

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

KAREN SIMOES FERREIRA STUCHI

**A RELAÇÃO ECONÔMICA DA COMUNICAÇÃO E SEUS EFEITOS NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

SÃO PAULO
20013

Karen Simoes Ferreira Stuchi

A RELAÇÃO ECONÔMICA DA COMUNICAÇÃO E SEUS EFEITOS NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito Político e Econômico, sob orientação da Prof^o Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto.

São Paulo
2013

	Stuchi, Karen Simões Ferreira
048c	A relação econômica da comunicação e seus efeitos no estado democrático de direito / Karen Simões Ferreira Stuchi, 2013. 150f.; 30 cm.
	Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013. Orientadora: profa. Dra. Maria de Azevedo.
	Referências.: p.
	1.Constituição Federal; 2.Meios de Comunicação; 3.Estado Democrático de Direito.
	CDC 342.16

Karen Simoes Ferreira Stuchi

A RELAÇÃO ECONÔMICA DA COMUNICAÇÃO E SEUS EFEITOS NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito Político e Econômico, sob orientação da Prof^o Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto.

Aprovada em: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clever Vasconcelos

Prof. Dr. Helcio Ribeiro

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador e aos meus pais.

RESUMO

Esse trabalho investiga as relações entre democracia, poder econômico e mídia. Inicialmente, é analisada a concepção de Comunicação Social presente na Constituição Federal de 1988, considerando-se desde os seus dispositivos e precedentes a como ela se insere na sociedade democrática. Logo depois, as discussões incidem sobre liberdade de expressão e de opinião pública, bem como os dispositivos *accountability* e *advocacy*. A dissertação é, então, arrematada com a análise das relações entre Estado e meios de comunicação, a partir da Indústria Cultural e do entendimento do Governo como principal cliente, e assim mais importante financiador, da mídia nacional.

Palavras-chave: Constituição Federal; Meios de Comunicação; Estado Democrático de Direito.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO E SEUS EFEITOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	3
1.1 DIÁLOGOS CONSTITUINTES	13
1.2 A COMUNICAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	44
2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA	50
3. O PODER ECONÔMICO E A RELAÇÃO MUDIÁTICA	89
4. O ESTADO COMO CLIENTE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
6. REFERÊNCIAS	132

INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação social são essenciais em uma democracia, pois é através deles que o público tem acesso a notícias e, por consequência, torna-se capaz de fiscalizar as ações governamentais. Para que isso ocorra efetivamente, é fundamental preservar a pluralidade destes meios, de modo a garantir uma diversidade de ideias e de opiniões, evitando-se ao máximo o monopólio discursivo.

Também é ação basilar assegurar a liberdade de expressão. Esta, não ao acaso, foi elevada ao status de cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988, documento normativo que prevê a livre manifestação de pensamento e da atividade jornalística. Eis o motivo de a supracitada Constituição inovar no que diz respeito à concessão dos canais de rádio e TV: ao invés de concentrar as deliberações exclusivamente no Poder Executivo, ela convoca, adição necessária, o Poder Legislativo à tarefa.

No primeiro capítulo desta dissertação, será analisada, exatamente, a concepção de Comunicação Social presente na Constituição Federal de 1988, considerando-se desde os seus dispositivos e precedentes a como ela se insere na sociedade democrática. Em função disso, comentar-se-á como foi o processo de inserção da Comunicação Social na Constituinte, e a posterior regulação infraconstitucional da Comunicação Social.

Já no segundo capítulo, se estudará a liberdade de expressão e a sua relação com a formação da opinião pública, sempre tendo em vista a importância dos meios de comunicação. Serão investigadas, também, as relações da sociedade civil com a liberdade de expressão, a opinião pública enquanto modalidade de dominação social e, ainda, uma possível forma do controle dos meios de comunicação, notadamente o *accountability* e o *advocacy*.

No terceiro capítulo, por sua vez, são discutidas as estruturas econômicas da comunicação, o problema da concentração, o papel do Estado perante a mídia, a problemática da indústria cultural e do consumo e, também, a própria questão da publicidade e do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, o Conar.

Por fim, no quarto capítulo, será abordada a temática do Estado como principal cliente dos meios de comunicação e, em contrapartida, o próprio Estado como financiador da mídia, através de empréstimos e da publicidade oficial, bem como outras relações entre veículos comunicacionais e política. Essa interdependência, conforme se verá, é prejudicial à Democracia, pois retira dos meios de comunicação social a função essencial de fiscalizar o governo.

1. A COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO E SEUS EFEITOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A atual Constituição consagra a liberdade de informação jornalística, de modo que esta não poderá sofrer nenhum tipo de restrição por diplomas infraconstitucionais, mas apenas por outros dispositivos constitucionais, como se pode abstrair do parágrafo primeiro, art. 220, do documento indicado: “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” (BRASIL, 2013). Então, a liberdade de imprensa deve estar harmonizada com a vedação ao anonimato, o direito de resposta proporcional ao agravo, o direito à privacidade, a liberdade profissional e a proteção ao sigilo da fonte. Leia-se excerto do art. 5º da Constituição Federal:

[...] IV É livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato;
V- É assegurado, o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou a imagem;
[...]; X- São invioláveis a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;
[...]; XIII- É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;
XIV- É assegurado o sigilo a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional [...] (BRASIL, 2013, p. 5)

Como uma forma de reação à Constituição anterior, fruto de um período marcado por sérias censuras aos meios de comunicação, a atual Constituição ressaltou expressamente a vedação a qualquer forma de censura política, ideológica ou artística, conforme normatizado no art. 220, parágrafo segundo, deste documento. No entanto, tal dispositivo fica a mercê do livre arbítrio tanto do legislador infraconstitucional, como do administrador público, tendo em vista que a própria Constituição não estabelece meios para concretizar essa proibição à censura.

Por sua vez, o parágrafo sexto, que prescreve a liberdade para editar publicações sem licença da autoridade, é reforçado pelo art. 150 da Constituição

Federal, no que diz respeito à imunidade tributária sobre jornais, isto é, de recursos sobre a produção jornalística, pois essa seria uma forma de censura, ao taxar a divulgação de uma informação:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
VI- Instituir impostos sobre:
[...]; d- livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão. [...]
(BRASIL, 2013)

Em contrapartida, essa liberdade de imprensa, em momento algum, traduz a democratização das comunicações, mesmo com a vedação do parágrafo quinto do artigo supracitado, pois a garantia dessa liberdade não foi acompanhada de mecanismos de regulação.

[...]. A forma como a liberdade de expressão é afirmada no principal documento legal do país e, sobretudo, a inexistência no art.220 de mecanismos de regulação a serem operados pelo Estado, têm funcionado, segundo Castro(2002:124), 'como uma negação dos empresários à necessidade de estabelecer limites'. Criado o fosso legal, torna-se mais difícil para o Estado formular e implementar políticas referentes ao conteúdo informativo dos meios de comunicação, pois quaisquer medidas que venham de encontro ao interesse do empresariado correm o risco de ser prontamente acusadas de inconstitucionais e de estar violando a liberdade de expressão (PIERANTI, 2007, p. 77).

O que realmente acontece é que a liberdade de imprensa se confunde com a própria liberdade de mercado. Isto é reforçado pelas trocas de favores entre o empresariado e o Estado, sobremaneira no que se reporta às concessões de rádio e televisão. Ao fim e ao cabo, o que rege a comunicação é o Poder Econômico, como será dissertado ao longo deste trabalho.

Quanto ao impedimento da formação de monopólios e oligopólios, é possível dizer que os primeiros não existem no Brasil, pois há atuação de vários meios de comunicação, pertencentes aos mais diversos empresários, o que caracteriza a concorrência; é admissível, todavia, apontar a existência de oligopólios, devido à existência de operadores de comunicação interligados em um mesmo mercado. Haja vista a existência dos “meios de comunicação cruzados”, que ocorre quando um mesmo grupo empresarial é proprietário de distintos meios de comunicação. Isso impede a diversidade de interpretação dos fatos e assegura a unanimidade da opinião pública; não deixa, portanto, de ser uma forma de censura indireta à mídia.

Na Constituição de 1988, a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de rádio e televisão cabem ao Poder Executivo, sendo exigida a posterior aprovação do Congresso Nacional. Trata-se, assim, de ato administrativo complexo, por ser atribuição de dois órgãos distintos. Na prática, contudo, há certa predominância do Executivo, levando-se em conta que as renovações de concessão são automáticas, e o Legislativo não estabelece sanções àqueles que descumprem as regras impostas pela concessão. Dessa forma, percebe-se que houve pouca mudança em relação à Constituição anterior, segundo a qual cabia exclusivamente ao Presidente da República decidir sobre as concessões dos meios de comunicação. Ainda existe certa “hipertrofia” do Executivo no que diz respeito à comunicação social, sobretudo pelo fato de o Brasil ser um país de tradição presidencialista.

Comunicação é a palavra que deriva do latim *comunicare*, significando trocar opiniões, conferenciar. Em sentido lato, abrange toda e qualquer forma de exteriorização do pensamento escrito ou oral, através de impressos, sons e imagens, como no caso dos alto-falantes colocados numa árvore ou num cume de igrejas. Em sentido estrito, porém, comunicação é o ato de emitir ideias, veiculadas em jornais, revistas, rádio, televisão, dentre tantos instrumentos técnicos que propiciam a manifestação do pensamento, quer através da criação e da expressão, quer por intermédio de informação. O qualificativo social designa o meio pelo qual a informação se veicula, isto é, através dos meios de informação de massa, atingindo pessoas indeterminadas e em número ilimitado (BULOS, 2010, p.1390).

Assim, é possível concluir que a alteridade é característica essencial à comunicação e, portanto, peça chave do Regime Democrático, no qual a diversidade de opiniões deve ser não apenas respeitada, como também estimulada. Para que isso ocorra, a mídia deve ser isenta de qualquer censura ou manipulação. Afinal, os processos comunicativos não são um instrumento de controle e manutenção do poder; usá-los como tal significa deturpar a sua natureza.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram construídas as bases essenciais para o direito à comunicação sob uma perspectiva positiva, de modo a incentivar esse direito e facilitar a sua promoção. Um desses meios é a isenção fiscal, quer por meio de oferecimento de canais de radiodifusão para uso público, quer para a produção e aquisição de equipamentos, como previsto na Lei Rouanet (ARIENTE, 2008).

A Constituição de 1988, de certa forma, propiciou instrumentos para a democratização dos meios de comunicação, até mesmo no que diz respeito às concessões de rádio e TV. No entanto, a maioria desses meios fica nas mãos do Executivo, o que dificulta sua implementação e a efetivação de um acesso realmente democrático. Daí ser possível falar em exclusão comunicacional, pois embora o direito à comunicação tenha um viés coletivo, sua implantação ocorre de forma individual, ou seja, poucos são os grupos beneficiados. Isso pode ser facilmente verificado através da política de concessões, que por vezes não corresponde ao interesse público. Também é válido lembrar que comunicação como um direito fundamental depende do serviço público para ser efetivado — por essa razão há os serviços públicos de comunicação, para satisfazer ao interesse público. Conceitue-se, isto comentado, a noção de interesse público.

Para Aristóteles, a Polis, ou no caso o Estado, visa o bem comum, ou melhor, a felicidade. Em sua obra “Política”, o filósofo atenta para o fato de que o interesse público é superior ao interesse privado. Assim, o interesse da Polis está acima do interesse da família, por exemplo. Adaptando a premissa para os dias atuais, pode-se concluir que o interesse da sociedade é superior ao interesse do indivíduo considerado isoladamente, tendo em vista que o interesse público é o interesse de cada indivíduo como membro do corpo social, ou melhor, como cidadão.

Neste primeiro sentido, é evidente que o processo de comunicação tanto entre o Estado e o público- o qual costuma nos chamar de cidadania- quanto entre a empresa e organização de mercado e o público- denominados consumidores- ocorre de maneira semelhante. Mas as funções sociais e as responsabilidades de cada processo são bastante diversas, ainda que possam se tornar em determinados momentos complementares (HHOFELDT, 2011, p.230).

Em se tratando especificamente da comunicação social, o interesse público corresponderia às necessidades públicas prioritárias de informação, cultura educação, estímulo à capacidade crítica, participação, acesso aos instrumentos irradiadores de sinais de radiodifusão e organização da ação coletiva (ARIENTE, 2008)

O art. 221 da Constituição Federal enumera princípios a serem atendidos pela programação de emissoras de rádio e televisão. Usa, no entanto, termos vagos para

este fim, o que requer uma legislação complementar, legislação esta que jamais foi aprovada, embora houvesse projetos de lei relativos à matéria.

Art.221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- I- Preferências 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 (BRASIL. 2013).

No art. 220, anterior ao acima citado, a inexistência de diploma legal que regulamente o art. 221 dificulta cobranças por parte do Estado, assim como a elaboração de políticas públicas para o setor. Especificamente no caso do art. 221, a regulamentação referente à produção regionalizada e ligada às questões nacionais demandaria grandes investimentos por parte das emissoras, principalmente as afiliadas das grandes redes, que nem sempre estão dispostas a interromper a retransmissão de programas feitos pelas matrizes em prol de novos produtos locais. Essa regulamentação incidiria, então, sobre os investimentos de alguns parlamentares, que não raro têm interesse em emissoras de rádio e televisão, embora a participação de parlamentares em concessões seja proibida (PIERANTI, 2007).

O art.222 da Constituição Federal tem por base o princípio da Segurança Nacional, herdado do Regime Ditatorial. Quando foi promulgada a Constituição, os meios de comunicação eram reservados ao Estado e aos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. É uma forma de proteger o país dos estrangeiros e de assegurar a comunicação como um interesse nacional: “art.222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no país” (BRASIL, 2013).

A atual Constituição também modificou a forma de distribuição de concessões de emissoras de rádio e televisão pelo Estado, ao introduzir um papel para o Legislativo nessas concessões. Teoricamente, a participação de um segundo ator

político no processo de distribuição de concessões favorece o estabelecimento de regras e parâmetros mais transparentes. Acontece que, na prática, devido aos interesses pessoais diretos que alguns congressistas têm no setor, não foram criadas condições para ampliar a transparência no processo de distribuição das concessões. A necessidade de votação nominal no Congresso Nacional foi responsável por diminuir a possibilidade de as concessões virem a ser negadas pelos parlamentares, pois eles teriam que se expor aos meios de comunicação (PIERANTI, 2007).

O art. 224 da Constituição faz referência ao Conselho de Comunicação Social, órgão deliberativo e auxiliar do Congresso Nacional, que veio a ser regulamentado por lei apenas em 1991. Quando inicialmente proposto pela deputada Cristina Tavares (PMDB-PE), durante a Assembleia Nacional Constituinte, o Conselho tinha duas funções bastante diversas: 1) a responsabilidade de elaborar políticas públicas e a de 2) controlar as outorgas. Faziam parte do Conselho representantes da sociedade civil, do empresariado e dos poderes da República, salvo o Judiciário. Com o rechaçamento desse projeto, o Conselho foi aprovado como órgão auxiliar do Congresso Nacional (PIERANTI, 2007).

A Constituição Federal de 1988 não teve muitos avanços no campo da comunicação: continuou circunscrita à esfera governamental, especificamente ao Poder Executivo e ao Ministério das Comunicações, cabendo ao Poder Legislativo apenas referendar as decisões tomadas.

Embora apresente falhas, o fato de o sistema jurídico brasileiro proteger a propriedade e sua função social deve ser útil no processo de democratização da comunicação. Necessita-se, a partir disso, fazer um paralelo com a função social da empresa, no caso, mais especificamente a empresa de radiodifusão, que presta um serviço público. As empresas de radiodifusão teriam, assim, em última instância, um compromisso social.

Tal compromisso é duplo. De um lado, pela condição de proprietários de equipamentos e meios para realizar processos midiáticos, as corporações de radiodifusão atendem às obrigações gerais de toda empresa; de outro lado, exatamente por serem concessionárias de serviço público, gozam de compromissos adicionais, uma vez que o canal em si continua sendo propriedade do Estado.

Assim, é plenamente justificável cobrar das operadoras de radiodifusão o exercício de sua função: fornecer informação, entretenimento e cultura, comprometidos com a melhor qualidade de vida, garantindo de forma saudável o direito à comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008).

Agora, mude-se o foco da discussão para a problemática da liberdade de imprensa, constitucionalmente consagrada e pertencente ao rol das cláusulas pétreas, por configurar como direito fundamental. O art. 220 da Constituição Federal, como já foi dito acima, deve ser exercido em consonância com os já citados incisos do art.5º da Constituição Federal e com os demais direitos e garantias fundamentais.

A liberdade de informar, portanto, é de natureza absoluta, desde que não fira os direitos e garantias fundamentais acima enumerados, e não atente contra outros postulados pétreos, como o da federação, da democracia, da dignidade humana, da valorização da cidadania, da proibição ao racismo, do exercício 'dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem estar, do desenvolvimento, da igualdade, da justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista, e sem preconceitos, fundada em harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias', conforme está no preâmbulo da constituição Federal de 1988 (DELGADO, 2006, p.7).

A liberdade de imprensa é um patrimônio da sociedade, sendo esta a sua destinatária; não é, logo, um bem exclusivo dos profissionais da área de comunicação. Sendo assim, a liberdade de imprensa deve ser constantemente defendida e vigiada diante dos fatos que a ameaçam ou atinjam. Não existe uma sociedade democrática sem imprensa livre, pois apenas com a franca circulação de ideias e informações, uma nação pode evoluir e construir uma sociedade realmente justa e equilibrada (DELGADO, 2006). Não há garantia de pluralismo sem imprensa liberta, e o pluralismo é essencial para qualquer sociedade democrática, pois ele assegura que o Estado não será capaz de impor nenhuma moral específica aos cidadãos, de modo a interferir em seus direitos de personalidade.

Tendo por base a liberdade, a leitura desatenta dos artigos 220 e 5 da Constituição poderia levar à ideia de que o papel do Estado Brasileiro no campo da comunicação é o de abstenção. No entanto, as privações às informações e livre circulação de ideias podem possuir origens não apenas públicas, mas também privadas, o que exige em alguns casos atuação positiva do Estado. Em uma

sociedade de corporações de mídia, falhas de mercado e entidades privadas podem restringir a informação e a livre circulação de ideias de maneira tão grave quanto a restrição historicamente provocada por autoridades públicas. É por esse motivo que meios de comunicação não poderão ser objetos de monopólio ou oligopólio. E é também por isso que o art. 221 assegura a propagação da cultura independente (SANKIEVICZ, 2011).

A partir da leitura do caput do art. 220 da Constituição, que impede qualquer tipo de privação pública ou privada à livre informação, e dos arts. 5º, v, e 221, II III, percebe-se que a liberdade de expressão não se traduz em uma propriedade absoluta do dono da empresa de comunicação, e que o Estado deve atuar positivamente para garantir o pluralismo e a livre circulação de ideias quando desigualdades distributivas e as limitações do mercado negarem o acesso do cidadão a esses meios, ou restringirem a circulação da informação (SANKIEVICZ, 2011).

Para a Constituição Federal de 1988, a função da liberdade de expressão não é somente assegurar um âmbito de liberdade moral para a livre expressão do pensamento, ideologia ou religião, mas também criar uma sociedade efetivamente pluralista, na qual seja respeitado o igual direito de efetiva participação política de todos os membros da comunidade no sistema de construção de direitos. É a garantia constitucional de que o cidadão brasileiro, nos discursos realizados nos vários fóruns da democracia atual, é muito mais que um espectador; é um cidadão ativo (SANKIEVICZ, 2011).

No entanto, saber como e quando o Estado deve regular o mercado de comunicação social para preservar a vitalidade dos fóruns públicos de discussão nas democracias coparticipativas é algo bastante complexo, sobretudo quando as exigências constitucionais de pluralismo entram em conflito com a liberdade editorial e a racionalidade econômica do dono da empresa de comunicação. Em uma sociedade de consumo, na qual a informação é um bem incorpóreo, toda regulação tende a criar tensão com o direito à liberdade de expressão (SANKIEVICZ, 2011). Afinal, uma imprensa livre de um regime político autoritário não significa uma imprensa livre de um poder econômico dominador, que deseja comprar informações.

Neste contexto, é válido dizer que se tornou comum empregar a expressão comunicação social para se referir à rubrica comunicação de massa. Esta última, como se sabe, possui certo viés econômico, por se relacionar com a indústria cultural — e é esse tipo de comunicação que goza de proteção constitucional (BARROSO, 2008).

A disciplina da comunicação já integrou o rol de algumas constituições brasileiras. Em 1934, por exemplo, era vedada a propriedade de empresas jornalísticas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Vale lembrar que foi uma época de ampla consagração à soberania nacional. A vedação dessa propriedade a estrangeiros, curiosamente, continua na Constituição de 1988.

A Constituição-cidadã concede aos meios de comunicação de massa um tratamento diferenciado porque eles têm a capacidade de influenciar a formação da opinião, da ideologia e da agenda social, além de oferecerem maior risco potencial de lesão aos direitos subjetivos que a Constituição quer proteger, como a vida privada, a honra, os direitos individuais, dentre outros. Assim, a Carta de 1988 dedicou atenção especial a esses meios, que à época de sua promulgação eram capazes de veicular mensagens a um público amplo, caracterizando-se como meios de comunicação de massa (BARROSO, 2008).

Falando ainda em regulação privada dos meios de comunicação social, o parágrafo segundo do art. 220 traz a proibição à censura de qualquer natureza: política, ideológica ou artística. Esta é uma grande conquista democrática, pois não se deve tolerar em um Estado Democrático de Direito a repreensão estatal a qualquer meio de comunicação. No entanto, a forma como foi desenvolvido o setor de comunicação de massa no país, em sua maior parte constituído por grandes organizações empresariais do sistema privado, com toda a lógica a ele inerente, ocasiona o problema da censura exercida em nível privado, censura esta pouco conhecida (LOPES, 2008).

O parágrafo terceiro, inciso I do art.220 da Constituição Federal, diz que cabe a lei federal regulamentar diversões e espetáculos públicos, e que cabe ao Poder Judiciário informar quanto à sua natureza, horários e locais que se ajustem à sua exibição. É a censura classificatória. Já o inciso II do mesmo dispositivo, diz que cabe à lei federal o estabelecimento de meios legais para proteção da pessoa e da

família em relação aos programas de rádio e televisão que não atendam aos requisitos estabelecidos no art.221, e também em relação à propaganda de produtos e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente (LOPES, 2008).

No entanto, o mandamento constitucional está longe da realidade. Os mandamentos constitucionais enunciados para a comunicação dos veículos de comunicação de massa eletrônicos, os quais estão presentes em quase todos os lares brasileiros, intencionam reduzir o controle da programação pelos anunciantes, evitando o sensacionalismo, o mau gosto, os excessos ditados pela lei do mercado e, principalmente, a lesão ao fundamento da dignidade da pessoa humana. A programação nacional dos canais abertos de televisão tem provocado consequências negativas para a nação. Os programas de baixo calão conseguem altos índices de audiência, e a população segue sem saber que é a maior vítima dessa baixa qualidade (FARIAS, 2004)

O Estado pouco exerce seu poder de polícia, delegando todo o problema às mãos do meio privado. Assim como o Estado, a economia não pode intervir na formação da personalidade do indivíduo; por isso, é essencial que o mercado tenha alguns limites na intervenção do processo comunicacional.

O Estado deve sim atuar de forma positiva no que diz respeito ao princípio da liberdade de expressão, no sentido de promover o pluralismo e, conseqüentemente, assegurar a democracia. A liberdade de expressão como direito negativo se refere apenas à censura ideológica, isto é, o Estado não pode barrar a divulgação de ideias consideradas impopulares, ou que desagradem ao próprio governo. A não intervenção não basta para permitir efetivamente e de modo igualitário a fruição do direito de liberdade de expressão e, como consequência, produz o reforço de poucos no poder da esfera comunicativa, o empobrecimento dos debates públicos e a manutenção de uma estrutura social desigualitária e opressiva (SARMENTO, 2007).

O que acontece é que os meios de comunicação de massa, no Brasil, em que pese a existência de vedação constitucional, permanecem oligopolizados. Isto acarreta uma exclusão de muitos na esfera pública e, inegavelmente, uma privatização do debate coletivo. Tal contexto descaracteriza o próprio regime democrático. Deve ser dito que Democracia não significa uma ditadura da maioria

em detrimento da minoria, mas sim a troca periódica de governos — em sentido formal — e, em sentido material, o amplo espaço para os debates públicos, de modo inclusivo, através da plena efetivação dos direitos sociais. Assim, é necessário que o Estado proporcione meios para que todo e qualquer cidadão possa participar de modo igualitário da esfera pública.

Para que essa Democracia se concretize, as pessoas devem ter amplo acesso à informação e diversos pontos de vista, que venham a permitir uma multiplicidade de opiniões, uma vez que a construção de uma opinião pública, por si só, caracteriza um meio de manipulação estatal. A liberdade de imprensa é, portanto, uma decorrência da liberdade de expressão, pilar democrático que deveria proporcionar maior transparência ao sistema, como uma verdadeira forma de controle.

Vale ressaltar que em uma democracia direta ou deliberativa, a liberdade de expressão tem um papel mais sobressalente do que em democracias indiretas ou semidiretas, pois nas primeiras, o diálogo entre os cidadãos é instrumento essencial para resolução de problemas e debates de ideias, que se dão com menos frequência nas outras duas, mas nem por isso deixa de ser essencial. Apesar de que, nestas, os meios de comunicação de massa encontram um espaço mais apropriado para veicular uma opinião pública, o que ocorre, principalmente, em países de grande concentração econômica, como o Brasil.

Sendo assim, é possível concluir que cabe ao Estado atuar positivamente para a efetivação da democratização dos meios de comunicação, de modo a não deixá-los a mercê do mercado.

1.1 DIÁLOGOS CONSTITUINTES

Dez anos após a derrubada do AI-5 e vinte e quatro anos após a implantação do Regime Militar no país, uma nova Constituição seria promulgada. A Constituição de 1988 ou Constituição-cidadã, fruto de uma assembleia constituinte. É importante ressaltar que ao modo de ver das classes subalternas, especificamente das organizações político-populares, houve um acentuado esforço no sentido de

convocar uma constituinte soberana, o que não ocorreu; Basta pensar que a Constituição foi escrita por um congresso com poderes constituintes (JOSÉ, 2010).

A Constituinte não foi um fato notório, não foi um longo processo de debates e ideias com ampla participação da população. Foi, ao contrário, uma assembleia que rapidamente se dissolveu.

Era ponto pacífico que o Brasil precisava de uma nova Constituição. Tal pacifismo se dava, principalmente, em virtude de o Brasil ter vivido 21 anos desprovido de uma Carta Constitucional, depois que o Golpe Militar de 1964 rasgou a de 1946. E, posteriormente, a Emenda Constitucional de 1969 rasgou a Constituição de 1968, com auxílio do Ato Institucional número cinco. Isto é, o Brasil vivia um total estado de ausência constitucional.

A Assembleia Nacional Constituinte instaurou-se em fevereiro de 1987, e teve como presidente Ulysses Guimarães. Havia 13 partidos representados na abertura dos trabalhos. Aproximadamente 38% dos parlamentares eram empresários. Essa informação pode fornecer elementos para a compreensão de muitas votações na Constituição (JOSÉ, 2010)

O PMDB, partido mais forte da constituinte e, em princípio, aquele considerado o mais capaz de orientar e aprovar mudanças a partir da Constituição, devido à sua história de partido de oposição ao Regime Militar, se comportou de modo absolutamente distinto do esperado. Muitos de seus integrantes votaram contra as teses progressistas, alinhando-se com as posições situadas mais à direita.

No que dizia respeito à imprensa, o jornalista Clóvis Rossi, em artigo publicado na época, disse ser fundamental que fosse reconhecido, na prática e não apenas nas belas declarações de intenções, o direito da sociedade, como um todo, à mais ampla informação. E já adiantou que era necessário tirar do caminho da imprensa o entulho autoritário criado ao longo dos últimos vinte anos, principalmente a Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional (SADER, 1986). É conveniente dizer que a Lei de Imprensa foi declarada inconstitucional pela ADPF 130, apenas vinte anos depois de promulgada a Constituição, e a de Segurança Nacional é, ainda hoje, consagrada na dita Constituição-Cidadã. Isso significa que a Constituinte, por si só, não foi suficiente para apagar o passado e recomeçar uma nova era, após vinte anos de Ditadura Militar.

A Constituição promulgada, com 247 artigos distribuídos por nove títulos, assegurou diversas conquistas aos cidadãos, sobretudo no que se refere aos direitos individuais e sociais. Incorporou artigos dignos de um Estado-do-bem-estar social, embora o neoliberalismo tenha se feito presente em vários artigos, como a defesa à propriedade e ao livre exercício da atividade econômica. O que significa que, de certa maneira, a Constituição foi ao encontro das aspirações do empresariado.

Contudo, o resultado final da Constituinte no primeiro turno não foi bem o desejado pelos proprietários dos meios de produção — apesar de se ter conseguido garantir, certa medida, a diminuição do papel do Estado. Afirma-se isto porque, dentre os objetivos do empresariado para a Constituinte, objetivos estes marcados por uma visão neoliberal, intencionava-se restringir ao máximo possível a participação estatal em todos os setores e, inclusive, acabar com a distinção entre empresa nacional e empresa estrangeira (SADER, 1986).

Ao longo dessa batalha, não é possível dizer que o empresariado tenha sido muito bem sucedido. Esse segmento não conseguiu suprimir do texto constitucional benefícios como a determinação do horário de seis horas para turnos ininterruptos de revezamento, o adicional de um terço para o gozo de férias, o aviso prévio, o direito de greve, a competência normativa da Justiça do Trabalho, a definição do Estado como órgão regulador da economia, ou ainda a proibição do capital estrangeiro na saúde. Foi mantida a definição de empresa nacional, como predominou uma visão mais estatal no que se refere ao controle de recursos minerais (JOSÉ, 2010).

No que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, a Constituição brasileira de 1988 manteve e ampliou a diretriz das Constituições anteriores no quesito direitos e garantias fundamentais, que se desdobram em capítulos dedicados aos Direitos e Deveres individuais e coletivos, aos Direitos Sociais e aos Direitos Políticos, sendo destinatários destes direitos todos os indivíduos, independente de sua nacionalidade ou situação no Brasil (SOUZA, 2004).

Dentre as mudanças surgidas nessa constituição, uma das que se sobressai, por não existir nas constituições anteriores, é a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, sendo assegurado o direito a

indenização pelo dano de material ou moral decorrente de sua violação. Direito este, é de se dizer, passível de ser infringido pela Comunicação social, existente em um Estado Democrático.

Outros direitos relacionados à Comunicação Social inseridos nessa Constituição foram a proteção às participações individuais em obras coletivas e a reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas, e o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e as respectivas representações sindicais e associativas. Ambos são direitos decorrentes da liberdade de expressão, da livre circulação de ideais e informações, tão sufocadas na Constituição anterior. O entendimento do contexto histórico em que estava inserida a Constituinte é crucial para se perceber alguns dos dispositivos constitucionais, como os relativos à liberdade de expressão, pois confirmam a ideia de que a Constituição de 1988 é, antes de tudo, uma reação à constituição anterior, e que a Constituição Cidadã, verdadeiramente, veio para instaurar um Estado Democrático de Direito baseado no pluralismo.

Durante os anos ditatoriais, a radiodifusão representou um negócio promissor, embora calcada em uma política de investimentos privados. Paralelamente a isso, devido ao processo de interiorização dos meios de comunicação, houve certo fortalecimento das oligarquias regionais, o que favoreceu o coronelismo eletrônico, pois aquelas eram responsáveis pela operação de emissoras de rádio e televisão.

A transição para um período democrático não representou uma ruptura com período o ditatorial no que diz respeito à comunicação social. O primeiro presidente eleito diretamente, Tancredo Neves, escolheu para o cargo de Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães, por indicação do empresário Roberto Marinho. Antônio Carlos Magalhães era ligado aos setores conservadores que apoiaram o Golpe Militar. Sobre isso, vale a pena transcrever o discurso do Vice-presidente José Sarney — que posteriormente, com a morte de Tancredo Neves, viria se tornar presidente da República —, sobre Roberto Marinho:

O Tancredo o consultava, mas ele não o indicava. Inclusive o Tancredo falou 'convide o Antônio Carlos Magalhães para Ministro das Comunicações'. E o doutor Roberto disse a ele 'Não presidente, o senhor o convide'. Então, quando sai que o Antônio Carlos seria o Ministro das

Comunicações, o Ulysses Guimarães disse ao Tancredo: 'Hoje o PMDB rompe com você. É inadmissível que seja o Antônio Carlos. O PMDB rompe com o governo'. Aí, o Tancredo bateu na perna do Ulysses e disse. 'Olha, Ulysses, eu brigo com o papa, eu brigo com a igreja católica, eu brigo com o PMDB, com todo o mundo, eu só não brigo com o doutor Roberto.' (PIERANTI, 2007, p. 75).

Após a escolha do ministro responsável pelas comunicações, o mais novo centro de atenção era a Assembleia Nacional Constituinte, que elaborava o principal documento jurídico a reger o país após o regime militar. A subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação teve como presidente o deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), e como relatora a deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). Tal subcomissão foi a única a não enviar seu relatório, o qual foi objeto de inúmeras discordâncias, para a Comissão de Sistematização.

Através do relato acima, é possível concluir que, apesar da promulgação de uma nova Constituição Democrática, o setor de comunicações se manteve basicamente nas mãos de grandes empresários, que tiveram papel importante no regime militar. Diante da ausência de independência dos meios de comunicação, a democracia passou a existir exclusivamente no papel, pois havia apenas meios de sustentação do regime anterior com uma roupagem democrática (PIERANTI, 2007).

Por sua vez, o cargo de secretário-geral do Ministério das Comunicações coube a Rômulo Furtado, que já o havia ocupado durante dois governos, no período autoritário. Sobre Furtado, pairam suspeitas de ligação com a Rede Globo e empresas do setor eletroeletrônico. Ademais, durante a fase mais crítica da votação dos substitutivos do relator na Comissão Técnica, Rômulo Furtado acompanhou os trabalhos do Plenário ao lado de sua esposa, Rita Furtado, deputada pelo PFL-RO (mesmo partido de Antônio Carlos Magalhães) e principal articuladora do "grupo das comunicações", do qual faziam parte membros da constituinte "infiltrados" em favor de empresas concessionárias de rádio ou televisão, como os deputados Arolde de Oliveira (PFL- RJ- TVRio), presidente da Subcomissão da Ciência, Tecnologia e Comunicação; Arnaldo Fioravante (PDS-SP- Rede Capital de Comunicações); Fausto Rocha (PFL-SP- Sistema Silvio Santos); José Carlos Martinez (PMDB-PR- Organizações OEME- TV Carimã-PR); José Elias (PTB-MS-TV Mato Grosso); Mendes Ribeiro (PMDB-RS-RBS- Rede Brasil Sul de Comunicações); Paulo Marques (PFL-PE-TV Tropical- PE), além do irmão e do filho do ministro das

comunicações, Ângelo Magalhães (PFL-BA) e Luís Eduardo Magalhães, respectivamente, ambos pertencentes ao PFL-BA.

Através da leitura do parágrafo acima, é possível verificar que a grande maioria dos parlamentares da Constituinte, além de vinculados à emissoras de rádio e televisão, eram do mesmo partido do ministro das comunicações e, conseqüentemente, figuras que apoiaram o regime autoritário, e nada contribuíram para uma democratização da Comunicação Social.

Foi esse “grupo das comunicações”, auxiliado por mais três parlamentares do PMDB (Onofre Corrêa, MA; Aluizio Vasconcelos, MG; e Roberto Vidal, MG) e um do PDS (Francisco Diógenes. AC), que derrotou toda a parte sobre Comunicação do relatório da deputada Cristiane Tavares da subcomissão. Para João Caldeira Brant Monteiro de Castro, o capítulo sobre as comunicações na Constituição Federal, não passou de uma pressão do empresariado do setor (CASTRO, 2002).

Ao final do governo Figueiredo, a grande maioria dos beneficiados por outorga de concessões eram políticos, que mesmo impedidos pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/62) de exercerem as funções de diretor ou gerente de empresas concessionárias, enquanto no gozo da imunidade parlamentar, obtinham o controle de emissoras de rádio e televisão através de parentes e/ou “testas de ferro” (LIMA, 2008).

Tancredo Neves, quando eleito, na sua primeira entrevista coletiva à imprensa, realizada em 17/01/1985, ao responder pergunta do ex-deputado Audálio Dantas, então presidente da FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas profissionais), reconheceu a necessidade de se democratizar a comunicação no Brasil; que os canais de rádio e TV eram distribuídos por critérios “exclusivamente políticos, partidários e personalistas e a conveniência da criação de um conselho de comunicação, que participaria diretamente das decisões de outorga e, sobretudo, fiscalizaria o funcionamento dos canais concedidos”. No entanto, alguns dos personagens centrais do processo constituinte seriam os mesmos “beneficiados” do final do governo do general Figueiredo. Ademais, não foram alterados os critérios do Ministério das Comunicações e do governo para distribuição dos canais de rádio e TV, e uma das questões mais problemáticas da nova Constituição passou a ser,

exatamente, a renovação automática das concessões para essas mídias (LIMA, 2008).

