fase atual, está a ocorrer uma transição da tecnologia analógica para a digital, tendo sido esta última já implantada em algumas cidades, dentre as quais, bem recentemente, na Capital Federal (mais precisamente, em solenidade ocorrida na data de 22 de abril de 2009).

Sobre a temática, foi publicado, inicialmente, o Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, o qual instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD, que tem por finalidade alcançar, entre outros, os objetivos de promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação (art. 1º, I).

Além do Decreto *supra*, há outro – Decreto nº 5.820, de 29 de Junho de 2006 – a tratar da matéria, dispondo sobre a implantação do SBTVD-T (Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre), estabelecendo diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão. Algumas das principais novidades introduzidas com a tecnologia digital encontram-se dispostas no art. 6º deste Decreto, a saber: a transmissão digital em alta definição e em definição padrão, a multiprogramação (mais de uma programação em um único canal), a mobilidade e a portabilidade (por intermédio das quais o sinal poderá ser recebido por um aparelho dentro de um transporte coletivo em movimento ou por um celular) e, ainda, a interatividade, a ser implantada ulteriormente, o que

possibilitará, com um canal de retorno, maior participação do telespectador frente à programação.

Referido diploma normativo detém o mérito, ainda, de prever a criação de determinados canais que possibilitarão, outrossim, a difusão de programas culturais e educacionais, além de informações estatais de interesse dos cidadãos; veja-se:

Art. 13. A União poderá explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de:

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo;

II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;

III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e

IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

Por fim, faz-se imprescindível trazer a lume ato normativo que versa sobre o processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres, em consonância com o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a saber, a Portaria do Ministério da Justiça nº 264, de 9 de fevereiro de 2007.

Compreendido o arcabouço jurídico vigente que trata da imprensa e da radiodifusão sonora e de sons e imagens, adentra-se à temática da regulação propriamente.

2.4 Um modelo pretensamente ideal de regulação da comunicação social

O modelo da regulação da comunicação social adotado vai depender, primeiramente, do paradigma de Estado escolhido pelo ordenamento constitucional pátrio.

Maria Tereza Fonseca Dias (2003, p. 135) esclarece, com base em classificação adotada por Habermas, que o conceito de paradigma em questão é utilizado para descrever os

modelos jurídicos de Estado e de direito. Enumeram-se, pois, três modelos, a saber: o direito formal burguês (ou modelo liberal de direito), o direito materializado do Estado Social e o Estado Democrático de Direito (“paradigma procedimental do direito”).

Para o registro de cada modelo acima, remontar-se-á a algumas das anotações descritas no capítulo anterior, relacionadas às dimensões de direitos fundamentais – as quais, por sua vez, aludem aos contornos de Estado, em especial o Liberal e o Social, senão, veja-se.

Verificou-se que o Estado que surgiu após a Revolução Francesa, o qual pôs fim ao Antigo Regime de natureza absolutista, no final do século XVIII, consagrara o homem em seu âmbito individual, com prioridade máxima à sua liberdade, devendo o Estado, por conseguinte, intervir o mínimo possível. Destacava-se, assim, o primado da legalidade, sendo o Direito equiparado à lei formal.

Não é difícil imaginar que nesse modelo de Estado a eventual regulação que poderia advir, seja em qualquer setor, sê-lo-ia de caráter mais tímido possível (ou mesmo inexistente, em alguns casos), isto é, caberia ao Estado tão-somente abster-se de atuar, visto que qualquer atitude sua neste sentido seria interpretado como intervenção indevida na liberdade e na propriedade do cidadão (não à toa, portanto, referida época consagrara os direitos fundamentais de primeira dimensão, ou seja, os direitos civis e políticos).

Constatou-se, outrossim, que a proposta do Estado Liberal mostrou-se insuficiente para atender os anseios populares; a proteção extrema da liberdade individual proporcionara extrema desigualdade social, desencadeando, então, demandas para cuja solução se faria imprescindível uma participação ativa do Estado – adentra-se, pois, a seara do Estado Social, com a acolhida do valor da igualdade além de seu sentido meramente formal. Objetivava-se, assim, o bem-estar geral da coletividade, com a consagração dos direitos de segunda dimensão (direitos sociais, econômicos e culturais).

Sob o ponto de vista de regulação, portanto, o Estado, no citado modelo Social, assume novos encargos e, para tanto, amplia sua competência normativa.

Envolta nessa atmosfera foi promulgada a Constituição Brasileira de 1934, a primeira a trazer dispositivo referente às telecomunicações, ainda que de forma tímida, mencionando apenas os telégrafos.

Insta mencionar que ainda sob a aura do Estado Social, foi elaborada a Carta Magna de 1946, na qual se equiparava radiodifusão às empresas jornalísticas para fins de imposição de restrições concernentes à participação estrangeira no setor. Ainda sob esta égide, foi publicada a já mencionada Lei nº 4.117, de 1962 – o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Sobre o episódio, transcreve-se comentário de Luciana Sardinha (2004, p. 123):

No Estado Social, o controle sobre os meios de comunicação social apresenta-se bastante rígido, e é nesse contexto que, no Brasil, é editado o CBT e o Decreto-Lei nº 236/67. Tem-se a censura oficial, autoritária. Ocorrem discricionariedade ampla dos agentes públicos e supressão de matérias em jornais, cinemas, no rádio e na televisão. Programas de TV são retirados do ar, suspensos ou simplesmente com sua exibição vetada.

A partir da leitura dos dois modelos de Estado acima aludidos, no que se refere especificamente à regulação, visualizam-se certas imperfeições que nenhum conseguiu suprir satisfatoriamente, principalmente se considerado cada qual em sua forma absoluta e exclusiva.

Faz-se necessária, portanto, a adoção de um outro paradigma de Estado que venha a possibilitar, dentre outros objetivos, uma regulação dotada de um caráter realmente democrático e participativo – um paradigma, pois, “que se opera mediante um direito legítimo” (Maria Dias, 2003, p. 153).

Nesta seara é que se tem muito feito referência ao Estado Democrático de Direito, no qual a discussão em torno dos direitos fundamentais, com base em regras e princípios (e não apenas na lei formal), passou a ser o centro das atenções. A participação da sociedade em tudo o que diga respeito ao interesse público não só passou a ser admitida, mas se tornou em peça fundamental a legitimar a atuação do próprio Estado. Sobre o tema, leciona Maria Dias (2003, p. 151):

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado (...).

Envolta nessa atmosfera foi promulgada a Constituição brasileira de 1988, cujo art. 1º estatui que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Infere-se, portanto, que o modelo de Estado atualmente adotado pelo Brasil propicia a almejada regulação no setor da comunicação social.

Mas, afinal, que ideal de regulação seria esse? Ousa-se mencionar que se constitui em um padrão que possibilite não só a atuação do Estado a editar regras voltadas ao setor da comunicação social, mas que referidas normas sejam oriundas de um processo participativo em que devam estar presentes seus principais atores (Estado, sociedade e mercado), de modo a estabelecer diretrizes seja para a propriedade das empresas (defendendo interesses nacionais, além de evitar monopólios e oligopólios no setor), seja para estrutura (possibilitando o acesso e participação da comunidade), seja para o conteúdo a ser difundido (com finalidades educativas e culturais, além da regionalização da produção cultural, artística e jornalística e respeito aos valores éticos e sociais da sociedade).

Não seria despidendo realçar, portanto, que será a partir desse marco regulatório ideal (democrático e participativo, repita-se) que se originarão políticas públicas para o setor, de modo a possibilitar a concretização do direito fundamental da comunicação social, um direito, conforme se aprofundará em capítulo próximo, de natureza difusa, e classificado, pela doutrina, como de terceira geração ou dimensão⁵.

O alcance de um modelo pretensamente ideal de regulação passa, obviamente, por inúmeros percalços – nem se imaginaria que fosse de modo diverso, afinal, interesses inúmeros e, em sua maioria, contraditórios estão em jogo. Sempre haverá os que, a pretexto de salvaguardar a liberdade de expressão e manifestação em seu máximo alcance, propugnarão pela não intervenção estatal ou, ainda, por sua desregulação, permitindo-se que o setor se guie por sua própria conta (em outros termos, por interesses mercadológicos, em detrimento do interesse público).

Não existe um modelo pronto e acabado. As experiências ao longo dos anos vão se mostrando aptas ou não a efetivarem o direito da comunicação por intermédio dos *mass media*. Fato é que parte das ações e/ou omissões do Estado e da sociedade deve ser objeto de re-análise no afã de concretizar referido direito. Sobre a atuação de cada um desses atores é que se discorrerá no item a seguir.

2.5 O papel do Estado e da sociedade na regulação da comunicação social

⁵ Embora a temática seja objeto do capítulo próximo, adiante-se que alguns autores classificam o direito à comunicação como direito de quarta dimensão.

Constatou-se, nos tópicos acima, a necessidade de se regular a comunicação social, tendo em vista, justamente, a relevância do setor para a sociedade. Após se discorrer sobre o atual marco regulatório, foram tecidas, outrossim, considerações acerca de um pretense modelo ideal. A par, pois, destes apontamentos, examine-se o papel desempenhado pelo Estado e pela sociedade nesse processo.

Preliminarmente, registre-se que, ainda que não se vislumbre um modelo pronto e acabado sobre a regulação do setor de comunicação social, consoante o afirmado em parágrafos acima, diretrizes costumam ser lançadas a fim de guiar a atuação do Estado e da sociedade. Extrai-se de mencionada premissa, portanto, que referidos atores podem, ou melhor, devem atuar, seja no âmbito da imprensa, seja no da radiodifusão, sempre sob a baliza da proporcionalidade – o que implica, por sua vez, no respeito às peculiaridades a envolver cada veículo de comunicação.

Inicia-se o presente tópico com a alusão *supra* em virtude de se ousar discordar de opinião de Bitelli (2004, p. 248), especificamente quando afirma que o jornalismo, quando realizado pela imprensa, é “o único que contém o privilégio de ter de se submeter ao menos número de restrições e, ainda, receber a *garantia da não-regulação sobre seu exercício*” (grifo nosso).