Com a morte de Tancredo Neves antes mesmo de assumir a presidência da República, morreram também alguns compromissos assumidos com a democratização das comunicações. A comissão instituída pelo ministro das Comunicações na Democracia para reexame das concessões outorgadas ao final do governo do General Figueiredo, presidida pelo secretário Rômulo Furtado, concluiu que não havia qualquer irregularidade do ponto de vista legal, então nada poderia ser feito. Antônio Carlos Magalhães continuou ministro das Comunicações, conforme já dito anteriormente, mesmo sendo objeto de três comissões parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional para apurar seu alegado envolvimento na compra, pelo senhor Roberto Marinho, presidente das Organizações Globo, do controle da NEC do Brasil (fabricante de equipamentos de comunicações), e na transferência da programação da Rede Globo na Bahia, da TV Aratu para a TV Bahia, tendo esta como sócios um cunhado, um irmão e um filho do ministro. Além do que, o então ministro das comunicações esteve representado na Constituinte pelo seu irmão (deputado Ângelo Magalhães PFL-BA) e pelo seu filho (Luís Eduardo Magalhães PFL-BA); e compareceu pessoalmente à Comissão Temática, na qual defendeu, dentre outros pontos de vista, a manutenção do antigo sistema de concessões de canais de rádio e televisão de acordo com a Lei 4117/62(ibid.).

Às vésperas de aniversário dos 20 anos da Constituição Cidadã, Venício Lima escreveu:

Muitas das questões que ainda hoje se colocam como fundamentais para um Estado democrático e, portanto, para a formulação das políticas públicas de comunicações, são as mesmas que estavam presentes na Constituinte. Algumas foram consensuais e sobre elas não havia disputa. Por exemplo: a garantia da liberdade de expressão através do total banimento da censura de qualquer natureza. Outras, sobretudo aquelas com implicações diretas na democratização das comunicações, encontraram enorme resistência. Por exemplo: o uso de concessões de radiodifusão como moeda de barganha política; a criação de um órgão regulador autônomo com poderes para outorgar, renovar e cancelar concessões de emissoras de rádio e televisão; a regionalização da produção jornalística, cultural e artística; a concentração da propriedade e a "propriedade cruzada" de diferentes veículos de comunicação; o equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal de comunicações (LIMA, 2008, p.1)

Como é possível perceber, o capítulo da Constituição referente à Comunicação Social teve como destinatário o empresariado e possíveis concessionários de Rádio e televisão, e não o povo. A Comissão Temática número VIII, chamada de Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, incluía a Subcomissão de Ciência, Tecnologia e da Comunicação, acompanhada das Subcomissões da Educação, Cultura e Esportes e da Família, do Menor e do Idoso. A Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi integrada por vinte e um parlamentares, e deu início aos seus trabalhos no dia sete de abril de 1987. A maioria da bancada da Subcomissão era do PMDB, com onze constituintes, depois vinha o PFL, com cinco membros, seguido do PDS com dois e o PDT, PTB e PT, com um constituinte cada. A partir disso, verifica-se a predominância conservadora na bancada da comunicação, o que de certo modo justifica a vitória dos empresários.

A Subcomissão ficou constituída da seguinte forma: presidente — Arolde de Oliveira (PFL-RJ); primeiro vice-presidente — Onofre Côrrea (PMDB-MA); segundo vice-presidente — José Carlos Martinez (PMDB -PR); relatora — Cristina Tavares (PMDB-PE). O demais integrantes eram Pompeu de Souza (PMDB-DF), Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG), Antonio Gaspar (PMDB-MA), Fernando Cunha (PMDB-GO), Joaci Góes (PMDB-BA), Koyulha (PMDB-SP), Mendes Ribeiro (MDB-RS), Roberto Vital (PMDB-MG), Angelo Magalhães (PFL-BA), Fausto Rocha (PFL-SP), Paulo Marques (PFL-PE), Rita Furtado (PFL-RO), Arnold Fioravante (PDS-SP), Francisco Diógenes (PDS-AC), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), José Elias (PTB-MS) e Olívio Dutra (PT- RS) (CALDAS, 1995).

O problema da mídia eletrônica começou a ser debatido apenas na Sexta Reunião Ordinária da Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação, no dia 28 de abril de 1987. Na primeira sessão pública dos trabalhos, foram ouvidos representantes de três entidades ligadas a área de Comunicação, nesta ordem: Associação Nacional dos Jornais (ANJ), representada por seu presidente, José Antonio de Nascimento Brito; Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais (FENAJ), representada pelo presidente Armando Rollemberg; e, por fim, a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER), representada pelo presidente Roberto Civita (CALDAS, 1995).

Depois, a Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação ouviu, em 29 de abril de 1987, na sua oitava sessão ordinária, o presidente da Federação Nacional dos Radialistas (FNR), Antônio M. Taumaturgo, e o presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Televisão (ABERT), Fernando Ernesto Corrêa. O ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, apresentou depoimento em 04 de junho de 1987, durante a nona reunião ordinária (CALDAS, 1995). Deve ser dito que o texto final do capítulo da Comunicação Social na Constituição de 1988 ficou bastante abaixo do que pretendiam as entidades de classe dos jornalistas, radialistas, técnicos, artistas, centrais sindicais, professores de comunicação e movimentos sociais. Tanto a comissão como a subcomissão, responsáveis por elaborar o Capítulo da Comunicação Social, eram dominadas por parlamentares ligados direta ou indiretamente a emissoras de rádio e televisão. Em um dos lados da batalha, estavam a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a Federação Interestadual dos Radialistas (Fitert), a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel), sindicatos de artistas e técnicos, com o apoio da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). No outro lado, havia o grupo dos empresários representados pela Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner). Francisco Pacheco, que na época representava o Sindicato dos radialistas de São Paulo, afirmou que do ponto de vista do empresariado, havia uma unidade maior, inclusive do que se observa hoje.

No período de convocação para a Constituinte, a classe dos jornalistas estava bastante mobilizada. Em 1986, foram os jornalistas uma das primeiras categorias a se reunir para debater as propostas a serem defendidas na Constituinte. Com o apoio de vários sindicatos e entidades da sociedade civil, a FENAJ obteve assinaturas suficientes para apresentar uma proposta de emenda popular, que se denominava “Pela Democratização dos Meios de comunicação”.

Na mesma época, o Movimento Nacional pela Democratização (MNDC), que surgiu em São Paulo, também apoiou a emenda. Tal proposta versava sobre o direito à comunicação, sobre a natureza e o acesso aos veículos de comunicação e, inclusive, propunha a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, que seria integrado por representantes dos diversos segmentos da sociedade, encarregado de

analisar e decidir sobre os pedidos de canais de rádio e televisão, com poder inclusive para rever concessões, quando os prazos se esgotassem. O documento também reivindicava a criação de um Conselho Editorial em cada empresa jornalística, composto de membros eleitos pelos profissionais de comunicação, incumbidos de definir a linha de atuação do veículo. A regionalização da produção cultural e jornalística, o estímulo à produção independente e a defesa de liberdade de expressão foram igualmente pontos defendidos durante a Constituinte. Outras bandeiras mais polêmicas faziam parte da proposta, dentre as quais uma mais vinculada à ideologia de esquerda, que advogava que os meios de comunicação fossem explorados por fundações ou “sociedades sem fins lucrativos”. A redação final da subcomissão foi aprovada por apenas treze parlamentares. Terminado o prazo, o relatório nem sequer foi votado. Foi enviado para a Comissão de Sistematização o texto aprovado nos tumultuados trabalhos da subcomissão.

A luta pela democratização da comunicação acumulou experiência e propostas que seriam essenciais nos anos seguintes, como a criação do Conselho de Comunicação Social. Apesar da ação dos parlamentares concessionários de canais de rádio e televisão, propostas democratizantes foram incorporadas à Constituição de 1988, como a proibição de qualquer restrição à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação; proibição de monopólios e oligopólios de meios de comunicação social; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; criação do Conselho de Comunicação Social, ligado ao Congresso Nacional, com participação da sociedade civil. Depois de mais de vinte anos da promulgação da Constituição, a luta segue viva, contra os velhos interesses que dominavam a comunicação no Brasil.

A ANJ, que representava setenta jornais diários publicados no Brasil, tinha como presidente Nascimento Brito, para quem, entres os pontos essenciais de uma Constituição, estavam a liberdade de expressão e abolição completa a qualquer tipo de censura a esta, as garantias de liberdade de informação, a ser possibilitada pela pluralidade de meios, e a liberdade de serem informados todos e quaisquer cidadãos (CALDAS, 1995). Nascimento Brito também era, na época, diretor do Jornal do Brasil, e considerava um abuso qualquer tipo de controle do Estado sobre o fluxo de informações, além de defender o direito de resposta e criticar a tendência ao

corporativismo. O empresário também chegou a citar que em uma sociedade democrática, a publicidade representa a garantia da independência dos meios de comunicação (CALDAS, 1995).

Ademais, Brito mencionou a importância do direito de resposta, que já era assegurado pelas outras constituições; disse que embora existisse uma enorme discussão sobre o assunto, inclusive dentro da Sociedade Interamericana de Imprensa, a ANJ entendia que o problema não deveria ser arguido: era um problema consagrado na Constituição, e a ANJ não via como problema maior (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Outro tipo de preocupação da ANJ era com certa tendência ao corporativo no Brasil. Mais uma vez segundo Brito, isso passava por uma série de discussões e debates, e ele mesmo tinha tido várias conversas interessantes sobre a matéria com muitas pessoas de opiniões distintas. Para a ANJ, qualquer tendência corporativista era extremamente perigosa (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987). Isso, para Brito, englobava desde o problema de diploma de jornalista a questões de ideais a respeito de um sistema de comunicação social, sobre o problema de uma comissão que houvesse sido montada para controlar a comunicação social no país, de maneira geral. Por isso, Brito deixou claro que a ANJ tinha uma posição definida sobre o assunto: não participava e nem participaria de qualquer comissão que fosse criada; considerava que era um enorme perigo, porque iria acabar legislando-se em um grupo extremamente fechado, sobre problemas de liberdade de informação (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987). Brito reforçou a decisão, dizendo que a liberdade de informação deveria ser ampla para qualquer segmento da sociedade, e que qualquer tipo de comissão era um enorme perigo, uma enorme ameaça à liberdade de expressão.

Além disso, Nascimento Brito afirmou que o Congresso representava a sociedade muito bem, e que não havia dúvidas de que este seria um papel adequado para o Congresso, não do ponto de vista formal, mas através de um debate lá dentro. O presidente da ANJ foi adiante, dizendo que a discussão dos meios de comunicação era antiga no Brasil, vinha desde o tempo do Império e, se fosse seguido o que os portugueses queriam impor às terras tupiniquins, definitivamente o Brasil não teria tido imprensa.

Quanto à censura, Brito pontou que esta era muito perigosa, porque da maneira como estava montada no Brasil, podia submeter-se até menos a interesses ideológicos, e muito mais a interesses paroquiais, do ponto de vista moral, do ponto de vista dos bons costumes, e que evidentemente o melhor juiz de uma sociedade era o seu próprio cidadão. No caso dos jornais, o melhor julgamento era o do leitor que todos os dias iria as bancas comprar um exemplar. Tal leitor seria muito claro a respeito do que queria, e qualquer tipo de censura seria muito perigoso. Portanto, a Constituição deveria assegurar a mais ampla liberdade e o menor grau de censura possível sobre qualquer meio de informação (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Por fim, Brito citou a proposta da ANJ que a Constituição deveria assegurar “É livre a manifestação do pensamento, da convicção política e filosófica, bem como a circulação de notícias por qualquer meio”; e continuou: “É assegurado o direito de acesso à informação e pluralidade dos meios e veículos de comunicação”. Além disso, considerou importantíssimo proibir “o monopólio, estatal ou privado, dos meios de comunicação.” “A publicação de livros e jornais não depende de licença da autoridade”. Citou o exemplo do Chile, que em sua opinião tinha uma legislação absurda. Havia sido notícia em todos os jornais, a publicação de um novo jornal no país andino, cujo processo havia demorado oito meses para ser liberado pelo Governo, e só foi aprovado debaixo da intensa pressão externa e interna. Portanto, considerou qualquer tipo de licença muito perigoso. Desejou consagrar que “a autoridade pública e os responsáveis por serviços públicos obrigam-se a prestar esclarecimentos para a população”. Outro ponto da proposta formal era a respeito da propriedade dos meios de comunicação, “A propriedade, administração e orientação intelectual das empresas jornalísticas de qualquer espécie é vedada a estrangeiros”. Mais uma proposta fundamental era “O Estado, de nenhuma forma, direta ou indiretamente, exercerá censura, devendo, apenas estabelecer um sistema de recomendações espetáculos públicos por faixa etária”.¹

Para finalizar, Brito colocou-se à disposição dos constituintes para qualquer tipo de pergunta. O constituinte Arnold Fioravante, então, questionou-lhe a respeito da falta de censura. Perguntou, caso não houvesse algum tipo de controle, como

¹ Suplemento ANC ,1987.

seria solucionado a problema da propaganda de coisas nefastas, a exemplo do tráfico de tóxicos. Quis saber qual a proposta para isso não acontecer.

Brito respondeu que o problema do tóxico existia e não poderia ser ignorado. Poderia ser discutido da maneira como um órgão ou outro tinha enfocado o assunto, mas o problema estava lá. Considerou este um problema que deveria ser vigorosamente exposto pelos órgãos de informação, até pela extensão que o problema tinha, desde então em todas as sociedades do mundo. Depois, fez referência ao relacionamento entre os jornais e os leitores. Disse haver um relacionamento muito grande e uma preocupação ampla dentro de todos os jornais com o pensamento dos leitores, como exemplo das “Cartas dos Leitores”. Por mais, falou que quando há algum caso em que o leitor ou a pessoa que é notícia se sente desconfortável com o assunto, o melhor caminho que se tem é ir à Justiça. Portanto, veria dois tipos de julgamento que poderiam ser feitos: um pelo leitor, diariamente, e outro pelas próprias pessoas. Por último, reforçou ter opinião deferente da do constituinte, o qual disse ser também contrário à censura, mas favorável a um caminho para corrigir certos defeitos. Disse que o povo de baixo nível e que lê notícias de baixo nível poderia afastar ou corrigir esse tipo de leitura (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Como é possível verificar, a ANJ apresentava um discurso um pouco mais conservador. Cultuava a liberdade sem limites, sobretudo a liberdade comercial, representada pela propaganda. Não via com bons olhos uma futura regulamentação da Comunicação Social da Constituição Federal, mesmo porque confundia regulação com censura. Na verdade, queria preservar seus interesses comerciais: confundia liberdade de imprensa com liberdade de empresa.

A FENAJ, por sua vez, representava a posição dos jornalistas brasileiros através dos seus 26 sindicatos, e tinha como presidente Armando Rollemberg, que via a informação como um bem público, e assim deveria ser considerada (CALDAS, 1995). Dentre as propostas da FENAJ, estavam o fim do predomínio do empresariado na definição de informação que deve ou não ser publicada, pois era sabido pelos jornalistas que a liberdade de imprensa limitava-se à liberdade dos empresários de defender seus próprios pontos de vista; bem como que as empresas jornalísticas deveriam corresponder aos interesses gerais da comunidade antes de

seus interesses privados particulares, em oposição ao que vinha acontecendo na época (CALDAS, 1995). Antes, todavia, de adentrar no mérito de sua proposição, Rollemberg fez, rapidamente, um histórico de consolidação das propostas.

A Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação teve sua origem em 1984, e reuniu entidades de naturezas diversas indiretamente interessadas na discussão do tema, Cursos de Comunicação, Sindicatos, Associações profissionais e, inclusive, alguns parlamentares interessados na discussão da questão da Comunicação. Tal frente elaborou vários estudos, que chegaram a ser levados ao Presidente Tancredo Neves como sugestões. Em uma segunda fase, a FENAJ promoveu um Encontro Nacional dos Jornalistas específico para discutir as teses para a categoria da Constituinte. Tal encontro foi realizado em abril de 1986, em Brasília. Mais tarde, as conclusões desse Encontro foram levadas ao Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado em novembro do mesmo ano, em São Paulo. Com a proposta já alinhavada, a Frente Nacional de Luta e por políticas Democráticas de Comunicação esteve novamente reunida por duas vezes, e foi na segunda fase de discussão que surgiu a proposta apresentada na Constituinte (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Rollemberg prosseguiu com o seguinte discurso:

A proposta dos jornalistas e da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação parte de uma premissa – chave: a informação é um bem público e como tal deve ser considerada. Não dá para imaginar que a informação continue equiparada a uma mera e simples mercadoria; não dá para imaginar que um regime que se quer efetivamente democrático trate a informação simplesmente com o objetivo de lucro. Há que haver necessidade de criar-se, de incluir-se e de inserir-se na Constituição essa conceituação básica: a informação é um bem coletivo e como tal deve ser tratada (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Aí sim, é possível perceber um ideal progressista de comunicação, de modo a distanciá-la dos ideais do empresariado e da propaganda comercial. A informação, de fato, deixaria de ser mercadoria, à medida que se distanciasse dos ideais do neoliberalismo. Essa seria a comunicação social vista como um serviço público, e não como atividade econômica em sentido estrito.

Rollemberg aproveitou seu depoimento para denunciar, perante os parlamentares da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação e os

representantes patronais da ANJ e ANER, o que é chamado de poder concentrado da mídia. Além disso, defendeu o direito de antena para os partidos, organizações sindicais, profissionais e populares, para garantir a diversidade e a pluralidade dos meios de comunicação (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

A proposta da FENAJ foi assim elaborada:

- 1- propomos que o Sistema Nacional de Comunicação seja operado por entidades ou fundações sem fins lucrativos, à semelhança do que ocorre em diversos países, onde o controle da sociedade sobre a informação seja concreto, objetivo e factível;
- 2- que se crie um Conselho Nacional de Comunicação, composto de 15 membros, representantes de entidades da sociedade civil, designados pelo Congresso Nacional;
- 3- que nos órgãos dos veículos de comunicação sejam criados os conselhos editoriais;
- 4- que se acabe com a ditadura do empresário na definição da informação que deve ou não ser publicada, porque os jornalistas sabem que a liberdade de imprensa neste país limita-se na verdade, à liberdade que os empresários têm de defender seus próprios pontos de vista;
- 5- que as empresas jornalísticas correspondem diretamente aos seus interesses privados particulares, muito antes de corresponderem aos interesses gerais da comunidade (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Passado o depoimento de Rollemberg, foi dada a palavra aos membros da subcomissão. Para Rodrigues Palma, as propostas da ANJ e da FENAJ tinham muito em comum. Já o presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, criticou a forma como o presidente da FENAJ expôs seus argumentos, qualificando-os como muito veementes, para depois concluir que as duas proposições expostas eram equivalentes.

Tais constituintes tiveram observações errôneas, pois como já foi dito, enquanto as propostas da ANJ se aproximavam dos ditames empresariais, da total ausência de regulação, as propostas da FENAJ eram o seu extremo oposto. O modo de ver a comunicação por parte de ambas era distinto: de um lado o bem público; no outro extremo, a atividade puramente mercantil.

Por sua vez, o constituinte Joaci Góes classificou o pronunciamento de Rollemberg como “arreatado e idealístico” (CALDAS, 1995). Já o constituinte Francisco Diógenes (PDS-AC) considerou veemente o discurso do representante da FENAJ.

Ao citar o que classificava exemplo histórico, Rollemberg relembrou o período da campanha das “Diretas Já” e a atuação da Rede Globo na cobertura dos fatos.

A Rede Globo de Televisão tentou ignorar o que acabou transformando-se no maior fenômeno de massa da história desse país: os comícios não eram exibidos, as imagens não eram colocadas no ar. Quando do histórico primeiro comício da Praça da Sé (SP), a TV-Globo, salvo engano, referiu-se como uma comemoração do aniversário da cidade. Não deu imagens do comício, não se fixou, não deu absolutamente, a dimensão do fato. Só começou a dar quando os repórteres da Globo, os carros da Globo começaram a ser apedrejados nas ruas, quando os repórteres chegaram às redações de volta dizendo: ‘assim não dá’, e quando o Dr. Roberto Marinho se compôs com o Dr. Tancredo Neves (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987)

Tal relato foi confirmado pelo constituinte Francisco Diógenes. O constituinte Ângelo Magalhães concordou parcialmente com o depoimento do presidente da FENAJ, mas, ao assumir a defesa de Antônio Carlos Magalhães, afirmou que “todas as concessões autorizadas pelo atual ministro Antônio Carlos Magalhães foram baseadas no Código de Telecomunicações vigente. Se o Código é ruim, cabe-nos modificá-lo”. Já na época, Rollemberg ressaltou o anacronismo do Código de 1962, e disse que a questão da mídia é vital para o desenvolvimento do país (CALDAS, 1995).

A Associação dos Editores de Revistas (ANER) representava em 1987 dezenas de empresas jornalísticas, editoras de quase 1500 revistas diferentes com próximo a oito mil edições ao ano, que em 1986 totalizaram 270 milhões de exemplares vendidos. O depoimento do presidente da ANER, Roberto Civita, foi basicamente análogo ao da ANJ, e girou em torno da livre iniciativa empresarial no Brasil. Apresentando-se como pilar da defesa da liberdade de imprensa, Civita disse que “a livre iniciativa, a liberdade de imprensa e a democracia estão inextricavelmente interligadas” (CALDAS, 1995, p. 84)

A posição da ANER estava calcada nos seguintes pontos: a liberdade de imprensa como direito humano básico e mantê-la como tal; rejeição à tese de que enquanto em certos países o povo está preparado para ter uma imprensa livre, em outros, o povo é insuficientemente desenvolvido para usufruí-la; crença em que o fluxo livre de informações e ideais é essencial para a compreensão mútua e para a

paz mundial; além de se posicionar contrariamente à criação de um Conselho de Comunicação Social (CALDAS, 1995, p?).

Civita proferiu o seguinte discurso sobre a liberdade de imprensa:

Ela [a liberdade de imprensa] chega antes e é a primeira a morrer. E hoje, não só as demais liberdades, como também a própria liberdade de imprensa, estão ameaçadas por uma proposta elaborada pela Federação Nacional dos Jornalistas, a qual, partindo do fato de a informação ter uma função social- e ela inegavelmente a tem-pretende a inclusão da imprensa no rol dos serviços públicos, uma vez que elimina da relação o elemento lucro e uma vez que subordina a imprensa a severos controles ideológicos, burocráticos e mesmo econômicos, através de um Conselho Nacional de Comunicação. Este Conselho-composto por cidadãos indicados por “entidades democráticas”(aqui cada um leia a sua maneira)-seria filho dileto de um Sistema Nacional de Comunicação, cuja finalidade seria zelar pela “função social” da imprensa, o respeito à “verdade” e por uma política “democrática”de comunicação social no país. O respeito, somos obrigados a perguntar, a qual “verdade”? E de que tipo de “democracia” estamos falando? Popular, sindical ou- o que não acreditamos dentro dos padrões ocidentais e democráticos? (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

No debate, o constituinte Carlos Alberto Caó questionou Civita quanto à conotação ideológica com que se referiu ao dirigente da FENAJ, ao observar que a postura do representante da ANER era igualmente ideológica, o que via como natural. Ao defender o pluralismo de opiniões, Caó quis saber do empresário o que pensava da crescente oligopolização do setor dos meios de comunicação de massa (MCM) no país, e se isso não era incompatível com os direitos civis dos cidadãos. Por mais, afirmou que o grande problema na área dos MCM é que estes “deixam de estar a serviço da sociedade, da opinião, para se transformar em instrumentos do poder político, competindo com as instituições formadoras da sociedade política”.

Respondendo a Caó sobre a incompatibilidade entre a pluralidade de opiniões e o regime da livre iniciativa no âmbito de uma economia de mercado, Civita disse julgar precisamente o contrário. No seu modo de pensar, o grande poder da imprensa é, na verdade, do leitor, indagando: “Que poder é esse que depende de o telespectador não girar o seletor, não acionar o controle remoto? Que fantástico e monstruoso poder obriga os leitores a comprar o próximo número de determinado jornal ou revista?” (CALDAS, 1995).

Rolleberg, por ter sido mencionado várias vezes na palestra de Civita, pediu a palavra, e afirmou que, de fato, a FENAJ possuía ligações ideológicas, mas ressaltou que não possuía qualquer conexão com a CUT, como havia citado Civita.

Ao ter a palavra, o constituinte Olívio Dutra disse que a Subcomissão deveria ouvir três grandes interesses que estavam em jogo, que eram o interesse do governo — do Estado com relação aos meios de comunicação de massa —, o interesse dos empresários e o interesse dos trabalhadores. Ademais, a Constituinte não poderia privilegiar o interesse de nenhum desses setores (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Ao finalizar seu depoimento, o empresário Roberto Civita voltou a defender a livre iniciativa ao pedir: “Deixem o mercado decidir. Todas as grandes democracias do mundo estão baseadas e interligadas com o sistema da livre iniciativa” (CALDAS, 1995, p.87).

Quanto à Federação Nacional dos Radialistas (FNR), seu presidente Antônio M. Taumaturgo criticou a legislação vigente na área de radiodifusão, bem como os princípios de concessão de canais de rádio e televisão. De acordo com Taumaturgo “a concessão de canais de rádio e televisão é feita através de critérios legais falhos, que permitem a arbitrariedade do poder concedente e a utilização dessa prerrogativa para favorecer interesses pessoais e de grupos”. Taumaturgo ainda considerou o modelo de rádio e televisão concentrador no eixo Rio-SP (CALDAS, 1995, p.87); ademais, disse que o sistema privado de rádio e televisão tinham sua programação e funcionamento orientados, de modo geral, por critérios prioritariamente comerciais, incompatíveis com seu caráter de serviço público e suas finalidades educativas e culturais estabelecidas em lei (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Taumaturgo frisou que o rádio e a televisão, em especial, possuíam forte dependência externa: apesar de ter havido progressos no terreno da produção cultural, o setor continuava sujeito às importações de mensagens informativas e de entretenimento, de padrões internacionais e propagandas, além de equipamentos e processos tecnológicos (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

A proposta básica da FNR apresentada aos constituintes quanto à questão da radiodifusão foi a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, subordinado à Presidência da República, no qual a maioria dos membros seria indicada pela

sociedade civil e pelos partidos políticos, para deliberar sobre planos e políticas de comunicação social e de telecomunicações, e com poder para conceder e fiscalizar os serviços de radiodifusão. Isso possibilitaria falar em um controle social e democrático das comunicações, pois o destaque de controle deve caber à sociedade civil, e os partidos políticos ajudariam garantir o pluripartidarismo, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

A proposta básica da FNR apresentada aos constituintes quanto à radiodifusão foi a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, subordinado à Presidência da República, no qual a maioria dos membros seria indicada pela sociedade civil e pelos partidos políticos, para deliberar sobre planos e políticas de comunicação social e de telecomunicações, e com poder para conceder e fiscalizar os serviços de radiodifusão. Isso possibilitaria falar em um controle social e democrático das comunicações, pois o destaque de controle deve caber à sociedade civil, e os partidos políticos ajudariam garantir o pluripartidarismo, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Não é possível falar em democratização da comunicação sem falar em controle social e articulação da sociedade civil. Manter, na nova legislação, as finalidades educativas e culturais do rádio e da televisão, dado que ao privilégio de sua exploração corresponde uma contrapartida de responsabilidade social, caracteriza a função social da comunicação, isto é, a comunicação como um serviço público, que visa ao interesse da sociedade, e não a comunicação social como atividade econômica em sentido estrito, que se reporta ao interesse do empresariado. Adotar medidas para obrigar o cumprimento da lei, como serviço público que é, a comunicação social deve estar sujeita aos ditames do princípio da legalidade da administração pública; formular um novo Código Brasileiro de Telecomunicações, que regule os diversos aspectos da comunicação pelo rádio, televisão. O constituinte Joaci Góes mencionou um caso específico, que foi inclusive objeto de denúncia de um jornalista, Daniel Hertz. Este, na época, escrevera livro intitulado “A História Secreta da Rede Globo”. Góes prosseguiu a sua fala e disse que além de aludir ao descalabro que reinava no Brasil em matéria de concessão de canais de rádio e televisão, fora a absoluta falta de critério dessas concessões, o

livro mencionava o fato de que, só na grande São Paulo, havia 43 rádios piratas funcionando, sem que existisse o mínimo conhecimento oficial a respeito.

E Góes continuou, dizendo que a existência dessa situação absolutamente anômala era uma demonstração de o quanto tinham a realizar na área de comunicação, que em sua opinião, também era objeto de preocupação da Federação Nacional dos Radialistas, porquanto na medida que sabia que eles não poderiam se guindar à posição de árbitros de uma situação como aquela, mas, na medida em que aquelas rádios funcionavam naturalmente com a participação de radialistas, achava que a Federação tinha o papel de grande importância naquele contexto, devia ter uma posição nítida a respeito.

E, por fim, Góes questionou o Sr. Antonio Taumaturgo sobre posição da Federação àquele respeito, o qual respondeu que a Federação Nacional dos radialistas atuava como coordenadora e orientadora dos seus sindicatos filiados, e em especial no caso que havia sido citado, competia ao Sindicato Estadual tomar as medidas locais, mas a nível político, a Federação também condenava a rádio pirata. Por esse motivo é que propôs a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, um novo conselho a ser integrado pelo Poder Executivo, tanto assim que era proposta a sua subordinação à Presidência da República e o poder concedente, e deveria continuar como tal, mas não único, com a participação também da sociedade civil — isso teria sido uma lei capaz de regular a forma de quem participaria — e dos próprios partidos políticos. Assim, esse conselho é que iria definir os critérios de concessão. E acrescentou que havendo aquele conselho e a definição de critérios democráticos não existiria necessidade de se criar rádios piratas, uma consequência exata do então modelo de concessão (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

O constituinte Olívio Dutra perguntou ao representante da FNR a respeito da sua posição sobre a criação de conselhos editoriais nos diferentes veículos de comunicação para democratizar a veiculação de informações e notícias, formados não apenas por pessoas indicadas pelas empresas, mas também por seus companheiros de redação. Por mais, observou que a proposta do Conselho de Comunicação Social, sugerida pela FNR, se assemelha à da FENAJ, e questionou se não seria desejável estabelecer espaços alternativos nas emissoras — os

mesmos concedidos ao Governo para aqueles que têm posição contrária, estabelecendo assim uma democracia real na utilização dos meios de comunicação de massa.

O presidente da FNR disse que concordava com todas as posições do constituinte Olívio Dutra e, principalmente, com a participação dos empregados eleitos nos conselhos editoriais dos veículos. Taumaturgo acresceu ainda à proposta do constituinte a ideia de cogestão, de modo a colocar o empregado também na direção da empresa. Essa seria também mais uma autêntica forma de democratizar a comunicação e tê-la como bem público.

Posteriormente, o senhor constituinte Fausto da Rocha disse que achava interessante o modelo proposto, segundo o qual os trabalhadores participariam da administração das empresas de comunicação; mas por outro lado, se preocupava porque acreditava que a Nação deveria decidir o seu modelo, se era competitivo, concorrencial, em que aquele que se acha capaz de gerir os destinos de uma empresa, tira o dinheiro de seu bolso, que ele ganhou honestamente — ou assim é esperado — e então assume os riscos de uma empresa. Para tanto, frisou:

Eu não sou dono de nenhuma rádio ou de televisão. No entanto, sempre tive liberdade de criar, de produzir, de expender meus conceitos e ali também, na redação, eventualmente, quando tenho participado dessa área de produção de programas, levar as minhas ideias, enriquece-las com as ideias dos outros e nunca me senti cerceado nesse aspecto e, ao invés de me sentir frustrado, preferi me sentir admirador daqueles que têm obtido sucessos, fazendo programações à altura do desejo da população, que está constantemente dando apoio ou não àquele ou a este programa. E as audiências vão mudando, e os programas vão mudando, e o gosto do público passa a ser atendido (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Taumaturgo, por sua vez, respondeu que a Federação dos Radialistas, quando defendeu a cogestão e citou o caso dos “Diários Associados”, não era o caso de direção dos Diários Associados. Acrescentou que foi até por causa de alguns diretores que a empresa foi à falência. E, caso ali tivesse um empregado eleito pelos seus companheiros, ele poderia levar a discussão à diretoria da empresa. Seria uma outra visão, não exclusivamente empresarial (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Por fim, representando quase 150 emissoras de televisão e mais de 2000 estações de rádio, Fernando Ernesto Correa, presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), defendeu a permanência da iniciativa privada no setor de radiodifusão. Asseverando que o modelo atual era bom, Correa reconheceu a existência de

alguns problemas mais operacionais, de ordem técnica e até administrativa, porque não são problemas de conteúdo, e sim da natureza do poder que eu acho o melhor possível, porque permite a coexistência da livre iniciativa do Estado e de Fundações, sendo através de entidades representativas da sociedade, sendo através de universidades (CALDAS, 1995).

A ABERT via a Comunicação como atividade econômica em sentido estrito, e primava pela livre-iniciativa e total ausência de regulação do setor (CALDAS, 1995). Entretanto, o senhor Fernando Ernesto Correa apontou alguns defeitos no setor da radiodifusão, como os problemas de concessão, renovação e cassação. Disse que a ABERT não tinha uma posição firmada a esse respeito, e citou haver certa manipulação do poder que concede, que fiscaliza e que cassa. Assim Correa prosseguiu o seu discurso:

Temos consciência de que alguns programas gerados na televisão ainda têm uma qualidade baixa. Essa é uma das grandes preocupações da ABERT. A ABERT está atenta a esse problema, ela editou em 1980 um Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, que também pedimos que fosse entregue aos senhores constituintes, estamos tentando fazer com que esse Código de Ética crie força viva. E, neste momento muito importante falar nele aqui, neste grupo. Espero que esse código realmente estabeleça um inter-relacionamento entre as emissoras de rádio e televisão, suas relações com o Poder Público, suas relações com o consumidor, com o ouvinte, com o telespectador, estabelecendo conceitos de ordem ética, padrões de ordem moral, padrões de programação. Esse Código de Ética pode ser utilizado pelos senhores constituintes, por qualquer cidadão, desde que socorra, procurando a ABERT, para, através do seu Código Superior de Ética, examinar as questões que forem levantadas (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

Por meio desse discurso, é possível verificar que a ABERT queria desde o começo uma autorregulação do setor de radiodifusão, sem qualquer interferência do Poder Público. Para concluir sua fala, Correa disse que a ABERT não possuía uma proposta formal, e sim que acreditavam no espírito público e na competência dos constituintes eleitos para redigir a Constituição. Contudo, achavam, enquanto associação, que se o texto constitucional agasalhasse o conceito de liberdade e a expressão do pensamento, ao lado do reconhecimento da responsabilidade social

prevalente o serviço de radiodifusão, conseguir-se-ia representativo avanço na busca de um Brasil mais democrático, mais moderno e mais útil (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

O constituinte Mendes Ribeiro disse que as concessões não deveriam ficar ao arbítrio de uma só figura. E, então, Ribeiro propôs que elas fossem dadas como arbítrio do Congresso Nacional. Isto é, do Executivo e do Legislativo. O constituinte ponderou ainda sua preocupação com a confusão entre a liberdade de informação e a privacidade do indivíduo, e finalizou com o seguinte questionamento:

[...] a interferência de uma única fonte de formação de costumes, fazendo com que os costumes das diferentes regiões sejam afetados ou não sejam valorizados devidamente. Sobre este aspecto eu gostaria que o Conferencista falasse, já que sobre ele, eu sei, nós sabemos, existe uma contribuição muito grande dadas por redes regionais ou por emissoras regionais com capacidade para tanto (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987).

O representante da ABERT disse que pertencia a RBS, a qual operava mediante um contrato de exibição da programação produzida pela Rede Globo, e que o sistema de forma alguma asfixiava as culturas regionais. O que existia, segundo ele, era o sistema de complementaridade com a produção regional, já que a produção básica era “caríssima”, sendo de difícil execução por uma emissora local (CALDAS, 1995).

O constituinte Joaci Góes requereu a opinião de Correa com relação a

parceria infeliz do presidente da Rede Globo (Roberto Marinho) com o ministro das Comunicações (Antônio Carlos Magalhães), que agiu em oposição aos interesses do povo brasileiro. O Ministro das Comunicações foi o instrumento para que o presidente da Rede Globo obtivesse o controle da NEC do Brasil, recebendo, como, pagamento da sua prestimosidade, o direito de retransmitir na Bahia, a programação da Rede Globo (Suplemento ANC).

O presidente da ABERT respondeu que uma eventual transação envolvendo o controle acionário da NEC do Brasil “é matéria inteiramente estranha aos objetivos e a finalidades da ABERT”. Lembrou que a questão, que envolvia a Rede Globo, a TV Aratu e a TV Bahia, estava entregue à Justiça.

Após o questionamento de Carlos Alberto Caó, que pediu a opinião de Correa sobre qual a fatia do mercado de radiodifusão cabe ao sistema público, que não

deve ser confundido com o sistema estatal e, conseqüentemente, com sistema privado, o presidente da Abert finalizou seu discurso defendendo uma ampla participação da sociedade na radiodifusão.

Apesar da força dos grupos conservadores, houve certa euforia nos setores progressistas, em um primeiro momento, ao serem indicados os relatores das subcomissões e comissões. Para a subcomissão e comissão foram escolhidos, respectivamente, a deputada Cristina Tavares e o deputado Artur da Távola, ambos de tendência progressista; no entanto, com o passar do tempo, a euforia deu lugar ao desencanto, pois as teses progressistas foram aos poucos sendo abandonadas e desfiguradas (GOMES, 1988).

Ao apresentar seu anteprojeto no plenário da subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a deputada Cristina Tavares defendia pontos bastante próximos das propostas encaminhadas por diversas organizações, a saber: Frente de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, Federação Nacional dos Jornalistas, setores da Igreja, partidos políticos e outras organizações de profissionais de comunicação e da sociedade. Enumerem-se os referidos pontos introduzidos pela deputada:

1º) O princípio de que os meios de comunicação devem estar sempre a serviço do desenvolvimento integral da nação, da eliminação das desigualdades e injustiças, da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico; eis aí, precisamente, a responsabilidade social da mídia, que muito se aproxima do que foi proposto pela FNR — os meios de comunicação como instrumentos essenciais da democracia, com uma tarefa social a cumprir, principalmente porque devem ser a “voz” da sociedade civil. Uma sociedade civil bem articulada é capaz de pressionar os meios de comunicação para que estes não sejam instrumentos ideológicos do Estado e da economia;

2º) O monopólio estatal na exploração dos serviços públicos de telecomunicações, comunicação de dados e correios. Como serviço público que é, a comunicação deve ser explorada exclusivamente pelo Estado, e não pelo particular que a cultiva com o intuito de lucro;

3º) A criação de um Conselho Nacional de Comunicação, com competência para estabelecer, supervisionar e fiscalizar as políticas de comunicação de dados e

correios. Conforme já foi visto, essa era uma proposta dos setores progressistas, outra forma essencial de evitar a comunicação como aparelho ideológico do Estado, pois mediante um controle seria possível verificar o cumprimento da função social da comunicação, ou verificar se está poderia estar se desvirtuando;

4º) A composição de um Conselho Nacional de Comunicação por 15 membros, sendo: dois do Executivo (Ministério das Comunicações e Cultura), quatro do Congresso (sendo dois de cada Comissão, da Câmara e do Senado), três representantes de entidades profissionais da área de Comunicação, um da Comunidade Científica, um da Universidade e, por fim, um da área de Criação Cultural. Tais sujeitos eram essenciais no projeto de mudanças, pois davam competência ao Conselho Nacional de Comunicação para estabelecer políticas, e definia para ele uma composição pluralista e representativa da sociedade;

5º) A prioridade nas concessões de canais de rádio e televisão para entidades sem fins lucrativos, de caráter comunitário, educativo, cultural e sindical. Essa seria mais uma forma de zelar pelo controle da função social midiática, verdadeira maneira de evitar que a comunicação social fosse arma política ou econômica, pois as entidades sem fins lucrativos iriam priorizar os interesses da sociedade civil, e não os do Estado ou da economia — e, aliás, uma entidade civil bem representada constitui o principal arcabouço de uma democracia;

6º) A liberdade de pensamento, criação e expressão, sem qualquer restrição, direito que foi adotado no art. 5º da atual Constituição, elevado ao status de cláusula pétrea, e que constitui alicerce do regime democrático, verdadeira reação à Constituição anterior;

7º) O direito de resposta, outro alicerce do regime democrático, pois ao garantir direito de resposta garante, consequência direta, a igualdade de poderes. Ademais, liberdade pressupõe responsabilidade, seja do Estado, do cidadão ou dos meios de comunicação;

8º) O direito à utilização gratuita na imprensa, do rádio e da televisão, devido ao caráter de serviço público da comunicação. (Ao prever utilização gratuita na imprensa, rádio e televisão é afastado o intuito de lucro, que descaracteriza a comunicação social e transforma a informação em mercadoria e bem de consumo;

9º) A criação nos meios de comunicação de Conselhos Editoriais, formados por jornalistas e representantes da empresa. Esta seria uma ação basilar, por conceder poder aos empregados e permitir a participação destes em processos decisórios, de modo a não deixar todo o poder nas mãos do empresariado;

10º) A criação de mecanismos para proteger o cidadão contra agressões sofridas pela promoção, nos meios de comunicação, da violência, do tabagismo, do alcoolismo, de medicamentos e outros aspectos nocivos à ética pública. Apesar de impor certa responsabilidade aos meios de comunicação, porém de nada a proposição perde sentido se não houver diploma infraconstitucional que regulamente tal matéria. Essa ideia foi deixada de lado na contemporaneidade, com a revogação da Lei de Imprensa.

Na subcomissão, esse anteprojeto elaborado por Cristina Tavares foi torpedeado pela ação de pressões políticas, pressões do Executivo sobre parlamentares e manobras do plenário, o que resultou na aprovação de outra versão — uma caricatura da primeira (GOMES, 1988).

Na comissão, o relator Artur da Távola retomou algumas das teses da deputada Cristina Tavares, modificando-as para viabilizar sua aceitação. Nem assim houve êxito: as sugestões lançadas por da Távola acabaram rejeitadas por uma aliança de grupos constituintes possuidores de interesses diretos na área de rádio e televisão, na manutenção dos privilégios para o ensino privado e na implantação da censura — caso dos pastores evangélicos. Assim, resultou um impasse que impediu a votação de qualquer matéria, e a comissão esgotou seu prazo sem aprovar um anteprojeto (GOMES, 1988).

O assunto passou, então, à alçada da Comissão de Sistematização, que embora incompetente para se pronunciar sobre assuntos de conteúdo, teve de elaborar e aprovar o anteprojeto, encaminhando-o ao plenário da Constituinte. Desse modo, foram derrubadas as principais propostas de mudanças defendidas pela constituinte Cristina Tavares. No texto consagrado pela comissão de Sistematização e encaminhado ao plenário da Constituinte, verificou-se:

1) A eliminação do princípio contido no ponto um (1) das propostas da constituinte Cristina Tavares, anteriormente mencionado, ou seja, foi derrubada a

ideia de função social da comunicação, a ponto de levar a última ao posto de arma dos empresários e do Poder Político;

2) A eliminação da proposta de monopólio estatal na exploração dos serviços públicos de telecomunicações e comunicações de dados — a comunicação deixou de ser vista como serviço público, e passou a ser entendida como atividade econômica em sentido estrito;

3) É prevista a criação do Conselho Nacional de Comunicação, embora totalmente esvaziado do poder de decidir sobre políticas de comunicação e sobre concessões. Sua função é a de simples órgão auxiliar do Congresso Nacional. Em se tratando da outorga e renovação das concessões, foi previsto que elas continuariam a ser feitas pelo Poder Executivo, embora não mais exclusivamente, pois caberá ao Congresso Nacional apreciar o ato, em regime de urgência. Contudo, a não renovação da concessão ou permissão somente se dará por manifestação expressa da maioria do Congresso Nacional, o que torna extremamente difícil essa ocorrência;

4) A composição do CNC é reduzida a uma representação paritária do Executivo e do Legislativo, desaparecendo a representação de outros setores da sociedade; assim o órgão perde todo seu viés democrático, ao não possuir representantes da sociedade civil — transforma-se, praticamente em uma figura decorativa, ou mais uma arma política do Executivo e do Legislativo;

5) Não se fala mais em prioridade na concessão de canais a entidades sem fins lucrativos, mas que os serviços de radiodifusão, quaisquer que sejam eles, darão preferência à educação, artes, cultura e informação. Altera-se, pois, totalmente o sentido da proposta que originalmente era, daí em diante, priorizar outro modelo de gestão para, inclusive, equilibrar o gigantismo do sistema comercial privado;

6) Desaparece a proposta de criação de Conselhos Editoriais nas empresas, compostos por representantes das corporações e profissionais a ela funcionalmente vinculados. Estes Conselhos dariam aos empregados poder para influir na linha editorial do veículo e, na sua ausência, permanece o poder do empresariado e, conseqüentemente, da informação como mercadoria, além da

democratização no campo comunicacional se tornar algo cada vez mais utópico (GOMES, 1988).

Vale ser dito que, na época da constituinte, o envolvimento da indústria com a política remeteu-os para uma discussão sobre o papel do Estado, pois era a partir de uma relação com a máquina pública que tal indústria podia participar das decisões relacionadas ao sistema. A questão era como fazer o Estado recuar e ceder espaço à sociedade civil. O problema aparentava ser maior no caso da televisão, que estava acostumada a um relacionamento privilegiado com o núcleo do poder. Os constituintes não encontravam acordo. Parcela progressista, da qual fazia parte o deputado do PDT (RJ) Carlos Alberto Caó, enxergava na substituição a vantagem do controle democrático e direto a ser exercido pela sociedade civil. Outro grupo, contrário à mudança, não se opunha à diminuição do Estado, mas discordava desta entrega à sociedade. Havia outras instituições capazes de ocupar o vazio deixado pelo Estado (Poder Executivo). O principal substituto seria o Poder Legislativo (BIGLIAZZI, 2007).

Vale dizer que Carlos Alberto Caó foi um dos constituintes que mais atuaram em prol da regulação do direito à comunicação, inclusive foi dele a proposta inicial de proibir monopólios e oligopólios sobre a propriedade dos meios. Em junho de 1987, Caó proferiu um discurso dizendo que os meios de comunicação de massa “constituem uma poderosa arma política. E se eles são utilizados simplesmente pela lógica dos interesses econômicos privados de arma política, poderão atribuir aos seus titulares, aos seus donos, a posição de atores políticos que pretenderam até substituir o papel que os partidos políticos exercem na democracia” (NAPOLITANO, 2012); Caó ainda alegou que no mundo moderno “a comunicação se tornou um direito fundamental da pessoa humana, e a informação um bem da sociedade” (ibid.); por fim, o constituinte arrematou a sua fala dizendo que “o acesso aos meios de informação é hoje, sem dúvida, não só uma das faces do exercício da liberdade de imprensa, como parte constitutiva da cidadania, dentro da dinâmica do Estado e sociedades democráticas” (ibid.).

Em vinte e um anos de ditadura militar, houve uma hipertrofia do Poder Executivo e, principalmente com o fechamento do Congresso Nacional, um recuo dos demais poderes, sobretudo o Poder Legislativo. A partir do advento de uma

democracia, nada mais natural que os eleitos para representar a população substituiriam o Executivo. No entanto, Legislativo vigoroso não significaria uma sociedade civil mais fortalecida, justamente porque continua a ser um sistema diferenciado, que ao avançar sobre o “mundo da vida”, tira o próprio poder de organização da sociedade civil.

A minoria reformista, além de sustentar a possibilidade de transferência de poder para a sociedade civil, desejava limitar a intermediação do capital privado. A constituição poderia, assim, patrocinar a instituição de conselhos de programação no interior das empresas, fomentando a participação popular na elaboração do conteúdo (BIGLIAZZI, 2007).

A formação de conselhos, fossem de comunicação ou editoriais, constituiria em uma forma de democratizar as comunicações, que outrora foram tão sufocadas, juntamente, pela ausência de liberdade de expressão. Com o advento de uma democracia, nada poderia ser mais natural, sobretudo pelo fato de as comunicações serem instrumentos fundamentais a um regime democrático. Ademais, o próprio fortalecimento da sociedade civil é essencial para a democracia, pois está esta ancorada naquela.

Na proposta de dispositivo constitucional, a FENAJ e a então Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação falavam a linguagem dos direitos através da Emenda popular número 91:

O direito de todos à comunicação; rejeição de qualquer tipo de censura; monopólio estatal do serviço de telecomunicações e da comunicação postal; fim da concentração da propriedade privada no setor de comunicação no país, desmontando os oligopólios que dominam o setor. A democratização dos meios de comunicação interessa a todos. A discussão sobre sua posse e uso, na verdade, é essencial à própria natureza do regime que a atual constituição está encarregada de normatizar. Esse é um fenômeno moderno desconhecido dos constituintes de 1823, 1891, 1934, 1946. Propõe-se que seja a informação considerada como um bem social e, para isso, os veículos devem ser controlados por fundações ou sociedades civis sem fins lucrativos. A informação como bem social não pode ser manipulada, como se fosse mera mercadoria, condicionada diretamente aos interesses do capital que domina as grandes empresas do setor” (BIGLIAZZI, 2007).

Este trecho foi extraído de um relatório denominado “Por Políticas Democráticas de Comunicação”, escrito por Cristina Tavares. Tal relatório demonstrava atenção para o desenvolvimento tecnológico, condicionando-o a necessidade de mais democracia. O Conselho de comunicação seria essencial

para isso, e o relatório concluía a sua análise destacando o papel democrático da comunicação social, das principais demandas associadas à constituinte (BIGLIAZZI, 2007).

A principal arma contra esse documento de Cristina Tavares foi a Emenda Martinez, proposta pelo constituinte José Carlos Martinez, radiodifusor e deputado pelo PMDB do Paraná. Surgiu na forma de um destaque, uma emenda supressiva à proposta da relatora. Tal emenda foi apresentada em 22 de maio de 1987, uma semana depois da leitura, na Subcomissão, do relatório de Cristina Tavares. Essa emenda extinguiu o Conselho Nacional de Comunicação proposto no relatório da deputada e, em seu lugar, construía um sistema baseado na separação de poderes. Havia a proposta de substituir tal conselho pelo próprio Congresso Nacional.

A Emenda Martinez foi aprovada ao fim de uma reunião, que durou dois dias. A aceitação em caráter substitutivo fez Cristina Tavares abandonar a sessão. Ocorreram denúncias de que deputados constituintes teriam recebido promessa de canais de radiodifusão para derrubar o relatório da deputada e aprovar a Emenda Martinez (BIGLIAZZI, 2007).

A partir da aprovação da Emenda Martinez, tem início a derrubada dos planos ambiciosos para o Conselho. Com a saída gradual de Cristina Tavares, que em breve teria que se submeter a um tratamento de saúde no exterior, a proposta de criação de um órgão para democratizar a comunicação social nunca mais teria a mesma profundidade. Depois da derrubada do relatório de Cristina Tavares na Subcomissão, as discussões na Comissão seguiriam os mesmos tons: reafirmar a autoridade do governo e a representatividade do Congresso Nacional, de modo a louvar o sistema sugerido pela Emenda Martinez em detrimento do projeto original de um Conselho .

Por fim, a não apresentação de um relatório à Comissão de Sistematização levou a discussão constituinte sobre a comunicação aquele ponto obscuro dos processos legislativos, conhecido como “acordo de lideranças”. Quer dizer que não consta em ata dados que possam esclarecer como finalmente foi tomada a decisão de misturar, na Constituição, o sistema criado pela Emenda Martinez com o Conselho sugerido pelo relatório de Cristina Tavares. Ao fim dos trabalhos da

constituente a estrutura que a Emenda Martinez criou foi mantida, e elevou o Conselho à categoria de órgão auxiliar do Congresso Nacional (ibid.).

É importante citar que a Constituição Federal de 1988 consagrou a liberdade de expressão e de imprensa, e inovou em relação à anterior no que diz respeito à liberdade de informação².

Sobre isso, em março de 1988, o constituinte Pompeu de Souza sobe a tribuna do Congresso Nacional para convocar a ANC a adotar o status de cláusula pétrea para a liberdade de imprensa e para a liberdade de informação pública, tal como estava sendo previsto e foi confirmado para a forma federativa do Estado, o voto direto secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, pois de acordo com o constituinte esses direitos “transcendem em muito o âmbito das liberdades e garantias individuais, porque representam a própria liberdade e garantia da comunidade nacional. A liberdade de imprensa não é apenas um direito do jornalista e do veículo de informação pública, elas são uma obrigação, porque se constituem em um direito da nação e do povo brasileiro” (Suplemento ANC 1987).

Se Constituição de 1967 foi omissa no que diz respeito à diversidade de informação, a atual, embora tenha prescrito este princípio, não o regulamentou. Este hiato jurídico delega o arbítrio sobre a matéria ao administrador e ao empresariado³.

Rolf Nelson Kuntz assim se pronunciou, em colóquio realizado na USP sobre a Constituinte, de 12 a 16/05/1986:

E é com uma constituição que vamos garantir no Brasil o direito à informação? Constituição pode ajudar, claro, mas é apenas um pedacinho de solução. Não é a ordem jurídica que cria direitos reais, é a cobrança desses direitos pelas pessoas. (...) Tenho a impressão de que estamos esperando que a Constituinte resolva problemas que poderíamos estar

²Rolf Nelson Kuntz (1986), professor do departamento de Filosofia da USP, em “Direito à informação e liberdade de imprensa, afirma que a de que a liberdade de imprimir inclui também a liberdade de divulgar informações, e não só pontos de vista a respeito do mundo só se difundiu muito recentemente. E prossegue o professor: “Do ponto de vista do direito constitucional, a garantia do direito de imprimir não é muito complicada. Envolve a proibição da censura prévia e pouco mais. Também não há muito desacordo do princípio em relação ao problema. Já o direito à informação envolve dificuldades sérias. Direito a que informação? A toda informação? Não há acordo quanto a isso” (ibid., p.112).

³ “O autoritarismo dos mandarins da administração pública é outro obstáculo à informação- e também isso a meu ver é mais uma questão de costume do que de arranjo constitucional. Não é apenas com uma mudança jurídica que se vai abrir a barreira que cerca, por exemplo as grandes estatais” (Palestra USP).

resolvendo nós mesmos. Esperar uma nova Constituição é repetir, um pouco, a história da criança que não estuda para a prova porque está faltando um caderno agora e depois porque falta um apontador de lápis e mais tarde, ainda, porque falta isto ou aquilo (Kuntz, 1986).

1.2 A COMUNICAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A regulação infraconstitucional da comunicação social no Brasil, por sua vez, se dá de forma descentralizada, ou seja, não existe um marco regulatório específico para as comunicações em geral. Ao invés disso, há vários diplomas legais dispersos, sendo o principal deles o Código Brasileiro de Telecomunicações, anterior à Constituição Federal de 1988, que disciplina fragmentos do setor de comunicações.

Os radiodifusores brasileiros, a partir de 1947, deram partida à tramitação no Congresso Nacional de um projeto para o antigo Código Nacional de Radiodifusão, capaz de ordenar de modo jurídico um sistema cada vez mais complexo de estações de rádio, e posteriormente para a televisão, completamente calcado em bases de exploração comercial, na forma de empresas lucrativas. Tratava-se de uma iniciativa corporativa, junto ao Poder Legislativo, que se estenderia até 1957, quando seu objetivo foi estendido para os demais serviços de comunicações. Neste momento, começava a nascer o parcialmente vigente Código Brasileiro de Telecomunicações, a Lei 4117, de 1962 (RAMOS, 2006)

Os setores de radiodifusão e telecomunicação ficaram muito satisfeitos com a promulgação do referido diploma legal. Ele criou vários fatores que permitiram, sobretudo, a evolução progressiva de uma rede nacional de telecomunicação, que atendesse às necessidades do povo e da economia brasileira, em todo o território nacional (OLIVEIRA, 2007).

O referido diploma legal foi objeto de vários vetos, que posteriormente foram derrubados. Após ser enviado para sanção ao então presidente João Goulart, o código teve vedados cinquenta e dois dispositivos da lei, parte significativa deles relativos à exploração dos serviços de radiodifusão. Vale ressaltar que foram vetadas questões como os prazos de 15 anos para as concessões de emissoras de televisão e de 10 anos para os canais de rádio, com renovação por períodos iguais e sucessivos; a manutenção automática para emissoras de radiodifusão já em

operação; a possibilidade de divulgar, sem penalidade, notícias falsas com retificação, ou críticas contra atos dos poderes de Estado (OLIVEIRA, 2007).

Tais vetos presidenciais provocaram forte reação dos radiodifusores, que conseguiram derrubar cada um destes vetos, parciais ou integrais, apostos pelo Presidente da República. Neste processo, sob a liderança do então diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados, João Calmon, foi fundada em 27 de setembro de 1962 a Associação Brasileira das emissoras de rádio e televisão (Abert), que se configura ainda hoje o mais poderoso lobby empresarial brasileiro (OLIVEIRA, 2007).

O modelo de regulação do audiovisual dos anos de 1960 era nacionalista e concentracionista. Simultaneamente, protege os capitais instalados na concorrência externa e limita as manifestações das expressões locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo assim de base aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam em seu interior. Diante da inexistência de regras anti-monopolistas, como as relativas à propriedade cruzada e concentração multimídia, evidencia menos um suposto liberalismo do modelo do que a existência de uma espécie de capitalismo selvagem por parte de grupos familiares e oligarquias locais e nacionais que detêm o privilégio da exploração privada desse bem público que é o espectro de frequências, protegidos por uma lei, criada sob medida para proteger os interesses particulares (BOLANÕ, 2007)

Como é possível perceber, o Código Brasileiro de Telecomunicações possui uma origem conservadora, tendo certo viés liberal, não sendo por isso um instrumento ideal para a democratização das comunicações. E, pelo fato de anteceder à Constituição Federal não é, também, um meio de combate à formação de oligopólios de comunicação, o que tem certa analogia com seu viés empresarial e antidemocrático. Daí, verifica-se a discrepância entre esse instrumento e a própria Constituição, passados mais de cinquenta anos da vigência daquele.

Ademais, o Código Brasileiro de Telecomunicações prevê a liberdade de críticas e de conceitos desfavoráveis, o que entra em choque com a Teoria Da Colisão de Direitos Fundamentais, pois a própria liberdade de expressão é limitada em sua configuração constitucional. Assim, conceitos desfavoráveis não devem ser

amplamente permitidos, sob pena de configurarem crime à própria honra, limitação essencial à liberdade de expressão.⁴

Além do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que como já foi visto está ultrapassado e não é condizente com a realidade democrática atual, há apenas três instrumentos legais que regulamentam o capítulo “Comunicação Social” da Constituição Federal. O primeiro deles é a Lei 9294/1996, a qual dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos famígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. Tal diploma legal foi alterado em 2001 e enrijeceu as regras para a publicidade de cigarros, de modo a proibir sua veiculação no rádio e na Televisão, tornando-a restrita apenas a cartazes no interior dos comércios de venda⁵ (MORAES, 2007).

Na elaboração do CBT, ademais, foi levada em conta a soberania nacional para estabelecer que a composição das diretorias e gerências das empresas de radiodifusão fosse função exclusiva dos brasileiros. Aos técnicos, era facultada a participação de estrangeiros, desde que residentes exclusivamente no país (CHAGAS, 2012)

A propaganda político-partidária obrigatória exibida pelas emissoras de rádio e televisão em período eleitoral tornou-se norma obrigatória a partir do CBT (arts. 39 a 41). Antes disso, não existia ato jurídico para disciplinar o assunto. Até a promulgação do Código, a radiodifusão era usada de forma desigual, em favor de candidatos ou partidos com maior poder aquisitivo (CHAGAS, 2012).

O segundo instrumento legal é a lei 10359/2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os novos aparelhos de televisão possuírem dispositivo que conceda a possibilidade do bloqueio temporário da recepção da programação

⁴ Lei 4117/62-art. 54 “São livres as críticas e os conceitos desfavoráveis, ainda que veementes, bem como a narrativa de fatos verdadeiros, guardadas as restrições estabelecidas em lei, inclusive de atos de qualquer dos poderes do Estado” (Site do Congresso Nacional).

⁵É curioso o fato desta lei, ter proibido apenas as propagandas de cigarro, não fazendo o mesmo com bebidas alcoólicas, já que ambos apesar de drogas lícitas são prejudiciais à saúde. Ao contrário disso, está cada vez mais comum, a exibição de propagandas de bebidas alcoólicas, que geralmente vem associadas a poder, beleza e outras coisas positivas, o que também ocorria antes nas propagandas de cigarro. Apesar da advertência final “se beber não dirija”, as propagandas constituem um incentivo cada vez maior ao consumo de álcool. Tudo leva a crer na existência de uma relação incestuosa entre os meios de comunicação e as indústrias de bebidas.

inadequada — tecnologia essa ainda não regulamentada. Para isso, é necessário uma classificação indicativa da programação, que permita ao espectador saber o momento do bloqueio (CHAGAS, 2012).

O terceiro diploma legal é a lei 8389/91, que cria o Conselho de Comunicação Social e regulamenta suas funções, pois o que a Constituição Federal fez foi apenas prever por meio de lei ordinária a criação de tal conselho — ela mesma não o instituiu em seu artigo 224.

A classificação indicativa da programação, prevista no artigo 221 da Constituição Federal é, por hora, objeto de portaria do Ministério da Justiça. A portaria 796 de 2000 foi o primeiro documento que determinou a classificação indicativa dos programas de acordo com faixa etária e os respectivos horários de exibição, além de proibir sua transmissão, no rádio ou na televisão, em horários distintos do permitido. Esta última previsão acabou por ser suspensa temporariamente por decisão do STJ. A alegação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que entrou com o pedido de liminar, foi uma possível presença de “ofensa aos dispositivos constitucionais que protegem a liberdade da atividade artística” (MORAES, 2007, p. 268).

Através do discurso, a ABERT fez com que seu interesse privado fosse transformado em interesse geral. Na verdade, a ABERT apresentou como censura um caso que, na verdade, seria de regulação. Essa diferença entre regulação e censura será mostrada no decorrer desse trabalho.

É possível verificar que quase nada do que está constitucionalmente previsto em relação aos princípios que devem ser respeitados pela programação de rádio e televisão viabilizou-se em lei. O tema da regionalização da programação, por exemplo, é objeto de projeto de lei em tramitação há mais de dez anos na Câmara dos Deputados⁶.

Como é possível perceber, devido ao fato de a lei mais importante de telecomunicações ter mais de cinquenta anos, e haver pouca ou quase nenhuma lei recente que regule a Constituição, fica difícil falar-se em uma estrutura jurídica da Comunicação. Tal contexto, evidencia-se a necessidade de um novo marco regulatório para as comunicações — tema a ser abordado, posteriormente.

⁶ Atualmente é o projeto 5995/13, que visa à regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal.

Em 1997, houve uma cisão entre telecomunicações e radiodifusão, sendo que o CBT passou apenas a regular este último, e as telecomunicações passaram a ser regulamentadas pela Lei Geral de Telecomunicações, a Lei 9472/97.

Com a necessidade de aporte de capitais privados para o setor de telecomunicações, foi identificada uma necessária mudança constitucional, efetuada através da Emenda 8 de 15 de maio de 1995.⁷ Assim, teve início uma fase de flexibilização das telecomunicações. Esta emenda autorizou a quebra do monopólio da Telebrás. Nessa fase, três leis tiveram repercussão: a Lei Mínima de Telecomunicações (Lei 9295 de 16/07/96), a qual autorizou a outorga de novas concessões do Serviço Móvel de Celular-SMC; a Lei de Concessões de Serviços Públicos em geral (Lei 8987/95), a ser aplicada no processo de outorga do SMC; e a Lei de TV a Cabo (Lei 8977/95), disciplinando a concessão desse serviço e esboçando a sua regulação (SUNDEFELD, 2007).

Em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República, transformou a SAR em MARE-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e nomeou como ministro Luís Carlos Bresser Pereira, o qual, para executar a reforma, viajou à Inglaterra, onde tomou contato com as primeiras formas dessa nova administração, a *new public management* (PEREIRA, 2001). Foi também nessa época que foram criadas as novas figuras da Administração Indireta, dotadas de um grau maior de autonomia, as agências reguladoras, de origem norte-americana, importadas para o Direito brasileiro. Dentro desse contexto, pela já citada Lei 9472/97, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações — ANATEL.

A partir da dicotomia entre administração burocrática e administração gerencial, foi possível construir o modelo de reforma. Os Estados modernos contam com três setores: o das atividades exclusivas do Estado, dentro do qual apenas se encontra o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais específicos, que apesar de não exclusivos, exigem forte financiamento do Estado; e, por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado (PEREIRA, 2001).

⁷ Mascarenhas, Rodrigo Tostes de Alencar. Introdução ao direito das telecomunicações. Disponível em http://download.rj.gov.br/documentos/10112/781176/DLFE-46951.pdf/Revista56Doutrina_pg_325_a_343.pdfPRECISA DE INFORMAÇÕES DO LIVRO

A ideia de administração gerencial apresenta o conceito de eficiência embutido, trazido por Christopher Pollit. Tal conceito consiste em quatro subconceitos: economicidade, eficiência menor, eficácia e efetividade, que podem ser resumidos na produção de melhores resultados de um modo mais eficaz e mais econômico. Essa é a ideia do *new management*, o indicado modelo inglês. O serviço de telecomunicações está contido no campo do serviço social, portanto, não se constitui necessariamente em serviço do Estado, podendo ser então privatizado.

Assim, com a reforma gerencial, iniciam-se as privatizações — incluindo-se as das telecomunicações. O Estado retirou-se completamente da operação deste mercado, instaurando imediatamente a competição nos vários serviços, e criando uma agência reguladora independente. A Lei Geral de Telecomunicações é o marco jurídico dessa nova fase (PEREIRA, 2001).

Essa Lei está dividida em quatro “livros”, sendo que o primeiro trata dos princípios fundamentais, o segundo do órgão regulador (ANATEL), o terceiro da organização dos serviços de telecomunicações, e o quarto e último da reestruturação e da desestatização das empresas federais de telecomunicações (PEREIRA, 2001).

Persiste, ainda, uma falha importante no tocante ao caráter da regulação de telecomunicações: a separação entre estas e o serviço de radiodifusão, e a existência de uma lei autônoma para os serviços de TV a Cabo, causa uma confusão para os setores, pois todos os meios de comunicação deveriam vir regulados em um mesmo diploma legislativo. Vale lembrar que isso poderia regular mais facilmente o novo contexto de parceria entre TV a Cabo e operadoras de celular.

Tudo comentado, enumerem-se, modo conciso, as leis que regulam o sistema de comunicações no Brasil, discutidas no transcorrer desta seção: Lei 4117/62, vigente há mais de cinquenta anos, data de uma época na qual 80% da população era rural e via televisão em preto e branco, sendo que hoje a maior parte da população do Brasil é urbana e assiste TV digital; a Lei 9472/97, que regula as telecomunicações e serviu para uma privatização de serviço público; e a Lei 8977/95, que regula o regime de TV a Cabo, o qual poderia ser regulado juntamente com o regime de TV aberta — mas não é.

2. A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

O direito de liberdade de expressão é decorrência da liberdade de pensamento, e é diferente do direito de comunicação social, já que a liberdade de expressão é por si só uma garantia ao direito de liberdade do pensamento, ao passo que a liberdade de comunicação é a liberdade de informação pelos meios específicos de comunicação social, de modo a pressupor sempre uma organização, uma instituição, ainda que haja, indiretamente, sempre uma pessoa individualmente considerada: um jornalista, um colaborador, etc. (ZISMAN, 2003).

A escolha pelos termos liberdade de expressão e comunicação se justifica, primeiramente, pelo fato de liberdade de expressão constituir um gênero e assim substituir os conceitos de liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de manifestação de opinião e liberdade da manifestação da consciência, que são espécies; assim, é possível empregar a frase liberdade de expressão para abranger as expressões de pensamento, de opinião, de consciência, de ideia, de crença ou de juízo de valor (FARIAS, 2004)

Convém, ainda, explicitar a diferença entre liberdade de expressão e de comunicação. A liberdade de expressão tem como objeto a manifestação de pensamentos, ideais, opiniões, crenças e juízos de valor. A liberdade de comunicação, por sua vez, tem como objeto a difusão de fatos ou notícias. Tal divisão corresponde ao que comumente é denominado por liberdade de opinar e liberdade de informar (ibid.)

Vale citar que existe uma diferença entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação. Enquanto a primeira significa somente a manifestação de uma opinião, ou juízo de conteúdo valorativo, a segunda reflete a comunicação sobre um fato, como por exemplo uma notícia (JUNIOR, 2008).

No entanto, apesar da diferença entre as expressões liberdade de expressão e liberdade de informação, é também evidente, também, a profunda conexão de ambas. Entre liberdade de informação, de opinião, de expressão, e até mesmo liberdade de imprensa, não existe nenhuma diferença substancial relativa aos seus

conteúdos. A conexão entre tais termos se deu de modo natural a partir da invenção da imprensa no século XV, pois esta passou a ser instrumento essencial de difusão de ideais, de transmissão de mensagens e de comunicação pública entre pessoas (ibid.).

A liberdade de expressão individual tende a adquirir uma dimensão social autêntica, à medida em que a imprensa simboliza o espaço por excelência do respeito aos direitos individuais, mas, simultaneamente o espaço político dos direitos coletivos. O ato expressivo individual, resultado de uma ação livre da vontade de expressão, de um processo comunicativo intersubjetivo, baseado na interação social, se confunde com o ato social, resultado do saber comum e do processo informativo, consequência da elaboração e propagação dos ideais democráticos da razão, do conhecimento, da crítica da alteridade (MARQUES, 2003).

Em tal contexto, a imprensa desempenha uma função pública como um direito político específico e responsabilidades sociais particulares, permitindo a fundação e o desenvolvimento de uma esfera política autônoma, um espaço deliberativo da soberania coletiva, calcado pelo princípio da tematização pública das questões políticas. Houve uma íntima articulação entre a palavra oral, a opinião de cada um, e a palavra escrita dos jornais, performatizando um processo quase homogêneo e simultâneo entre as etapas do processo comunicativo, de produção, recepção e efeitos (ibid.).

De acordo com Habermas (2011), a imprensa não podia deixar de se comprometer politicamente com o combate pela liberdade de opinião pública, pela publicidade e pela crítica enquanto princípios, pois a esfera pública não tinha adquirido um estatuto legal e estável. Por esfera pública deve se entender qualquer espaço de discussão que pode ser desde um espaço menos complexo como uma mesa de bar, ou um espaço mais complexo como uma ágora pública.

Ao mesmo tempo em que a liberdade de expressão é esvaziada de sua dimensão política de mobilização (resultado da sua prática argumentativa e comunicativa) em favor da dimensão normativa, a liberdade de informação como sub-dimensão é privilegiada pela liberdade de empresa, que por vezes se confunde com a própria liberdade de imprensa, sobretudo no mundo capitalista (ibid.).

Assim, é possível verificar que a comunicação Social está atrelada ao direito fundamental de liberdade de expressão e, conseqüentemente, ao direito ao Pluralismo⁸, já que não há, praticamente, juízos de valor unânimes sobre os mesmos fatos: cada um que expressa seu pensamento traz consigo uma carga de valores e ideias peculiares à sua história de vida, que inevitavelmente é variável de um indivíduo para outro. Assim, a Comunicação Social não tem a menor valia se não for seu intuito de promoção do pluralismo⁹.

A liberdade de expressão vista apenas como um direito negativo, portanto desacompanhada de uma finalidade pluralista nega-se a si mesma. Ademais, a liberdade de expressão como forma de busca ao pluralismo é essencial para a Democracia. Não pode haver democracia sem pluralismo, pois é neste regime político que existe espaço para distintas ideais e diversas concepções políticas, e é justamente assim que se forma um espaço aberto de debate, uma verdadeira ágora, na qual há oportunidade para todos se manifestarem. E, embora prevaleça a ideia majoritária, a ideia minoritária é resguardada e protegida, podendo vir a ser um dia majoritária.

A democracia pluralista demanda um certo consenso, mas tal consenso diz respeito apenas aos princípios ético-políticos-constitutivos. Desde que esses princípios, contudo possam apenas existir através de muitas interpretações diferentes e conflitantes, tal consenso está prestes a ser um “consenso-conflitual”. Por essa razão, uma democracia pluralista necessita oportunizar o dissenso e instituições através da qual ela possa se manifestar. Sua sobrevivência depende de identidades coletivas formadas em torno de posições claramente diferenciadas, assim como a possibilidade de escolha entre alternativas reais (MOUFFE, 2003).

⁸ A liberdade de expressão é um direito constitucional de Primeira Geração ou Primeira Dimensão, como preferem alguns doutrinadores. Isto é, é um direito que tem como princípio fundamental, como o próprio nome diz, a ideia de liberdade. Tal direito, em um primeiro momento, tem por base a omissão estatal, sobretudo no que diz respeito à censura. Assim, seria um direito negativo, ou seja, dependeria de uma abstenção do Poder Público para ser efetivado.

⁹ O pluralismo é um direito de quarta geração, e para ser efetivado necessita não só da garantia da liberdade de expressão, como também de uma ação positiva do Estado. Desse modo, a liberdade de expressão acaba por ter um viés positivo também, o que gera ao Estado uma obrigação de fazer. Caso contrário, o direito à liberdade de expressão pode se tornar um direito vazio de conteúdo, tendo como único objetivo divulgar a opinião daqueles que detêm o poder, que usarão de uma liberdade para construir uma opinião pública — uma única opinião a ser difundida e reproduzida pelos demais membros da sociedade. Com essa negação à pluralidade de opiniões, haverá até mesmo um direito que negue a própria liberdade de expressão.