De fato, tendo em vista a natureza jurídica da atividade desempenhada pela imprensa – atividade econômica, mas de utilidade pública, consoante o exposto no item 2.3 – a própria Constituição anteviu maior liberdade de sua atuação, em detrimento dos serviços públicos de radiodifusão. Existe, sim, uma assimetria regulatória. Porém, conclusão por deveras distinta seria a de que referido meio de comunicação social disporia da garantia da não-regulação sobre seu exercício, pelas razões que se seguem.

Em primeiro lugar, é sabido que não existe no ordenamento jurídico direito fundamental de caráter absoluto, isto é, em eventual conflito com outros direitos igualmente fundamentais, há que se realizar, em cada caso concreto, um sopesamento, um juízo de proporcionalidade, de modo a que não se exclua por inteiro um dos referidos direitos. Aplicando-se citado ensinamento ao caso em baila, é de se registrar que a liberdade de imprensa não goza de absoluta autonomia no seu atuar, devendo respeitar preceitos outros também de índole constitucional, a exemplo da inviolabilidade da vida privada e da honra e

imagem das pessoas (art. 5º, X). Aliás, nesta esteira é que Joana Zylbersztajn (2008, p. 42) esclarece:

A partir da discussão sobre liberdade de expressão e seus desdobramentos, o tema “regulação de mídia” surge nesse contexto como uma possível resposta às violações de direitos fundamentais cometidas pelos meios de comunicação social. Ou seja, a regulação de mídia aparece como uma tentativa de solução para a colisão de tais direitos. (...) Além disso, a regulação tem como característica salvaguardar diversos direitos relacionados ao direito de comunicação, tais como o interesse público dos meios de comunicação e a participação social.

E justamente por se entender a regulação como resposta a violações de direitos é que resta afastada a falsa ideia de que a própria regulação resplandeceria, necessariamente, o manto da censura. No que pertine à objeção da regulação da imprensa por parte dos jornalistas, contesta James Gørgen (2008, p. 219):

É hora de os jornalistas e demais produtores de informação entenderem que sua função profissional não os isenta de respeitar os mesmos códigos sociais seguidos pelos demais cidadãos e que a liberdade de imprensa não é um valor absoluto. Em qualquer sociedade democrática, ela deve se encontrar no mesmo patamar dos demais direitos civis, subordinada a um ordenamento jurídico específico e ao controle público de uma forma geral.

Um outro argumento a ser apresentando diz respeito à função social da propriedade, princípio exposto no art. 170, III, da Carta Magna, o qual se destina às atividades econômicas. Acerca de citado princípio, preleciona Guilherme Pereira (2002, p. 33), com base nas lições de Tomás Melendo, que, a despeito de toda empresa objetivar a obtenção de lucros, por seus próprios meios, referida atividade há que “ser instrumento de aperfeiçoamento humano”, seja para seus próprios trabalhadores, seja para as outras pessoas com quem venha a se relacionar – eis onde reside o caráter da função social.

Registre-se, por oportuno, que os comentários acima aludidos, embora tenham se voltado à imprensa, aplicam-se também, com as devidas adaptações, à regulação dos serviços de radiodifusão.

Superadas as questões adversas à regulação e admitindo-a como processo imprescindível à efetivação do direito fundamental da comunicação social, veja-se o papel desempenhado pelo Estado nesse mister, com o desempenho dos três Poderes da República: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Consoante já demonstrado quando da análise do atual marco regulatório, o Poder Legislativo atua, especificamente no que concerne aos serviços de radiodifusão, quando aprecia o ato de outorga pelo Executivo (art. 223, § 1º da Constituição).

Porém, faz-se imperiosa a atuação do Legislativo para além da apreciação acima. A começar, pela necessidade de alteração de algumas normas já existentes, ou mesmo a criação de novas, em especial após a não-recepção da criticada Lei de Imprensa (Lei nº 5.250, de 1967). Além da questão da própria imprensa, faz-se mister, outrossim, que o legislador ordinário assuma sua função constitucional e trabalhe na emissão de outras normas a que faz menção o texto constitucional, mas que, por uma razão ou outra, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, ainda não vieram à tona, como, por exemplo, o inciso III do art. 221, o qual trata da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei.

Registre-se que a criação de referidas normas subsidiará a formação de políticas públicas destinadas justamente a concretizar o direito da comunicação, um trabalho a ser feito em colaboração com o Executivo. Enfatize-se que em capítulo próximo discorrer-se-á especificamente acerca de algumas políticas já implementadas, bem como a sugestão de outras referentes ao direito da comunicação social.

O papel do Executivo, realce-se, baseia-se principalmente na formulação de políticas públicas para o setor, além de, no caso da radiodifusão em especial, fomentar todo o processo de outorga, desde a licitação à assinatura do contrato, sem olvidar a fiscalização realizada a fim de conferir a execução do serviço em conformidade com as normas técnicas. Comente-se que é na realização desta competência fiscalizadora que se depara com as inúmeras “rádios piratas”, quais sejam, aquelas que executam atividade de radiodifusão sonora sem a respectiva anuência estatal, o que tem prejudicado sobremaneira não só a prestação dos demais serviços regulamente outorgados (com interferências), mas, também, colocado em risco o desempenho de máquinas hospitalares que dependam de radiofrequência, além das nefastas intervenções nas comunicações aéreas.

Já o Judiciário em muito tem se manifestado (quando demandado, por óbvio) em questões como o direito de resposta, em decorrência de alguma notícia gravosa difundida por algum meio de comunicação social. No âmbito da radiodifusão, visualizam-se lides de diversas naturezas, seja pela alegada falta de celeridade do Executivo na análise processual de

outorga, seja em desrespeito da programação à faixa etária e horário de exposição de um determinado conteúdo (fiscalização realizada *a priori* também pelo Executivo), seja no cancelamento da concessão ou permissão do serviço, antes de vencido o prazo (§ 4º do art. 223 da Constituição). À guisa de exemplos, citam-se os seguintes julgados: o primeiro, da lavra do então Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Senhor Menezes Direito, ao conceder direito de resposta a candidato eleitoral que se sentiu ofendido em face de “mensagem com afirmação sabidamente inverídica e insinuação maliciosa que alcança [sua] imagem” (Representação nº 1279/DF, publicada na sessão de 19 de outubro de 2006); outra situação consistiu no indeferimento de apelação em mandado de segurança em que se pleiteava a continuação da execução ilegal do serviço de radiodifusão comunitária, haja vista a inexistência de autorização do Poder Concedente (TRF5 - Apelação em Mandado de Segurança: AMS 89310 PE 2004.83.00.007978-3 - Relator(a): Desembargador Federal Marcelo Navarro - Julgamento: 21/03/2005).

Além da participação de cada Poder nas situações então descritas, há que se trazer a lume temáticas outras que devem ser objeto de intervenção, como as já referidas propriedade, estrutura e conteúdo das empresas de comunicação social. Explicita-se.

No concernente à propriedade das empresas (jornalística e de radiodifusão), além do já disposto na Carta Magna (art. 222), há projetos de lei que objetivam restringir a direção desses veículos a pretensos candidatos a cargos públicos por meio de eleições, como é o caso do Projeto de Lei Complementar nº 244, de 2001, de autoria do Deputado Federal Nilson Mourão, que “Acrescenta alínea ao inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para determinar a inelegibilidade dos proprietários de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens” – medida razoável, visto que o próprio Texto Constitucional anteviu a possibilidade, no art. 14, § 9º, que lei complementar estabelecesse outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger, dentre outros bens, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

Ainda no que se refere à propriedade, críticas são lançadas à timidez constitucional, visto que seu texto apenas vedou a formação de monopólios e oligopólios no setor, nada fazendo referência à chamada propriedade cruzada, em que um mesmo grupo possa vir a controlar diversos meios de comunicação social, prejudicando, dessa forma, a pluralidade de opiniões.

Nesse diapasão é que se faz imprescindível que a estrutura de mencionados veículos possibilitem uma maior e efetiva participação da coletividade nos rumos do que se é veiculado (indo bem além, portanto, de uma simples seção jornalística sobre a opinião do leitor ou mesmo a abertura de simples enquetes eletrônicas em um programa televisivo).

Quanto ao conteúdo em si, pode-se argumentar a observância aos preceitos de ordem constitucional, a exemplo dos princípios enumerados no art. 221 – alguns dos quais necessitam de legislação ordinária para pleno cumprimento, conforme já abordado.

Em resumo do que pode vir a se constituir em uma agenda regulatória, sugere James Görgen (2008, p.p. 217/218) cinco categorias, a saber: o enfoque cultural (na qual se discutam identidades culturais, regionalização da produção e da programação dos meios etc), o enfoque político-social (com ênfase ao direito de acesso, à universalização dos serviços, à diversidade de conteúdos, à efetivação do princípio da complementaridade público, privado e estatal etc.), o enfoque econômico (com discussões em torno da propriedade cruzada, de monopólio e oligopólio do setor etc.), o enfoque tecnológico (em que se debata a desagregação dos serviços, a regulação do espectro, política de normatização das novas tecnologias etc.) e aspectos de regulação propriamente (centrados na infraestrutura, no plano de outorgas e metas de qualidade dos serviços etc.).

Mas é claro que a pauta de regulação acima especificada (rol apenas exemplificativo, frise-se) não depende apenas de atuação do Estado, mas, também, de forma primordial, da própria sociedade, cuja participação tem estado muito aquém do necessário nesse processo.

Novamente, recorre-se a palavras de James Görgen (2008, p. 218):

Maior interessada nesse processo de democratização e estabelecimento da pluralidade na área das comunicações, a sociedade está fragmentada entre uma maioria que vê na mídia um feudo natural do setor privado, onde qualquer política pública se revela uma tentativa de controle estatal, e uma elite que sabe da importância de regulá-la, mas, por diversas razões, se mantém refém desse primeiro grupo.

Não obstante a omissão de boa parte da sociedade no processo regulatório, excelentes iniciativas devem ser realçadas, a exemplo do Intervezes – Coletivo Brasil de

Comunicação Social, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), dentre outras organizações, cuja bandeira principal é a efetivação do direito à comunicação.