Sem pluralismo haveria predomínio de apenas e uma ideia e uma concepção política, o que acarretaria em uma ditadura. Como uma das facetas da liberdade de expressão, há a liberdade de expressão jornalística ou liberdade de imprensa, instrumento que além de ser consagrado como direito fundamental, é essencial para a efetivação da pluralidade de ideais e de opiniões por meio da comunicação social. Aliás, atualmente, a comunicação social tem sido o modo mais usado para divulgação de informações e, por conseguinte, de formação de opinião. Isto posto, quanto mais plural for a comunicação social, mais plural e, conseqüentemente, mais democrática, será a sociedade.

Aqui deve ser dito que a Lei de Imprensa brasileira, que data de 1967, foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 130, justamente por não ser capaz de efetivar a liberdade de expressão pluralista, uma vez que foi elaborada em um período de acirrada censura. É também pelo motivo de não assegurar o pluralismo, que se deixou de exigir diploma de jornalista para exercer a respectiva função, uma vez que a liberdade de divulgar opiniões é um direito de qualquer cidadão.

No entanto, a revogação da Lei de Imprensa provocou um “vazio legislativo” no que diz respeito ao direito de resposta e as responsabilidades civil e penal da imprensa, o que inclusive pode desembocar em um abuso de direito por parte dos meios de comunicação.

Quanto ao direito de resposta, o STF garantiu a aplicabilidade do art 5º, V da Constituição Federal; no entanto, esta é de uma aplicação genérica, de modo que não pode ser justaposta da mesma forma aos mais distintos casos. Carece, portanto, de legislações infraconstitucionais.

No que diz respeito à responsabilidade civil da imprensa, em um primeiro momento, segundo o ministro Celso de Melo, o Judiciário deve levar em conta a proporcionalidade entre a liberdade de imprensa e outros valores constitucionalmente previstos, como a intimidade, a vida privada e a honra (BÔAVIAGEM, 2001).

No Direito Civil brasileiro a regra geral para se concretizar a responsabilidade civil é a culpa; assim, não bastam conduta, nexos de causalidade e dano para que haja o dever de indenizar. É necessário que a conduta seja culposa ou dolosa.

A Constituição Federal previu a fixação de dano moral no caso de violação à imagem, vida privada, intimidade ou honra das pessoas, bem como o acumulou com o direito de resposta proporcional ao agravo. No entanto, a Constituição não assegurou a plena e irrestrita autonomia do dano moral. Sendo que se tornou indispensável um diploma infraconstitucional, no caso representado pelo Código Civil, que assegurasse e conferisse aplicabilidade aos casos de dano moral, e este prevê que a regra da responsabilidade civil é a culpa. Sendo assim, a culpa só será dispensável nos casos de responsabilidade civil objetiva, que devem ser expressamente previstos em lei (ibid.).

Assim, mediante a ausência de lei específica, a responsabilidade civil da imprensa passa a ser regulada pela norma geral, o Código Civil Brasileiro de 2002, conforme decisão do STJ:

- Com o julgamento da ADPF 130, pelo STF, restou estabelecida a não recepção da Lei de Imprensa pelo atual panorama constitucional. Dada a impossibilidade de modulação de efeitos de decisões de não-recepção, consoante precedentes do STF, a Lei de Imprensa deve ser considerada inválida desde a promulgação da CF/88.

- O direito constitucional de resposta, antes previsto na Lei de Imprensa, continua passível de proteção jurídica, contudo, não mais nos termos em que era previsto na lei não-recepcionada. Para amparar tal direito, os Tribunais deverão se valer da regra da analogia, invocando o art. 14 do Pacto de San José da Costa Rica e o art. 58 da Lei 9.504/97.

- A Lei de Imprensa previa a possibilidade de se determinar a publicação das sentenças cíveis e criminais proferidas em causas nas quais se discutissem ofensas perpetradas pela imprensa, no mesmo veículo de comunicação em que a ofensa tivesse sido veiculada. Esse direito não se confunde com o direito de resposta, de modo que ele não encontra fundamento direto na Constituição Federal. A sobrevivência do direito à publicação da sentença, portanto, deve ser apreciada com os olhos voltados à legislação civil.

- O princípio da reparação integral do dano não tem alcance suficiente para abranger o direito à publicação da sentença cível ou criminal.

No caso da responsabilidade penal da lei de imprensa, que geralmente é concomitante à responsabilidade civil, uma vez que na conduta, há ferimento de um bem jurídico que é a honra, tanto subjetiva como objetiva, há divergências quanto à aplicação do Código Penal.

O Código Penal previu aos crimes contra honra (calúnia, difamação e injúria) pena de no máximo dois anos, um ano e seis meses de detenção, respectivamente, e três anos para o caso de injúria com preconceito. Enquanto o prazo prescricional em abstrato para calúnia e difamação é de quatro anos, e para injúria é de dois anos. Por sua vez, a revogada Lei de Imprensa previa para os mesmos crimes três anos, 18 meses e um ano de detenção, e a prescrição era de dois anos, contados a partir “da data da publicação ou transmissão incriminada, e a condenação, no caso no dobro do prazo em que foi fixada” (art.41).

A Lei de Imprensa era, assim, mais rígida no caso da fixação de penas, mas era mais benéfica no caso do prazo prescricional. O que torna difícil a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica. E, deve ser lembrado que, ao Judiciário, é vedada a combinação de leis — o que acarreta um verdadeiro “limbo jurídico”.

Vale aqui discorrer sobre a vedação ao anonimato. Este foi primeiramente previsto na Constituição Federal de 1891, primeira constituição republicana. Durante o império, os jornais eram apócrifos. Tal vedação apareceu em todas as constituições posteriores com exceção das ditatoriais de 1967 e 1969 (CAPANEMA, s.d). É graças a esse princípio fundamental que se pode questionar a responsabilidade seja civil ou penal da imprensa.

O filósofo alemão Hegel (apud. BAVARESCO, 2009) define a liberdade como o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Embora ele não enxergue a liberdade de imprensa como a simples liberdade de dizer e escrever o que se quer, pois assim, o indivíduo permaneceria em um nível arbitrário e despótico. A liberdade constitui o elemento essencial da comunicação pública em todos os casos. Assim, por exemplo, se a expressão de uma opinião é subjetiva e, por vezes arbitrária, é de sua própria essência que essa liberdade não seja suprimida em nenhum caso, pois é um direito subjetivo do indivíduo, mas objetivo do Estado.

Em um primeiro momento, Hegel é partidário da liberdade de comunicação pública, formada pelo exercício da palavra e da imprensa. Para que ela se realize, faz-se necessária a existência de garantias diretas e indiretas. As garantias diretas têm por fundamento o fato de que a expressão livre da opinião é, em si, um direito objetivo do Estado. As garantias indiretas, por sua vez, funcionam como uma espécie de autorregulação da comunicação livre, fundada sobre a sabedoria da constituição, a estabilidade do governo e a publicidade dos debates das assembleias dos estados. Tais debates tratariam sobre o bem comum, ou seja, o interesse do Estado. Assim, para Hegel, a opinião pública não seria uma forma de dominação, nem de imposição de poder; mas sim uma forma de busca pelo bem comum. Seria, pois, algo análogo à Teoria de Liberdade de expressão, como busca pela verdade, tomando-se a verdade pelo bem comum.

Nesse caso, é perceptível que para haver uma opinião pública esclarecedora, que visasse aos interesses do Estado, seria essencial a participação dos indivíduos, uma vez que tudo se realizaria em debate público. Nesta circunstância, a condição de cidadão seria essencial. Com base nisso, podemos afirmar que não haveria opinião pública sem cidadania, no sentido de participação sobre os assuntos relativos ao interesse do Estado, pois esse representaria de fato o bem comum, não sendo apenas uma forma política pré-determinada e imutável. Por isso que, efetivamente, o fato de ser cidadão altera o conteúdo do Estado, através da participação.

Ser cidadão significa poder participar da vida política da Nação, o que vai muito além de portar um simples título de eleitor, pois a verdadeira participação pode perfeitamente ocorrer sem o último. Dessa maneira, é perfeitamente possível um estrangeiro participar da vida política do país em que vive, mesmo que não seja seu país de origem; o mesmo é possível ao adolescente e, até mesmo, ao preso com os direitos políticos suspensos. Ser cidadão significa algo muito maior do que ser eleitor. A atuação do eleitor se restringe ao voto em um determinado período eleitoral; ele não age, necessariamente, de modo ativo da vida política, não questiona, não apresenta novas propostas como cidadão, cuja participação política faz parte de seu cotidiano e, de certo modo, acaba por fazer a diferença na esfera pública.

Esse conceito ganha vida, especialmente, em uma sociedade Democrática, pois Democracia pressupõe participação. Para efetivamente participar, deve ser possível ao cidadão expor suas ideias, não apenas através do voto, mas também de um modo direto. Daí, deve ser levado em consideração que em uma Democracia direta é maior a participação efetiva do cidadão, pois esta se aproxima e muito de uma democracia deliberativa. Em uma Democracia semidireta, essa participação se reduz, e é quase inexistente em uma Democracia indireta, na qual a deliberação é ínfima. Tal forma de democracia se aproxima do modelo liberal, que se restringe à representação política. E, quanto mais deliberativa uma democracia, ou seja, quanto mais participação ela garante ao cidadão, menor é a interferência dos meios de comunicação, pois aquele não precisa destes meios para intermediar suas necessidades junto ao Estado.

Para participar, é preciso ter acesso a outros direitos. Assim, em outros termos, ser cidadão de um Estado Democrático significa ter acesso pleno a todos os direitos individuais e políticos, sociais e econômicos que assegurem uma vida digna ao ser-humano em sua relação com a comunidade e com a sociedade. Existe, assim, uma relação simbiótica entre cidadania e direitos humanos. Isto é, para participar da vida política é preciso ser detentor de outros direitos fundamentais, que possam de alguma forma resguardar essa participação.

No Brasil, a democratização do espaço político pelos setores populares se deu de forma muito lenta, no decorrer do século XX, porque tratava-se de incluir os tradicionalmente excluídos. Assim, pouco era possível falar em participação da população nos negócios da vida política. Ajuda importante foi prestada pelos imigrantes europeus que, vindo originariamente para oferecer braços à lavoura, se reuniam em torno da nascente indústria, principalmente a de São Paulo, e passaram a lutar por direitos que a maioria dos brasileiros sequer tinha noção que poderia exigir. O movimento operário, primeiramente liderado pelos anarquistas e depois pelos comunistas, lutou por melhores condições de trabalho, com limitação de jornada, fim do trabalho infantil, direito a descanso remunerado (BARBOSA, 2010).

Através de uma análise grosseira, seria possível dizer que o Brasil é um país de imprensa livre, sociedade civil dinâmica e plena liberdade de expressão. Porém, fazendo-se uma análise mais minuciosa do caso, é possível verificar que tal

afirmação não procede. Por ser um país de imprensa concentrada com formação de oligopólio, não há como se falar em liberdade de imprensa ou plena liberdade de expressão, capaz de produzir opinião pública diversificada. A opinião pública no Brasil, na verdade, não é pública, pois é uma opinião adotada e difundida, de modo majoritário, pelos meios privados. É como se ocorresse uma privatização da opinião pública.

Assim, tal opinião, que deveria ser formada pela maioria dos cidadãos, sempre tendo em vista o interesse público, acaba por se tornar a opinião do empresariado, por isso privada, e se publiciza somente por sua ampla difusão. Eis aqui o motivo de a opinião pública servir como forma de controle social: ela é difundida como sendo a opinião correta, aquela que deve ser adotada por todos, mas na verdade é a opinião dos controladores dos meios de comunicação; é, em realidade, uma opinião fabricada e comprometida com interesses mercadológicos.

Ademais, sua adoção pela população ocorre de forma automática, sem passar por um “filtro crítico”. Sendo assim, a própria liberdade de expressão passa de um direito fundamental a um meio de controle, sustentado pela comunicação social a serviço de poucos, a ponto de lesar fervorosamente outro direito fundamental, o direito ao pluralismo, que requer ampla diversidade de opiniões — e isso só é possível através de meios de comunicação efetivamente livres.

A opinião pública é, assim, O resultado da manipulação, que caracteriza o jornalismo brasileiro nos dias atuais. O principal resultado dessa manipulação é que os órgãos de imprensa não refletem a realidade. Ou seja, embora exista uma relação com a realidade, esta é distorcida. Desse modo, a sociedade é diariamente posta diante de uma versão dos fatos artificialmente criada pela imprensa, e que se contradiz, se contrapõe, e frequentemente se superpõe e domina a realidade real que o povo vive e conhece. O público, fragmentado no leitor ou no telespectador individual, só percebe a contradição esta quando se reporta à infinitesimal parcela de realidade da qual ele é protagonista, testemunha ou agente direto, e que então é capaz de distinguir por conta própria; mas grande parte da realidade é captada por meio de imagem artificial e irreal criada pela imprensa — a considerável fração que a audiência aprende indiretamente (ABRAMO, 2003).

Uma das formas de manipulação, que distorce a realidade e reflete na formação da opinião pública, é a dedicação de grande parte dos telejornais e noticiários a casos de crimes, como roubo, sequestro e homicídio, como se eles tivessem surgido do nada, repentinamente. A população, assim, passa a se sentir ameaçada e amedrontada porque recebe uma enxurrada de notícias sobre esses assuntos, embora não saiba de fato como tais crimes ocorram, quais as suas verdadeiras causas e a origem disso tudo. Além disso, o público não leva em consideração o fato de a mídia ser cada vez mais sensacionalista, de modo a precisar gerar uma reação de medo e pavor das pessoas, é até uma forma maniqueísta de dividir o mundo, de modo a transformá-lo em uma imensa telenovela rocambolesca, na qual há os “do bem” e os “do mal”. Isso é uma consequência da sociedade de espetáculo (Cf. DEBORD, 2007).

A opinião pública é hoje um meio de controle social, mas sua função deveria ser a de pressionar os poderes legítimos e, desta forma, transmitir a eles o descontentamento ou a reprovação em relação a tal ou qual medida. Ou seja, para a opinião pública ser uma aliada da Democracia, é necessário, antes de tudo, uma sociedade civil bem articulada, capaz de fazer valer seus interesses, o que não ocorre no Brasil — pelo menos no setor das Comunicações. É conveniente, entretanto, explicitar aqui o conceito de esfera pública para o filósofo alemão Jürgen Habermas.

Para Habermas (2011), a opinião pública é a construção da reunião de um público, formado por pessoas privadas, em um espaço deliberativo, que com base no melhor argumento e fora da influência do poder político e econômico, chegam a melhor conclusão. Seguindo esse raciocínio, de modo geral, é acertada a crítica que se faz a um processo de superficialização da política e do debate político; à inconsistência do que tem sido chamado de opinião pública; aos métodos quantitativos e qualificativos de apreensão desta opinião; à burocratização e mercantilização crescente do espaço público; à manipulação e ao papel que a mídia e o marketing exercem nesse sentido.

Desse modo, para Habermas, a opinião pública é resultado de uma deliberação pública, construída com base no melhor argumento, ou seja, é consequência de um processo democrático — e não um meio de manipulação.

Porém, atualmente a opinião pública vem assumindo cada vez mais a roupagem de colonização do mundo da vida e da esfera pública. Assim, a esfera pública, dominada pelos meios de comunicação de massa, é infiltrada pelo poder, tornando-se cenário de manipulação por busca da legitimidade (LUBENOW, 2007).

Se no século XVIII, durante o Iluminismo, a opinião pública era, ao menos na teoria, dada na forma de debate racional crítico, no século XX, revelou-se como força manipuladora da própria política (ibid.). Isso representa uma degradação da esfera pública, um atrofiamento, no qual a opinião pública deixou de ser medida como padrão de legitimidade para se transformar em um agregado de opiniões pessoais pesquisadas (ibid.).

Ademais, vale a pena dizer que Poder Midiático não é fiscalizado por nenhum outro poder, como se dá a fiscalização entre os três poderes da República; portanto é possível afirmar que o poder exercido pelos meios de comunicação sociais não é um poder democrático — a única forma de democratizá-lo seria através de um controle da sociedade civil, peça chave para o bom funcionamento da democracia (MORAES, 2013)

Outra forma de manipulação da opinião pública, como forma de controle, é o discurso do ódio, o qual, muitas vezes, não aparece explícito, mas sim de forma subliminar, através da ditadura dos padrões, do que deve ser social e politicamente aceito. Tal forma de discurso nega a ideia de igualdade, ao propagar inferioridade. Recusa, portanto, o próprio ideário de democracia, e por fim é responsável pela precariedade da cidadania, pois os cidadãos deixam de participar de modo equivalente da *res pública*, uma vez que o peso da participação de uns passa a ser maior do que de outros, daqueles que foram inferiorizados.

No caso do Brasil, já houve um estreitamento da cidadania como forma de participação, através da apropriação dos meios de comunicação de massa por grupos particulares, ocorrendo aí uma “privatania”. Ou seja, são os meios privados que fazem a ligação cidadão-Estado. Sobre o assunto, o sociólogo Otávio Ianni, em fala específica sobre a televisão, assim comentou:

O príncipe eletrônico é o arquiteto da ágora eletrônica, na qual todos estão representados, refletidos, defletidos ou desfigurados, sem o risco da convivência, nem da experiência. Aí as entidades, alteridades e diversidades não precisam desdobrar-se em desigualdades, tensões,

contradições, transformações. Aí, tudo se espetaculariza e estetiza, de modo a recriar, dissolver, acentuar e transfigurar tudo o que pode ser inquietante, problemático, aflitivo (IANNI, 2000, p.69).

Pela leitura desse trecho se percebe que o “príncipe eletrônico” neutraliza a complexidade do espaço público. Quanto menos conflito, menor a complexidade e, conseqüentemente, menos participação ativa — e, por fim, menos cidadania, pois os conflitos são os alicerces da vida cidadã¹⁰. É esse o “circo romano” pós-moderno, o espetáculo político televisionado.

O próprio direito à diferença e ao pluralismo se origina dos conflitos; decorre da dimensão de cidadania no que diz respeito aos direitos políticos da concepção de MARSHALL. Para este, há um tripé que sustenta a cidadania, que é formado pelos direitos individuais, direitos políticos e direitos sociais nessa ordem¹¹.

Os meios de comunicação contemporâneos propagam a ideia de que o verdadeiro cidadão não é aquele que tem os direitos individuais supridos, exerce os direitos políticos e é capaz de lutar pelos direitos sociais, mas sim aquele que se rende a um discurso persuasivo, seja o de uma propaganda, seja o de um debate político televisionado. Eis aí a figura do cidadão-consumidor, aquele que pode consumir tanto um produto como um discurso pronto isento de reflexões; a ele, cabe apenas decidir o que lhe deixa satisfeito¹².

A concepção de cidadania do povo brasileiro não se alterou muito do Império para os dias atuais: se antes cidadão era quem possuía escravos, os quais eram considerados coisas, hoje o termo se refere a quem tem um produto ou uma opinião

¹⁰ “No âmbito da ‘democracia eletrônica’, dissolvem-se as fronteiras entre o público e o privado, o mercado e a cultura, o cidadão e o consumidor, o povo e a multidão. Aí o programa televisivo de debate e informação política tende a organizar-se nos moldes do programa de entretenimento. Aos poucos, a política, o partido, a opinião pública, o debate sobre problemas da realidade nacional e mundial, as possibilidades de opções dos eleitores e controvérsia sobre planos alternativos de governo, tudo isso tende a basear-se nas linguagens, recursos técnicos, teatralidade e encenação desenvolvidos pelos programas de entretenimento. São programas multimídia, coloridos, sonoros, recheados de surpresas, movimentados, combinando assuntos diversos e díspares, alternando locução, diálogo, comportamento, autoajuda, conjuntos musicais, cantores etc. Esse é o clima no qual a política tem sido levada a inserir-se, como espetáculo semelhante a espetáculo dentro do espetáculo”(IANNI, 2000, p. 67-68).

¹¹ José Murilo de Carvalho entende que na evolução da cidadania brasileira, os direitos sociais surgiram primeiro, que os direitos políticos e sociais, sendo que deveria ser o contrário. Além do que, devido ao Regime Militar, a história da nossa cidadania foi marcada por retrocessos.

¹² “Parece importante atentar para o fato de que, nas sociedades, o discurso persuasivo cada vez mais trabalha na perspectiva do conceito, seja da notícia, do produto, da ideia. Assim, para muitos autores, a perspectiva republicana do cidadão está derivando progressivamente para a visão contemporânea do consumidor” (CITELLI, A. O, 2008).

formada. Há uma inversão: ser cidadão não é participar; é ter, possuir algo que o faça cidadão, ou melhor, consumidor.

[...] uma zona propícia para comprovar que o senso comum não coincide com o bom senso é o consumo. Na linguagem corriqueira, consumir costuma ser associado a gastos inúteis e compulsões irracionais. Essa desqualificação moral e intelectual se apoia em outros lugares-comuns sobre a onipotência dos meios de massa, que incitariam as massas a se lançarem irrefletidamente sobre os bens (CANCLINI, 2001).

De certa forma, é por meio do consumo que o indivíduo se sente parte de um grupo, de um segmento social, pois acredita “participar de algo”.

Consumir é participar de um cenário de disputas por aquilo que a sociedade produz e pelos modos de usá-lo. A importância que as demandas pelo aumento do consumo e pelo salário indireto adquirem nos conflitos sindicais e a reflexão crítica desenvolvida pelos agrupamentos de consumidores são evidências de como o consumo é pensado desde os setores populares. Se alguma vez esta questão foi território de decisões mais ou menos unilaterais, hoje é um espaço de interação, no qual os produtores e emissores não só devem seduzir os destinatários, mas também justificar-se racionalmente (CANCLINI, 2001).

Essa substituição do ser pelo ter é a marca registrada da cidadania brasileira amparada pela mídia, e que faz do cidadão um verdadeiro consumidor — aquele que pode ter, que pode escolher o que consumir — e não aquele que participa. É a própria substituição da essência pela aparência (DEBORD, 1997): não precisa ser, basta parecer ser; e para tanto, faz-se necessário o consumo, que é um símbolo de poder, o poder econômico.

Uma forma de contrariar essa lógica de mercado — e fazer o cidadão mais participativo no campo da comunicação — seria o controle social ou *accountability*. Este pode ser assim entendido: através da eleição de representantes escolhidos democraticamente, consegue-se acompanhar, verificar e avaliar se as políticas públicas de comunicação, sejam elas providas de concessão ou não, estão cumprindo as normas definidas na Constituição e nas leis. Essa prática vai muito além da transparência, pois envolve uma “necessidade de proteger os cidadãos da má conduta burocrática” (HASWANI, 2013, p.71). Isso seria essencial em um processo de renovação das concessões, hoje realizado de forma totalmente obscura à população.

Infelizmente, o *accountability* — por razões óbvias — foi boicotado por importantes setores do governo e empresários. Em um país com forte Estado patrimonialista, como é o caso do Brasil, caracterizado por uma ínfima responsabilidade do Poder Público, a adoção desse método se torna mais difícil, embora ele esteja previsto na Constituição Federal de 1988, e venha sendo usado nas áreas de saúde e educação (LIMA, 2010).

As teorias centradas na ideia de *accountability* surgem do inconformismo diante das teorias da autorização, de modo que procuram tornar mais exigente o conceito de representação, ao denunciar as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzir a necessidade de controles e sanções contínuas sobre os representantes (LAVALLE; VERA, 2011). Seria, assim, uma forma de exigir prestação de contas dos representantes, de modo a declará-los responsáveis. Para tanto, se precisaria estabelecer qual agente teria reconhecimento e poder para a função de “compelir ao exercício do *accountability*” (ibid., p. 80), de maneira a declarar alguém responsável: “um cliente, um eleitor, um burocrata de nível mais elevado, um legislador, um tribunal” (ibid.).

Para a efetivação do *accountability*, é necessário credibilidade, legitimidade e autonomia dos controladores do Estado e de seus governos, o que não existe no Brasil, haja vista que os órgãos controladores são compostos de membros nomeados, em sua maior parte, por políticos. Assim não há uma independência, uma distância entre órgão controlador e órgão controlado. Ao invés disso, há uma interdependência entre ambos — e, raramente, há em algum órgão controlador um representante da sociedade civil, sendo que há vários representantes do Estado.

O *accountability* ocorre quando a transparência, a exposição das ações estatais permite o controle e a intervenção da sociedade nessas ações (LAVALLE; VERA, 2011). Desse modo, embora *accountability* não se confunda com transparência, esta é essencial para a sua concretização. Em termos habermasianos, vale dizer que um dos problemas da concretização do *accountability* reside na linguagem. É difícil, para o cidadão comum, acostumado com a espontaneidade do mundo da vida, identificar a complexidade da linguagem do sistema político recheada de termos técnicos. Isso acarreta problemas de

comunicação, o que torna impossível qualquer meio de controle social por parte da população.

Além do *accountability*, há outro meio de controle social dos meios de comunicação; o *advocacy*, que significa mobilização social, e ainda não goza de tradução literal para o português. Trata-se de uma estratégia de convocatória e construção de propósitos comuns, que visa produzir significado e sentido em assuntos compartilhados de interesse coletivo (LOPES, 2011).

Advocacy tem origem na palavra *advocare*, do latim, quem tem por significado ajudar alguém em necessidade. Em inglês, é proveniente do verbo *to advocate*. Assim, em português, *advocacy* pode ser definido como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, pois *advocacy* denota iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de conferir maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público, e assim influenciar políticas que visem a transformação da sociedade (LIBARDONI, 2008).

A noção de *advocacy* inclui compromisso com uma posição, embora não se confunda com o partidarismo cego. Os *advocates* são, assim, “defensores apaixonados e inteligentes, mas preparados para entender as razões alheias”. O conflito de interesses é admitido, porém está controlado pelo distanciamento que os representantes são capazes de guardar em relação às posições que advogam. Tal distanciamento é o espaço para que a ação possa se fazer presente na arena política (MIGUEL, 2011)

É através do *advocacy* que a sociedade se mobiliza para intervir na tomada de decisões que beneficiem grupos sociais ou, inclusive, para convocações com o objetivo de ressarcir alguém que tenha sido afetado por um evento catastrófico, ou sofra em razão de alguma vulnerabilidade como ator social. O *advocacy* representa sempre um grupo, pois não é instrumento para resolver problemas gerados na esfera do interesse privado ou particular (LOPEZ, 2011). É o caso, por exemplo, de um conjunto de pessoas vítima de perseguição e preconceito.

Conforme se percebe a partir das noções de *accountability* e *advocacy*, há meios sociais para se controlar a mídia, sendo que esta não precisa ficar apenas a

mercê do controle estatal. Mas como pensar, no Brasil, um controle social da mídia, se sequer o Capítulo constitucional da Comunicação social foi regulamentado pelo Congresso Nacional? A questão é complicada e, diretamente, relacionada a uma outra, talvez mais dura: de que adiantou, pensando-se em fins democráticos, a atual Constituição tirar das mãos do Executivo a tarefa de concessão dos meios de comunicação? Para se falar de participação, é preciso simultaneamente pensar em identidade e alteridade. Através desta última consegue-se formar a primeira, e assim garantir uma ação democrática, de modo que o povo possa sentir-se representado ao ver seus interesses identificados pelos meios de comunicação. Existe alteridade onde há divergências, conflitos, pluralismo, e só assim, através do processo de comunicação em um espaço público complexo, é que se descobre uma identidade. Quanto mais pluralista um país, mais identidade este tem.

O que acontece hoje, no entanto, é que o cidadão participativo é um ator cada vez menos presente na sociedade, sendo substituído, tal qual já discutido, pelo consumidor — e este último é mais facilmente manipulável pela mídia, pois compra uma informação ou uma ideia, é alguém com opinião formada, não sendo detentor de uma identidade consolidada; assim pouco pode contribuir para a formação do pluralismo. “O sujeito real da democracia contemporânea não é, infelizmente, o cidadão participativo, mas o consumidor apático, que no intervalo, entre a novela e o filme enlatado, assiste no jornal da TV as notícias sobre o último escândalo político” (SARMENTO, 2007).

Dentro desse contexto de pluralismo precário, a mídia assumiu um grande poder na fixação das agendas de discussão social, na seleção e apresentação dos pontos de vista que serão ouvidos sobre esses temas, e na própria realização de escolhas por cada indivíduo (SARMENTO, 2007). Sob esse prisma, a opinião pública tornou-se opinião publicada, aquela que não reflete a identidade nacional, mas demonstra a existência de um povo sem identidade. E, desse modo, a imprensa se torna o quarto poder (ibid.).

O pluralismo é, também, um meio essencial para o respeito à diversidade, e conseqüentemente para a tolerância; por isto, pode ser também um modo eficaz para dissolver conflitos, conseguindo, inclusive, substituir a justiça formal. Além disso, o pluralismo das fontes de informações poderá resultar na melhor qualidade

da comunicação social. Vale dizer que um grande desafio para a constituição de uma comunicação social realmente democrática é, hoje, a tendência de concentração da propriedade do *mass media* em poucas empresas comerciais, e o conseqüente risco de homogeneização das ideias, das notícias, das reportagens e dos programas divulgados (FARIAS, 2004). Assim, é possível concluir que, sem o pluralismo, a tendência é a crescente concentração dos meios de comunicação — o que constitui verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito.

Tal concentração midiática não corresponde exatamente a uma patologia do sistema; pode, tão somente, representar o resultado da política de maximização dos lucros em uma economia de mercado, à qual as empresas às vezes são forçadas a aderir, notadamente quando as fontes de financiamento se encontram limitadas, e a entrada de novos atores torna-se necessária (MARTINES, 2008, p.13). Essa ausência de pluralismo também se manifesta no âmbito econômico, que desemboca na concentração abusiva dos meios de comunicação.

Essa situação é o oposto da ideal: quanto mais plural for o mercado comunicativo, mais ampla e menos concentrada será a esfera pública, e menor será o poder individual dos titulares dos veículos comunicacionais, existindo a diminuição dos abusos contra a opinião pública (SARMENTO, 2007).

No Brasil, a concentração da propriedade da indústria midiática é assustadoramente desigual, embora esse seja um fenômeno do capitalismo global, principalmente no caso da televisão, quando considerado o sistema de rede, no qual um conjunto de emissoras distribui um mesmo conteúdo, programado majoritariamente por um único centro. Dessa forma, o importante papel da TV na formação cultural, na disseminação de dados em geral, e na construção da realidade é, portanto, exercido por um pequeno e poderoso grupo, sem qualquer participação efetiva da população (BRITTOS; COLLAR, 2008).

Em um sistema no qual a informação é mercadoria, ou seja, os donos dos meios comunicação fazem divulgações de fatos em troca do lucro, ocorre uma fragilidade do pluralismo e, portanto, do regime Democrático — este cede lugar a um regime de mercado.

Recebem-se informações, das quais se desconhece a veracidade; sabe-se que elas, as informações, vêm de um senhor, cuja identidade é ignorada. A

necessidade informacional, todavia, leva à crença falaciosa de que a divulgação da informação, *per se*, já é suficiente para consolidar a democracia.

Por enquanto, gostaria somente de entender como tantos homens, tantos burgos, tantas cidades e tantas nações suportam às vezes um tirano só, que não tem mais poder que o que lhe dão, que só pode prejudicá-los enquanto quiserem suportá-lo e que só podem fazer-lhes mal se eles preferirem tolerá-lo a contradizê-lo. Coisa realmente admirável, porém tão comum, que deve causar mais lástima que espanto, ver um milhão de homens servir miseravelmente e dobrar a cabeça sob o jugo, não que sejam obrigados a isso por uma força que se imponha, mas porque ficam fascinados e por assim dizer enfeitiçados somente pelo nome de um, que não deveriam temer, pois ele é um só, nem amar, pois ele é desumano e cruel com todos (BOÉTIE, 2009, p.32).

Em temas que envolvem questionamentos políticos econômicos e sociais, a grande imprensa tende a pender para o lado mais conservador, seja para proteger os interesses de seus titulares, integrantes de uma elite, seja para evitar conflitos com anunciantes que sustentam seu posicionamento (SARMENTO, 2007).

No Brasil, a sociedade tem um papel de espectadora no que diz respeito a participação nos processos de comunicação. O cenário atual é dominado pelas concessões públicas de rádio e TV, pelas corporações que pouco se preocupam com o interesse público, fechando-se no negócio dos grandes oligopólios. A sociedade civil do país, de modo geral, é fraca, e isso de certa forma reflete-se no processo de comunicação. Há pouquíssimas organizações ideológicas que reivindicam participação no cenário nacional (FILHO; DUARTE, 2008).

A comunicação não importa apenas como forma de divulgação de luta, mas interfere na maneira como cada movimento se organiza e gera valores que remetem ao conceito de “emergência”, que é a organização de processos de forma adaptativa de baixo para cima. Existe, inclusive, uma novidade trazida pela noção de emergência: o vislumbamento da participação de pessoas em grupos, organizações e movimentos de forma suficientemente consistente para se contrapor ao poder de cima para baixo, impregnado nos meios tradicionais. Na perspectiva da emergência, se permite incrementar, em relação à parte político-ideológica, a apropriação de um modelo formal de comunicação, no qual seja possível evidenciar as questões de um sistema restritivo — tal como o da comunicação no Brasil — a partir da afirmação e

reivindicação de outro capaz de fomentar atividades alternativas e influentes no processo regulatório, visando sua transformação (SARMENTO, 2007).

O oligopólio da comunicação brasileiro é reflexo de sua relação com o poder, cujas origens remontam ao nascimento da radiodifusão, em 1923, quando não houve debates capazes de integrar a sociedade no processo decisório que levou à adoção, pelo país, de um sistema privado como o norte-americano. Entre 1937 e 1945, as estações radiodifusoras foram alicerce de um regime populista. Apenas em 1962 foi implementada a regulamentação de um sistema de radiodifusão e telecomunicações, apropriados e oficialmente instrumentalizados com o advento do regime militar. Com a Ditadura, o sistema de comunicação brasileiro se mantém como base do poder estabelecido, quando deveria ser a sociedade civil a refletida nos meios de comunicação — e deles apropriar-se —, e não o Estado ou o poder econômico. Apesar disso, no Brasil, a sociedade civil é comumente vista como algo bom, porque se opõe aos militares (ibid.).

Um fator relacionado à menor participação do cidadão, componente da sociedade civil, é a supervalorização da técnica e de seus argumentos como algo indispensável para decisões políticas — técnica essa que é herança do positivismo, o qual cultua a tecnocracia ao invés das decisões populares. A sociedade civil está, logo, à margem das decisões, o que não deveria acontecer em sociedades complexas, pois quanto mais complexa uma sociedade maior participação deve haver do cidadão — e menos da técnica: esta é instrumento para um regime ditatorial, e não democrático e popular.

Vale aqui explicitar o conceito de sociedade civil, a partir da perspectiva do filósofo alemão Jürgen Habermas (2011). O núcleo institucional da sociedade civil é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil é composta de movimentos, organizações e associações que captam os ecos dos problemas sociais, os quais ressoam nas esferas privadas, os condensa, e os transfere a seguir para a esfera pública política. Esse núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro da esfera pública (ibid.).

Assim, sociedade civil seria o próprio mundo da vida institucionalizado. Por mundo da vida deve se entender o conjunto de relações espontâneas não sujeitas à hierarquia ou funcionalidade. Em oposição ao mundo da vida, há os sistemas político e econômico; estes sim possuem relações sujeitas à hierarquia e funcionalidade.

No Brasil, a mídia é dominada pelos sistemas político e econômico, devido a seu forte poder social. A sociedade civil, por sua vez, permanece enfraquecida. O poder social, dada à sua própria natureza, é desigual, de tal forma que os sistemas e o mundo da vida não detêm a mesma capacidade de pressionar o Estado em prol de seus interesses. O poder comunicativo é aquele gerado no âmbito da própria sociedade civil, quando esta consegue resultado na defesa de seus interesses. Assim, este poder pode ou não ser gerado.

A sociedade civil deveria, portanto, pressionar o poder econômico e a mídia para conseguir a democratização dos meios de comunicação. Aí, sim, haveria de se falar em um poder comunicativo propriamente dito. No entanto, a sociedade civil brasileira tem se mostrado precária e pouco eficaz no campo das comunicações. Ademais, embora haja entidades e movimentos sociais lutando pela democratização das comunicações, através da aprovação de um novo marco regulatório, esse assunto, de uma maneira geral, pouco interessa à população brasileira, a ponto de ela não ter a força necessária para pressionar o Estado e a própria mídia para obter a respectiva democratização. Além disso, o próprio avanço dos sistemas político e econômico sobre o mundo da vida impede uma maior organização deste último.

Apesar de a mídia brasileira ser uma aliada dos sistemas, ela pode vir a associar-se ao mundo da vida, caso haja um forte poder comunicativo, capaz de se contrapor efetivamente ao poder social. No contexto da liberdade de expressão é inquestionável o papel da imprensa, função potencializada pela tarefa que ela usufrui nas sociedades democráticas. Esse poder concentrado em poucas mãos pode cercear o direito da maioria da população para se expressar, ou poderia influencia-la de forma insalubre ao exercício da democracia — além de poder criar problemas de governabilidade, na medida em que contradissesse a vontade social contida nas políticas públicas (SARAIVA, 2008).

Por isso, existe o poder legalmente concedido para regular os meios de comunicação de massa em geral. Tal regulação deve ser feita em prol do interesse público, e não em prol de interesses políticos de curto prazo, principalmente quando favorecem grupos particulares (ibid.). As exigências regulatórias citadas criam outro problema: assegurar, de um lado, o equilíbrio justo entre o interesse social, os direitos do cidadão, as exigências constitucionais e legais, e do outro, os interesses particulares engajados nas operações de empresas de mídia. Daí, estabelece-se o impasse Regulação vs. Liberdade de Mercado; ou seja, interesse público social vs. interesse privado econômico (ibid.).

O verdadeiro espaço público deliberativo da modernidade é aquele oferecido pelos meios de comunicação de massa. São seus controladores que decidem pela divulgação ou não das ideias discutidas no ambiente político. Assim, quem tem o poder econômico passa indiretamente a ter o poder político, uma vez que decide pela divulgação ou não do debate político, e passa assim a manipular informações e usá-las em seu favor.

Com a manipulação dos meios de comunicação pelo Estado e pelos grandes grupos empresariais, a liberdade de expressão se confunde cada vez mais com liberdade de empresa. Isso é causa de uma grande aberração que os conglomerados empresariais dos meios de comunicação impõe, em virtude da ausência do controle social ou popular.

Contraditoriamente, na sociedade atual, a verdadeira liberdade de expressão é exercida pelos meios de comunicação de massa; então, não poderiam os meios de comunicação ser explorados como bens de propriedade particular em proveito exclusivo de seus donos. Os veículos de expressão coletiva devem ser bens de uso comum do povo. Nos países liberais, quando não é possível deixar de noticiar algum fato negativo em relação ao complexo político empresarial dominante, o assunto incômodo que vazou para o público é automaticamente afastado, com a utilização de uma técnica norte-americana denominada *agenda-setting*: são noticiadas algumas matérias, de maneira geral sensacionalistas, para desviar a atenção pública (COMPARATO, 2001). Por isso que, em meio a graves crises políticas ou sociais, são por vezes noticiados acontecimentos de morte, casos de requintes de crueldade e violência, o que vem sendo cada vez mais comum no jornalismo brasileiro.

A mídia tem um papel preponderante na questão da identidade nacional, embora deva-se dizer que a comunicação social midiática no Brasil é branca e privada. Há um estreitamento do espaço público, pelo fato de a imprensa nacional ser baseada num paradigma europeu. Tem-se uma mídia, que representa apenas um paradigma considerado majoritário; não há, por exemplo, imprensa com a qual o povo brasileiro como um todo possa se identificar¹³. Ela apresenta um discurso que se baseia na superioridade de uma raça, a raça ariana, paradigma majoritário a ser representado “midiaticamente”. Tal discurso, em termos de inconsciente coletivo, é aceito com naturalidade, sem encontrar contestações.

No Brasil, o balizador eurocêntrico de valores se faz presente através da manutenção no poder de hierarquias sociais, culturais e regionais, que descendem da nação europeia. A verdade é que nossa identidade nacional quer superar o passado colonial, caracterizado pela mistura racial e pelo subdesenvolvimento, e tomar um rumo ao desenvolvimento eurocêntrico ocidental. Tudo se resume na dicotomia atraso versus progresso. Não um avanço qualquer: o progresso econômico, pautado pela ideia desenvolvimentista, pela qual se cria certa fixação. Aliás, é essa ideia que baliza a figura do cidadão consumidor, uma vez que o consumo é usado como mediador do progresso.

Ademais, para entender melhor a influência da comunicação social no processo de identidade nacional, vale a pena recorrer a dois fatos históricos nos quais se levanta a questão do nacionalismo: a abolição da escravatura (1888) e a Proclamação da República (1889). A abolição foi um processo vagaroso que teve início com a abolição do tráfico negreiro, e foi substituída pela mão de obra imigrante. O imigrante veio tomar o lugar do negro nas lavouras de café.

A Primeira República, por sua vez, não previa nenhuma forma de integração do ex-escravo ao novo modelo liberal. Com a instauração da nova ordem, o controle político se concentrou nas mãos de oligarquias regionais (coronelismo). A maioria da

¹³ É “importante observar que o eurocentrismo possui um marco geográfico, notadamente europeu, mas adquire liberdade e volatilidade quando passa a operar como balizador, por conta dos valores que agrega e legítima (...). O eurocentrismo seria, na verdade, o amalgama do próprio espírito geral do iluminismo, sintetizaria o desejo de progresso alcançado pelas nações europeias que se cristalizam como modelo de superação e conquista, e ao consagrar-se como ideologia legitimadora dos valores resultantes de séculos de “evolução”, surge como balizador e símbolo completo da modernidade, industrialização, ciência, tecnologia, sociedade, cultura, urbanidade e estética” (ELHAJJI Mohammed; ZANFORLIN, 2008, p.299-300).

população não participava do processo eleitoral, uma vez que o voto era censitário, o que definia as chances de representação política nas camadas subalternas, predominantemente negras.

Desde seu advento, a comunicação social brasileira foi avessa às adversidades. Exemplo disso é que em um texto sobre educação superior, o dono do jornal “O Estado de São Paulo se posicionou favorável à exclusão na universidade do que chamava de “toxina social”, ou seja “a massa impura e formidável de dois milhões de negros subitamente investidos das prerrogativas constitucionais” (SODRÉ, 1999).

Até hoje não há um meio de comunicação social representativo dos direitos da minoria. O que existe são apenas meios de comunicação controlados pelo poder econômico, que fingem representar uma nação. O povo brasileiro definitivamente não se identifica através dos meios de comunicação. Estes servem apenas de ponte entre o Estado e o poder econômico¹⁴. Haja vista a própria publicidade da televisão, seus programas e novelas. Todos retratam um mundo considerado ideal, sem representar os verdadeiros problemas e identidades da nação brasileira.

No Brasil, a liberdade de imprensa é um direito constitucionalmente consagrado. A dúvida que persiste é: liberdade de imprensa para quem? Pois como será mais afrente, esse é um dispositivo constitucional de pouca efetividade (eficácia social). Não basta a Constituição conceder esse direito; ele necessita estar livre das esferas de poder para gozar de plena concretização. Além disso, em última instância, a liberdade de imprensa é essencial para a formação da opinião pública, que é um meio de controle social.

Para as conferências legislativas sobre liberdade de imprensa, promovidas pela Unesco, Associação Nacional de Jornais (ANJ) e pela Câmara dos Deputados, não são suficientes a existência do Estado Democrático de Direito, as garantias constitucionais, as declarações quase diárias das principais autoridades públicas de reafirmação de liberdade de imprensa (LIMA, 2010). Basta pensar para quem a liberdade de imprensa pode significar uma ameaça. Se antes era o Poder Absoluto, hoje são os conglomerados empresariais.

¹⁴ Pouco se vê em rádio, TV e mesmo na imprensa escrita entrevistas e opiniões com aqueles que são considerados fora do “padrão da maioria”, ou seja, branco, homem, heterossexual e classe média alta.

Os grandes jornais passaram a fazer parte de conglomerados empresariais multimídia com amplos interesses econômicos e políticos e eles próprios se constituíram em atores importantes na disputa pelo poder na sociedade democrática. A ameaça à liberdade de expressão passou a vir não somente do Estado, mas também desses grandes conglomerados (LIMA, 2010, p.80).

Estes substituem o cidadão, que deveria ser o verdadeiro receptor das informações, mas ao invés disso, a mídia divulga notícias que o empresariado quer ouvir, e como retribuição, este lhe dá uma sustentabilidade financeira, um patrocínio. Assim, ocorre uma via de mão dupla entre jornais e empresariado. Isso produz interferências no processo de formação da opinião pública e, certa media, efetua um controle social, através do abuso do poder econômico.

Apesar de ser um Estado Democrático do Direito, o Brasil não assegura ampla liberdade de imprensa¹⁵. A determinação sobre o que vai ou não ser publicado é a aliança entre o empresariado e o Estado. Assim, quando se fala em liberdade de imprensa, é essencial falar em censura. Existem três tipos de censura prévia: a censura direta, a censura indireta e a autocensura.

A censura direta é aquela que parte de dentro dos próprios meios de comunicação. Acontece quando, por exemplo, um jornal, ou revista se posiciona de maneira favorável ou desfavorável a um determinado governo, apoiando a situação ou a oposição — embora muitos veículos não admitam abertamente qual papel desempenham.

A censura indireta, por sua vez, é aquela que parte do Estado, ao agir como controlador dos meios de comunicação, a exemplo da censura do Judiciário, que tende a conceder liminares impedindo publicações. Aliás, esse foi um dos motivos do Brasil ter perdido vários pontos no ranking mundial de liberdade de imprensa¹⁶. Esse é um dos pontos que chama a atenção no relatório da Sociedade Interamericana de Imprensa no Brasil, que mostra que de cada dez fatores que

¹⁵ Segundo a ONG francesa “Repórteres sem Fronteira”, o Brasil ficou em 108º lugar no ranking mundial de liberdade de imprensa.

¹⁶ Exemplo disso é o caso Sarney: o político conseguiu que o jornal “O Estado de São Paulo” permanesse vários dias sob censura. A decisão do desembargador Dácio Vieira, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

afetam a liberdade de imprensa, quatro são decisões judiciais tomadas dentro dos parâmetros legais em vigor no país (LIMA, 2010).

O interessante é o comportamento da grande mídia em relação às decisões judiciais. As decisões que contrariam seus interesses são repudiadas, como ameaças à liberdade de imprensa, e são alvo de grande atenção; ao passo que decisões que interessam ao cidadão e dizem respeito aos seus direitos constitucionais, são ocultadas ou ignoradas (ibid.).

É possível uma hipótese válida de censura indireta, quando o Poder Legislativo elabora leis que criam o controle externo da imprensa. No entanto, o maior exemplo de censura indireta é o que se dá pelo poder econômico, e pela concentração econômica das empresas de comunicação¹⁷.

Outra forma de censura prévia é a autocensura, aquela que o próprio jornalista impõe para si, pois já tem conceitos formados, bem como valores que adquiriu ao longo da vida, os quais de alguma forma o influenciam no seu ofício. É a chamada Teoria da Subjetividade, o uso de concepções pessoais ao realizar uma atividade.

Afinal entre o fato e a versão que dele publica qualquer veículo de comunicação de massa há a mediação de um jornalista (não raro de vários jornalistas), que carrega consigo toda uma formação cultural, todo um background pessoal, eventualmente opiniões muito firmes a respeito do próprio fato que está testemunhando, o que leva a ver o fato de maneira distinta do outro companheiro com formação, background e opiniões diversas (ROSSE, 1995).

Em vista disso é possível concluir que não existe imprensa totalmente imparcial. A parcialidade só não pode ser consequência do poder e da concentração econômica. Vale aqui dizer, também, a respeito da diferença entre regulação e censura, que os meios de comunicação, sobretudo os pertencentes aos grandes proprietários de redes de televisão, costumam se utilizar do discurso que qualquer tentativa de regulação de conteúdo programático seja censura, discurso este im procedente, conforme será explanado adiante.

¹⁷ Segundo a ONG Repórteres sem fronteira, em “Brasil, o país dos trinta Berlusconi”, o país apresenta um nível de concentração de mídia que contrasta com o potencial de seu território e a diversidade da sociedade civil. A ONG ainda cita como um dos problemas da imprensa no país a existência da figura do “magnata da imprensa”— que está na grande dependência da mídia em relação aos centros de poder: “Dez dos principais grupos econômicos de origem familiar, continuam repartindo o mercado de comunicação de massas”.

Censura, segundo Laurindo Leal Filho (2010), é um instrumento usado por regimes ditatoriais para impedir a divulgação de fatos, nomes ou ideais. Trata-se de uma política restritiva de direitos que fere, sim, a liberdade de expressão. A regulação, por sua vez, existe em grande parte das sociedades democráticas do mundo, e estabelece regras para permitir que mais pessoas ou grupos sociais possam se expressar, através da mídia, de modo a não prejudicar nem excluir ninguém de usufruir o direito à liberdade de expressão; ademais, assegura o próprio direito de resposta. Em outras palavras, a regulação visa a democratizar a liberdade de expressão, e isso é papel do Estado.

O modo mais tradicional de censura é a proibição explícita e prévia da divulgação de um conteúdo, que pode se dá por meio de ordens expressas ou obstrução física. Colocando em prática tal mecanismo, o governo protege seus aliados e a si mesmo (PIERANTI, 2008). A censura implica, portanto, naquilo que Paulo Freire chamava de “cultura do silêncio” dos oprimidos, impedidos de ter voz, mergulhados na submissão pelo silêncio (FREIRE, 2002). Para o educador, a cultura do silêncio sugere o reconhecimento da cultura dominante, e que ambas, ao não se gerarem mutuamente, se constituem nas estruturas de dominação.

Na cultura do silêncio mercantilista, o dominado é o aludido cidadão-consumidor, o qual acaba por aceitar todo conteúdo que lhe é passado, mesmo que muitas vezes esse conteúdo possa lhe ser ofensivo ou prejudicial — mas permanece silente diante do poder econômico dos proprietários dos meios de comunicação. A censura é, pois, uma forma de dominação, de modo que só os donos do poder têm voz. Este tipo de repressão, e por que não de violência, foi comum na História do Brasil, encontrando-se presente desde os tempos coloniais. A censura, aqui, nasceu junto com o jornalismo pátrio, percorreu o Império e estendeu-se pelo início da República, firmando-se na Era Vargas; depois, retrocedeu no período Pós-Vargas, e se manteve durante o Regime Militar; só foi, contudo, abolida de vez pela Constituição Federal de 1988 (ibid.).

A censura é, deve-se admitir, uma forma de regular conteúdo; porém, nem todas as formas de regulação de conteúdo constituem censura, pois a regulação feita pelo Estado não precisa ser necessariamente restritiva — pode servir como balizador para delinear diretrizes consideradas de interesse público (PIERANTI,

2008). Assim, a censura pode, certas ocasiões, desempenhar função protecionista, como no caso de grupos vulneráveis, a exemplo das crianças e adolescentes. Nesse caso, a regulação os protege de ver conteúdos impróprios à sua faixa etária. O Estado, neste caso, está resguardando a dignidade do menor.

Ademais, o “efeito silenciador do discurso”, expressão introduzida pelo jurista americano Owen M. Fiss (2005) para descrever a censura decorrente, muitas vezes, da própria falta de regulação, pode acarretar na ausência de voz para os chamados grupos minoritários, frequentemente vítimas do “*hate speech*”. Assim, verifica-se que a liberdade de expressão não é exatamente um direito, que implica uma abstenção estatal; ao contrário, para ser efetivamente realizada, ela necessita de uma ação do Estado, pois só através da regulação, este é capaz de conceder liberdade de expressão de modo igualitário entre todos os grupos.

É inadmissível que a liberdade de expressão seja usada de forma absoluta e antidemocrática de modo a ferir outros direitos, como o próprio direito de resposta. A palavra liberdade não pode ser banalizada a ponto de ter por significado agir plenamente de acordo com o seu livre arbítrio, independentemente de qualquer coisa. Liberdade deriva do latim *libertas*, de *líber* (livre), e indica de modo genérico a condição de livre ou o estado de livre. Do ponto de vista jurídico, o termo significa a faculdade ou poder outorgado a alguém para que possa agir segundo sua própria vontade e determinação, desde que respeitadas as normas legais que são instituídas no intuito de limitar a liberdade do indivíduo para proporcionar a dos demais (ZISMAN, 2003). Assim, a palavra liberdade traz embutida a ideia de responsabilidade, o que significa que o ser-humano é livre na escolha de suas ações, mas não o é para responder às consequências dessa ação, segundo o Existencialismo. Para Sartre (apud CARRASCO, 2011) o homem está condenado a ser livre. Ao supor filosoficamente a existência de uma liberdade absoluta, em contraposição a uma responsabilidade esmagadora, surge a limitação natural no usufruto de liberdade, de modo a extrair seu caráter absoluto, visto que seu abuso implicará em responsabilização. Além do mais, a liberdade é muito mais do que a simples ausência de qualquer constrangimento exterior para as nossas ações: ela é um valor que atribuímos para as nossas ações (CARRASCO, 2011).

No sentido filosófico, a liberdade é, em oposição à ignorância e às paixões, o estado do ser que julga ou age com consciência em relação à verdade ou à razão, de modo a realizar completamente o que ele estima corresponder à sua própria natureza (ZISMAN, 2003). Segundo o estoicismo, para que a liberdade se realize como forma de sabedoria e de bem-viver, o ser-humano deve se colocar por cima das paixões, contrárias não apenas à natureza humana, mas à natureza do mundo. Assim, a noção estoica de resignação não significa renúncia da liberdade, mas a sua própria afirmação (ibid.). Como o ser-humano é também um ser emocional, não se pode dizer que é um ser-livre, pois está preso às suas próprias emoções e paixões, e as consequências trazidas por elas.

A liberdade humana não é mensurável, mas é limitada por sua própria natureza, a ponto de se poder falar da existência de várias liberdades e elas, por si só, se limitam. Liberdade ilimitada não é liberdade, mas sim a pior forma de ditadura.

Os cidadãos inevitavelmente sofrem a ação dos meios de comunicação, de modo que não estão imunes a eles. E o Estado tem a função de proteger o interesse coletivo, por isso deve se posicionar perante a mídia. Há casos em que, por intermédio do Poder Judiciário, é possível se opor à ação de um meio de comunicação específico. Em outros, deve-se oferecer espaço aos cidadãos para que expressem seus pensamentos.

Ademais, regular a liberdade de expressão em um país de meios de comunicação excessivamente concentrados, como o Brasil, significa regular o próprio mercado, de modo a combater o monopólio da opinião e o abuso do poder econômico, pois ser proprietário de um grande meio de comunicação não significa poder exhibir o que bem entender em qualquer horário. A própria livre iniciativa econômica não é um direito absoluto, e liberdade de expressão não significa liberdade de poder concentrar os meios de comunicação e manipular as informações como melhor lhe convier.

Há duas razões para se confundir regulação com censura, e por causa disso lutar pela abstenção do poder público. A primeira diz respeito ao próprio peso da ideologia liberal dos meios de comunicação. A queda da ditadura militar levou a opinião pública brasileira culta e cultivada, isto é, que tem maior acesso à imprensa de qualidade, aos teatros, às exposições de arte, a se mostrar radicalmente oposta a

qualquer tipo de censura. Assim, a Constituição Federal de 1988, após declarar no caput de seu artigo 220 que a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão, a informação sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”, acrescentou em seu parágrafo segundo que “É vedada toda e qualquer censura de natureza política ideológica ou artística.” Tal dispositivo é impreciso, pois se é compreensível que a censura opere por razões de natureza política, ideológica, ou ainda religiosa ou moral, isto é, que a política, a ideologia, a religião e a moral armem o sujeito que censure, não é de se compreender que ele se alarme de elementos artísticos. A arte costuma ser alvo da censura não em função da sua natureza. Por isso, a expressão de natureza artística é vazia de significado (RIBEIRO, 2004).

Embora a letra da lei seja imprecisa, seu espírito é muito claro: a censura está proibida. Contudo, isso não impede a ação do Poder Judiciário de punir quem tenha ofendido outrem, ou mesmo impedido a exibição de símbolos, ou ainda a publicação de elementos considerados ofensivos. No entanto, não se confunde com o Poder Judiciário o papel do Executivo que se arrogava da tutela da nação (ibid.).

Ademais, é bom lembrar que durante os trabalhos da Constituinte ocorreram pelo menos dois atentados à liberdade de expressão cinematográfica e ao direito de acesso do público a ela. Um foi a proibição realizada pelo presidente da República, José Sarney, ao filme do cineasta Goddard, intitulado “Ave-Maria”, em todo território nacional. O outro, o assédio promovido pelo então prefeito de São Paulo, Jânio Quadros, contra as salas de cinema que exibiam a película “A última Tentação de Cristo” (RIBEIRO, 2004). Ambos são exemplos de censura de cunho político — repudiada pelos liberais, no sentido político da palavra — e promovidos por políticos originários da mesma família política, a direita, a partir de demanda da Igreja Católica, o que causou enorme descontentamento nos meios culturais.

Existe, também, uma censura que é na verdade uma regulação combatida pelos liberais econômicos. Se na Constituição Federal de 1988 assim triunfou o sentido de democrático e liberal, no sentido das liberdades civis, de modo a derrogar qualquer forma de o Poder Público restaurá-la com alcance maior do que o classificatório por faixas etárias. A acepção liberal tem o conteúdo de livre iniciativa:

é por isso que o Estado faz vistas grossas a problemas como a concentração da comunicação.

Vale lembrar que a censura, no entanto, não é algo que se reconheça ou declare. De acordo com Luís Roberto Barroso (2001), “em todos os tempos e em todos os lugares, a censura jamais se apresenta como instrumento de intolerância, da prepotência ou de outras perversões ocultas. Ao contrário, como regra, ela destrói em nome da segurança, da moral, da família, dos bons costumes. Na prática, todavia, oscila entre o arbítrio, o capricho, o preconceito e o ridículo”. Como é possível perceber, é característica da censura negar a si mesma (BINENBOJM, 2001). A voz silenciada é sempre a dos opositores — o outro invisível.

Apesar de a liberdade de expressão ser um direito consagrado nacional e internacionalmente, é reconhecido que ela não é um direito absoluto. Algumas restrições, limitadas e cuidadosamente formuladas, impostas à prerrogativa, podem ser necessárias, tendo em vista os valores da dignidade individual e da democracia.

Em virtude da pressão do empresariado brasileiro e do discurso segundo o qual “regular conteúdo significa necessariamente censurar”, torna-se mais difícil a aprovação de um projeto de lei para normatizar a comunicação social no país e dar efetividade aos dispositivos constitucionais. Esse “hiato legal” gera uma espécie de mercado livre, no qual tudo é permitido e acaba por favorecer as empresas, existindo um amplo histórico de direitos adquiridos no setor; por outro lado, a situação indicada é extremamente prejudicial para a sociedade como um todo (GODOI, 2004). Dentre os motivos pelos quais ocorre esse vazio regulamentar, está o fato de que, no Congresso, há vários deputados e senadores radiodifusores, de modo que fica assim difícil pensar em modificações muito profundas para o setor num curto espaço de tempo (ibid.).

Venício A. de Lima (apud. VELOSO et al, 2012, p.5-6) , em palestra proferida para o curso “Como funciona a mídia no Brasil e os desafios do novo marco regulatório”, promovido pelo “Coletivo Intervezes” e realizado em 2012, apontou quatro motivos que justificam uma nova regulação para o setor das comunicações no Brasil: 1) A comunicação é um bem público, portanto, deve ser regulada como qualquer serviço público controlado pelo Estado; 2) Os veículos de comunicação devem ter o mesmo tratamento dado às demais empresas inseridas no mercado

capitalista, pois a mídia está inserida na lógica do lucro, assim como as demais empresas capitalistas; 3) A legislação que rege o setor não acompanhou as transformações tecnológicas na área; 4) As questões legais, se implantadas, vão contribuir com uma comunicação mais democrática.

Por fim, Lima adverte que a relação existente entre mídia e poder deveria desembocar na democratização do acesso e produção de conteúdos (ibid.). Este é o objetivo da regulação das comunicações, e é perfeitamente condizente com regimes democráticos de governo. Com a regulação seria, inclusive, mais fácil exercer um controle social sobre as comunicações, pois estas, como serviços públicos, têm por finalidade a satisfação de interesse coletivo — nada mais justo, logo, que sejam controladas pela sociedade. Sem um marco regulatório, esse interesse público será “privatizado” e concentrado de modo a satisfazer interesse dos proprietários dos meios de comunicação.

Ao longo da história recente, os empresários que se consideram os “donos” da mídia já travaram várias batalhas contra as decisões do interesse público. Qualquer iniciativa, seja ela do Ministério da Justiça, da Cultura, da Saúde, das Comunicações, da Casa Civil, do Congresso Nacional, ou mesmo entidades da sociedade civil organizada, esbarra na já conhecida plataforma da “defesa da liberdade de expressão, da democracia e contra a censura”. Um discurso vazio e inconsistente, mas que encontra eco junto a certos formadores de opinião e setores bem acomodados da sociedade, que ligam as sirenes quando escutam a palavra “censura”, sendo que na maioria dos casos, nada tem a ver com o processo pelo qual o país passou ao longo dos seus 75 anos de regime autoritário, do fim do Segundo Império, dos primeiros anos da República e da Ditadura Militar (REBOUÇAS, 2006).

Levantando esta bandeira da “suposta liberdade de expressão”, criaram-se o Conselho de Comunicação Social, a Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual, o Conselho Federal dos Jornalistas, a proibição da publicidade de cigarro, a restrição à publicidade de bebidas, a regulamentação à publicidade para crianças, a classificação indicativa, as recomendações da Anvisa, as ações contra João Kléber, Gugu, Faustão, Sérgio Mallandro, Ratinho, Pânico na TV (ibid.) A Constituição Federal, em seu art.220, parágrafo 5º, proíbe a formação de monopólios e

oligopólios de comunicação, como já dito; no entanto, em virtude da ausência de lei que o regulamente, o mencionado artigo não vem sendo aplicado na prática. Ademais, segundo o jurista Fábio Konder Comparato (2001), monopólio e oligopólio não constituem conceitos jurídicos, mas noções imprecisas de economia. Contudo, o combate ao abuso do poder econômico é um preceito fundamental da ordem econômica (art.173, parágrafo 4º da CF), sendo que o abuso de poder na comunicação social, no modo de concentração, representa um risco para a preservação da ordem republicana e democrática, tornando urgente e necessária a regulamentação da norma constitucional nesta seara, e perante sua ausência, seria perfeitamente cabível uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) (SILVA; SOUZA, 2012).

É pertinente dizer que foi impetrada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, número 10, pelo professor Comparato, em nome do Partido Socialismo e Liberdade, o PSOL, para fixar a omissão dos poderes públicos em regular vários artigos da Constituição sobre os meios de comunicação de massa. Essa ADO, se encontra há mais de dois anos em mãos do Procurador Geral da República, aguardando parecer que deveria ser dado em quinze dias (ibid.). Assim, tanto pela via legislativa como pela via judicial, o capítulo “Da Comunicação Social” da Constituição Federal, deverá se manter letra morta, o que faz essa parte da Constituição ser mera “folha de papel”.

Pela via legislativa, como já foi dito, o que impede a aprovação do projeto de lei são os próprios parlamentares: não raramente, parentes destes políticos — ou eles próprios — são proprietários de um ou mais veículos de comunicação. Estima-se que, por exemplo, 45% das emissoras de rádio comerciais ou educativas do país estejam sob o controle de integrantes do Legislativo, e que 23% dos congressistas brasileiros estejam ligados a redes e veículos de comunicação (LOPES, C., 2005).

Ademais, a comunicação eletrônica não é um ambiente de competição perfeito, no qual a autorregulação e as forças de mercado sejam suficientes para garantir seu pleno funcionamento. Além disso, a liberdade de expressão e a pluralidade de informações não podem ser idealmente providas pelo mercado, até mesmo se ele fosse perfeito, pois a finalidade primordial dos meios de comunicação

é o interesse público, e não o interesse privado dos seus donos de obtenção do lucro (ibid., p. 121).

A Escola de Frankfurt e todo seu legado sobre teoria crítica e indústria cultural já deixou claro, entre as décadas de 1940 e 1950, o aspecto comercial da mídia privada, que a unia em volta de diversos ideais comuns, sendo o maior deles a manutenção do capitalismo, fonte da qual provinha seus ganhos (ibid.).

É possível perceber, com base no exposto, que não regular os meios de comunicação é deixar a liberdade de expressão — um direito fundamental — ao alvedrio do livre arbítrio das grandes empresas de comunicação, de modo a ser privilégio dos detentores do poder econômico e, ainda, seu instrumento de manutenção nesse mesmo poder. Um direito fundamental deve ser ampliado para muitos e não restringido para poucos: esse é um dos pilares do regime democrático, a ampliação dos direitos fundamentais; seu inverso pode desembocar em uma ditadura, na qual apenas tiranos gozam de direitos.

Uma forma de transformar o cidadão em consumidor, aniquilando seu pensamento crítico, é através da propagação da chamada indústria-cultural, que com o auxílio dos meios de comunicação de massa, converte as artes e o pensamento em produtos comerciáveis¹⁸. Assim, além do controle sobre o trabalho, a classe dominante passou a controlar também o ócio, que igualmente se transformou em mercadoria, e por isso deve ser igualmente criativo. É a ideia de produção constante e busca pelo lucro a todo o momento — até mesmo o entretenimento é passível de compra.

Sob a dominação do capital, as obras de arte com conteúdo crítico e radical foram esvaziadas de seu discurso, para se tornarem entretenimento vulgar; e outras passaram a ser produzidas para celebrar o já existente, ao invés de compreendê-lo, criticá-lo e propor outro futuro para a humanidade (CHAUÍ, 2006).

A indústria cultural não olha a cultura como um bem público que deve estar disponível ao alcance de todos; tem, pelo contrário, um viés segregacionista, pois ao atribuir um valor econômico à produção cultural, a torna um bem a ser adquirido apenas por aqueles que possuem condições financeiras para este fim. Aí, há uma

¹⁸ Para a filósofa Marilena Chauí (2006), os produtos da indústria cultural buscam meios para ser alegremente consumidos em estado de distração.

segregação entre uma elite cultural e as massas. À elite cultural, ainda é concedido o privilégio do pensamento crítico, do questionamento, da própria politização, contudo, isso não se dá com as massas. Para estas, a cultura continua a ser um bem de consumo, por meio do qual se dá o controle social e a dominação. A massa, embora maioria em termos quantitativos, em termos qualitativos é a minoria, pois não é um paradigma a ser seguido. Em outras palavras: a massa é o consumidor passivo que deve sustentar o sistema e contribuir para a manutenção da desigualdade, enquanto a elite é quem se beneficia do sistema, e embora possa questioná-lo, não há razão de fazê-lo, uma vez que é detentora de privilégios, devido justamente à desigualdade institucionalizada. Sob esse prisma, a indústria cultural sustenta não só a segregação econômica, como a racial também, bem como tudo aquilo que deve ser considerado paradigma, algo a ser seguido, modelar, mesmo que para isso seja necessária, a coerção ou a violência¹⁹. Tal indústria cultural é inclusive arma política, uma vez que os congressistas, no Brasil, são grandes detentores ou mantêm relação com os proprietários dos meios de comunicação de massa — e estes são instrumentos essenciais de controle social.

A grande imprensa é ferramenta basilar para a formação dessa “indústria cultural” e a manutenção da desigualdade. Os jornais diários e revistas semanais fazem um jornalismo cada vez mais preocupado com o sucesso do mercado, regulados por parâmetros e metas mercadológicas (MARQUES, 2006, p. 35).

Tendo por base o conceito marxista de fetichismo das mercadorias, que diz que estas escondem em sua aparência sedutora relações sociais de produção e o sofrimento dos seus próprios produtores — e sabendo que estes são fatores essenciais do sistema capitalista — percebemos que, na prática da produção da notícia, também encontram-se presentes os fatores que determinam o produto noticioso e o seu conteúdo como mercadoria (ibid.).

¹⁹ “[...] Sob vários aspectos, essa ideologia racial é transmitida por gerações e gerações, através dos meios de comunicação, da indústria cultural, envolvendo também sistemas de ensino, instituições religiosas” (IANNI, 2004). “Por vinte anos prevaleceu no Brasil o poder pela força das armas, momento em que se consolidou a indústria cultural brasileira para garantir posteriormente o retorno à democracia e o exercício da manutenção do poder, ainda que a força se manifeste sempre que a classe dominante considere necessário para conter as contradições, como no Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996. (...) Entretanto, há muitas pistas que nos permitem pouco a pouco elaborar uma perspectiva da pesquisa conjugada, que considere que a articulação entre racismo, agronegócio e indústria cultural são problemas articulados, e que a análise das conexões entre esses fatores é providência necessária para a abordagem da realidade contemporânea que tenha em perspectiva a ideia da totalidade da experiência histórica” (Villas Bôas, 2012).

Diante disso, é possível dizer que a indústria cultural é capaz, até mesmo, de por si só reduzir o alcance do conteúdo da liberdade de expressão, como se o sistema capitalista, autonomamente, constituísse uma censura. Escreve-se e produz-se aquilo que o mercado determina, pois, dessa forma, a massa consumidora adquire a notícia-mercadoria, que mesmo sendo uma excluída do sistema, conforma-se com a sua posição, pois não possui pensamento crítico para contestá-lo — quem o possui é a elite cultural, a classe burguesa detentora dos meios de produção. As ideias da classe burguesa apresentam-se como representações definitivas e legítimas, de modo a ocultar contradições sociais e econômicas, produzindo uma universalidade abstrata, que tem por função acomodar os indivíduos frente à realidade instituída (CROCCO, 2012).

A produção da mercadoria-notícia como processo de manipulação dos fatos para fabricar um discurso ideológico pode, inclusive, revelar uma articulação de níveis simbólicos que produz mitos e preconceitos sobre algumas personalidades ou movimentos sociais. Em virtude disso, são utilizados alguns elementos gráficos na produção noticiosa, com o intuito de construir uma perspectiva dos fatos (MARQUES, 2006, p.38). Ou seja, há um verdadeiro processo de fabricação de mercadoria para que se agrade ao consumidor/leitor. Porém, tudo é feito sem qualquer análise crítica. Oferta-se uma mercadoria que basta ser consumida: cabe ao consumidor, apenas, satisfazer-se ou não.

Uma forma de combater a hegemonia da indústria cultural seria revalorizar a cultura popular, a cultura em sua origem primitiva, àquela considerada ultrapassada pela classe dominante. Seria a cultura fora do padrão burguês-branco-europeu. Ocorre que a cultura popular hoje se transformou, através do discurso da mídia, em algo grotesco, selvagem, que se opõe à cultura dita erudita — esta última apenas um produto da indústria cultural. Resgatar a cultura primitiva é fazer com que a massa retorne às suas origens, conheça sua verdadeira identidade e saia da posição de consumidora passiva.

Quanto à opinião pública, como já foi dito anteriormente, esta é uma forma de controle social²⁰, configurando-se enquanto juízo formado pelos detentores do

²⁰ Segundo autores como Durkheim e Weber, o problema fundamental de qualquer sociedade é manter a ordem e a coesão social, o que é realizado através do controle social. Por controle social, entendem-se os processos empregados a fim de assegurar as normas e padrões, ou o conjunto de

poder, de modo que possam nele permanecer através de aprovações dos demais segmentos sociais. Para que isso aconteça, faz-se o uso de técnicas, inclusive através dos meios de comunicação de massa, objetivando-se formar uma opinião majoritária favorável às elites. É a informação que trabalha para formar uma opinião. Assim, ter uma opinião não significa ser informado²¹. Este é, precisamente, o caso do Brasil. Assim, ao invés de uma liberdade de informação, há liberdade de opinião.

Aliás, o Iluminismo fez da opinião pública a instância do juízo social, ou seja, a instância crítica por excelência. Kosolleck considera o século XVIII o século da crítica, registrado pela “expansão do foro íntimo de cada um”, o qual permite ter uma visão de mundo como algo controlável, sobre o qual qualquer um pode emitir juízo. Daí, a consciência individual abre-se a questão política, mas a própria sociedade se torna objeto de contemplação. Em questão de opinião, há implícito o desejo de compreender. A construção moderna da opinião pública repousa sobre um princípio da razão, análise e discussão reconhecido a cada indivíduo (ALMEIDA, 2011, p.141).

O conceito de opinião pública surgiu na filosofia da ilustração, algum tempo antes da Revolução Francesa, e o primeiro autor a falar de *opinion publique* foi Rosseau, em famoso discurso sobre a ciência. O filósofo francês, entretanto, utilizou a expressão em sentido não muito diferente da contraposição entre *opinion* e *critique*, que foi fixada durante o século XVII, na França, como sinônimo de *opinio*, *doxa*, ou opinião coletiva incerta. Tal evolução para o conceito de opinião pública, purificada pela discussão crítica na arena pública, em consequência da união dos vocábulos público e opinião em uma única expressão, se deu nos séculos XVIII e

forças sociais destinadas a estabelecer e manter certa ordem social. O controle se efetiva por meio das sanções, penalidades e recompensas associadas à desobediência ou obediência das normas do grupo. Tal controle pode ser interno ou externo. Os fatores mais importantes do controle social são os seguintes: opinião pública, crenças religiosas, educação e personalidade (VIA, 1983, p.49).

²¹ “Embora seja verdade que, como salientamos, uma coisa é estar informado e outra é ter uma opinião, certas circunstâncias tendem a conjugar as duas coisas e a exigir uma opinião informada. Uma dessas circunstâncias é a responsabilidade de ação baseada na opinião. É essa a posição do funcionário público, do diretor de uma empresa comercial e, por vezes, do legislador. É a posição do aristocrata numa sociedade elitista, mas, para a maioria das pessoas, na sociedade moderna, não existe essa relação direta entre a responsabilidade de ter uma opinião e a responsabilidade de ação”. Em certo sentido, portanto, devemos dizer que a sociedade moderna divorciou a pressão para que se tenha uma opinião da pressão para que se esteja informado; manteve uma e destruiu gradualmente a outra (LANE, 1975, p.109-110).