Estas são algumas das diretrizes básicas que norteiam a atuação do Estado e da sociedade na regulação do setor. Conclui-se, pois, que muito ainda falta a ser realmente efetivado a fim de concretizar o direito da comunicação social, sem que outros direitos sejam preteridos. A Constituição de 1988 iniciou um importante caminho na realização desse objetivo, mas alternativas outras há que devem ser desenvolvidas, algumas das quais serão objeto de aprofundamento no capítulo seguinte.

Capítulo 3

O CARÁTER DIFUSO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO SOCIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR

3.1 Direito difuso

Foram apresentadas, nos capítulos pretéritos, considerações sobre o direito à comunicação social, bem como as diretrizes que norteiam ou devem nortear a regulação do setor, reservando-se para o atual a configuração difusa de referido direito e, a partir desta peculiaridade, as políticas públicas para sua efetivação.

Embora já antecipadas algumas linhas mestras quanto à classificação do direito à comunicação, insta aprofundar a questão.

A doutrina tem divergido sobre o assunto, ora enquadrando o direito à comunicação como um direito social de quarta dimensão, como é o caso de Murilo Ramos (2005, p. 245), ora como um direito de solidariedade de terceira dimensão, consoante doutrina de Ingo Sarlet (2008, p. 56) ou, se se considerar o direito à informação como “paralelo e coadjutor da democracia [direta]”, enquadrado estará como direito de quarta dimensão, a exemplo de ensinamento de Paulo Bonavides (2007, p. 571).

Para Murilo Ramos (2005, p. 247), os contornos do direito à comunicação, enquanto direito fundamental, não restam ainda bem definidos, constituindo-se em um conceito em construção, mas que a discussão sobre a temática se faz imprescindível “para amparar, nas sociedades da informação e da comunicação, nossas inesgotáveis expectativas de avanço crescente da democracia da igualdade em todo o mundo”.

Em se admitindo o direito à comunicação como um direito social, é de se vislumbrar que, consoante ensinamento de Paulo Branco (2008, p. 234), os direitos sociais assim se denominariam não em razão de serem direitos coletivos, “mas por se ligarem a reivindicações

de justiça social”, até porque, na maioria dos casos, adverte o autor, referidos direitos possuem por titulares indivíduos singularizados.

Por sua vez, Ingo Sarlet (2008, p. 56), ao enumerar alguns direitos fundamentais que comporiam os direitos de solidariedade e fraternidade da terceira dimensão – dentre os quais se encontra, repita-se, o direito à comunicação -, aduz que o traço distintivo destes direitos reside em sua titularidade coletiva, a qual se apresenta, em sua maioria, de maneira indeterminável e indefinida, além de demandarem, para sua efetivação, esforços em escala mundial. E arremata o ilustre autor (Sarlet, 2008, p. 57):

No que tange à sua positivação, é preciso reconhecer que, ressalvadas algumas exceções, a maior parte desses direitos fundamentais de terceira dimensão ainda (inobstante cada vez mais) não encontrou seu reconhecimento na seara do direito constitucional, estando, por outro lado, em fase de consagração no âmbito do direito internacional (...).

Adotando a premissa de que ora se desenvolve uma espécie de globalização política no âmbito da teoria dos direitos fundamentais, por intermédio da qual referidos direitos se universalizariam no campo institucional, Paulo Bonavides (2007, p. 571) alude, ainda, “à derradeira fase de institucionalização do Estado social”, a qual introduz os direitos de quarta geração, a saber: o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo.

A democracia positivada enquanto direito de quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. (...) Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia. (Bonavides, 2007, p. 571)

Impende trazer a lume, ainda que não se aprofunde a questão, que a supracitada classificação em dimensões de direito não é acolhida à unanimidade pela doutrina. É o caso, por exemplo, de Cançado Trindade, citado por Inocêncio Coelho (2008, p. 710), para quem a mencionada classificação “prestou um desserviço à causa dos direitos humanos”, tendo em vista a visão fragmentada que é feita dos direitos – o que interessaria, sobretudo, aos regimes autoritários. E conclui pela “necessidade do reconhecimento da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos”. Explicita Coelho (2008, p. 710) a doutrina de Cançado Trindade:

É que, segundo esse respeitado jurista, trata-se de uma classificação que, além de inconveniente, historicamente indemonstrável e juridicamente infundada, ainda tem servido de válvula de escape para que muitos governos, descomprometidos com a efetivação dos direitos sociais, nada façam para concretizá-los, a pretexto de que o

mais importante é cuidar dos direitos civis e políticos. (...) De outra parte, prossegue Trindade, governos há, também, que se “arrogam em promotores de alguns direitos econômicos e sociais para continuarem a minimizar os direitos civis e políticos”. Diante dessas distorções, acrescenta esse mesmo jurista, torna-se imperiosa a necessidade do reconhecimento da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos.

Ainda nessa linha, mas sob uma análise típica da ciência política, Norberto Bobbio (2004, p. 83) preleciona que o processo de multiplicação das especificações dos direitos do homem decorreu, em essência, de três fatores, a saber: porque aumentou o número de bens passíveis de tutela; porque ocorreu uma extensão da titularidade antes exclusivamente do homem singular para sujeitos diversos; e porque se passou a observar o homem não apenas como um ser abstrato, mas, sim, as diversas maneiras de ser em sociedade, a partir de sua concretização. Assim, por exemplo, os direitos da mulher, da criança e do idoso não seriam, a rigor, novos direitos, mas especificações originadas de um núcleo essencial.

Embora não se adentre ao mérito de a disposição dos direitos em dimensões ser apropriada ou não, o que se pretende aprofundar no atual tópico é a análise sob o ângulo da titularidade do direito à comunicação – ou, mais especificamente, da comunicação social.

Considerando que o direito à comunicação, consoante o outrora afirmado, aglutina os direitos de informar, de se informar e o de ser informado, priorizar-se-á, nesse primeiro momento, o receptor da informação alocado nesta última subespécie jurídica (direito de ser informado), haja vista que referida posição é ocupada, essencialmente, pelo cidadão comum – embora este também possa ser titular do direito a informar e se informar, apesar de, nestas hipóteses, o sujeito por excelência ser o profissional de comunicação social.

Em momento seguinte, será dado destaque ao papel do cidadão não apenas em pólo passivo de receptor de informação, mas, também, como sujeito ativo ao participar da elaboração de políticas públicas para o setor de comunicação – papel este de suma importância no afã de tornar verdadeiramente legítima referida iniciativa.

Consoante já manifestado no primeiro capítulo, a verdade, ainda que subjetiva, subsiste como limite interno ao direito à comunicação, assim compreendida como o dever de cautela, diligência, que se espera do comunicador.

Nesse diapasão, é de se deduzir que o receptor das mensagens difundidas pelos meios de comunicação social detém o direito de receber uma informação verdadeira. E

quando se imagina o universo de pessoas que recebe ou possa receber referida informação, constata-se que se está diante de uma infinidade – ou, pelo menos, de um público indeterminável. Adentra-se, portanto, à esfera dos interesses difusos, cuja titularidade é marcada, dentre outros aspectos, por transcender a figura de pessoas determinadas – trata-se de espécie de direitos transindividuais.

No que pertine à precisão terminológica, argumenta Hugo Mazzilli (2002, p. 45) que a doutrina e a jurisprudência utilizam indistintamente a expressão ‘transindividuais’ e ‘metaindividuais’, embora, segundo o próprio autor, em conformidade com o rigor gramatical, a primeira seria mais adequada.

A fim de enriquecer a discussão, leciona Mazzilli (2002, p. 43), ainda, que os interesses transindividuais estariam situados em posição intermediária entre o interesse público (bem geral) e o interesse privado – ora mais próximo daquele, ora deste. Exemplifica com o meio ambiente – que, de tão abrangente, chega a coincidir com o interesse público e, de outra ponta, com o interesse de grupos transindividuais conflituosos entre si, a exemplo da poluição sonora ocasionada por trios elétricos carnavalescos.

No âmbito da defesa de interesses de grupos, há que se fazer menção à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), de cujo teor se extraem as distinções entre os interesses transindividuais, a saber: os interesses difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, senão, veja-se o art. 81:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Visualiza-se que, sob a ótica processualista, a tutela coletiva em juízo se faz necessária não apenas por questão de economia processual, mas, principalmente, para fins de evitar decisões contraditórias sobre situações por deveras semelhantes.

Optou o CDC, ainda, por diferenciar os mencionados interesses em decorrência de sua origem; assim, se se trata de pessoas determináveis, com interesses divisíveis, unidas por uma lesão comum, está-se diante dos interesses individuais homogêneos; se o elo de pessoas determináveis é a mesma relação jurídica indivisível, depara-se com interesses coletivos em sentido estrito; por sua vez, se o que une sujeitos indetermináveis é a mesma situação de fato, mas o dano é individualmente indivisível, visualizam-se os interesses difusos.

A par das considerações *supra*, Castanho de Carvalho (1994, p. 64), ao analisar a natureza do direito à informação verdadeira, conclui:

Transindividual e indivisível porque a informação jornalística é destinada a todas as pessoas que se disponham a recebê-la, sem que se possa individualizar e dividir qual informação será difundida para esse indivíduo e qual para aquele. Todos são igualmente titulares desse direito de receber informação e é inegável que todos os titulares estão ligados pela circunstância de fato de serem leitores do mesmo jornal, ouvintes do mesmo rádio ou espectadores da mesma emissora de televisão.

Verifica-se, portanto, a natureza difusa do direito à comunicação social, haja vista as notícias veiculadas por intermédio dos *mass media* atingirem uma coletividade indeterminável de pessoas. A par dessa constatação, pois, é de se realçar, mais uma vez, que a notícia a ser difundida por aqueles meios deve ser verídica, plural e respeitadora dos ditames constitucionais, no que se faz imprescindível, para tanto, a atuação do Estado.