XIX. Dessa forma a opinião pública vem a ter sua melhor conformação nas obras de modelo democrático utilitarista de teóricos como Jeremy Bentham e Stuart Mill. O primeiro estimou que órgãos da imprensa escrita eram essenciais, para o denominado “tribunal da opinião pública”, e foi ele quem, pela primeira vez, redigiu, em forma de monografia a conexão entre opinião pública e o princípio da publicidade. No entanto, John Locke é igualmente reverenciado como influente autor na formulação da concepção da opinião pública para a doutrina constitucionalista, ao defender a *Law of Opinion* como uma categoria de nível equivalente à lei divina e estatal. Assim, a opinião pública seria equivalente a uma lei, ou seja, seria ditada, pré-fabricada e não construída (FARIAS, 2004, p.123).

Hoje a dinâmica da opinião pública percorre o funcionamento das sociedades e do mercado. Isso sugere a presença de um “mercado do juízo”, que é superior ao mercado de bens e serviços, e introduz um princípio de regulação-desregulação da atividade econômica (ALMEIDA, 2011).

Há de se lembrar que, justamente por esse culto à opinião, ao invés da informação, muitas notícias são propositalmente divulgadas com vícios, e sem qualquer tipo de isenção por parte dos meios de comunicação. Juízos de valores são transmitidos, ao invés de fatos serem divulgados. Além disso, há acontecimentos que são sonogados²².

Primeiro jornal genuinamente brasileiro, “A Gazeta do Rio de Janeiro” começou a circular em 10 de setembro de 1808, dirigido e redigido por frei Tibúrcio Joge da Costa, e teve 27 páginas. Passou, com o tempo, a circular duas vezes por semana. Era um jornal oficial, produzido na imprensa oficial, no qual publicavam-se informações sobre a vida dos príncipes na Europa (CHAGAS, 2011). Não eram publicadas notícias sobre os movimentos democráticos, nem de oposições sobre o governo.

Desde seus primórdios, a liberdade de imprensa brasileira se restringiu ao âmbito privado, de modo a fornecer informações sobre a vida íntima dos governantes, ao invés da gestão governamental propriamente dita, e omitir

²²“O processo de formação de nossa imprensa revela que sonegar informação é uma prática que vem de muito longe. A Portugal interessava, como uma de suas formas de dominação, manter a colônia na ignorância, fechada à cultura” (ANJOS, 2006, p.190).

informações sobre as principais efervescências políticas. É o privado que se transforma em público, e o público em privado, pois o último é mais propício ao espetáculo²³.

É por conta dessa publicização do privado, da omissão de informações e da comunicação unida ao poder que o cidadão, regra geral, não dispõe de dados suficientes para participar das decisões do governo, bem como para usufruir dos serviços por ele oferecidos: “a julgar pela pouca ou quase nenhuma informação relevante que chega até o cidadão, consequência da cultura autoritária presente na sociedade brasileira, que se reflete na administração pública, muito embora a percepção e o discurso sejam diferentes da realidade” (ANJOS, 2006, p.200).

O jornalismo é, simultaneamente, um indicador e um ator no contexto de desenvolvimento democrático. É útil para medir a atmosfera de liberdade e também para melhorá-la ou piorá-la. Trata-se de um meio tanto de mediação como de intervenção. Ao analisarmos o jornalismo de uma região, é possível conhecer bastante sobre como lá funciona a democracia — ou a ausência dela. O jornalismo, assim, funciona como termômetro de um dado regime político. Serve para medir como é a liberdade de expressão em determinado país, se os meios de comunicação são concentrados ou diluídos, se existe ou não opinião pública pré-fabricada.

Outrora, o maior inimigo da liberdade de expressão foi o Estado-polícia, o Estado autoritário, que tanto perseguiu, e muitas vezes tirou a vida daqueles que lutaram pela liberdade de expressão, pela própria atividade artística, que tanto objeto de censura. Muitos deram a vida em nome de uma ideologia, de um direito fundamental, que hoje está consagrado constitucionalmente, mas que durante vinte e um anos, foi um sonho impossível de ser realizado.

Hoje, a liberdade de expressão é uma realidade, existe como direito constitucional e tem o status de cláusula pétrea, porém se tornou um instrumento de controle e domínio do poder econômico, dos donos das grandes grupos de comunicação — e assim irá continuar enquanto não houver um marco regulatório

²³“Um exemplo emblemático disso foi a primeira entrevista do eleito presidente da República Luíz Ignácio Lula da Silva, que concedeu exclusividade à Rede Globo de Televisão. (...) a entrevista foi na verdade um grande show, que mostrou para milhões de brasileiros, particularidades do presidente e de sua família” (ANJOS, 2006, p.200).

para as comunicações, que possa conferir efetividade para o capítulo da Constituição “Da Comunicação Social”, de tal forma que possa haver uma efetiva democratização midiática. Essa é a utopia de hoje: a democratização dos meios de comunicação, objeto de luta de poucos setores da sociedade civil, que vão na contramão do mercado e da indústria cultural, e até da própria sociedade de consumo.

3. O PODER ECONÔMICO E A RELAÇÃO MUDIÁTICA

Na América Latina, o poder econômico substituiu os antigos regimes militares²⁴. O que simplesmente aconteceu foi a troca da dominação política pela econômica, que se deu com a consolidação do neoliberalismo. O próprio Regime Militar no Brasil proporcionou o crescimento de grupos privados, mas em contrapartida conduziu à “falência das empresas que ousaram criticar os militares ou atentar insistentemente contra a honra e a seguranças nacionais, do ponto de vista dos governantes” (PIERANTI, 2007, p.65). Isso ocorreu devido à dependência financeira dessas empresas em relação ao Estado (ibid.)

A crise do setor de comunicações pós-1964 não se restringiu ao setor de radiodifusão, atingindo a imprensa escrita²⁵. Além do inexistente apoio do governo, as empresas de radiodifusão que se posicionaram contra o regime pouco podiam contar com os créditos bancários, o que contribuiu para sua bancarrota.

As empresas de TV, que cresceram nesse período a ponto de se consolidarem como “impérios da comunicação”, curiosamente foram aquelas que

²⁴ “Ainda no caso da América Latina, a modernização ‘proposta’ pelos Estados Unidos — através dos organismos multilaterais manejados pela potência hegemônica — implica em transformar o continente num mercado cativo para as exportações americanas e num território de expansão para os seus capitais concentrados, em geral nas privatizações de serviços de utilidade pública. Além disso, a capacidade fiscal do Estado vem se enfraquecendo sob o peso crescente do dispêndio com juros, reduzindo o gasto público e assim liquidando os ensaios de *Welfare State* realizados ao longo das últimas décadas. Não surpreende, nestas condições, que as ditaduras militares tenham se tornado obsoletas. Depois de um curto período de luta política, foram substituídas com vantagem pela ditadura dos mercados e pelo retorno com força redobrada da dominação americana, sempre em aliança com as elites locais” (CARDOSO DE MELLO, 1988, p.22).

²⁵ “A crise não ficou restrita à radiodifusão, estendendo-se a outros órgãos da imprensa. Criado em 1901, o Correio da Manhã, jornal reconhecido como representante da classe média carioca, defendeu um golpe de Estado em três inflamados editoriais em março de 1964: ‘Basta!’, ‘Fora’ e ‘Não pode continuar’. Ainda em abril do mesmo ano, a defesa do golpe transformou-se em crítica ao novo regime. O editorial ‘A liberdade é um dogma’ e o artigo ‘Revolução dos caranguejos’, de Carlos Heitor Cony, marcaram o início das críticas ao governo militar, levando à prisão de jornalistas, à apreensão de edições e interrupção temporária da circulação do jornal. Quando os bancos oficiais passaram a recusar empréstimos à empresa e a executar suas dívidas, a diretora presidente Niomar Sodré Bittencourt decidiu arrendá-la a um grupo de empresários ligados ao então ministro dos Transportes e possível candidato à sucessão de Costa e Silva, Mário Andreazza. Fracassada a ideia de tê-lo como presidente da República, os empresários transferiram os bens da empresa e se envolveram em problemas trabalhistas, de modo que o jornal deixou de circular em junho de 1974” (PIERANTI, 2007, p. 66-67).

apoiaram o regime, a exemplo da “Rede Globo de Telecomunicações”²⁶. Empresas que se levantaram com apoio do poder político e acabaram se tornando exemplo de poder econômico²⁷.

A Rede Globo, como aliada ao Regime Militar, logo passou a ter filiais em vários Estados do país, formando uma rede com o aumento das concessões a empresas de radiodifusão outorgadas pelo governo federal (ibid., 69). Assim como a Rede Globo, outras concessões feitas durante o Regime Militar serviram como ponto de partida para o advento do poder econômico de novas emissoras nas décadas seguintes, dando início à concentração econômica da comunicação na qual vivemos²⁸.

Após o fim da Ditadura, havia um novo cenário empresarial no plano das comunicações, um país sem uma imprensa livre e independente, quer seja do poder político, que seja do poder econômico²⁹. Essa ausência de independência e autonomia da imprensa quanto aos poderes político e econômico, bem como a

²⁶ O filme “Muito além do cidadão Kenny” retrata bem o fato, atrelando a expansão da Rede Globo à sua aliança com o Regime Militar.

²⁷ “A primeira grande emissora nascida durante o regime militar foi a TV Globo, ainda que a concessão para sua instalação tenha sido dada na década de 1950. Roberto Marinho já era dono do jornal O Globo quando colocou a emissora no ar em 1965. Sua fundação foi marcada por polemica surgida anos antes do funcionamento efetivo da emissora. Em 1962, a TV Globo firmou dois contratos com o grupo norte-americano Time-Life, sendo um referente a uma participação na empresa brasileira e outro voltado para a assistência técnica. A parceria com um grupo estrangeiro, sem o conhecimento das autoridades competentes, infringia dispositivos constitucionais e o Código Brasileiro de Telecomunicações” (PIERANTI, 2007, p.68).

²⁸ “Três outras concessões feitas durante o regime militar serviram como ponto de partida para a criação de importantes redes de televisão nas décadas seguintes. João Jorge Saad, dono da Rádio Bandeirantes, canal 13 de São Paulo. O apresentador de TV e empresário Silvio Santos recebeu a concessão que lhe permitiu criar a TVS, canal 11 Rio de Janeiro, e, em 1981, aproveitando-se do espólio das emissoras que compunham a Rede Tupi, montar o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT). Do mesmo espólio fez uso Adolfo Bloch, dono de uma editora de revistas, para criar em 1983, quase dois anos depois de receber a concessão do governo federal, a Rede Manchete, formada por emissoras próprias em cinco cidades. Nenhum dos três empresários era tido como crítico contumaz dos governos militares” PIERANTI, 2007, p.69).

²⁹ “Antigas empresas de radiodifusão e de imprensa, por vezes críticas em relação ao regime e despreocupadas com a profissionalização de suas administrações, deram lugar a novas que, se não colaboraram em sua totalidade com os diferentes governos, também não os combateram com constância. Por meio da consolidação, na forma de políticas nacionais, de medidas coercitivas, investimentos em infraestrutura e apoio à radiodifusão privada, o Estado se empenhava em atingir os quatro objetivos almejados quando da criação do Ministério das Comunicações: garantia da Segurança Nacional, desenvolvimento, integração nacional e viabilização da difusão de informações com caráter massificado. O setor já estava reformulado no Raiar da Nova República” (PIERANTI, 2007, p.70).

concentração econômica da comunicação, leva a questionar a veracidade da expressão “liberdade de imprensa”. Primeiramente, como já foi dito, essa liberdade é para o empresário, ou no máximo para o consumidor — quase nunca para o cidadão. A liberdade de imprensa desemboca em uma liberdade de empresa³⁰.

A aproximação da imprensa com o mercado a distancia cada vez maior do cidadão, além de aproximá-la também do empresário, que anuncia para vender um produto ou uma ideia. Desse modo, o anunciante aplica seu dinheiro naqueles jornais que, acredita, lhe darão maior retorno para o seu investimento³¹, e tudo se transforma em um jogo de interesses.

Nesse jogo de interesses a imprensa deixa de cumprir seu papel fundamental de denunciar e informar, e passa a apenas “agradar” os empresários, detentores do poder econômico, que acabam por concentrar a comunicação e usá-la em seu favor. Essa é uma consequência do advento do neoliberalismo³², que coloca o poder econômico no centro de todas as questões, inclusive no controle das pautas pluralistas e democráticas. Se antes quem censurava era um ditador, hoje a censura é abstrata, pois o poder econômico não tem cara. A ditadura, pois, continua; muda apenas a figura do ditador.

Foi no século XVIII, quando a imprensa ampliou suas atividades de forma mais contundente, graças ao invento de Gutemberg, os homens desejosos de minar a concentração de poderes pelos reis perceberam a importância da liberdade dos veículos de comunicação para a democracia. Era uma forma de criticar o antigo regime de modo a construir uma opinião pública (SURIAN, 2007).

³⁰ “Na qualidade de empresa, [a imprensa] preocupa-se mais com as necessidades da empresa, insere-se no jogo do mercado, necessita gerar lucro e afasta-se da cidadania e dos direitos do cidadão. Vende-se para se manter ou para obter cada vez mais lucros. Na sua história de evolução vai perdendo o ardor inicial dos ideais e passa a organizar-se no sentido de suprir suas necessidades comerciais e empresariais” (SURIAN, 2007, p.84).

³¹ “Essa relação de interesses transforma-se num funil estreito pelo qual só passam aqueles jornais que correspondem aos interesses das elites capazes de anunciar ou de comprar o que está anunciando. E essa transformação paulatina não se dá apenas no formato, na evolução da técnica de imprimir, nas condições de beleza de diagramação, na clareza e na facilidade de leitura. O funil é também de conteúdo, obrigando os jornais a adaptarem-se aos interesses e desejos de um pequeno grupo, com bom poder aquisitivo, capaz de movimentar o comércio incentivado pelas publicidades (SURIAN, 2007, p.85).

³² “Os grandes jornais não só aceitaram as regras do neoliberalismo na própria empresa, como deveria ser, como também se transformaram em grandes propagadores das idéias do neoliberalismo. Fizeram isso de forma aberta, conduzindo o imaginário de seus leitores no sentido de aceitar este como o caminho certo para a nação e para o mundo” (SURIAN, 2007, p.88).

No entanto, quando entra em cena o poder econômico como ditador, a liberdade de imprensa torna-se sua aliada. Não há um cúmplice do cidadão, mas apenas dos empresários e consumidores, que são representantes do poder econômico. O texto constitucional oferece proteção ao empresariado contra uma possível intervenção do Estado nas emissoras. Oito anos antes da promulgação da Constituição, é válido dizer, o presidente João Figueiredo decretou a perempção da concessão da TV Tupi, devido aos problemas financeiros pelos quais passava a emissora. De 1988 em diante, foram resguardados os direitos do empresariado (PIERANTI, 2007, p.80).

Não se deve negar a importância das barreiras à intervenção estatal nesse setor. Para a montagem de uma emissora de rádio ou televisão competitivas no mercado, altos investimentos são necessários, geralmente amortizados durante os anos seguintes. Sendo assim, é preciso estabelecer contratos de médio e longo prazos, mas deve também se delimitar os direitos e deveres das duas partes, empresa e Estado (ibid.).

O Estado concede à iniciativa privada a exploração de um bem público, as frequências, mas não estabelece parâmetros para a avaliação do uso das concessões, somente prazos para sua caducidade; e depois submete sua renovação apenas a parlamentares que se expõem frontalmente em um processo de análise de mercado pela votação nominal. As empresas, desse modo, ficam resguardadas, e mantêm sua concessão preservada, só a expondo em momentos que estão próximos da caducidade (ibid., p.81).

Como já foi dito nesse trabalho, o Estado, para promover o direito à comunicação, não deve adotar uma postura apenas omissiva; deve ter também uma postura proativa, para evitar que os meios de comunicação se submetam apenas ao controle privado, ou melhor, ao controle do mercado. Deve ser dito que quanto ao conteúdo da programação, especialmente quanto ao seu compromisso com valores democráticos, o poder público pouco tem efetuado, ficando as poucas iniciativas positivas e as muitas duvidosas ao livre arbítrio das emissoras (RIBEIRO, 2001, p.207). Ademais, a inexistência de uma política pública que valorize a área de comunicação social implica que reinem os imperativos do mercado, e poucos fatores brequem a sua atuação (ibid., 208).

A escassa atuação do Estado como promotor do direito a uma comunicação diversificada é fruto do liberalismo econômico, o qual tem por um de seus pilares a ausência do Poder Público, de modo que cabe às emissoras decidir como elas vão atuar, em nome da mão invisível que rege o mercado.

Um exemplo disso é o fato de que, embora haja um dispositivo constitucional que ordene a desconcentração, pluralidade e regionalização das emissoras de TV, o Governo tolera uma enorme concentração de fato. Grande parte da atividade televisiva no país, ao menos no que diz respeito às emissoras de televisão abertas, é gerada nacionalmente por poucos centros, sendo que as retransmissoras locais ocupam parte razoável dos intervalos comerciais e parte mínima da programação, a qual costuma ser de baixa qualidade e, em grande parte das vezes, manipulada pelo dono da emissora, não raramente um político da região (ibid., p.212).

Uma das formas de assegurar a relação econômica da comunicação, de modo a fazer do cidadão um verdadeiro consumidor, é através de anúncios publicitários, mantenedores de grandes meios de comunicação, principalmente emissoras de televisão.

Em vista do descontentamento com os chamados excessos da televisão, o Poder Executivo, em sua esfera federal, insistiu durante pelo menos dois anos na recomendação de que o setor se autorregulasse, e assim apontou, inclusive na palavra do presidente da República, O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária, o CONAR,³³ como modelo a ser adotado pela TV e até pela mídia impressa. Este foi o auge da omissão do Poder Público no que diz respeito às políticas de comunicação, tendo o comercial como modelo de programação. Sendo assim, a matéria de conteúdo escolhido pelo pagador serviria de paradigma para aquela que, em um primeiro momento, deveria ter seu lugar na mercadoria mitigado (ibid., p.229). É mais ou menos esse o processo que transforma informação em

³³ “O Conar, fundado em 1980, numa união de esforços entre anunciantes, agências de publicidade e veículos (TV, rádios jornais, revistas, outdoors), tem sido apresentado pelo governo federal como possível modelo para uma autorregulação da mídia televisiva.” O CONAR tem um procedimento análogo aos tribunais do Estado, pois é pautado por termos como processo, câmaras, jurisprudência. Pode, inclusive, o relator de um processo conceder liminar, suspendendo de pronto uma publicidade. (...). O CONAR aplica o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária, que em seu teor, anexos e jurisprudência (da qual uma parte bem pequena está reunida em súmulas) constitui a base para as discussões que ocorre em seu Conselho de Ética. Fazem parte destes representantes das associações que formam o CONAR, bem como, em menor número dos consumidores” (RIBEIRO, 2001, p.2030).

mercadoria. Quem de fato controla a mídia é a publicidade³⁴, que representa o mercado.

Assim, é possível verificar que a propaganda é o maior reflexo do Poder Econômico no que diz respeito às relações midiáticas. E o CONAR, a maior fonte do liberalismo econômico existente no âmbito das comunicações. É tudo fruto da mão-invisível que regula o mercado, de modo que não cabe ao Estado promover nada. Essa omissão estatal se reflete no âmbito da concentração econômica e da formação de oligopólios.

As políticas neoliberais — que pregam a abstenção estatal — foram essenciais para a consolidação dos oligopólios, apesar de sua flagrante inconstitucionalidade. É essa grande tendência da economia globalizada que se sobrepõe, inclusive, ao Estado Democrático de Direito. Essa “oligopolização mundial” atingiu, também, o campo das comunicações. Assim, grupos empresariais ou famílias dominam a informação, e isso inevitavelmente reflete-se no direito constitucional à liberdade de expressão.

Além do mais, há um consentimento tácito do Estado para que ocorra essa concentração econômica da comunicação. A comunicação é um serviço público, de modo que deveria ser usada para a satisfação de um direito fundamental; no entanto, não é isso que ocorre. Os processos comunicativos, ao contrário, passam a servir a interesses privados, ou melhor, a interesses financeiros-empresariais e familiares.

Quanto maior a concentração, maiores são os compromissos entre concessionário (empresa) e concedente (Estado). Em tal cenário, o jornalista é atingido por mais limites para atuar com o que é chamado cláusula de consciência, que é o respeito pelo seu pensamento em face das diretrizes que lhe impõe a linha editorial. Há mais pressão para se manter o salário, face à redução de oportunidades que tal concentração gera para o trabalhador.

O cidadão, no entanto, é o mais atingido pela concentração midiática, pois essa aliança entre concessionário e concedente apresenta reflexos sobre a

³⁴ Sobre o assunto, é interessante refletir porque propagandas de cigarro foram abolidas, e o mesmo não se deu com as bebidas alcoólicas, embora ambos sejam drogas lícitas. Provavelmente, as empresas de bebida alcoólicas devem ser grandes mantenedoras dos meios de comunicação, principalmente TV.

“verdade” dos fatos, isto é, os acontecimentos passam a ser divulgados do modo como são mais convenientes ao concessionário, e o concedente é conivente com isso. Dessa forma, os meios de comunicação se colocam cada vez menos a serviço da Democracia, e mais a serviço do neoliberalismo.

Nesse contexto, os grupos midiáticos, hoje em dia, estão a se comportando, conforme diz Louis Althusser (apud. MORAES e RAMONET, 2013, p.63), como ferramentas ideológicas da globalização e dos seus males, a exemplo da desigualdade. Por isso, esses grupos elogiam constantemente a globalização e o neoliberalismo. Então, fatores como perda do emprego em face à automação, precariedade dos serviços públicos e complicação na aquisição da aposentadoria passam de ruins para bons — afinal, são frutos do regime do “laissez-faire”, portanto, absolutamente justos do ponto de vista desse novo conglomerado econômico e dessa oligopolização comunicacional.

Atualmente, se destaca uma racionalidade econômica — em detrimento das lógicas culturais — e o grande apoio aos processos de acumulação de capital que se dá na América Latina. A comunicação deixou de ser um processo dinâmico para ser um processo estático: não inova, porque a política de acumulação de capital se sobrepôs à liberdade de circulação de ideias. O processo tende a entrar cada vez mais em uma fase de desregulamentação, de forma a levar ao total liberalismo do mercado comunicacional.

Entretanto, o Estado continua a intervir; contudo, o faz cada vez menos, porque o mercado é mais dinâmico. Prova disso é reestruturação dos organismos reguladores de vários países: em muitos casos, suas funções foram ampliadas ao delimitar-se com maior precisão seu campo de ação diante da irrupção da TICs e o avanço do setor de telecomunicações. Apesar disso, o Estado intervém com um critério muito diferente daquele que utilizou nas políticas de meios de comunicação entre 1920 e 1980 (MASTRINI, 2008, p.41).

Ocorre que acontece um processo de privatização das comunicações como consequência do neoliberalismo, a ponto de a comunicação social deixar de ser vista como interesse público e passar a ser atividade econômica em sentido estrito, ou seja, algo a ser explorado empresarialmente com o único intuito de lucro, sem levar em conta o bem-estar da população. Assim, deixa-se cada vez mais de haver

uma preocupação com as informações, e passa a existir uma preocupação maior com a mercadoria — o lucro. Tal processo se iniciou durante a segunda metade dos anos de 1990, com as privatizações de telecomunicação do governo FHC.

Na realidade, desde que deu início ao Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1991, o Brasil vem se transformando em líder mundial das privatizações, tanto no que se refere à velocidade e a importância econômica das empresas privatizadas, quanto no volume de recursos envolvidos, superando os demais países latino-americanos e europeus, como a Itália, a Espanha, Alemanha e a própria Inglaterra, local que foi berço das ideias de privatização. Entretanto, essa talvez seja uma das poucas áreas em que o governo FHC não encontrou total apoio da opinião pública (LIMA, 2012, p.120-121).

A mídia é duplamente ameaçada: sofre investidas do Poder Público e é assediada pela invasão de interesses privados alheios à liberdade de expressão, o que acarreta na concentração do poder econômico de seus proprietários e das distorções inseridas pelos interesses publicitários, sua principal fonte de renda (MENEZES, 2012).

A concentração de recursos midiáticos constitui uma ferramenta de grande importância para o exercício do poder, no entanto, os teóricos do liberalismo clássico não previam que o desenvolvimento das redes globais da mídia poderia resultar na limitação da autonomia da própria soberania estatal (ibid.). Assim, a comunicação social vai perdendo o seu caráter originário de serviço público, e passa a ser atividade econômica em sentido estrito, com o intuito de lucro, a ser realizada em igualdade de condições pelo Estado e pelo particular, e por isso deixa de ser realizada nos estritos limites da lei.

Cabe lembrar que a comunicação social de massa é desenvolvida por ninguém menos que conglomerados econômicos, os quais manipulam muitas vezes o cenário político, seja a política usual, real ou social (CAMARGO, 2013a). Tal manipulação é uma estratégia de criar e manter cativo o público receptor, ou melhor, o público-consumidor/telespectador. Estimular o hábito de consumo é uma grande estratégia de manipulação, principalmente em caso de concentração econômica, quando a concorrência é pouca.

Nos dias de hoje, então, as empresas de comunicação atuam como qualquer outra empresa em regime privado, cujo objetivo final é aferir lucro; contudo, oferecem um bem de consumo especial ao mercado, a informação, por isso devem estar sujeitas a maiores regras de Direito Público, principalmente ao estabelecido na Constituição (GARBER, 2012). Assim, para a concentração econômica ser válida, não basta apenas respeitar a Lei da Concorrência: deve se respeitar os fundamentos de pluralidade, seja política, seja de opiniões, de modo que a cobrança sobre a concentração seja mais rigorosa para os meios de comunicação. O que vem acontecendo é que mediante a ausência de regulamentação do art. 220, parágrafo 5º, da Constituição Federal, o CADE tem resolvido questões relativas a expedientes concentracionistas na área de Comunicação Social baseando-se nos mesmos moldes com os quais resolve as questões do mercado econômico em geral — o que apenas agrava o problema da concentração dos meios de comunicação (ibid.).

Essa concentração desregulada, que ocorre na prática, teve origem no período ditatorial — o Poder econômico que substituiu o Poder político — através das arbitrárias concessões de radiodifusão, que se converteram em verdadeiras aquisições de fórum de discussões públicas. Tais concessões eram feitas a grupos empresariais, constituídos por verdadeiras famílias. Essa situação persiste até os dias atuais, e contribui imensamente para a oligopolização do sistema comunicacional. O problema ocorre porque, no Brasil, os meios de comunicação são tratados não como bens afetos a um serviço público, mas como um negócio privado, altamente lucrativo, e como se não houvesse obstáculos jurídicos para tanto. É uma verdadeira comercialização de informações e ideias (RODRIGUES, 2009).

Segundo Venício Lima (2006, p.97), a característica que permitiu a concentração da radiodifusão não é, sequer, mencionada. Trata-se da ausência, na legislação nacional sobre o setor, da propriedade cruzada na mídia, termo este que nem ao menos é positivado em nossa legislação. No Brasil, desde os decretos que iniciaram a regulação da radiodifusão, na década de 1930 — Decreto 20047/1931 e Decreto 21.111/1932 —, passando-se também pelo Código Brasileiro de Telecomunicações e pela recente Lei da TV a Cabo, não se registra preocupação do legislador com a concentração midiática (ibid., p.98).

Ademais, não há qualquer controle dessa excessiva concentração dos meios de comunicação por parte da sociedade ou do Poder Público, Ministério das Comunicações e ANATEL — isso porque a exploração tanto da imprensa como da radiodifusão tem sido feita de acordo com o sistema de livre mercado, com observações apenas à Lei do Cade. Segundo Fábio Konder Comparato (2001, p.6-17), o capitalismo, pela sua própria natureza, é um sistema oligárquico: o seu funcionamento supõe a soberania dos detentores do capital na empresa e no mercado, e a livre-concorrência entre eles, o que leva, necessariamente, à concentração ilimitada de capital e a centralização de seu controle.

As concentrações econômicas são classificadas em três categorias: concentração horizontal, concentração vertical e conglomerados. No que toca ao setor de comunicação social, no entanto, é preciso acrescentar uma quarta forma específica de concentração, a concentração multimídia ou propriedade cruzada dos veículos, *cross-media* ou *ownership* (FERNANDES, 2009).

A concentração vertical pode ser caracterizada como aquela que se dá entre pessoas ou empresas situadas em diferentes níveis da cadeia de produção de um certo produto ou serviço. No caso dos jornais, por exemplo, é comum a integração vertical das atividades de produção de conteúdo (reportagens e artigos), edição, impressão e distribuição. No Brasil, não há qualquer dispositivo legal que impeça essa integração. Do mesmo modo, ocorre a integração vertical de empresas situadas na cadeia de produção e distribuição de programas de televisão e, de maneira geral, os produtos audiovisuais não sofrem qualquer restrição jurídica particular (*ibid.*).

Já a concentração horizontal é aquela que ocorre entre empresas ou entidades que se situam na mesma posição da cadeia produtiva. É a concentração entre concorrentes. Deve ser dito que a concentração horizontal de veículos de radiodifusão foi regulada pelo Decreto-lei 236, de 1967, que prevê em seu artigo 12 que cada entidade só poderia ter concessão ou permissão para executar serviços de radiodifusão dentro dos seguintes limites: I-Estações Radiodifusoras de som (a) locais: 4 em ondas médias (om) e 6 em frequência modulada(FM); (b) regionais: 3 em ondas médias, 3 em ondas tropicais, sendo no máximo 2 por Estado; e (c) nacionais: 2 em ondas médias e 2 em ondas curtas, e II- Estações Radiodifusoras

de sons e imagens (TV aberta), 10 em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado.

Contudo, o próprio art. 12 do referido decreto prevê que não serão computadas para os efeitos da limitação à propriedade de canais de radiodifusão as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras (art.12, parágrafo 2º). Ademais, a aplicabilidade do mencionado art. 12 foi reduzida por duas razões essenciais. Primeiramente, o Ministério das Comunicações, órgão fiscalizador do setor de radiodifusão, entende que o limite de concessões ou permissões de canais é aplicável a cada pessoa física, e não a um certo grupo empresarial ou família. Assim, em termos práticos, o artigo 12 pode ser considerado letra-morta, como limite à concentração da radiodifusão brasileira (FERNANDES, 2009).

Em contrapartida, o Decreto 2108 de 24/12/1996, aprovado pelo Decreto 52795/63, prevê que a mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não poderiam ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade. As redes de televisão brasileiras, bem como o Ministério das Comunicações, ignoram tal dispositivo.

A concentração multimídia ou propriedade cruzada é aquela na qual uma pessoa ou empresa detém o controle de diferentes veículos de comunicação social (jornais, TV por assinatura, rádio, etc.) em uma mesma localidade ou região, a exemplo das Organizações Globo da família Marinho, a qual atua nos segmentos de televisão aberta, televisão por assinatura, rádio, jornais e provedor de acesso à internet (ibid.).

A concentração multissetorial, por sua vez, ou formação de conglomerados, é a forma de concentração empresarial na qual uma pessoa, empresa ou grupo exerce atividade em setores econômicos distintos. Vale dizer que a legislação brasileira não impõe limitações específicas à formação de conglomerados envolvendo atividades de comunicação social (FERNANDES, 2009). A ausência de um marco regulatório que combata a propriedade cruzada, o respaldo da ditadura militar, as relações promíscuas com o Estado e a própria lógica monopolista do capitalismo, dentre outras questões, constituem a causa da brutal concentração da mídia. Na década passada, nove famílias dominavam o setor: Marinho (Globo),

AbraVanel (SBT), Saad (Bandeirantes), Bloch (Manchete), Civita (Abril), Mesquita (Estado), Frias (Folha), Levy (Gazeta) e Nascimento e Silva (Jornal do Brasil). Atualmente, são apenas cinco, já que as famílias Bloch, Levy e Nascimento faliram, e o clã Mesquita atravessa uma grave crise financeira (BORGES, 2013).

No Brasil, há o predomínio do monopólio da Rede Globo, um caso clássico, como já foi citado, de concentração horizontal. O exemplo desta emissora é emblemático: entre 1965 e 2000, o grupo passou de detentor de uma única concessão de televisão, no Rio de Janeiro, para 11 emissoras no Estado de São Paulo (28% das concessões), oito no Paraná (33%), sete em Minas (35%), quatro no Rio de Janeiro (29%), uma em Brasília e outra em Recife, o que a coloca na condição de quarta maior rede de TV do mundo, atrás apenas das três grandes norte-americanas (ABC, CBS e NBC) (BAYMA, 2001).

Ademais, no Brasil foi identificada a presença de 34 redes nacionais de TV, com 1515 veículos associados, e 20 redes de rádio (11 FM e 9 AM), constituindo 910 emissoras. Tais redes possuem influência sobre 25% do total de veículos do país. Deste montante, sete atuam apenas regionalmente, isto é, no máximo em dois Estados. Em ambos os casos, do rádio e da TV, o controle se dá de forma direta, ou seja, um cabeça de rede detém a propriedade; ou indireta, quando o veículo pertence a um grupo afiliado, por meio de grupos regionais ou nacionais. A maior parte das redes pertence aos grupos privados, principais conglomerados nacionais, ou igrejas católica, evangélica e neopentecostais. De modo geral, estes maiores conglomerados controlam simultaneamente uma Rede de TV, uma de rádio AM e outra de rádio FM, a exemplo das Organizações Globo e do Grupo Bandeirantes (GORGEN, 2000, p.85).

Aqui, fica-se diante de uma situação em que a ausência do pluralismo, derivada da concentração, pode contribuir para a prática do abuso do poder econômico por parte de outros agentes do mercado. A mídia, na condição de “difusora”, seja impressa ou eletrônica, realiza a venda de espaços que não de sustentá-la. Isso ocorre no campo da publicidade, no qual determinados anunciantes, praticamente, “sustentam” a imprensa, o que pode levar o consumidor a procurar somente por certos tipos de marcas ou produtos, ocasionando uma concorrência desleal.

O problema da concentração da comunicação não se restringe ao âmbito econômico, sendo que atravessa também o âmbito político, pois o poder econômico utilizado abusivamente gera um poder político ilegítimo. A encampação dos veículos por poderosas corporações econômicas apresenta o problema de os meios de comunicação serem usados como instrumento de manipulação política e arregimentação social de influência, variando das promoções laudatórias às campanhas de descrédito a todos que possam opor obstáculos aos interesses que patrocinam. Podem até dispor de consideráveis recursos na aquisição de custosos e aprimorados equipamentos e para pagamento de colaboradores extremamente dedicados, pois todos esses dispêndios são compensados em larga escala pelo poder de dominação social a ser obtido (CAMARGO, 2013b).

Além do problema da concentração, há outras questões relacionadas à comunicação no âmbito econômico, que servem de empecilho à liberdade de expressão, pois os meios de comunicação constituem verdadeiras indústrias (indústria cultural) regidas pelo capitalismo. É significativa a presença, no setor de comunicações, de empresas que não tinham vínculos com este segmento nem tradição na área. O porte dos investimentos e a grande perspectiva de lucro levam grupos proprietários de bancos, indústria metalúrgica, indústria elétrica e eletrônica, fabricantes de armamentos e aviões de combate, indústria de telecomunicações, a adquirir, mundo afora, jornais, revistas, serviços de telefonia, rádios e televisões, portais de internet, satélites, etc. (CHAUÍ, 2006, p.73).

Tais mudanças levam à conclusão de que o poder econômico, graças ao qual os meios de comunicação instituem o espaço e o tempo públicos, não é exercido por agentes que deliberam e agem em vista de seus próprios interesses e fins particulares. O sujeito do poder não são os proprietários dos meios de comunicação, nem sequer os Estados, grupos e partidos políticos — é o próprio capital do qual os proprietários dos meios de comunicação são apenas um suporte. Não é o caso de negligenciar o poder econômico dos senhores dos conglomerados midiáticos, tampouco sua força para produzir ações ou efeitos sociais políticos e culturais. Contudo, o que deve-se entender é que tais ações exibem o poder, mas não o constituem, já que sua produção se encontra no modo de produção capitalista (ibid.).

Sob esse prisma, vale a pena analisar o papel do Estado nas políticas de comunicação; verificar se este é apenas um regulador, isto é, um mediador de conflitos, ou o protagonista das políticas de comunicação. De um lado, há a preservação do valor de livre mercado, ao reduzir-se a intervenção estatal à distribuição de concessões — ainda assim, por uma exigência técnica do meio, que serve de espaço de transmissão limitado. No outro lado, sob influência da ideologia do Bem-Estar Social, o Estado atua como principal promotor da comunicação, e a presença do mercado, embora permitida, é fortemente regulada (STEVANIM, 2011).

Existem cinco modelos que descrevem a participação do Estado no mercado das comunicações. São eles: propriedade pública (*publicownership*), acesso universal (*comoncarriage*), infra-estrutura das comunicações abertas (*open communication infrastructure*), fiduciário público (*publictrustee*) e livre mercado (*laissez-faire*) (SANTOS; SILVEIRA 2007).