Observe-se, inclusive, que se está diante, outrossim, de direitos à prestação, isto é, direitos fundamentais que se realizam por intermédio do Estado, seja a prestação jurídica ou material. Segundo Paulo Branco (2008, p. 257), “os direitos à prestação partem do suposto de que o Estado deve agir para libertar os indivíduos das necessidades. Figuram direitos de promoção”. E continua o citado autor (Branco, 2008, p. 259):

Reconhece-se ao Estado considerável margem de discricionariedade a conformação desses direitos de índole normativa. O conteúdo das normas a serem editadas é, respeitadas as exigências da razoabilidade, entregue ao discricionarismo político do Poder Legislativo.

Geórgia Moraes (2007, p. 274) ratifica o dever do Estado em atender os interesses da sociedade no que pertine ao direito à informação, cuja titularidade é a população ou a sociedade globalmente considerada:

Cabe, então, aos poderes públicos do Estado, como representantes democráticos dos cidadãos, propor medidas para garantir a efetividade desses direitos [liberdade de expressão e direito à informação], elaborando um marco jurídico adequado para

exigir o dever de informações verídicas, plurais, independentemente de que o serviço público de informação seja exercido por entes públicos ou privados.

Embora tenha se dado ênfase, nos parágrafos acima, à indispensável atuação do Estado a fim de garantir o direito difuso à informação verdadeira, convém destacar, também, o papel da sociedade nesse mister – situação em que se priorizará o papel não só do sujeito passivo receptor das notícias veiculadas, mas, principalmente, do sujeito ativo que contribui também para a formulação de políticas públicas no setor de comunicação ou mesmo efetua um controle social sobre o que já está em desenvolvimento, em difusão.

E com destaque ao papel de cidadão ativo supra-anunciado, antes mesmo de se elaborarem considerações acerca de sua atuação no âmbito das políticas públicas, faz-se mister trazer a lume questão curiosa, a saber, a possibilidade ou não, a pretexto de exercitar a liberdade de expressão, de se ter acesso diretamente aos meios de comunicação, notadamente os serviços públicos de radiodifusão, a fim de difundir suas próprias ideias (excluída a hipótese de direito de resposta, a qual já encontra explícita guarida constitucional).

A maioria da doutrina tem se inclinado a uma resposta negativa, ou seja, não haveria tamanha liberdade a ponto de garantir que todo e qualquer indivíduo pudesse fazer uso dos meios de comunicação, até porque a estrutura destes, em sua maioria, é de propriedade privada – seria uma afronta, pois, à livre iniciativa e ao direito de propriedade.

Não obstante, há vozes em sentido contrário, como bem salientado por Paulo Branco (2008, p. 364) ao citar Pablo Salvador Coderch, o qual se mostra inconformado “com a proposição de que as bases legais do direito de propriedade possam justificar o controle dos proprietários dos meios de comunicação sobre as mensagens que outros queiram divulgar”. Ressalta Paulo Branco (2008, p. 364), ainda, a opinião do já mencionado Carvalho de Castanho, para quem deveria haver um direito de resposta mais amplo, cujo objetivo seria promover uma efetiva pluralidade nos meios de comunicação.

De fato, a Constituição da República poderia ter avançado mais no sentido de permitir uma maior participação da população na produção e na programação do que é veiculado, em especial, pelas emissoras de rádio e televisão, visto se tratar de serviços públicos, consoante já repetido.

Não obstante, independente de alterações constitucionais que se façam necessárias, acredita-se que o arcabouço jurídico atual (o que incluiria, além do próprio texto constitucional e da legislação infraconstitucional, os tratados e declarações internacionais, dentre outros diplomas normativos) já possibilita, sim, que os meios de comunicação de massa devam seguir diretrizes que possibilitem uma maior participação da coletividade na formação daquilo que é veiculado (atuação *a priori*), bem como uma atuação posterior, como forma de controle social a certificar a devida consonância das notícias difundidas com os ditames constitucionais, pelos argumentos que já foram esparsamente neste estudo abordados, mas que ora se reprisa, a saber.

Primeiramente, por se estar diante ou de serviço de utilidade pública (imprensa) ou de autênticos serviços públicos (serviços de radiodifusão, os quais utilizam para sua execução, convém ratificar, um bem público de caráter limitado, a saber, o espectro de radiofrequência), isto é, atividades que por sua natureza devem atender o bem geral, o interesse público primário. Enfatize-se: o interesse público é conceito permanentemente associado aos meios de comunicação de massa, consoante lecionam Octavio Pieranti e Paulo Martins (2007, p. 310):

A imprensa se constitui em catalisador de demandas no âmbito público (...). Uma imprensa atrelada a interesses específicos de grupos privados, logo incapaz de defender exclusivamente o interesse público, segundo essa lógica, implicaria fechamento de um canal para a manifestação de demandas da sociedade e na ausência de uma instituição eficiente na comunicação entre governos e governados.

Relacionada ao argumento *supra* está a função social da propriedade, princípio a que tantas vezes recorre o texto constitucional, em especial no art. 5º, XXIII e 170, III. Nesse contexto, a liberdade de empresa ao extremo alegada pela imprensa e pelas emissoras de rádio e de televisão para fundamentar a aversão a qualquer espécie de atuação em suas atividades, seja pelo Estado, seja pela sociedade, não tem razão de ser, dentre outros motivos, porque o desempenho dessas atividades também devem observar a função social, isto é, devem desenvolver seu mister de modo a que produzam, em retorno, utilidades e benesses à sociedade.

Aliás, a necessidade de se efetivar a função social da propriedade se torna mais imprescindível quando se esteja diante de atividades cujos destinatários finais sejam pessoas inúmeras e indeterminadas, todas atingidas pelo mesmo fato comum (notícia veiculada). Trata-se, pois, de interesses difusos, interesses a que fazem jus todos aqueles que esperam

receber dos *mass media* informações verdadeiras e condizentes com os ditames constitucionais.

Enfatize-se, por oportuno, que, mais profundo e amplo, e porque não dizer, necessário, do que participar ativamente da elaboração e produção do que se é veiculado nos meios de comunicação social, é contribuir para a construção de políticas públicas para o setor.

Não restam dúvidas que os argumentos acima expendidos, em especial o fato de se estar diante de interesses difusos, justificam a necessária participação da sociedade, do mercado e do Estado no intuito de se construírem políticas que garantam o caráter democrático dos meios de comunicação, seja possibilitando a veiculação de programas que valorizem a cultura local, seja divulgando as mais diversas ideias aparentemente conflitantes, seja respeitando os valores sociais e da família, seja tratando das demandas que realmente atendam aos anseios populares.

Murilo Ramos (2005, p. 249) preleciona que a democratização da comunicação será possível não apenas pelo acesso do público aos meios de comunicação existentes, mas, também, pelas “possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações”. E arremata que “sem a participação dos leitores, espectadores e dos ouvintes na adoção de decisões e na constituição dos programas dos meios de comunicação social, a verdadeira democratização não chegará a ser uma realidade”.

Nesse diapasão, compreendida a essencialidade da participação da coletividade na construção e efetivação do direito difuso e fundamental à comunicação social e, a par das noções de regulação traçadas no capítulo anterior, veja-se, agora, em quê consistem as políticas públicas e como elas têm se desenvolvido no âmbito da comunicação social no Brasil.

3.2 Políticas públicas

3.2.1 Definição

Reconhece a doutrina que o estudo de políticas públicas no âmbito jurídico data de época relativamente recente, especialmente porque, ontologicamente, se trata de tema oriundo da ciência política (Marília Santos, 2003, p. 267). Aduz esta autora, ainda, que a temática das políticas públicas despertou interesse de estudo e análise jurídicas a partir da configuração prestacional do Estado (no que se remonta às lições outrora desenvolvidas sobre os direitos à prestação, nos quais se insere o direito à comunicação).

Ao discorrer sobre a importância do tema, questiona Maria Paula Bucci (2006, p. 241): “numa época em que o universo jurídico se alarga – em que os direitos sociais e transindividuais deixam de ser meras declarações retóricas (...), não seriam as políticas públicas um foco de interesse juridicamente pertinente (...)?”

Preliminarmente, esclareça-se que as políticas sobre as quais ora se discorre não se confundem com políticas partidárias – estas de abrangência mais restrita, provenientes de orientações político-partidárias propriamente. Embora algumas diretrizes entre ambas possam coincidir, convém realçar que as políticas públicas em questão são aquelas afetas ao poder estatal, ao interesse público geral (logo, de maior amplitude). Consubstanciam-se, pois, em “programas de ação governamental” (Comparato, 1998, p. 44).

Quanto ao adjetivo “pública”, mais uma vez se recorre a palavras de Bucci (2006, p. 269):

[o adjetivo pública] deve indicar tanto os destinatários como os autores da política. Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade (...) como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Visualiza-se, pois, que tanto os destinatários, quanto os autores das políticas públicas abrangem não só o Estado, mas, principalmente, a sociedade e o mercado – mais uma razão porque tanto se enfatizou, ao longo desse trabalho, a importância de atuação destes setores na formulação daquelas políticas.

No que pertinente à forma adotada pelas políticas públicas, está-se diante também de certa novidade no âmbito jurídico, visto que sua natureza está mais próxima de atividade, isto é, “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (Comparato, 1998, p. 45). Corrobora esse pensamento Maria Paula Bucci (2006, p. 255), para quem “a política distinguir-se-ia das categorias de normas e atos jurídicos, embora esses elementos sejam parte integrante dela. A noção operacional de política estaria mais próxima do conceito de atividade (...)”.

Explicita-se, outrossim, que, associada à ideia de políticas públicas está a escolha de prioridades, isto é, diante das inúmeras demandas sociais, o governo enumera aquelas reputadas mais imprescindíveis para serem atendidas com preferência. Leciona Marília dos Santos (2003, p. 269) que “a adoção de certa política pública *representa o processo político de escolha de prioridades para o governo*, por meio de programas de ação para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo determinado ou não”. E conclui a citada autora que, por se constituírem em opções, trazem consigo uma certa margem de discricionariedade (“flexibilidade de atuação”), mas que não implica em inexistência de controle legal – este, sempre presente, assumiria a feição de um controle finalístico.