Propriedade pública seria o modelo do Estado, no qual o seu papel abrange a propriedade e a gestão de um monopólio do setor. Tal modelo representa a grande maioria dos sistemas de telecomunicações ou comunicações do mundo, pelo menos até meados da década de noventa. Nesse paradigma, o papel do setor privado está apenas na manufatura de aparelhos televisivos ou telefônicos.

O modelo de acesso universal tem a característica de uma regulamentação completa das atividades de comunicação pelo Estado em regime de monopólio. Neste, cabe ao setor privado a propriedade do sistema de comunicação. Tal sistema é um monopólio no qual o Estado arbitra a natureza dos serviços, suas tarifas, e garante o acesso universal, bem como define e fiscaliza as empresas que participarão do monopólio na garantia do cumprimento do serviço público. Esses modelos monopolistas são sustentados pela noção de monopólio natural, o qual defende que a natureza do serviço de comunicação, pelo custo elevado de construção e manutenção da infraestrutura da rede e pela necessidade de interoperabilidade, não tem motivo para a construção de um sistema concorrente, por ser mais oneroso para a sociedade. O essencial, neste modelo, é a garantia de acesso universal, sistema este que predominou nos países europeus, que hoje estão mais próximos de um modelo concorrencial (*ibid.*).

Fiduciário público é o modelo derivado da radiodifusão americana. O papel do Estado está em conceder licenças em confiança e definir alguns aspectos do serviço. O setor privado é o proprietário e o gestor das comunicações em um sistema de competição limitada. O conceito que sustenta tal limitação é residente na escassez de espectro para a radiodifusão, de modo a exigir a presença do Estado na organização, concedendo licenças, selecionando os *trustees* dentro do número limitado de concessões que se pode oferecer. O fiduciário Público é exatamente a pessoa física ou jurídica que, a depender do país, recebe sua porção de espectro em confiança do Estado, e em contrapartida tem o compromisso de cumprir algumas determinações em defesa do interesse público (ibid.).

Livre mercado, por sua vez, é a denominação dada pelos autores ao regime de competição livre, no qual o Estado pouco interfere, com regulamentação quase autônoma sobre o negócio, de modo a se deixar que a livre competição garanta a qualidade do serviço. Os defensores desta proposição argumentam que a liberdade de expressão é garantida pela exclusão quase completa do Estado no processo constituinte do sistema de comunicações (SANTOS; SILVEIRA, 2007). Na prática, tal modelo é o adotado no Brasil e em outros países nos quais predomina a visão da comunicação como atividade econômica em sentido estrito, ao invés da de serviço público, no qual se faz essencial a intervenção do Estado.

O modelo denominado infraestrutura de comunicações abertas é definido pela ação do Estado na manutenção da competição e na alocação do espectro, e o papel do setor privado está na propriedade e na gestão de um regime competitivo. Não é um modelo tradicional de comunicação, e sim uma proposta dentro do caráter liberal. É, em verdade, apenas uma idealização (ibid.).

Embora tenha se constituído sob bases comerciais, a radiodifusão no Brasil contou com o Estado como elemento propulsor de seu desenvolvimento, seja por meio de incentivos ao mercado oligopólico, ou ao contribuir com a distribuição de sinais das emissoras comerciais pela extensão do território brasileiro. Assim, o Estado não é apenas regulador, mas também mantém e incentiva veículos do sistema público-estatal (STEVANIM, 2011).

No Brasil, o texto constitucional traz, implicitamente, uma pluralidade de sentidos para o público, ao enunciar a complementariedade entre os três sistemas

de radiodifusão (público, estatal e privado), de acordo com o artigo 223 da Constituição Federal. Aí, surge uma dúvida em relação ao fato de o estatal e o público não constituírem um único sistema. Instituições radiodifusoras controladas pela sociedade e sem fins lucrativos poderiam, por exemplo, compor esse universo comunicativo complementar aos sistemas privado e estatal propriamente ditos, bem como às rádios comunitárias ou mesmo às públicas geridas com participação social (ibid.).

O Estado brasileiro, no entanto, não exerce bem as funções nem de protagonista nem de regulador das políticas de comunicação, pois apenas favorece a formação de oligopólios, e não incentiva a formação de emissoras de televisão educativa e cultural. É apenas um benfeitor do alicerce comercial de radiodifusão, pois não se atém para os interesses da sociedade, nem incentiva a pluralidade; isto é, observa apenas o que serve melhor aos interesses do capital, e não ao interesse público³⁵.

Sobre o poder econômico e a relação midiática, vale a pena discorrer a respeito da economia política das comunicações inseridas em um contexto de globalização — a própria ocorrência da concentração é, larga medida, efeito direto do fenômeno da globalização econômica. A partir da crescente integração midiática à estrutura financeira mundial, é impossível deixar de levar em consideração a relevância dessa perspectiva para análise. O papel dos meios no processo de acumulação de capital, o problema das classes sociais, os meios e a legitimação da estratificação social e a relação entre produção material e produção intelectual formam a base analítica da chamada “Economia Política da Comunicação” (HERSCOVICI et.al, 2000).

O desenvolvimento dessa perspectiva foi influenciado pela transformação da imprensa, dos meios eletrônicos e das telecomunicações, de modestas empresas

³⁵“Dessa forma, a radiodifusão, na primeira metade deste século, servia como uma espécie de curinga do baralho de acumulação fordista. No campo político, favorecia a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação da opinião pública buscando manter um consenso social. Já no campo econômico, esses serviços alcançavam a acumulação capitalista, ajudando a criar um mercado para os equipamentos de recepção e funcionando como poderosos instrumentos de marketing para os bens de consumo de massa. A regulamentação, portanto, está condicionada a promover uma infraestrutura unificada que venha atingir três objetivos básicos: 1º) assegurar a demanda de aparelhos de televisão 2º) Ajudar criar audiências massivas essenciais ao marketing fordista; 3º) Proporcionar um meio para a mobilização das massas e para a formação da opinião pública” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p.53-54).

familiares, nas atuais corporações multinacionais. Um desafio para os estudos da economia política é analisar o modo de organização da produção para os novos mercados da informação, segmentados e específicos, bem como a comunicação participa do circuito de acumulação do capital e das necessidades da estrutura econômica baseada na rapidez do consumo. O aumento da capacidade dos canais de comunicação sugere que os novos meios, destinados a audiências cada vez mais fragmentadas, constituem uma implicação concreta do processo de reconversão econômica. Ademais, é essencial, para a economia política o estudo do crescimento dos negócios no mundo midiático, vinculado a uma maior intervenção estatal. Assim, faz-se necessário denunciar o triunfo do neoconservadorismo na utilização da crise de acumulação e legitimação para redefinir o papel do Estado, no tocante à comunicação, a favor do interesse de classe. É essencial que se preocupe com o novo caráter que adquiriu tal intervenção que, em sintonia com as necessidades do capital, supôs, em muitos casos, acabar com políticas de redistribuição para assumir a defesa de interesses corporativos privados (ibid.).

Uma das consequências que o processo de globalização trouxe para a Economia Política das Comunicações, além das concentrações, foi a substituição do interesse público pelo privado, representado pela hegemonia do capital. As concentrações, por si só, são exemplos disso. Representam a omissão do Estado no seu papel de agente normativo da Economia — e, como protagonista da Economia, o Estado não deve ter por função a prestação da atividade econômica em sentido estrito, ao menos quando atua em condições distintas do particular, inclusive porque esta não deixa de ser uma forma de abuso ao Poder Econômico: usar condições privilegiadas para concorrer com quem não é detentor destas condições. Dessa maneira, o Estado sequer poderia atuar como protagonista da comunicação sob o prisma da atividade econômica; mas deve fazê-lo, necessariamente, sob o prisma do serviço público, ou da atividade econômica em sentido lato.

Outra consequência da globalização econômica da comunicação é relativa ao fenômeno da indústria cultural. Estavam corretos os frankfurtianos ao reconhecer que os meios de comunicação de massa são entidades econômicas que cumprem uma função econômica direta — a produção e distribuição de mercadorias — e uma função econômica indireta — publicidade —, e que sua característica no capitalismo

monopolista é “a instauração de um domínio político e ideológico através do econômico” (BOLAÑO, 1996, p.18).

Por não ser outra coisa, senão o ápice da internacionalização do capital monopolista, a globalização tem na Indústria Cultural o ponto de partida para a constituição de uma cultura capitalista mundial que se expande a partir de sua matriz originária (o cinema americano), resultado das possibilidades abertas pelo desenvolvimento anterior das técnicas de que falava o filósofo Walter Benjamin (1987). A globalização produtiva leva à globalização da publicidade e, junto com ela, da cultura industrializada que lhe serve de suporte (ibid.).

Na verdade, o que ocorre é que a globalização, através da consagração do acúmulo de capitais, transforma o próprio Estado, que é um agente político, em um agente econômico, e este passa a agir em condições de igualdade com a máquina pública, embora mantenha sua supremacia. A indústria cultural, por sua vez, é o fundamento disso tudo, isto é, propaga a hegemonia do capital, e transforma qualquer coisa em atividade econômica, através do uso dos meios de comunicação. Converte em econômico até aquilo que, em um primeiro momento, seria estritamente político; por isso, garante a legitimidade do Estado como agente econômico, e não prestador de serviços públicos³⁶.

Assim, as indústrias culturais possuem um papel fundamental nessa terceira fase do capitalismo. Em um primeiro momento, no exercício de sua função ideológica, ligada ao capital, a mídia tende a ser cada vez mais requisitada a cumprir o papel de divulgadora e introdutora do capitalismo, tarefa essa que, perante a complexidade da sociedade, com menor força, é gradualmente desempenhada por outras instituições. Utilizando-se de avançadas redes digitais, as indústrias da cultura constituem, hoje, o principal meio de divulgação do modo de vida capitalista,

³⁶ “As indústrias culturais rearticulam-se transnacionalmente, no capitalismo contemporâneo, difundindo a ideologia globalizante e globalizada, oferecida independentemente de estar contida em conteúdos internacionais, nacionais ou locais. Nesse sentido, não deixam de cumprir um duplo papel, de acumulação de capital e de reprodução ideológica do sistema. Os elementos capitalistas hoje predominam na indústria cultural, ainda que tal prevalência prossiga sendo superior nos ramos industriais tradicionais, como em uma montadora automotiva (que, por sua vez, assume caracteres do campo da cultura crescentemente, num movimento de distinção simbólica). Isso porque a subsunção do trabalho cultural é menor, persistindo à força da dimensão individual, não obstante, cada vez mais, as indústrias culturais busquem forma de coletivização dessas dinâmicas. Ao lado disso, na indústria cultural, a aleatoriedade é maior, perante a força do simbólico, denotando uma ampliação da incerteza de realização desse tipo de produto. Simultaneamente, é esta característica que atesta a função ideológica das indústrias culturais, própria do capitalismo” (BRITTOS; MIGUEL, 2008, p. 38).

agora renovado com as pseudovantagens da globalização. No entanto, sua principal dimensão, atualmente, é como ator mercadológico, relacionando-se com os capitais em concorrência de modo a exercer uma funcionalidade definidamente econômica. Segue, assim, a indústria cultural com seu papel ideológico, mas notadamente frente o potencial de sua função econômica, como um dos principais atores que disputam concorrencialmente o mercado, de modo a fortalecê-lo e legitimá-lo (BRITTOS; MIGUEL, 2008, p. 38).

O maior objeto dessa indústria é o público. É nele que se encontra a intersecção entre o Estado e o capital. O primeiro com a finalidade de captar eleitores, e o segundo consumidores. Essa situação desemboca no neoliberalismo, e seus ditames de desregulação e privatização — e o conseqüente enfraquecimento do poder estatal. Assim, aos poucos, tende a desaparecer a noção de Estado como encarnação das aspirações humanas, ente racional e que dá sentido à coletividade e garante a liberdade e o bem-estar. Tal modelo não concede estabilidade ao sistema, pois a falta de concessões ao social, no limite, pode colocar sob risco a totalidade capitalista; assim, faz-se necessária a discussão de instrumentos de contrapeso, que impulsionam adesão dos excluídos, total e parcialmente (ibid., p.42).

A partir do final dos anos 80, e mais fortemente nos anos 90 do século passado, o Brasil foi influenciado pelo desenvolvimento científico e tecnológico. Os processos de informação e comunicação adquiriram novas formas, e foram potencializados de tal maneira que passaram a ter influência decisiva em todos os campos da vida humana (JAMBEIRO, 2007, p.111). Isso deu ainda mais suporte à indústria cultural, pois houve todo um favorecimento ao uso da razão instrumental, sobretudo no campo dos hábitos de consumo. Existiu um conseqüente advento do hábito de compras, com a criação de novas necessidades, outrora inexistentes. Isso trouxe uma maior alienação — em termos habermasianos, houve uma colonização do mundo da vida.

Esse contexto acabou por atingir não só o *Lebenswelt*, como também o sistema político, tendo em vista que o Estado adquiriu novas funções como a de, por vias econômicas e atos regulatórios, assegurar o livre fluxo de capitais e sua remuneração, estimular o desenvolvimento econômico e social, e em tese assegurar

condições ótimas de competição entre investidores (ibid.). Percebe-se, assim, uma supervalorização do sistema econômico. Este passa a ser critério determinante de índice de desenvolvimento e condição essencial para determinar o padrão de vida do indivíduo. Mais uma vez, tudo isso é sustentado pela indústria cultural, a maior responsável pelo consumo excessivo e por vezes desnecessário.

Nessa indústria cultural, o trabalho tem um duplo valor. Os trabalhos concretos dos artistas, jornalistas e técnicos criam duas mercadorias de uma vez: o objeto ou o serviço cultural e a audiência. Para se chegar a tal situação, o capitalismo teve que ter um profundo avanço, de modo a construir sociedade de consumo a nível planetário, e criar uma imensa infraestrutura de comunicação — das estradas de ferro ao satélite — para a circulação de mercadorias, de programas de televisão, direitos de propriedade, dinheiro, comunicações interpessoais confidenciais, até íntimas, informações de interesse político, econômico e militar. Das as relações sociais à geografia mundial, tudo precisou ser transformado pelo capital para que se pudesse chegar a essa condição em que qualquer coisa fosse transformada em necessidade de consumo, necessidades essa capaz de sustentar toda uma máquina publicitária, que constitui elemento central da dinâmica econômica desde o início do século XX, com um crescimento progressivo, principalmente após o advento de novas tecnologias, e que garantiu a legitimidade do Estado como agente econômico (BOLAÑO, 1995, p.21).

A publicidade e a necessidade de consumo, que sustentam a economia capitalista, anulam a identidade do indivíduo, na medida em que não levam em consideração suas reais necessidades, as necessidades concretas, pois o sujeito não é mais visto em sua essência: reduz-se a mero consumidor em potencial. Daí, cria-se o indivíduo abstrato, definido pelos meios de comunicação como alguém que precisa daquilo que lhe é imposto pela indústria cultural, pelos padrões consuméristas. O próprio indivíduo se transforma, assim, em um instrumento, um meio para se alcançar o maior objetivo imposto pelo capitalismo: o lucro. O ser humano deixa, então, de ser visto como um fim em si mesmo, e passa a ser encarado como um meio. O capital se sobrepõe ao homem, tornando-se senhor de todas as causas e referencial de felicidade: é feliz aquele que consome.

É possível também concluir que o trabalhador, com a indústria cultural, torna-se objeto não apenas de sua força de trabalho, que se mercantiliza, mas sua própria consciência e seus desejos são apropriados para facilitar a acumulação do capital. Ele é proprietário de sua consciência como o é de sua força de trabalho; uma vez que decide vendê-la ao capital, torna-a instrumento deste último (ibid., p.24).

Nesse cenário de ausência do poder público, onde as comunicações estão nas mãos do livre mercado, vale a pena falar da questão da publicidade, grande financiadora e mantenedora da mídia nacional, e que por vezes controla a própria opinião pública. A peculiaridade desse ramo da economia consiste no fato de que sua atividade é justamente a representação pública dos interesses das grandes empresas voltadas para o consumidor final. Dessa forma, a contestação dos interesses do setor publicitário e dos veículos de comunicação significa, em certa medida, a confrontação dos interesses de todas as empresas que se servem da publicidade para, entre outras funções, legitimar a sua atuação perante a opinião pública. O papel estratégico da publicidade transparece no fato de que as entidades do setor estiveram no centro de articulações empresariais no combate à regulação estatal, desde o “movimento pela livre iniciativa”, nos anos 1980, até a “defesa da liberdade de expressão comercial”, na década de 1990 (ROCHA, 2007).

A propaganda comercial tem poder a ponto de ela, por si só, justificar a omissão do estado. Isso pode ser provado através da criação do já citado CONAR. O CONAR aplica o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, que em seu teor, anexos e jurisprudência constitui a base para as discussões que ocorrem em seu Conselho de Ética. Fazem parte deste representantes das associações que formam o CONAR, bem como, em menor, número os consumidores (RIBEIRO, 2004, p.170).

Seria um excesso considerar o CONAR complacente com os seus membros. No entanto, é evidente que: 1) falta uma sistematização mais rigorosa das decisões, algumas das quais são contraditórias — por exemplo, há casos em que as alegações dos consumidores de que a propaganda alardeia vantagens inexistentes no produto ou serviço leva a uma punição, enquanto em outros, o CONAR afirma não lhe caber avaliar a má qualidade do bem ou serviço, mas somente a publicidade a eles relativa; 2) o CONAR examina tanto o aspecto propriamente ético, voltado ao

grande público, da relação entre publicidade e os produtos nela tratados, quanto a ética inerente à corporação, presente na discussão sobre eventual plágio de anúncios ou na comparação entre produtos concorrentes. Não se distingue claramente o papel *interna corporis* do CONAR, como mecanismo de autorregulação das profissões dirigidas à publicidade, e seu papel propriamente social, como mecanismo de autodisciplina da publicidade na relação com os consumidores (ibid.).

Ainda sobre a relação do grande capital com a opinião pública, é possível dizer que esta começou a adquirir as feições que possui hoje nos anos de 1980. Foi quando a Redemocratização abriu canais através dos quais setores organizados da sociedade manifestavam cada vez mais seu descontentamento. Havia, de um lado, a mudança no espaço público, e, de outro, a crise econômica explicitando os efeitos indesejáveis do modelo econômico implantado após o golpe de 1964, que até então estava amenizado pelo crescimento da economia. Tudo isso representou um desgaste na imagem de “promotor do progresso”, associada ao capital industrial até o momento (ROCHA, 2007).

A partir desse momento, começou a ganhar forma no campo político brasileiro a divisão entre neoliberais e desenvolvimentistas. O discurso sobre a desestatização, que até então era considerado instrumento passageiro de chantagem dos penalizados pela política econômica, tornou-se mais fortalecido. Em seu nome, neoliberais defendiam a busca de estabilização por meio da abertura ao capital estrangeiro, e do fim dos subsídios estatais. De outro lado, desenvolvimentistas defendiam a reforma do sistema financeiro para subordiná-lo ao objetivo do crescimento industrial e da redução de ganhos especulativos. Em uma ponta estavam setores da agricultura e do empresariado nacional, na outra, encontrava-se grande parte da burguesia industrial nacional e da burocracia do Estado, que acenava com a possibilidade de incorporar os assalariados organizados (ibid.).

O setor publicitário alinhava-se totalmente ao movimento pela livre iniciativa, até mesmo porque também estava sobre o risco de ser restringido pelos poderes legislativos. Uma campanha visando melhorar o conceito da publicidade na sociedade reproduzia o mesmo apelo à liberdade presente nos anúncios daquele momento (ibid.). Acontecia, assim, o início da ideia da livre iniciativa e a visão

cidadão como consumidor. Foi o estopim da distância entre o Poder Público e os meios de comunicação — e a glorificação do livre-mercado.

4. O ESTADO COMO CLIENTE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Os fatos não mentem: o Estado, sobretudo o poder Executivo, é o maior cliente dos meios de comunicação³⁷. Para piorar a situação, os próprios jornalistas aceitam passivamente essa realidade, em detrimento de sua obrigação de informar o cidadão. Acabam atuando quase sempre como assessores de imprensa, sob o império da censura indireta, aquela que vem de fora dos meios de comunicação, nesse caso imposta ditatorialmente pelo poder político³⁸.

É por causa da aliança oculta entre Estado, meios de comunicação e poder econômico, representado pelo empresariado, que a regulação governamental no setor de comunicação não funciona direito e é cheia de falhas. A consequência de uma dessas lacunas é a efetivação de acordos políticos³⁹, que acaba se reproduzindo, no campo da comunicação, na forma de outorga de concessões, isto é, o poder político (Executivo) dá a concessão àqueles empresários (poder econômico) que futuramente poderão contribuir para sua reeleição⁴⁰.

³⁷ “A tradição é perversa: instituições públicas que operam a comunicação social, sejam elas empresas estatais, fundações ou departamentos ligados diretamente ao governo, vêm atuando como pequenas máquinas de propaganda a serviço das autoridades do Poder Executivo. Criadas ao longo do século xx, principalmente a partir dos anos 1950, essas instituições pouco ou nada tiveram de compromisso com o direito à informação do cidadão. Em lugar de informar, dedicam-se a tentar formar a opinião pública segundo os moldes que interessam ao governo da temporada”(BUCCI, 2009, p.99).

³⁸ “A visão da comunicação como um recurso que se aparelha, que se toma para alcançar objetivos partidários os mais variados, a ideia de comunicação como escada, infelizmente, é um senso comum da cultura política do nosso país. A mesma distorção pode ser verificada no direcionamento partidário dado ao conteúdo editorial de grandes grupos privados, numa prática que mina, por baixo toda tentativa de construção de um ambiente democrático. Entre nós a comunicação da área pública infelizmente ainda não é pensada como um processo autônomo, horizontal, por meio do qual os cidadãos do público, em público, informam-se, comunicam-se, formam simplesmente suas vontades e opiniões” (BUCCI, 2009, p.100).

³⁹ “Embora a maioria dos cidadãos reconheça que acordos políticos são necessários em uma democracia, essas mesmas pessoas não se sentem confortáveis ao saber que políticos trocam votos. Isso ocorre porque acordos políticos, frequentemente, estão numa zona penumbra entre a atividade política formal e a corrupção. Respeitados certos limites, contudo, na política, assim como nos mercados, preferências distintas propiciam boas oportunidades para acordos. A troca de votos no Parlamento, desse modo, pode beneficiar a sociedade e dar aos eleitores o que realmente querem. Odissenso pode ser produtivo” (SANKIEVICZ, 2011, p.110-111).

⁴⁰ “Este momento político específico do sistema de comunicação levou alguns analistas a buscar no ‘Coronelismo’ de Victor Nunes Leal a matriz analítica para o fenômeno comunicacional (...).

Em um regime democrático, cujo soberano é o povo, a imprensa deveria exercer a função de elemento fiscalizador e limitante do poder do Estado, e não de aliada a ele⁴¹. Uma imprensa que apoia o poder estabelecido, na verdade, oculta uma ditadura travestida de democracia. Ademais, deve o jornalismo, para ser efetivamente democrático, reforçar o fortalecimento da sociedade civil, tão precária no Brasil, em detrimento de um Estado forte e controlador, com todos os meios para assegurá-lo no poder. Por esse motivo há, no Brasil, uma estadania, ao invés de uma cidadania⁴²: é uma comunicação social que, na prática, constitui comunicação estatal, pois está a serviço do Estado e não da sociedade.

Vale a pena mencionar que, se o Poder Público não controla os meios de comunicação, a razão disso é que ele faz parte do mesmo sistema, estando ambos ligados por elos políticos e mesmo partidários que pactuaram, e divergiram apenas no detalhe, no varejo de seus interesses, que era lá onde a censura, nos anos 70, prevalecia. É ilusória a possibilidade de pedir a um que controle o outro; ao Executivo, que controle a moralidade sexual na TV, e a esta que controle a probidade nas contas do Governo (RIBEIRO, 2001, p.214).

Em uma aliança como essa, entre Estado e meios de comunicação, ambos só tem a ganhar — quem pode vir a perder algo é o povo, principalmente por essa centralidade marcada pelo novo milênio. A mídia alterou a política e, por conseguinte, a configuração do Estado, fazendo deste seu cliente, como perpetrou em um primeiro momento com a sociedade. A política se tornou um vídeo, de acordo com Sartori⁴³, de modo que a imagem representa os meios de comunicação

Chamamos de coronelismo eletrônico o sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários dos meios de comunicação” (SANTOS, 2007, p.122).

⁴¹ “Para melhor cumprir seu papel de levar informações ao cidadão, a imprensa precisa fiscalizar o poder – e o verbo fiscalizar carrega, aqui, o sentido de vigiar, de limitar o poder. Sem ela não há como se pensar em limites para o exercício do poder na Democracia. Portanto, não é saudável nem útil, a imprensa que se contente com o papel de apoiar os que governam. Não é saudável, nem útil, nem imprensa ele é” (BUCCI, 2009, p.101).

⁴² Para o historiador José Murilo de Carvalho (2001, p.8), estadania é uma espécie de clientelismo, que constitui na distribuição privada de bens públicos. É uma operação política que, em última instância, visa proteger a máquina governamental, o que é feito com a ajuda dos meios de comunicação.

⁴³ “Daí, a expressão videopolítica — que talvez eu mesmo tenha bolado, envolve somente um dos múltiplos aspectos do poder do vídeo: a sua incidência nos processos políticos, e por meio dele uma

formadores de opinião, capazes de reestruturar um Estado, através da manipulação espetaculosa da opinião pública.

Em um primeiro momento, a mídia atua pesadamente no processo eleitoral, seja na escolha de candidatos, seja na forma deles conduzirem a disputa eleitoral e, finalmente, decidir quem vence, ou seja, quem serão as novas figuras físicas que irão representar a pessoa jurídica Estado. Aqui, vale ressaltar a diferença entre Estado e governo. Enquanto o primeiro é a pessoa jurídica de direito público, assim reconhecida e identificada internacionalmente, o segundo é o aparelho de manutenção do primeiro, aquele que coordena.

Dentro desse contexto, não é de surpreender que a mídia tenha se tornado palco e objeto privilegiado das disputas pelo poder político na contemporaneidade, e conseqüentemente fonte das incertezas em relação ao futuro do Estado Democrático de Direito (LIMA, 2012, p.180).

A relação entre mídia e Estado se dá, sobretudo, no campo eleitoral, o que de certo modo influencia o comportamento do cidadão, à medida que interfere na sua decisão no momento do voto. É compatível dizer, neste ponto, que a mídia é capaz de construir e destruir a imagem de candidatos a cargos públicos, de acordo com sua conveniência. Por outro lado, aquele que deseja chegar ou permanecer no controle estatal, recorre à mídia, para que o auxilie em tal missão perante os cidadãos.

Esse modo de descrição de como a mídia influencia um regime político, se aplica perfeitamente ao Brasil. Aqui existe uma das cinco maiores redes de televisão mundiais, a quarta maior revista semanal, e cinco jornais diários independentes, que circulam por todo o país com belos padrões gráficos e técnicas de primeiro mundo (SINGER, 2001, p.60). Enquanto país de governo democrático, o Brasil é identificado como uma democracia representativa, que se caracteriza, principalmente, pela seleção periódica de governantes através de eleições. Esse é o aspecto formal da Democracia. A Democracia material consiste, por sua vez, na efetivação dos direitos fundamentais. Por ser uma democracia representativa, toda a força política é concentrada na figura dos governantes. Então, a questão passa a ser quem governa

radical transformação da maneira de 'ser políticos' e de 'conduzir a política'. É evidente, porém, que a videopolítica não caracteriza somente uma democracia. O poder do vídeo fica também à disposição das ditaduras" (SARTORI, 2001, p. 50).

— e não como governa... Há certa pessoa que passa a identificar o país por determinado tempo. Daí, vem também toda a questão de uma hipertrofia do Executivo, pois é o Chefe de Estado e o chefe de governo que passa a representar o país na esfera internacional.

A mídia tem amplo papel nesse processo de representação, pois, como já foi dito, ela constrói e destrói imagens de representantes políticos e candidatos a cargos no Legislativo e Executivo. A verdade é que em uma Democracia representativa, fica-se mais a mercê do papel da mídia, uma vez que o cidadão incrementa sua condução passiva. Isto não ocorre em uma democracia participativa, na qual os debates públicos, de fato, existem e são efetivos. Em uma Democracia representativa, portanto, existe uma ligação entre os meios de comunicação e o Estado, a qual se manifesta, especialmente, em períodos eleitorais.

Inicialmente nos anos 1980, mas com mais força na década de 1990, ativou-se a discussão em torno da crise de representação na política, que se intensificaria em função do papel assumido pelos meios de comunicação na sociedade atual (OMENA, 2001). O que ocorre é que os partidos políticos vêm perdendo força, e a força política vem se concentrando cada vez mais em figuras personalistas. É possível perceber isso ao observar-se que não se vota mais em partidos ou ideologias, mas em pessoas. Aí, exatamente, o risco de a Democracia representativa vir a ser uma ditadura.

No Brasil, a condição de Democracia representativa produz uma dependência forte da política em relação à mídia, sendo que o inverso também é verdadeiro⁴⁴. Um governo sem o apoio da mídia, não tem total governabilidade. Para ter governabilidade, um governo, no que diz respeito ao chefe do Executivo, precisa possuir certas correlações de força no legislativo, e o apoio da mídia. Se não houver suporte midiático, ou ao menos a sua neutralidade, há o constante risco de estourar uma crise. Tome-se o exemplo do que ocorre hoje com o caso do mensalão, que vem se mexendo fervorosamente pelos meios de comunicação (RUBIN, 2007).

⁴⁴ “Quanto à política, a mídia a influencia das formas mais variadas. Por exemplo, a mídia cria determinados espaços públicos — que no caso são pouquíssimos democráticos — de publicização da sociedade. Parte da política precisa de muita visibilidade. A eleição, por exemplo, é por excelência, publicizada. Então, a política depende muito de visibilidade. Assim, temos uma dependência forte da política em relação à mídia.” (RUBIN, 2007, p.5).

Ocorre que por mais que a mídia tente construir uma opinião pública contra o governo, não é isso que acontece. Haja vista as 2006, quando da reeleição do ex-presidente Lula. Deve ser dito, que a mídia brasileira, sobretudo os canais de TV abertos, e jornais e revistas mais tradicionais, por conta de sua ligação com o empresariado, mantêm certa resistência em apoiar candidatos que são oposição a esse. Isso também é uma consequência do fenômeno da oligopolização da comunicação. A opinião pública brasileira deixa de ser opinião do povo e passa a ser a opinião dos empresários, ou seja, a opinião de poucos.

Com isso, através dessa mídia que caminha em sentido contrário aos anseios da maioria da população, a informação perde a credibilidade, à medida que o cidadão deixa de se identificar com os meios de comunicação aos quais tem acesso⁴⁵.

No que diz respeito ao Estado como cliente dos meios de comunicação, isso torna-se evidente, sobretudo, em ano eleitoral, pois a mídia reconfigura a disputa eleitoral de modo a substituir os partidos políticos em sua função comunicadora, em maior ou menor grau (SINGER, 2001). Os partidos políticos se reduzem ao espetáculo midiático. Os eleitores votam sem saber, realmente, os programas de governo dos candidatos, suas propostas, pois a maioria das pessoas usa a imprensa como instrumento de escolha eleitoral, e ela pouco revela sobre os programas partidários. É essa ligação entre a política, vida pública e a mídia, sobretudo a televisão, que Sartori (2001) chama de *vídeopolítica*. Para esse autor, a *vídeopolítica* é um dos fatores de fragmentação dos partidos norte-americanos. Ele vai além e diz que o mundo representado na tela da televisão é uma realidade distorcida; menciona, ainda, a influência cada vez maior das pesquisas de opinião pública no processo político-eleitoral, o que acaba criando um falso cenário, uma vez que tais pesquisas são facilmente manipuláveis (OMENA, 2001, p.10).

⁴⁵ “Ela [a credibilidade da informação] é a principal ou uma das principais qualidades que a informação deve ter e significa simplesmente ser fiável. É o motivo pelo qual preferimos escutar tal rádio ou ler tal jornal em vez de outro; em geral, pensamos que suas informações são mais confiáveis e mais próximas de sua concepção da verdade do que as dadas por outros. É uma espécie de contrato de confiança que estabelecemos com os meios de comunicação. Porém dia após dia, percebemos que esse contrato tem mais dificuldade para ser celebrado. Uma das características apontadas pelas pesquisas de opinião é que os leitores da imprensa escrita por assinatura, fiéis a seus hábitos de leitura tradicional diminuem, progressivamente” (MORAES et. al, 2013, p.54).

O que também colabora para o Estado figurar como cliente dos meios de comunicação é o fato de alguns candidatos serem apoiados por determinados meios de comunicação de massa, como revistas, jornais e emissoras de televisão. Nem sempre apenas candidatos, mas também ideologias estatais. Em 1964, por exemplo, a independência da grande imprensa foi ameaçada. A maior parte da mídia deu apoio ao golpe militar. Durante a transição para a democracia (1974-85), uma aliança temporária entre imprensa e o setor liberal das Forças Armadas proporcionou um importante papel para os meios de comunicação na democratização (SINGER, 2001, p. 62)

No final da “transição”, a Folha de São Paulo retomou a tendência de ligação com o mercado, já tradicional na imprensa brasileira, seguida por outros veículos. O processo se completou durante a década posterior à democratização (1985-1995). Hoje, é possível dizer que a imprensa brasileira uniu-se novamente, de maneira estreita, ao mercado, e exerce o seu papel de “cão de guarda” do Estado, assim como a imprensa norte-americana, na qual a tupiniquim se espelha (ibid., p.149).

É essa relação mercadológica entre Estado e meios de comunicação que faz o primeiro ser cliente dos segundos, pois tudo é feito conduzido à maneira de uma verdadeira relação comercial, uma forma de troca, que certo grau assemelha-se ao antigo coronelismo — porém, o que antes vinha em forma de ganhos secundários para o coronel, hoje surge como outorga de concessão de rádio e televisão. Nesse contexto, é cabível dizer que, entre os anos de 2003 e 2006, foram concedidas em média 42 outorgas por mês. Tal ritmo de trabalho ficou acima do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando o Parlamento Federal manteve uma média de 27 liberações mensais.

No primeiro mandato do governo Lula, houve uma peculiaridade em relação à presidência exercida por Fernando Henrique Cardoso: a maioria absoluta de aprovações foi para rádios comunitárias (ibid.). A partir da análise desse dado, é possível perceber e concluir que os meios de comunicação do tipo “grande imprensa” ganham terreno em governos mais liberais, ao contrário do que se dá com os meios ditos alternativos, que se destacam em administrações mais sociais. Entretanto, em ambos os casos, é perceptível a existência de uma forte relação político-estatal com a comunicação. É no mínimo estranho em um país que se diz

democrático como o Brasil encontrar a comunicação tão atrelada à política, principalmente ao Estado. Isso dificulta o próprio processo de democratização das comunicações: muitas alianças são feitas com o Estado —o que é típico de governos autoritários — e nenhuma com o cidadão.

Isso ocorre especialmente pelo fato de alguns políticos estarem vinculados aos meios de comunicação ou a seus proprietários, como os parlamentares. O artigo 54 da Constituição dispõe, em seu inciso primeiro, que deputados e senadores não poderão desde a expedição do diploma firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou concessionária de serviço público, salvo se o contrato estabelecer cláusulas uniformes. Uma interpretação literal desse dispositivo poderia levar à conclusão que parlamentares não estão proibidos de possuir cotas de empresas que possuem participações de radiodifusão, mas não é o parlamentar que realiza o contrato de concessão com a união, e sim a empresa. O fato de o parlamentar ser proprietário de cotas não implica em exercer qualquer função, remunerada ou não, na concessionária de serviço público. Assim, a própria constituição abre brechas a uma leitura segundo a qual é permitido ao parlamentar ser proprietário de cotas de empresas de radiodifusão, pois isso não é vedado expressamente pela constituição, e, inevitavelmente, tal fato traz consequências à qualidade das informações e dos setores da comunicação que transmitem notícias. É inegável, portando, a influência política exercida pela comunicação, indiretamente permitida pela constituição. Como ter então isenção de informações e democratização da comunicação com uma a Carta Constitucional que, indiretamente, aceita o controle das comunicações?

Por outro lado, uma interpretação sistemática da Constituição pode levar a conclusão de que o parlamentar não pode ser proprietário de cotas de empresa de radiodifusão. Para isso, deve ser feita uma interpretação minuciosa da palavra “proprietário”. No tocante a tal palavra, é possível afirmar, pelo menos naquilo que é referente ao setor de radiodifusão, que o seu sentido deve ser o mais amplo possível, pois de acordo com a liberdade de expressão, o envolvimento político no setor de comunicação não é condizente com a possibilidade de fiscalização de governo e com a livre circulação de ideias. No plano ideal, a independência política das entidades de comunicação tem o intuito de distanciar o editor do poder e das

pressões políticas, impedindo a censura e a autocensura midiática (SANKIEVIC, 2011, p.171).