Apresentado esse breve intróito com algumas noções elementares, colaciona-se agora uma definição para políticas públicas elaborada com maestria pela outrora mencionada Maria Paula Bucci (2006, p. 241): “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Algumas deduções se fazem pertinentes a partir do conceito apresentado: os programas se voltam tanto para o próprio Estado, quanto para a ação de indivíduos e organizações; exteriorizam-se, em regra, através de planos (os quais se revestem, muitas vezes, sob a forma de lei e outros atos normativos); as políticas se referem a um setor determinado e relevante socialmente (no caso ora analisado, o âmbito da comunicação social).

Uma vez compreendida a definição de políticas públicas, convém reservar um item apropriado a fim de que sejam elaboradas, ainda que sucintamente, algumas considerações sobre a relação dos poderes públicos com citadas políticas, isto é, qual o papel predominantemente desempenhado pelas três funções estatais – legislativa, executiva e

judiciária – no que pertine às políticas públicas propriamente, após o qual se adentrará especificamente à temática das políticas públicas de comunicação social.

3.2.2 Competência das funções estatais

No que pertine à formulação e à implementação de políticas públicas, enumera Clarice Duarte (2006, p. 270) alguns pontos essenciais:

O processo [de políticas públicas] inicia-se pela escolha das prioridades e dos meios adequados para se atingir os fins estabelecidos, além da determinação dos caminhos a serem adotados. Um outro elemento essencial da política pública diz respeito à previsão de financiamento, pois a destinação de recursos é indispensável à contratação de pessoal, oferta de serviços etc. Por fim, deve haver uma fase de avaliação dos resultados da política adotada, o que inclui o controle e a fiscalização de sua implementação pela sociedade civil, pelos Tribunais de Contas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, até mesmo, pelo Judiciário.

A quem competiria, no âmbito estatal, “escolher as prioridades e os meios adequados” (primeiro instante de elaboração de uma política pública)? Denota-se que a indagação traz em si um juízo de conveniência e oportunidade, relacionado, portanto, a uma opção política que, por sua vez, associa-se às funções essencialmente políticas, quais sejam, a legislativa e a executiva.

Salienta Marília dos Santos (2003, p. 270) a atuação do Legislativo e do Executivo na definição e execução das políticas públicas, com destaque para este último: quando a legitimidade do poder “passa a se fundar na realização de finalidades coletivas concretizadas programaticamente, isto é, na adoção de políticas públicas, (...) o Executivo passa a ter mais destaque”.

Em termos outros, ao Legislativo competiria estabelecer diretrizes que nortearão os programas de ação governamental e, ao Executivo, sua realização efetiva, segundo aqueles parâmetros. Destaca Bucci (2006, p. 271) que a origem normativa da política pública é incumbência do Legislativo, cabendo ao Executivo sua efetiva implementação, por sua própria iniciativa e sempre de acordo com as diretrizes e limites aprovados pelo Legislativo.

E quanto ao Poder Judiciário? Qual seria o seu papel nesse processo? A atuação primordial do Judiciário, nesse interstício, é a de fiscalizador das políticas públicas, isto é, de

efetuar o controle (embora, ressalte-se, citado controle não se contraponha, antes pelo contrário, soma-se, aos controles devidamente efetuados pelos outros dois Poderes acima referidos).

Não obstante, “aferir a justiciabilidade de uma política pública” (Bucci, 2006, p. 272) não parece ser tarefa simples. A doutrina posiciona-se de forma por demais divergente neste tema, sendo que a maioria parece tender favoravelmente a um grau menos intervencionista, digamos assim, do Poder Judiciário nesta seara, isto é, não deveria este Poder fazer imperar sua vontade em substituição às opções adotadas pelos poderes públicos propriamente, visto que estas mesmas opções foram adotadas com base em juízo de conveniência e oportunidade.

Parece seguir a supracitada tendência majoritária o autor Eduardo Appio (2006, p.p 5-6), desta feita, no âmbito do direito social à saúde, quando critica os tribunais de adotarem uma posição ativista (“ativismo judicial”):

Esta postura cria dois problemas de grande importância. O primeiro a partir do princípio da separação dos Poderes da República, na medida em que o juiz passa a complementar e substituir tabelas técnicas produzidas pelo Conselho Nacional de Saúde e pelos técnicos do SUS (...) Esta conduta acaba por, invariavelmente, representar invasão de competência afeta ao Poder Executivo, o qual tem o dever de criar e executar as políticas públicas para o setor (...). Trata-se de tema afeto à legitimidade de atuação judicial.

O outro problema aduzido por Appio (2006, p. 5) diz respeito a uma afronta legal, qual seja, o desrespeito à previsão da Lei Orçamentária Anual, visto que a decisão desencadeará um realocamento das despesas dantes previstas – o que implicará, em último caso, em ruptura com o princípio da isonomia, afinal, a concessão de medidas de cunho satisfativo “tem obrigado o Poder Público a realocar verbas já destinadas a outros pacientes, os quais certamente sucumbirão, anonimamente, à falta de assistência médica adequada”.

Em sentido aparentemente diverso, conclama Comparato (1998, p. 46): “Afastemos, antes de mais nada, a clássica objeção de que o Judiciário não tem competência, pelo princípio da divisão de Poderes, para julgar questões políticas”.

Constata-se que a divergência doutrinária assume caráter amplo e profundo e, por não se consubstanciar em tema central do presente estudo, limita-se apenas a fazer menção a respeito, com alguns dos principais argumentos favoráveis e contrários a uma maior ou menor intervenção do Judiciário na seara das políticas públicas.

Consoante outrora anunciado, não se pretende hodiernamente aprofundar a discussão acima, mas convém tão-somente prescrever que, inobstante se reconheça a necessidade, sim, de controle de políticas públicas por parte também do Judiciário, defende-se a tese de que referido controle não deve avançar a ponto de substituir a vontade dos poderes essencialmente políticos (Executivo e Legislativo), haja vista, conforme realçado por Eduardo Appio, a ausência de legitimidade deste Poder para tanto (relembre-se, por oportuno, que seus membros não foram eleitos diretamente pelo povo).

No que pertine especificamente às políticas de comunicação, detalhar-se-ão algumas das condutas dos três Poderes da República em tópico mais à frente.

3.3 Políticas públicas de comunicação social

Ao se deparar com o tema de políticas públicas de comunicação há que se ter em mente, primeiramente, que a questão envolve duas dimensões, as quais, por sua vez, variarão de acordo com os planos de desenvolvimento e os objetivos nacionais, segundo o antevisto pelo Relatório MAcBride, citado por Octavio Pieranti e Paulo Martins (2008, p. 308). A primeira das dimensões relaciona-se à infraestrutura (caráter tecnológico); a segunda, de caráter informacional, refere-se ao grau de liberdade de expressão no contexto nacional.

Em excelente ensaio, Pieranti e Martins (2008) proferem a um recorte temporal a partir de 1964, ano de instauração do regime militar, até os dias atuais, a fim de situar os principais acontecimentos na seara de políticas de comunicação.

De fato, no que pertine à primeira dimensão acima apontada, foi na época dos militares no poder que a infraestrutura de comunicação deu um salto de quantidade e de qualidade. Relembre-se que, embora o principal documento até então relativo ao tema tenha sido promulgado dois anos antes, em 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações – Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962), foram os militares que “procederam a uma ampla reformulação do manancial legal existente, bem como da infraestrutura voltada às comunicações” (Pieranti e Martins, 2008, p. 304). E assim o fizeram em razão de dois lemas

por deveras difundido à época: a promoção da integração e do desenvolvimento nacionais e da garantia da segurança nacional.

Embora se costume apontar alguns avanços proporcionados pelos militares no quesito infraestrutura, o mesmo não se pode dizer quanto à outra dimensão, qual seja, a do grau de liberdade de expressão.

Não seria despiciendo rememorar diplomas normativos que datam dessa época, tais como a Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967 (Lei da Imprensa), sobre a qual se comentou em capítulo anterior e cuja recepção pela Constituição foi negada, na íntegra, segundo a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. Cite-se, à guisa de exemplo, também, a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969), a qual tolhia sobremaneira a liberdade de imprensa e de expressão como um todo.

Realizados alguns comentários acerca da fase ditatorial enfrentada pelo Brasil, insta, a partir de agora, elencar diretrizes acerca de atuação prática desenvolvida pelos Poderes da República (tendo por base o marco regulatório vigente a que se fez menção no capítulo anterior), para, posteriormente, dispor-se acerca do que poderá vir a ser objeto de políticas públicas de comunicação social, com algumas propostas elaboradas por alguns dos mais abalizados doutrinadores do ramo (e, neste aspecto sugestivo, faz-se mister destacar o papel não só do Estado, mas, também, da sociedade – afinal, relembre-se, está-se diante de autêntico interesse difuso, e nada mais legítimo do que a própria sociedade para fazer jus a esse processo de construção coletiva de políticas públicas).

3.3.1 Iniciativas do Estado no âmbito das políticas públicas de comunicação social

No que pertine à dimensão de grau de liberdade informativa acima enunciada, alguns setores, em especial o ramo empresarial⁶, costumam alegar que a Constituição vigente conferiu plena liberdade de atuação aos meios de comunicação (respeitado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV, segundo parte final do § 1º do art. 220).

⁶ Octavio e Pieranti (2008, p. 311), citando Arbex Júnior, salientam o perigo de se confundir as liberdades de empresa e de imprensa – expressões diversas, mas que o ramo empresarial do setor costuma confundi-las. E concluem que a liberdade de imprensa é mais ampla, cujos interesses não devem ser subjugados ao do grande empresariado, visto que não se está diante de autêntica ‘mercadoria’.

Aduzem com sabedoria mais uma vez Pieranti e Martins (2008, p. 320):

(...) tornam-se mais difíceis para o Estado a formulação e a implementação de políticas que se refiram ao conteúdo informativo dos meios de comunicação, já que medidas que incidem contra os interesses do empresariado correm o risco de ser prontamente taxadas de inconstitucionais e de estarem violando a liberdade de expressão.

Não obstante, consoante o argumentado em capítulo anterior, não existe direito de caráter absoluto; ademais, convém reprisar, há que se superar a ideia de que qualquer atuação do Estado, no sentido de estabelecer diretrizes que venham a nortear as políticas públicas no setor, seja pejorativa e erroneamente alcunhada de censura.

Nesse contexto, a própria Constituição faz menção a leis que devam regular alguns de seus dispositivos – o que poderia desencadear, a partir de então, uma determinada política pública no âmbito das comunicações (a qual se associaria invariavelmente a políticas de outros direitos sociais, como a cultura e a educação, por exemplo), senão, veja-se.

No que se refere especificamente ao art. 221 da Constituição⁷, embora seu teor não se volte a todos os *mass media* – mas, tão-somente, aos serviços de radiodifusão – tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que dispõem sobre alguns dos incisos elencados no referido articulado constitucional, a exemplo do Projeto de Lei – PL nº 256, de 1991, da Deputada Jandira Feghali, o qual objetiva regular o inciso III, que trata da regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Registre-se que apensos ao PL em questão encontram-se as seguintes proposituras: o Projeto de Lei nº 5.416, de 2001, de autoria do Deputado Pompeu de Mattos, que obriga as emissoras de rádio a destinar vinte por cento de sua programação para a divulgação e execução de trabalhos musicais de artistas regionais e o Projeto de Lei nº 5.517, de 2001, de autoria do então Deputado Waldir Pires, que estabelece a obrigatoriedade das emissoras de rádio destinarem sessenta por cento de sua programação diária a programas jornalísticos, culturais e artísticos produzidos no local de sua sede.

⁷ Relembre-se o teor do dispositivo, mencionado no primeiro capítulo, a fim de uma melhor compreensão:

Art. 221. 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.

As proposições acima, aprovadas pela Câmara dos Deputados com algumas alterações, seguiram para o Senado Federal em 2003 (Projeto de Lei no Senado nº 59, de 2003), e encontram-se atualmente à espera de análise pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado, cujo relator designado foi o Senador Flexa Ribeiro, desde julho de 2008, segundo informações extraídas do sítio eletrônico do Senado Federal.

Outra iniciativa, mas que restou arquivada, foi o PL nº 3.624, de 2000, de autoria do Deputado Federal Feu Rosa (PSDB-ES), que objetivava regular o inciso IV do mesmo art. 221 da Constituição, o qual determina que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão deverão respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Comente-se que a emissão de leis que venham a ampliar de densidade normativa os citados preceitos constitucionais corroborará no afã de efetivar o direito difuso à comunicação, por intermédio dos meios de comunicação de massa (especificamente a televisão e o rádio), no sentido de que a informação veiculada o seja em conformidade com aquelas diretrizes constitucionais (produção regional da cultura, respeito aos valores éticos e sociais da família etc).

Não obstante as iniciativas (projetos de lei) acima enumeradas, impende trazer a lume as críticas lançadas quanto à morosidade do trâmite de referidos projetos ou mesmo inação⁸, principalmente porque as disposições que se pretende regular carecem de diplomas legais que lhes deem a mais ampla e densa normatividade desde 1988 – ano da promulgação da Carta Magna. Ademais, não se deve olvidar que se está diante de autêntico serviço público (serviços de radiodifusão) – e que, portanto, deve atender o bem geral – independente de arbitrariedade do legislador ou do administrador. Perde o poder público, portanto, a chance de, a partir desses novos atos normativos, desenvolver políticas nos âmbitos da educação, da cultura, do lazer etc – todos interconectados com o direito à comunicação social.

⁸ Ainda que não seja objeto de análise no presente estudo, registre-se que a antiga posição do Supremo Tribunal Federal, de tão-somente comunicar ao Congresso Nacional a ausência de diploma legal que regulasse um determinado direito, sofreu alteração após decisões proferidas em sede de mandados de injunção, em virtude da ausência de lei a dispor sobre o exercício de greve dos servidores públicos (Mandados de Injunção nº 670/ES, nº 708/DF e nº 712/PA). Como se sabe, a Corte Suprema adotou, nos casos citados, ainda que provisoriamente, a legislação de greve voltada para os trabalhadores da iniciativa privada, com algumas adaptações. Em outros termos, visualizou-se o descontentamento de um dos Poderes da República com a inércia de outro Poder (ainda que, para alguns críticos, referida decisão tenha caracterizado um desproporcional ativismo judiciário).

E em se tratando dos princípios elencados no art. 221 da Constituição, cite-se, por oportuno, além das tentativas do Legislativo de tratar do tema, também a atuação do Judiciário a respeito. Manifesta-se Barbosa Moreira, citado por Carvalho (1994, p. 64), no sentido de que os programas de televisão, uma vez que se inserem no âmbito de direitos difusos, seriam passíveis de controle judicial a fim de garantir sua adequação aos ditames do art. 221 da Constituição. A respeito da viabilidade de tutela judicial que dispusesse sobre o tema, cita Carvalho (1994, p. 65) julgado da lavra do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, cujo conteúdo versou sobre a procedência de ação civil pública que objetivava impedir a continuidade de transmissão de programação de “forte conteúdo em cenas de sexo explícito, violência excessiva e brutal, comprometedor de valores éticos”, em verdadeira afronta ao art. 221, inciso IV da Constituição.

No âmbito do Executivo, reconhece-se que as ações têm se voltado mais propriamente à dimensão da infraestrutura, em especial no que pertine à seara da Internet⁹ e das telecomunicações¹⁰.

No que pertine especificamente à radiodifusão de sons e imagens, salutar é a previsão, no Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, o qual trata da implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre - SBTVD-T (ato ao qual se fez menção em capítulo anterior), da exploração do serviço em questão pela União, por intermédio de canais¹¹ voltados para a educação, a cultura e a cidadania – ou seja, quando em efetiva execução,

⁹ Cite-se como exemplo o projeto de telecentros comunitários, por intermédio do qual são proporcionados computadores e acesso à Internet em banda larga para uso gratuito da comunidade, a fim de promover a inclusão digital. Para maiores informações sobre esta e outras iniciativas no setor, recomenda-se a leitura do seguinte sítio eletrônico: <http://www.mc.gov.br/inclusao-digital>.

¹⁰ Sobre o tema, foi publicado o Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, o qual dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, cujo art. 1º antevê: “As políticas públicas de telecomunicações, abrangendo a organização da exploração dos serviços de telecomunicações e, entre outros aspectos, a indústria e o desenvolvimento tecnológico, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997, obedecerão aos objetivos e às diretrizes estabelecidos neste Decreto”.

¹¹ Convém transcrever, mais uma vez, o art. 13 do citado Decreto nº 5.820, de 2006:

Art. 13. A União poderá explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de:

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo;
 II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;
 III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e
 IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

poderão referidos canais constituir-se em excelentes meios a possibilitar o exercício do direito difuso à comunicação.

Ademais, não seria despidendo repisar, a tecnologia digital possibilitará a interatividade, a ser implantada ulteriormente, o que permitirá, a partir de um canal de retorno, maior participação do telespectador frente à programação.

Ainda no que se refere à tecnologia digital, foi publicado recentemente o Decreto nº 6.868, de 4 de junho de 2009, o qual “Institui o Programa de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (ProTIC) e dispõe sobre a composição de seu Comitê Gestor” – ato este que se insere, segundo a divisão outrora apontada, na dimensão de infraestrutura das políticas públicas.

Não obstante as iniciativas acima, é de se deduzir que pouco foi feito concretamente, por parte do Estado, até então, a fim de se criarem diretrizes para a formulação de autêntica política pública a envolver especificamente os meios de comunicação social, em especial no que concerne à dimensão do grau de liberdade de expressão e comunicação pelos grupos sociais.

Por outro lado, quando se depara com iniciativas conjuntas do Estado e da sociedade, a experiência prática tem revelado mais sucesso na efetivação de referidas proposituras. É o caso, por exemplo, da campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”, surgida em 2002 a partir das deliberações da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. A campanha, segundo o sítio eletrônico¹², é uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, e destina-se a promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão. Eis excerto retirado do mencionado sítio eletrônico sobre o ideal almejado: “Muitos lutaram contra a censura no regime militar, e agora estão engajados na campanha para resgatar o significado contemporâneo da liberdade de expressão e de formação de uma opinião pública crítica baseada nos valores humanistas”.

Em resumo, a campanha recebe denúncias, principalmente de telespectadores, a respeito de programação televisiva inadequada e tem atuado junto às emissoras a fim de readequar o que é veiculado aos princípios humanitários.

¹² <http://www.eticanatv.org.br/index.php?sec=1&cat=1&pg=1>

Constatada a importância da efetiva participação da sociedade no controle do que se é veiculado (atuação posterior), destacar-se-á, mais à frente, em tópico próprio, a realização futura da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), em que se contará com a participação do Estado e de setores da sociedade e a partir da qual, espera-se, serão formuladas, dentre outras mudanças, políticas públicas para o setor.

A seguir, elencam-se algumas das principais propostas que doutrina eminente no ramo tem sugerido a fim de que sejam formuladas políticas públicas de sucesso.

3.3.2 Políticas democráticas de comunicação: sugestões

Partindo-se da premissa outrora lançada sobre as duas dimensões ou eixos que devem nortear a formulação de uma política pública de comunicação, no que pertine, primeiramente, à infraestrutura, pode-se trazer a lume, segundo ensinamentos de Pieranti e Martins (2008, p. 322), “a ampliação do investimento estatal em uma rede de emissoras pública e educativa, com um modelo de programação que se contrapusesse ao da radiodifusão comercial e privada, estabelecendo alternativas a ele”.

Ora, muito se critica a ampla audiência obtida por emissoras televisivas em programas que pouco ou nada têm efetivamente a contribuir com a educação, cultura ou cidadania do telespectador. Como a grande maioria da população brasileira não detém condições financeiras para contratar serviço de televisão por assinatura (serviço de telecomunicações) – onde ainda seria possível encontrar programas alternativos de qualidade –, uma solução viável seria a ampliação, sim, dos sistemas de radiodifusão público e estatal – construir-se-iam alternativas educativas para o sujeito passivo da informação, bem como seriam abertas oportunidades para exibir programas e documentários elaborados por setores da própria sociedade, valorizando-se, assim, o sujeito ativo do direito a informar.

Especificamente quanto à sugestão *supra*, lembre-se a ideia exposta tanto nos canais a serem explorados pela União com a tecnologia digital (da educação, da cidadania e da cultura), quanto os princípios estabelecidos pela Lei nº 11.652, de 7 abril de 2008, a qual dispõe sobre os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou

outorgados a entidades de sua administração indireta (ainda que se trate de iniciativas em fase de implementação, já se pode considerar um relativo avanço no setor).

Quanto ao segundo eixo da política, faz-se mister, primeiramente, que sejam regulados os dispositivos constitucionais outrora mencionados, em especial os incisos do art. 221 da Constituição. A partir dessa diretriz, pode-se aprofundar ações voltadas para uma formação cultural ampla, bem como pela preservação e afirmação de valores culturais regionais e nacionais, além de instrumentos de educação pública etc.

Ademais, complementa Murilo Ramos (2005, p. 252), torna-se imprescindível que sejam criados mecanismos que possibilitem maior participação da população a fim de “resgatar o espaço público como formulador das políticas sociais mediante a inclusão crescente de todos os atores sociais relevantes”.

Corroborando o pensamento acima ensinado de Habermas (2002, p. 281), ao traçar diferenças entre as concepções liberal e republicana de democracia. Sobre este último modelo (republicano), preleciona:

A justificação do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos subjetivos [típico do modelo liberal de democracia], mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, em que cidadãos livres e iguais chegam ao acordo mútuo quanto a quais devem ser os objetivos e normas que correspondam ao interesse comum.

Nesse contexto, uma iniciativa por deveras salutar e que muito provavelmente poderá atender aos anseios em torno de formulação de políticas democráticas de comunicação será a realização, em dezembro de 2009, da 1ª Conferência Nacional de Comunicação – CONFECOM.

A CONFECOM foi convocada por intermédio de Decreto Presidencial de 16 de abril de 2009 e possui o seguinte tema, consoante o art. 1º: “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”.

Prevê o citado Decreto, ainda, que a Conferência será presidida pelo Ministro de Estado das Comunicações e terá a participação de delegados representantes da sociedade civil, eleitos em conferências estaduais e distrital, e de delegados representantes do poder público (art. 2º).

Trata-se, pois, de evento ansiosamente esperado por setores da sociedade civil, consoante excerto extraído do sítio eletrônico do “Observatório do Direito à Comunicação”, redigido por Castilho (2009):

Se alguém tinha alguma dúvida de que as coisas estão realmente mudando na comunicação, a evidência definitiva poderá ser a realização em Brasília, no início de dezembro, da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), um evento nacional onde pela primeira vez governo, empresários e sociedade civil vão discutir, olho no olho, o futuro da mídia brasileira.

Conferências estaduais vêm se realizando a fim de que sejam formuladas propostas advindas dos mais diversos rincões do País. Sem dúvida, referida Conferência Nacional constituir-se-á em um espaço público a partir do qual, espera-se, sejam predispostas ideias centrais que desencadearão políticas públicas para o setor da comunicação, ações governamentais construídas coletivamente, de modo a contribuir para a efetivação do direito difuso e fundamental da comunicação social, bem como para a prática de um autêntico Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

Consoante se constatou ao longo do trabalho, o direito à comunicação, ainda que sob outras denominações e âmbitos de proteção menos ou mais extensos, já era previsto desde as primeiras Constituições modernas, sendo que, nesses primeiros textos, o era sob uma ótica de liberdade individual (liberdade de expressão) sobre a qual o Estado não poderia intervir. Ultrapassando-se o viés de comunicação intersubjetiva, isto é, de indivíduo a indivíduo, fala-se de um processo de difusão de informações por intermédio da imprensa, no que se costumou chamá-la de liberdade de imprensa – nesta hipótese, também, prevalecia a ideia de abstenção por parte do Estado. Não obstante, constatou-se que a figura do Estado se faz imprescindível a fim de que sejam criados mecanismos que possibilitem a concretização do processo de comunicação em seu sentido mais amplo e democrático, a abranger os direitos de informar, de se informar e o de ser informado.

O elemento objetivo do processo de comunicação, a saber, a mensagem ou informação, deve conter em sua essência o traço distintivo da verdade – ainda que se trate de verdade subjetiva, assim a compreendida aquela que foi cunhada com a devida cautela do comunicador (sujeito ativo da relação).

A questão ganha profundidade quando se depara com a comunicação realizada por intermédio de veículos de comunicação de massa, como a imprensa e os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Afinal, a mensagem difundida por referidos meios desempenhará funções por deveras considerável no meio social, tais como a política ampla, a cultural e a de utilidade pública – as quais suprirão as demandas de conhecimento dos cidadãos referentes a informações públicas, educação política e formação cultural.

Não por menos, a Constituição de 1988 reservou capítulo específico para a comunicação social, com a previsão de princípios referentes ora a todos os *mass media* genericamente (como a vedação à formação de monopólio ou oligopólio no ramo), ora somente à imprensa (a exemplo da execução do mister independentemente de licença de autoridade), ora aos serviços públicos de radiodifusão (com processo específico para a outorga dos serviços).

No que concerne à natureza jurídica das atividades desempenhadas pelos meios de comunicação massiva, deparou-se com a assimetria regulatória que rege o setor, qualificando-se os serviços de radiodifusão como verdadeiros serviços públicos, embora com peculiaridades que os distinguem dos demais serviços regidos pelo art. 175 da Carta Magna, e a atividade da imprensa, embora caracterizada *lato sensu* como uma atividade econômica, extrai-se de sua essência uma utilidade pública, razão pela qual não deve se restringir tão-somente aos interesses mercadológicos em busca de lucros, além da necessidade de observar diretrizes constitucionais afetas à liberdade de expressão (não se deve olvidar que, justamente em face da inexistência de direito fundamental de caráter absoluto, a imprensa, quando no desempenho de seu mister, há que respeitar direitos outros igualmente fundamentais).

Com relação especificamente aos serviços públicos de radiodifusão, visualizou-se que parte considerável dos diplomas normativos que dispõem sobre o tema data da década de sessenta, razão pela qual se costuma apontar a necessidade de sua atualização, principalmente com o advento da tecnologia digital, por intermédio da qual será possibilitada a oferta de novos serviços e utilidades. Aliás, será justamente a partir desse *novel* marco regulatório que políticas públicas poderão ser elaboradas de modo mais condizente com a realidade atual.

Por sua vez, no que pertine à imprensa, muito se difunde a ideia de absoluta ‘desregulação’ e liberdade a caracterizar a atividade. Não obstante, repita-se, diante da inexistência de direito fundamental de natureza absoluta, faz-se imprescindível, sim, a intervenção do Estado no sentido de estabelecer determinadas diretrizes – realce-se, sempre em consonância com o Texto Constitucional – sem que possa dita iniciativa ser erroneamente denominada de censura. A atuação estatal objetivaria, pois, proteger preceitos outros igualmente constitucionais. Destaque-se que a previsão de diploma normativo a tratar do tema se faz indispensável no presente, em virtude, principalmente, da não-recepção recentemente declarada pelo Supremo Tribunal Federal da chamada Lei de Imprensa (Lei nº 5.250, de 1967), nos autos da ADPF nº 130.

A atenção especial concedida para a comunicação social se deve, principalmente, à amplitude alcançada pela informação difundida, isto é, atinge-se uma coletividade indeterminada da população – no que se pode visualizar, pois, a configuração de verdadeiro direito difuso.

Direito difuso o assim qualificado quando se está diante de uma coletividade indeterminável, unida por uma relação de fato comum em que se visualiza a ocorrência de um dano individualmente indivisível, consoante lições extraídas do Código de Defesa do Consumidor.

O direito de comunicação social, ora classificado como social de segunda geração, ora de terceira ou mesmo de quarta dimensão, detém por titular uma coletividade indefinida de pessoas; afinal, a notícia veiculada atingirá leitores, ouvintes e espectadores dos mais diferentes e indefinidos lugares – razão pela qual, sob o ponto de vista do sujeito passivo do processo de comunicação, está-se diante, sim, de autêntico direito difuso – interesse legítimo à obtenção de informações verdadeiras e plurais. Relembre-se que será justamente a partir do acesso a uma pluralidade de informações que o cidadão formará sua própria opinião acerca do mundo que o cerca (com destaque para a opinião pública) – eis uma das razões, portanto, porque tanto se prima pela vedação de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação.

Pode-se apontar também o interesse difuso sob o viés ativo da relação, qual seja, do cidadão empenhado no controle sobre o que é noticiado (a fim de adequá-lo a diretrizes constitucionais) ou mesmo o sujeito interessado na formulação de políticas públicas de comunicação – até porque toda a sociedade, indistinta e difusamente, pode e deve participar desse processo.

O controle social, repita-se, demanda da sociedade um caráter ativo, participativo. Como pressuposto para esta atuação, deve o Estado, consoante o afirmado em linhas acima, apresentar tanto uma conduta negativa (no sentido de abster-se de intervir na liberdade de expressão e de comunicação), quanto agir positivamente de modo a proporcionar mecanismos que possibilitem uma efetiva atuação da coletividade (direito à prestação).

Ocorre que o controle social em questão, não obstante a sua essencialidade, de fato, ainda não tem se efetivado da forma e intensidade que dele se espera. Algumas organizações da sociedade civil, no entanto, vêm difundindo com frequência a importância de uma maior participação da população naquilo que diga respeito ao direito à comunicação social. Algumas iniciativas podem ser citadas, como, por exemplo, a campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania” a que se fez menção ao longo do texto. Outra hipótese reside na cobrança ao legislador no sentido de que sejam emitidas normas que venham a regular dispositivos constitucionais, como os princípios enumerados no art. 221 da Constituição, os quais devem

ser observados pela programação e produção das emissoras de rádio e televisão. Um exemplo de mobilização social que tem propiciado discussões constantes sobre o tema da comunicação (mais precisamente, sobre sua democratização) é o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação.

Aliás, além do caráter difuso acima realçado, fundamentam também a participação da sociedade seja na formulação de políticas públicas, seja no controle social, o fato de se estar diante de atividades de interesse público e, no caso dos serviços de radiodifusão, serviços públicos propriamente. Como tais, devem referidas atividades proporcionar um retorno social em virtude de diretriz outra de índole constitucional, qual seja, o princípio da função social da propriedade.

Adentrando-se a seara das políticas públicas de comunicação social, visualizou-se que estas abrangem basicamente duas dimensões: a de infraestrutura e a do grau de liberdade de expressão adotado pelo ordenamento jurídico pátrio. No caso da infraestrutura, parte do que se tem hoje no Brasil se deve ao que fora construído na época do regime militar, em especial no que pertine aos serviços de radiodifusão. Quanto à dimensão do conteúdo informacional, deparou-se que, apesar da necessária atualização de alguns diplomas normativos, a Carta Magna de 1988 consagrou a liberdade de manifestação do pensamento, respeitados preceitos outros também de índole constitucional.

Inobstante, muito ainda falta ser elaborado e implementado no que se refere a políticas públicas de comunicação - o que abrange, por óbvio, as duas dimensões *supra*, seja com o aprimoramento dos sistemas público e estatal de radiodifusão, seja com a abertura de novas janelas de mídia por intermédio das quais se possa divulgar conteúdo que atenda aos interesses nacionais e regionais de cultura e educação, dentre outros. No campo da imprensa, faz-se necessária a criação de mecanismos que possibilitem uma maior participação da população na elaboração de notícias que realmente venham a atender os anseios da sociedade.

Nesse diapasão, pois, excelente ocasião em que se poderão discutir diretrizes a nortear a renovação do marco regulatório, bem como a formulação de futuras políticas públicas para a comunicação, amplamente festejada por setores da sociedade e do mercado, dar-se-á em dezembro do corrente ano, quando se realizará a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), cuja composição é formada por membros do Estado, dos movimentos sociais e da indústria mercadológica em geral. O tema do evento sinaliza para

importantes questões que vêm sendo discutidas em âmbito regional e nacional, a saber, “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”.

Conclui-se, pois, que mudanças e melhoras se fazem prementes no âmbito da comunicação social do país e, em um Estado que se intitule democrático como o Brasil, há que construir, coletivamente, ressalte-se, caminhos que conduzam à adoção de soluções que venham a possibilitar a elaboração de um marco regulador moderno, a partir do qual políticas públicas de comunicação possam ser formuladas, suprindo-se, pois, as demandas sociais relativas ao direito à comunicação propriamente, bem como a direitos outros igualmente fundamentais e com aquele interligados.

REFERÊNCIAS

- ALDÉ, Alessandra. *A Construção da Política - Democracia, Cidadania e Meios de Comunicação de Massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- APPIO, Eduardo. *A Justiciabilidade dos Direitos Sociais no País: Populismo Judiciário no Brasil*. Nov. 2006, Londrina. Disponível em: <http://www.eduardoappio.com.br/material_alunos/A%20JUSTICIABILIDADE%20DOS%20DIREITOS%20SOCIAIS%20NO%20BRASIL.doc>. Acesso em: 15 mai. 2009.
- ARIENTE, Eduardo Altomare. *Contribuição para o debate sobre a democratização da comunicação social no Brasil*. Out. 2007, São Paulo. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=374>. Acesso em: 23 set. 2009.
- BARROSO, Luis Roberto. Liberdade de expressão *versus* direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais, Informática e Comunicação – algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 63-100.
- _____. Constituição, Comunicação Social e as novas plataformas tecnológicas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 12, novembro/dezembro/janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae>>. Acesso em: 21 set. 2008.
- BERNARDES, Cristiane Brum. O conceito de jornalismo público nos veículos da Câmara dos Deputados. *Revista PJ:Br*, São Paulo, v. 10, p.10, julho de 2008. Disponível em: <http://74.125.47.132/search?q=cache:d2D9KeXt-sYJ:www.eca.usp.br/pjbr/arquivos/ensaios10_c.htm+Cristiane+Brum+Bernardes+interesse+DO+p%C3%BAblico&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 13 mai. 2009.
- BIGLIAZZI, Renato. *A Constituição domada: democracia e o Conselho de Comunicação Social*. Jul. 2007, Brasília. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=282>. Acesso em: 20. set. 2008.
- BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. *O Direito da Comunicação e da Comunicação Social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRANCO, Paulo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL, Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 de agosto de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm>. Acesso em: 18 jan. 2009.

BRASIL. Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L5250.htm>>. Acesso em: 20 out. 2008.

BRASIL, Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 de setembro de 1969. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=195905>>. Acesso em 2 jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 8, de 16 de agosto de 1995. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 de setembro de 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/18078.htm>>. Acesso em: 25 mai. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/2003/L10.683.htm>>. Acesso em 20 out. 2008.

BRASIL, Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5820.htm>. Acesso em: 2 jun. 2009.

BRASIL, Lei nº 11.652, de 7 abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei no 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 de abril de 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111652.htm>. Acesso em: 15 mai. 2009.

BRASIL, Decreto Presidencial sem número de 16 de abril de 2009. Convoca a 1ª Conferência Nacional de Comunicação - CONFECOM e dá outras providências. *Diário Oficial da*

República federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12011.htm>. Acesso em: 2 jun. 2009.

BRASIL, Decreto nº 6.868, de 4 de junho de 2009. Institui o Programa de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (ProTIC) e dispõe sobre a composição de seu Comitê Gestor. *Diário Oficial da República federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6868.htm>. Acesso em: 2 jun. 2009.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 71-90.

BORGES, Ricardo Capucio; HOBAIKA, Marcelo Bechara de Souza. *Radiodifusão e TV digital no Direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA, Guilherme. Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna; SARAIVA, Enrique (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 143-161.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o Direito Difuso à Informação Verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

CASTILHO, Carlos. *Confecom: um inédito confronto na arena da comunicação*. Mai. 2009. São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/noticias.php?id=5044>>. Acesso em: jun. 2009

COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 149-166.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35 n. 138 abr./jun. 1998, p. 39-48.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 267-278.

FARIAS, Edílson. *Liberdade de Expressão e Comunicação: teoria e proteção constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FEDERAL (Brasil, Distrito Federal, Brasília). Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. Partido Democrático Trabalhista e Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 27 de fevereiro de 2008. *Diário de Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/porta1/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 20 set. 2008.

FERNANDES NETO, Guilherme. *Direito da Comunicação Social*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

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

GODOI, Guilherme Canela de Souza. *Liberdade de expressão: problematizando um direito fundamental*. Set. 2005, Rio de Janeiro. Disponível em: <www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/R0559-1.pdf>. Acesso em set. 21.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. *A comunicação como um direito humano: um conceito em construção*. Fev. 2007, Recife. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=341>. Acesso em: 20. set. 2008.

GÖRGEM, James. Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna; SARAVIA, Enrique (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 197-222.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. São Paulo: Loyola, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. Serviço Público no Direito Brasileiro. In: CARDOSO, José Eduardo Martins e outros. (coords.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 375-407.

LIMA FILHO, Roberto Cardoville Efrem. Direito Humano à Comunicação: uma afirmação contra a criminalização dos movimentos sociais. In *II Seminário Internacional de Direitos Humanos*. Set. 2006, Salvador. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=218>. Acesso em: 15 set. 2008.

MACHADO, Jónatas E. M. Liberdade de programação televisiva: notas sobre os seus limites constitucionais negativos. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos Fundamentais, Informática e Comunicação – algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 101-154.

MARINI, Ana Rita. Política de Radiodifusão: Porque regular o rádio e a televisão. In *Observatório da Imprensa*. Mar. 2009. Disponível em: <

<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=527IPB007>>. Acesso em 16 mai. 2009.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. Políticas públicas para as comunicações no Brasil: adequação tecnológica e liberdade de expressão. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 mai. 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em juízo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MORAES, Geórgia. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In. RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). *Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 259-275.

PAULINO, Fernando Oliveira. Comunicação e responsabilidade social: modelos, propostas e perspectivas. In. RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). *Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 178-201.

PEREIRA, Guilherme Döring Cunha. *Liberdade e Responsabilidade dos Meios de Comunicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005. p. 245-253. Disponível em:< <http://www.waccal.net/libros/librodireitos/capitulo10.pdf> >. Acesso em 10 set. 2008.

_____. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In. RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (Orgs.). *Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 19-48.

REBOUÇAS, Edgar. Que bases teóricas para os estudos de políticas e estratégias de comunicações? In. *Núcleo de Políticas e Economia da Comunicação - Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, nº 26, 2003, Belo Horizonte. Disponível em: < http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2003/www/pdf/2003_NP10_reboucas.pdf>. Acesso em 4 mai. 2009.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático. In *Congresso Nacional do CONPEDI*, nº 14, 2005, Fortaleza. Disponível em: < www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Gustavo%20Ferreira%20Santos.pdf >. Acesso em 15 set. 2008.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília ano 40 n. 158 abr./jun. 2003, p. 265-278.

SARAIVA, Paulo Lopo. A Comunicação Social na Constituição Federal de 1988. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 409-415.

SARAVIA, Enrique. O novo papel regulatório do Estado e suas consequências na mídia. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna; SARAVIA, Enrique (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 59-70.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TRABER, Michael. A comunicação é parte da natureza humana: uma reflexão filosófica a respeito do direito a se comunicar. *Universidade Metodista de São Paulo – Direitos à Comunicação: conceitos básicos*. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.waccglobal.org/wacc/programmes/recognising_and_building_communication_rights/a_comunicacao_e_parte_da_natureza_humana>. Acesso em: 10 set. 2008.

VIEIRA, Liliane dos Santos. *Pesquisa e Monografia Jurídica na Era da Informática*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

ZYLBERSZTAJN, Joana. *Regulação de mídia e colisão entre direitos fundamentais*. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=27>. Acesso em 15 mai. 2009.