Além do mais, é cabível dizer que no Capítulo da Constituição da “Comunicação Social”, não há nenhuma vedação expressa à possibilidade dos meios de comunicação não serem de propriedade de políticos, o que contribui mais ainda para que se faça uma interpretação apenas literal do artigo 54. Esse entendimento permite e facilita a existência de barganha política entre proprietários dos meios de comunicação e políticos, ou seja, favorece a troca entre concessões de canais de radiodifusão e eleições ou reeleições. Deve ser lembrado que havia uma restrição semelhante a essa no Código Brasileiro de, desde 1962, a qual determinava que aquele que estivesse em gozo de imunidade parlamentar não poderia exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão. Nesse mesmo dispositivo, por uma interpretação literal, também é possível chegar à conclusão de que não é proibido ao parlamentar ser proprietário de cotas de empresa concessionária de radiodifusão.

Para amenizar esse quadro de barganha política, deve ser investigado como a mídia financia, direta ou indiretamente, seus candidatos, e qual a matriz adotada e os interesses que regem esse apoio — interesses estes que se multiplicam quando o político é o próprio proprietário do meio de comunicação, ou seja, quando ele próprio pode financiar sua campanha eleitoral.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), foram passadas 1848 autorizações de retransmissoras de televisão; sendo que 268 estavam destinadas a entidades ou empresas controladas por 87 políticos, todos favoráveis à emenda da reeleição aprovada em 1997. Nesse elo entre mídia e política (Estado), deve ser levado em conta o conceito de poder. A reflexão sobre poder é fundamental, seja ele econômico ou político, pois ambos mantêm relação com a mídia e encontram nela uma excelente aliada.

Como a maioria dos brasileiros utiliza a televisão enquanto principal meio de comunicação de massa, ela é uma das grandes responsáveis pela manutenção, entrada e saída de políticos no poder. Sobretudo quando políticos são detentores de cotas de propriedade de empresas concessionárias, como já foi dito anteriormente. Aí, essa relação entre mídia e política fica ainda mais íntima.

O primeiro político brasileiro a descobrir na televisão o poder de visibilidade imediata foi Juscelino Kubitschek. Em 1956, logo depois de sua posse, o presidente eleito lançou mão de tal veículo para falar do plano de metas “cinquenta anos de desenvolvimento em cinco de governo”. Kubitschek lançou mão de cartazes, mapas e painéis diante da televisão, para mostrar os projetos de estradas e hidrelétricas que pretendia fazer (SOUZA, 2007, p.32).

Antes do advento da televisão, o meio de comunicação mais popular era o rádio, amplamente utilizado por Getúlio Vargas, e essencial para sua manutenção no poder durante anos. Ou seja, o uso dos meios de comunicação de massa como forma de chegar ao poder é um recurso antigo conhecido pelos estadistas, e que vem se aprimorando a cada dia.

Logo após a saída de JK e a eleição de Jânio Quadros, as empresas de televisão controladas por grupos com os mais distintos interesses — ainda que sempre voltados para o poder político e econômico — alteraram totalmente a abordagem dos discursos. Em 1961, na posse de Jânio, o país deu uma virada. O Governo não mantinha relacionamento bom com o empresariado, além de não fazer acordo com o Congresso (ibid.). Deve ser lembrado que isso, de certo modo, pode ter sido um dos fatores que contribuiu para a impopularidade daquele presidente, isolado no meio das comunicações. O fato mencionado revela como a mídia, sem metáforas, exerce grande poder sobre a política, e como os meios de comunicação contribuem para a popularidade ou impopularidade dos estadistas, podendo, inclusive, serem responsáveis pela efemeridade de alguns deles no poder.

A televisão, tudo explanado, não pode ser analisada apenas enquanto meio de comunicação de massa: ela é uma influente arma para o poder. É esse fato de colocar a televisão como centro de todas as esferas sociais que edifica o “*homovideos*” de Giovanni Sartori (2001): o sujeito vidrado em algo, no caso, a TV, e que por ela direciona sua vida, inclusive suas escolhas eleitorais. Isso é fruto do advento da indústria cultural e do capitalismo, que tomam por base um modelo privatista e comercial de todas as coisas, inclusive na forma de administrar o próprio Estado.

São muitos os exemplos de correlação entre mídia e política, os quais influenciam o Estado e a sociedade. Existe, inclusive, uma tendência dos telejornais

aumentarem cada vez mais o tempo dedicado às matérias relativas às eleições: se em 1998, o Jornal Nacional dedicou apenas 4,6% do seu tempo total às eleições presidenciais, em 2002, o mesmo telejornal dedicou cerca de seis vezes mais espaço (PORTO et. al, 2004, p.84).

Essa visibilidade em torno de eleições, cada vez mais crescente, contribui para o advento da “sociedade de espetáculo” e do “Estado espetáculo”. Além disso, está ocorrendo um processo de americanização das campanhas, no quesito do crescente papel da mídia e em especial da TV na vida política (OMENA, 20010). A utilização pioneira da mídia nas campanhas eleitorais americanas se explica em grande parte pela natureza comercial dos sistemas de comunicação nos Estados Unidos. Tal tendência tende a se alastrar no Brasil e acarretar um processo de “comercialização da política e do Estado”.

A nova “descoberta da política” pelo maior conglomerado brasileiro de comunicações (Rede Globo de Televisão), e em sua esteira por todo o restante da mídia brasileira, foi um dos fenômenos mais importantes da eleição de 2002 (MIGUEL, 2004, p.92). Este pleito representou a vitória de um candidato, até então considerado de esquerda, o que de certa forma mudou o rumo das relações entre empresas de Comunicação e o poder político no Brasil — relações essas antes marcadas por empresários do setor de comunicação e candidatos de direita, muitos dos quais provenientes do Regime Militar, e apoiados por esse empresariado, ou dele integrantes.

Vale ressaltar que em 1982, quando se deu o retorno da disputa para os governos estaduais, a Rede Globo, ao defrontar-se com a primeira eleição livre de sua história, teve uma experiência desastrosa. Envolvida com o pleito no Estado do Rio de Janeiro, onde ficava sediada a empresa, participou ao lado de serviços de informação da ditadura de um complô para fraudar os resultados, e assim evitar a vitória do líder de esquerda Leonel Brizola (ibid.).

Através desse fato, é possível verificar como muda ao longo da história a relação entre mídia e política. Se em 1982, a Globo envolveu-se em uma fraude para impedir a vitória de um candidato de esquerda, lá estava ela em 2002 dando ampla visibilidade a um candidato esquerdista, contra quem trabalhou nas eleições de 1989. É possível perceber que a mídia, principalmente as grandes emissoras de

televisão, não segue mais uma ideologia de esquerda ou de direita ao apoiar um candidato. O critério de adesão, hoje em dia, é outro: apoia-se o candidato com mais chance de ganhar, pois essa é uma forma de a mídia continuar a preservar seus interesses. Desse modo, pode-se concluir que é cada vez mais interessante manter o cidadão como telespectador passivo ou como consumidor, assim, ele nada questiona sobre as artimanhas que seguram determinados meios de comunicação e grandes conglomerados econômicos no poder.

As concessões de rádio e TV continuam a ser feitas com base no “coronelismo eletrônico”; o voto ainda é moeda de troca, e a democratização dos meios de comunicação se torna progressivamente mais difícil, assim como a emergência de uma esfera pública, no sentido habbermasiano do termo. Não existe uma linguagem comum entre povo, mídia e Estado, e assim não há unidade da esfera pública; isso facilita o processo de alienação, e cada um continua com a sua linguagem individual, a defender seus próprios interesses.

As relações entre mídia e política são estreitas, como se pode ver, principalmente no que diz respeito às eleições, bem como a qualquer outra forma de transmissão de poder. A política, que outrora foi predominantemente segredo, exclusão ou violência, passou a ser de modo significativo na modernidade tardia uma atividade pública, uma luta pública no campo das forças que é a sociedade, uma busca pública de aglutinação e ampliação de poder em meio às contradições e conflitos que marcam a vida societária (RUBIM, 1994, p.44).

A mídia, embora em tempos recentes não tenha sido determinante para a vitória de um candidato ao cargo mais alto do Executivo Federal, tem o sido para os cargos do Legislativo, o que gera certo conflito entre a bancada do Congresso Nacional e o presidente da República, pois reforça as oposições e divergências, de tal forma que o poder não se encontra harmônico. O mesmo tem ocorrido com relação aos poderes das unidades federadas⁴⁶. Ademais, a mídia dá atenção a alguns acontecimentos políticos em detrimento de outros, o que provoca certa seletividade e, em alguns casos, um rebaixamento da política, a sua escandalização excessiva e desnecessária. Curiosamente, tais acontecimentos são cronometrados

⁴⁶ Palavras do Pesquisador Altamiro Borges, em entrevista à autora.

para ocorrerem simultaneamente às eleições⁴⁷, o que às vezes “força” um segundo turno.

A sociedade brasileira detém um caráter conservador, é avessa às mudanças, sobretudo as mais radicais, devido a um forte apego ao discurso medíocre, à moralidade média, e principalmente o medo dos mais “poderosos” de perder o poder. Tal padrão faz com que as classes dominantes se subsumam ao Estado, usando-o para viabilizar e defender seus interesses: agem indireta e dissimuladamente ocultas pelo Governo, estabelecendo relações perversas com a sociedade, de modo que sempre que demandas e reivindicações populares sejam proclamadas, abre-se uma dinâmica de “receptividade nos níveis superiores do Estado”.

Os dominantes assimilaram tais postulações, traduzindo-as de modo seletivo e conservador e, com isso, travando o prosseguimento da pressão social ou deformando-a, em sentido não político. A classe dominante fechou-se em si mesma com o intuito de manter seus interesses, não agiu como classe nacional: usou o Estado como aliado, ao invés de defender os interesses do país, e se preciso fosse, entrar em conflito com o Governo (NOGUEIRA, 2006, p.14). E a mídia teve contribuição essencial nisso tudo, pois foi usada como instrumento de manutenção dessa classe conservadora no poder. Isso permitiu a incoerência de mudanças essenciais para o Brasil, como a redução de desigualdades sociais, projeto já rejeitado na Constituinte. A mídia deve ser aliada de mudanças da sociedade, e não do poder do Estado ou do conservadorismo.

A imprensa, por vezes, não apenas elege, mas julga determinado político, que por sua vez deve ser eleito pelo povo e julgado pela Justiça. Expressões como “eleitorado” e “opinião pública”, nestes casos, são vazias de conteúdo, e apresentam, em um primeiro momento, um modo de manipulação, uma forma de controle social; tendem a proporcionar no máximo como unidade aquilo que pode ser entendido como o resultado de pressões conflitantes. Essas expressões, usadas por economia de linguagem, acabam por contribuir para a sedimentação de esquemas mentais simplificadores. Particularmente, contribuem para que se julgue que as respostas às influências e pressões do ambiente político são uniformes,

⁴⁷ O caso do mensalão, por exemplo teve uma atenção excessiva da mídia e ocorreu juntamente às eleições presidenciais.

quando, ao contrário, é crucial entendê-las como profundamente diferenciadas (BIROLI; MIGUEL, 2013).

A análise do comportamento eleitoral depende do entendimento que se tem de como as preferências dos votantes são produzidas. Se não existe a possibilidade, nem se deseja que cada estudo da relação entre mídia e eleições enfrente problemas de base, com a caracterização dos processos de formação das preferências, é sempre necessário estar consciente dos pressupostos que são mobilizados e dão forma às análises.

A comunicação, hoje, aparece como poder autocrático subordinado aos interesses particulares de alguns empresários e políticos. Um poder que está acima do controle da sociedade e conseqüentemente distante e em oposição franca à realização em aprofundamento e radicalidade na democracia contemporânea (RUBIM, 1994, p.49).

Ao menos, duas implicações políticas parecem advir dessa interação entre mídia e política: a sociedade deve necessariamente buscar modos de colocar os meios de comunicação sob seu controle, portanto, de submetê-los à atividade política, pensada enquanto modalidade da gestão necessária, justa e democrática da sociedade. A subordinação da comunicação mediática e seu poder aos interesses da sociedade, e por conseqüência sua democratização, aparecem como essenciais para a existência e o aprofundamento da democracia na contemporaneidade (ibid.).

O papel da mídia deveria ser o de informar a população sobre os eventuais candidatos a uma eleição, bem como o que ocorre em dado governo, independente de quem for o governante; no deveria emitir juízo de valor. Ademais, vale lembrar que embora o horário eleitoral gratuito distribua de modo igualitário, o mesmo tempo para cada candidato, há programas de televisão, como por exemplo novelas ou minisséries, que induzem de modo subliminar a preferência por um concorrente em detrimento do outro. O mesmo se dá através da propaganda de alguns produtos. Assim, é possível dizer, no que diz respeito à política, que a mídia não é democrática.

O Estado, por sua vez, não passa de um cliente dos meios de comunicação, que tem por objetivo se promover através da imprensa. É o Estado-Espetáculo,

aquele que necessita de público para aparecer. Tal forma de Estado não visa ao bem-estar da sociedade, mas a seu próprio bem: é como se houvesse uma estatização do interesse público, ou, em outras palavras, uma cooptação do interesse público pelo Estado.

Nesse caso, o interesse público primário é substituído pelo interesse público secundário. E a mídia é a promotora disso tudo. É possível dizer, então, que a mídia é apenas um aparato, que sustenta a forma política do Estado. Não há mídia livre. Ela suporta o Estado e, por conseguinte, seu regime econômico, o Capitalismo — daí não há cidadão, há eleitores e consumidores. A mídia apenas manipula o público de acordo com a vontade política do Estado, verdadeiro cliente dos meios de comunicação, enquanto o público é apenas o objeto disso tudo. É conveniente discorrer agora sobre o financiamento da mídia privada comercial e seu principal financiador.

Financiamento deriva do verbo financiar, que significa custear, prover as despesas. Neste caso, ao conjunto de recursos públicos que fazem parte do “custeio” das empresas da grande mídia, que as ajudam a manter-se em funcionamento. Isso inclui, dentre outros, isenções e incentivos fiscais para a importação de equipamentos e matéria-prima; ressarcimento fiscal; empréstimos de bancos oficiais; os patrocínios; a publicidade legal (editais-balanços) e a publicidade da administração direta — governos federal, estaduais e municipais, e a administração indireta, tanto das empresas que concorrem como das que não concorrem no mercado (LIMA, 2012b, 207).

Somente para o Governo Federal, a estimativa para a propaganda legal era de cerca de 65 milhões de reais, e para os patrocínios, de 200 milhões de reais. Acrescidos os valores estimados para os governos estaduais e municipais — cerca de 1,5 bilhão de reais/ano — chegava-se ao total de três bilhões de reais (ibid.). Uma simples comparação entre os últimos valores publicados pela Mídia Dados 2006, sobre o investimento em publicidade dos 30 maiores anunciantes dos governos federal/estaduais/municipais, revela que empresas públicas como Petrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, caso incluídas em um ranking comum, estariam hoje entre os quinze maiores anunciantes do país (ibid.).

Diante dessas considerações, do vasto histórico da dependência financeira de empresas de mídia do Estado brasileiro, e embora haja impossibilidade de se fazer as devidas comparações, mesmo assim, ainda existe um conjunto de orientações que permite supor que o Estado de fato, é direta ou indiretamente uma das principais fontes de financiamento no sentido amplo da mídia-privada comercial, impressa ou eletrônica.

Ademais, há ainda um longo caminho para se percorrer para que o Estado cumpra o seu papel rumo ao “princípio da complementariedade”, isto é, ao equilíbrio entre os sistemas privado-público e estatal das comunicações, como reza o art. 223 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, a reorientação da distribuição dos recursos da publicidade oficial, precisa contribuir, de fato, para o surgimento e a consolidação dos sistemas público e comunitário de mídia no país (ibid.).

A relação entre radiodifusão, imprensa e poder público remonta aos tempos do Brasil Império, e persiste nos dias de hoje, percorrendo a elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações e o Período Militar, de excessivas concessões durante os governos de Figueiredo e Sarney. Durante a Ditadura Militar, uma das formas sutis de controlar a censura se dava através de meios econômicos, como a recusa na liberação de licenças de importação de equipamento ou papel, a negação de empréstimos às empresas por parte de bancos estatais e a suspensão da publicidade proveniente do governo e de suas autarquias, fonte de recursos considerada essencial para as firmas jornalísticas. Foram esses entraves financeiros que ocasionaram a bancarrota de diversos veículos de comunicação, como por exemplo a TV Tupi (PIERANTI, 2006).

A forma de financiamento público aos meios de comunicação se dá, em sua maior parte, pela publicidade oficial e por empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento, o BNDES. Sobre isso, é válido dizer que até 1997, o setor da mídia esteve excluído dos programas do BNDES. De 1998 a 2003, já com as restrições do setor canceladas, o BNDES fez um empréstimo de 111,6 milhões às empresas da mídia. Em 2004, o banco concedeu novo empréstimo de valor bastante superior, ainda que inferior ao solicitado. Teriam sido concedidos quatro bilhões, divididos em duas linhas de crédito: reestruturação de dívidas e compra de papel-jornal de fornecedores nacionais (ibid.).

No mesmo ano, as associações representativas das empresas de radiodifusão e imprensa anunciaram, em carta conjunta, recusarem a proposta de empréstimo do BNDES. De acordo com o documento, as condições da proposta estavam muito abaixo das pretendidas pelas empresas, que já estariam estudando outras formas de saldar suas dívidas (ibid.). Com uma dependência econômica do Estado fica difícil haver no Brasil uma comunicação autônoma — e assim a mídia deixa de agir como fiscalizadora e denunciadora da própria atividade governamental.

Contudo, a maior fonte de financiamento dos meios de comunicação se dá pela publicidade oficial. Em 2003, por exemplo, no primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Globo recebeu 61% de tudo que o governo gastou com propagandas em emissoras de TV⁴⁸. Vale lembrar que o gasto com publicidade oficial é proporcional à audiência.

Esta é a primeira vez que o Governo revela valores que cada emissora de TV recebe pela divulgação das propagandas estatais, conforme revelam as tabelas abaixo:

TABELA 1

EMISSORA	VALOR EM 2012	% SOBRE TOTAL DE GASTOS COM TV EM 2012	AUDIENCIA DA EMISSORA EM 2012
GLOBO	495.270.915,28	43,98%	43,70%
RECORD	174.382.548,15	15,49%	14,30%
SBT	153.552.688,48	13,64%	12,20%
BANDEIRANTES	100.549.938,34	8,93%	5,4%
REDE TV	39.777.101,16	3,53%	1,7%
DEMAIS EMISSORAS	49.563.103,30	4,4%	
TV FECHADA	112.953.614,07	10,03%	

FONTE: SECOM

TABELA 2

EMISSORA	VALOR TOTAL ACUMULADO	% SOBRE O TOTAL
-----------------	------------------------------	------------------------

⁴⁸ Disponível em: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=211714&id_secao=1.

	DE 2000 A 2012	RECEBIDO DESDE O ANO DE 2000
Globo	5.863.488.865,02	54,7%
Record	1.571.067.107,79	14,7
SBT	1.643.631.418,59	15,3%
Band	913.779.773	8,5%
REDE TV	371.837.027,61	3,5%
Demais emissoras	556.084.890,32	5,2%
TV fechada	737.712.200,05	6,9%

Fonte: Secom

Vale também a pena verificar o gasto da publicidade oficial com outros veículos de comunicação.

TABELA 3

ENTIDADE	2012	INV
TELEVISÃO	1.126.049.908,78	62,63%
JORNAL	146.579.482,64	8,65%
REVISTA	137.626.894,74	7,66%
INTERNET	95.614.065,68	5,32%
OUTDOOR	7.751.113,49	0,43%
CINEMA	14.751.400,69	0,82%
MÍDIA EXTERIOR/DEMAIS	127.256.649,05	7,08%

Fonte: Secom

O Estado, como ficou demonstrado, é o principal anunciante dos meios de comunicação, especialmente dos meios mais poderosos; em função disso, os meios de comunicação dependem do Estado para sobreviver. Seja em âmbito federal, estadual ou municipal, é da competência dos governos escolher as publicações onde veiculam sua publicidade; daí a existência das chamadas “matérias pagas”, que são bastante comuns no Brasil — e como não há qualquer fiscalização, a publicidade oficial pode ser a principal fonte de sustento de certos periódicos, principalmente jornais e revistas (PIERANTI, 2007, p.103-104).

Exemplos dessa utilização inapropriada de recursos públicos verificaram-se pelo menos duas vezes no Estado Paraná, como revelou denúncia da Folha de São

Paulo. Em 1991, o Governo do Estado, no primeiro mandato de Roberto Requião, haveria pago pela publicação de reportagens em seis dos principais jornais paranaenses. Já em 2002, durante o governo de Jaime Lerner, R\$ 6,418 milhões teriam sido gastos com reportagens em 76 meios de comunicação, alguns deles de circulação nacional, sendo 68 jornais e seis revistas, e duas colunas publicadas em periódicos diversos. O curioso é que tais publicidades apareciam na forma de reportagens (ibid.).

Outro fato interessante é que em anos de eleições municipais, o Governo Federal gasta mais com publicidade, como se pode ver na tabela abaixo (ibid.):

TABELA 4

ANO	Total R\$
1998	735.019.940,40
1999	690.701.312,31
2000	793.155.333,02
2001	881.574.239,02
2002	703.673.453,80
2003	617.112.741,83
2004	867.124.025,95

Fonte: Secom

Os gastos com publicidade oficial funcionam como via de mão dupla: o Estado necessita deles para ter um sustentáculo no poder, enquanto os meios de comunicação precisam deles para manter a sua saúde financeira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os meios de comunicação são essenciais para a formação de um efetivo Estado Democrático de Direito, na medida em que possuem o papel de fiscalizadores das ações governamentais. Para tanto, é essencial que a mídia permaneça livre dos sistemas econômico e político, e mais próxima ao mundo da vida, o *Lebenswelt*. À medida que os sistemas avançam sobre os meios de comunicação, estes tendem a perder sua independência e a funcionarem como aparelhos de ação estratégica. Ao contrário, quando se aproximam da sociedade civil, que é a parte institucional do mundo da vida, retomam sua isenção e sua autonomia, e por isso podem cumprir seu verdadeiro papel de vigilância.

A Constituição Federal de 1988 concedeu função essencial à comunicação social, ao reservar um capítulo só para ela, e ao consagrar a liberdade de expressão como cláusula pétrea. Embora tal capítulo seja fruto do resultado de forças econômicas, que durante o processo constituinte prevaleceram sobre o mundo da vida, pois, como se demonstrou nesta dissertação, o sistema econômico representado pela ABERT, ANJ e ANER prevaleceu sobre FNR, FENAJ e outros representantes do mundo da vida. Assim, houve um abismo entre o poder social e o poder comunicativo — o que caracteriza o hiato existente entre o país formal e o país real.

Essa distância entre país formal e país real é reativada com o advento da Lei Geral das Telecomunicações, a implementação da Reforma do Estado e das consequentes privatizações. Mais uma vez, os sistemas prevaleceram sobre o mundo da vida. Isso é consequência direta do avanço dos sistemas sobre os meios de comunicação, e acarretou a concentração econômica midiática, gerando um monopólio da opinião da opinião pública, fazendo-a, funcionalidade desvirtuada, atuar como um controle social e político que fere flagrantemente o regime democrático.

Sem meios de comunicação livres, não há que se falar em uma verdadeira democracia, pois não há fiscalização do Poder Público — tampouco representação da sociedade civil, uma vez que, conforme indicado neste trabalho, a democracia, sob a ótica habermasiana, está ancorada na sociedade civil.

É quase que inevitável a interdependência entre Estado e meios de comunicação, pois os meios de comunicação são financiados pelo Estado, através da publicidade oficial, enquanto este, para se manter fortalecido, depende do apoio dos meios de comunicação. Isso que acarreta o chamado “coronelismo eletrônico”, tão prejudicial à democracia.

Meios de comunicação livres são a base de um regime democrático, e devem ser fiscalizados por meio de um controle social. Aí está a importância de instrumentos como o *accountability* e o *advocacy*. Ademais, os meios de comunicação devem buscar receitas alternativas, reduzindo a dependência do Estado para sua manutenção. Isso seria o seu grito de independência e a consolidação da democracia brasileira.

6. REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

ALMEIDA, J. Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro - RJ, 1999.

ALMEIDA, Nicole. Opinião Pública, comunicação e regulação de mercado. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação Pública, Sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

ANJOS, G. M. A. A. Sociedade do Espetáculo e Comunicação Governamental. In: COELHO, Cláudio N. P. & CASTRO, Valdir J. de. (Org.). **Comunicação e sociedade do espetáculo**. São Paulo: Paulus, 2006, v. , p. 185-210.

ARIENTE, E. A. **Direito à Comunicação no Brasil**. São Paulo: USP, 2008.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**. Suplementos aos nº 59 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

BARBOSA, S. H. V. **TV e cidadania**. São Paulo: All Print editora, 2010.

BARROSO, L. R. Constituição, comunicação social e as novas plataformas tecnológicas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 12, p.1-26, nov./jan. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-12-NOVEMBRO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em 10/12/2013.

_____. Liberdade de expressão, Censura e Controle da Programação de Televisão na Constituição de 1988. **RT/Fasc.Civ**, ano 90, v. 790, p. 127-152, 2001.

BAVARESCO, A; KONZEN, P. R. Cenários da liberdade de imprensa e opinião pública em Hegel. **Kriterion**, Belo Horizonte, vol.50, n.119, pp. 63-92, 2009.

BAYMA, Israel FC. A concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil. **Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación** (2001): 140-172.

BENJAMIN, Walter. A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica. In: **Obras escolhidas I**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BIGLIAZZI, R. **A constituição domada: democracia e o conselho de comunicação social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BINEBOJM, G. Meios de comunicação de massa, Pluralismo e Democracia Deliberativa. As liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Mundo Jurídico**, set.2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=328>. Acesso em 10/12/2012.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Meios de comunicação, voto e conflito político no Brasil. **RBCS**, V, 28 n.81. 2013

BÔAVIAGEM, A. A. da. Responsabilidade civil da imprensa. **Revista Dulc in Altum**, Recife, n. 3, vol3, jan-/jun. 2011.

BOÉTIE. É. dela. **Discurso da Servidão voluntária**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BOLAÑOS, C. R. S. Economia Política, Comunicação e Globalização. **Revista Novos Rumos**. São Paulo, v. 00, n.00, p. 15-23, 1996.

_____. Economia e televisão: uma teoria necessária. In: BOLANÕS, C. R. S. (org). **Economia Política das Telecomunicações, da informação e da comunicação**. São Paulo: Intercom, 1995.

_____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BORGES, Altamiro. **A ditadura da mídia**. São Paulo: Anita Garibaldi/ Associação Vermelho, 2ª reedição, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em 10/12/2013.

BRITTOS, V. C; COLLAR, M. S. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAVIA, Enrique et al. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008

BRITTOS, V. C.; [MIGUEL, J.](#). Indústria cultural: conceito, especificidades e atualidade no capitalismo contemporâneo. In: BRITTOS, V.; CABRAL, A. (Orgs.). **Economia política da comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

BUCCI, Eugênio, **A imprensa e o dever de liberdade**. São Paulo: Contexto, 2009.

CALDAS, M. das G. C. **Latifúndio do ar (Mídia e Poder na Nova República)**. São Paulo: USP, 1995.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Comunicação Social na Ordem Econômica Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. N. 106, p.241-262, 2013.

_____. **Os meios de comunicação no Direito Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013b.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e Cidadãos - conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

CANELA, Guilherme. Comunicações no Brasil: da confusão legal à necessidade de regular. In: XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2004, Porto Alegre. **Anais do XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 2004.

CAPANEMA, Walter Aranha. **O direito ao anonimato: uma nova interpretação do art. 5º, IV, CF.** Disponível em: <http://www.avozdocidadao.com.br/images_02/artigo_walter_capanema_o_direito_a_o_anonimato.pdf>. Acesso em 01/11/2013.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). **Poder e Dinheiro: uma economia Política da Globalização**. São Paulo. Vozes, 1998.

CARRASCO, A. de O. T. **A liberdade**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

CARVALHO, J. M. Cidadania, estadania, apatia. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 8, 24 jun. 2001.

CASTRO, J. C. B. M. de. **Políticas Nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público**. São Paulo: USP, 2002.

CHAGAS, Carlos. **O Brasil sem retoque 1808-1964. A História contada por jornais e jornalistas**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

CHAGAS, G. **Radiofusão no Brasil: poder, política, prestígio e influencia**. São Paulo: Atlas, 2012.

CHAUI, Marilena. Simulacro do poder e uma análise da mídia. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.p 73

CITELLI, A. O. Mídia e cidadania. In: MENEGAZZO, Maria Adélia; SANTOS, R.; MALDONADO, Rafael (Org.). **Marco cultural. Questões contemporâneas em debate**. Campo Grande: UFMS (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2008.

COMPARATO, F. K. Democratização dos meios de comunicação de massa. **Revista Usp**, São Paulo, n. 48, p. 6-17, 2001.

CROCCO, Fábio Luiz Tezini. Indústria cultural: ideologia, consumo e semiformação. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Informacion y Comunicacion**. Vol XI, n1.,2009.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DELGADO, J. A. A liberdade de imprensa e os princípios aplicados ao direito de informação. **Revista de Direito Renovar**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 9-42, 2006.

ELHAJJI Mohammed; ZANFORLIN, Sofia. Dos modos de construção da identidade nacional: pertencimento – mídia – alteridade. In: COUTINHO, Eduardo Granja; FREIRE FILHO, João; PAIVA, Raquel (org.). **Mídia e poder: ideologia, discurso e subjetividade**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FARIAS, E. **Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FERNANDES, André de Godoy. Meios de Comunicação no Brasil: promoção do pluralismo, direito concorrencial e regulação. **Tese de doutorado- USP**. São Paulo, janeiro de 2009

FREIRE, Paulo. **Ação Cultural para a liberdade e outros escritos**. São Paulo: Paz na Terra, 2002.

FILHO, A. V. C; DUARTE, L. Dias M. Comunicações na era digital: a apropriação do processo regulatório na sociedade civil. In: SARAIVA, E. et. al. **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FISS, O. M. **A ironia da liberdade de expressão; Estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Tradução: Bineboim, Gustavo; Pereira Neto; Caio Mário da Silva. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GARBER, Surya. Uso e abuso do Poder Econômico nos meios de Comunicação Social. **Trabalho de conclusão de curso**. UFRGS. Porto Alegre-RS, 2012.

GOMES, P. G; PIVA, M. C. **Políticas de Comunicação: participação popular**. São Paulo: Edições Paulinas, 1988.

GORGEN, James. Sistema Central da Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação do Brasil. **Dissertação de mestrado**. UFRGS, 200p.p85

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Siebeneichler, Flávio Beno. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HASWANI, M. F. **Comunicação Pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HERSCOVICI; BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. Economia Política da Comunicação e da Cultura: uma apresentação. In: LOPES, Maria; FRAU-MEIGS, D.; SANTOS, M.. (Org.). **Comunicação e informação**. 1ed.São Paulo: Edições bagaço, 2000, v. 7, p. 87-103.

HOFELDT, A. Comunicação Pública: os diferentes sentidos do interesse público. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

IANNI, Octavio. Dialética das relações raciais. **Estud. av.** [online]. 2004, vol.18, n.50, pp. 21-30.

_____. **O Príncipe eletrônico- Desafios da Comunicação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

JAMBEIRO, Othon. A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade de informação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

JOSÉ, E. **Jornalismo de Campanha e a constituição federal de 1988**. Salvador: EDUFBA, 2010.

JUNIOR, Á. R. **Liberdade de expressão e liberdade de informação- Limites e formas de controle**. Curitiba: Juruá, 2008.

KUNTZ, R. N. . Direito a informação e liberdade de imprensa. Colóquio realizado de 12 a 16/05/1986. In: Fortes, L. R. S. e Nascimento, M. M.. (Org.). **Constituinte em Debate**. São Paulo: SEAF/ SOFIA Editora, 1986.

LEAL, L. F. Regulação não é censura: a velha mídia confunde o público e foge do debate sobre a questão. **Revista do Brasil**, Dez. 2010. Disponível em <<http://www.humanidades.net.br/products/regula%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20e%20censura/>>. Acesso em 10/12/2013.

LAVALLE, A. G; VERA, E. I. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. São Paulo: Lua Nova, 2011.

LANE, Robert; SEARS David. **A Opinião Pública**. Zahar Editora: Rio de Janeiro 1975.

LIBARDONI, M. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. **Revista Estudos Feministas**, Santa Catarina, v.8, n.2, p.1-15, 2000.

LIMA, V. A. de. A comunicação na constituinte de 87/88. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, 30 Set. 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-comunicacao-na-constituente-de-8788>>. Acesso em 10/12/2013.

_____. Lima V. A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa**. São Paulo: Editora Plubisher, 2010.

_____. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

_____. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Segunda Edição, 2012.

_____. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula - 2003-2010**. São Paulo: Publisher, 2012.

LOPEZ, J. C. J. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCHK, M. Maria K. (Org.). **Comunicação Pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

LOPES, V. M. de O. N. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Reflexões sobre a Regulação da Radiodifusão no Brasil - Em busca da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

LUBENOW, J. A. **A categoria de Esfera Pública em Jürgen Habermas**. Campinas: UNICAMP, 2007.

MARQUES, Fabio Cardoso. As contradições entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação. **Ciências Humanas em Revista (UFMA)**, v. 1, p. 53-68, 2003.

_____. Uma reflexão sobre a espetacularização da mídia. In: COELHO, Cláudio Novaes Pinto; CASTRO, Valdir José de. **Comunicação e sociedade do espetáculo**. São Paulo: Paulus, 2006.

MARTINEZ, Ángela Vivanco. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência? In: **A mídia entre regulamentação e concentração**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

MASTRINI, Guillermo; AGUERRE Caroline. Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI. **Cadernos Adenauer VIII**(2007), nº4. A mídia entre a regulamentação e a concentração. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2008 Pg 41.

MENEZES, Elias Jacob Neto De. Concentração Proprietária dos meios de comunicação de massa na Democracia Constitucional. **Dissertação de Mestrado**. Unisinos, São Leopoldo, 2012

MIGUEL, L. F. MIGUEL, Luis Felipe. A descoberta da Política: A Campanha de 2002 na Rede Globo. In: RUBIM, Antonio Albino (Org.). **Eleições Presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política**. São Paulo: Hacker, 2004.

_____. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy**. São Paulo: Lua Nova, 2011.

MORAES, D. de; RAMONET, I; SERRANO, P. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MORAES, G. A tensão entre liberdade de expressão e o direito à informação-empedimento à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, Murilo César et. AL. (orgs). **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 11-26, out. 2003.

NAPOLITANO, Carlo José. O DIREITO À COMUNICAÇÃO NO PLENÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. In: **XXI Congresso Nacional do Conpedi**, 2012, Niterói. Teoria e história do direito constitucional. Florianópolis: Funjab, 2012. p. 129-147.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Mídia, democracia e hipermodernidade periférica. In: GOULART, Jefferson O. (Org). **Mídia e Democracia**. São Paulo: Annablume, 2006.

OLIVEIRA, E. Q. de. O código Brasileiro de Telecomunicações: considerações acerca do Marco Legal. **Revista Eptic**, vol. 9, n.3, st./dez. 2007.

OMENA, Adriana Cristina. Intertextualidade nos meios de comunicação em campanhas eleitorais. **Tese de doutorado defendida na USP**. São Paulo, 2001.

PEREIRA, L. C. B. Do estado patrimonial ao estado gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

PIERANTI, Octavio Penna. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: SARAIVA, Enrique et. AL. (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

_____. **Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula**. Lua Nova: São Paulo, 2006.

_____. **Políticas públicas para a radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PORTO, Mauro Pereira; VASCONCELOS, Rodrigo Figueiredo de; BASTOS, Bruna Barreto. A televisão e o primeiro turno das eleições de 2002: Análise do Jornal Nacional e do Horário Eleitoral. In: RUBIM, Antônio Albino (organizador). **Eleições Presidenciais em 2002 no Brasil: ensaios sobre mídia, cultura e política**. São Paulo: Hacker, 2004.pg 84

RAMOS, M, C. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: ROMÃO, José Eduardo Elias et. Al. (Org.). **Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

REBOUÇAS, E. Estratégia retórica dos "donos" da mídia como escudo ao controle social. **Líbero** (FACASPER), v. 9, p. 41-49, 2006.

RIBEIRO, R. J. **O afeto autoritário: televisão, ética e democracia**. Cotia SP: Atelie Editorial, 2004.

_____. O poder público ausente: a TV nas mãos do mercado; In: MOISÉS, José Álvaro; SOSNOWSKI, Saul; BEISIEGEL, Celso de Rui; COELHO, Teixeira; RIBEIRO, Renato Janine. **Cultura e democracia- v2-** . Edições Fundo Nacional de Cultura: Rio de Janeiro, 2001.

ROCHA, M. E. M. . O Canto da Sereia: notas sobre o discurso neoliberal na publicidade brasileira pós 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, p. 81-92, 2007.

RODRIGUES, Fabiana. A concentração midiática brasileira e a desejada liberdade de expressão. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/7o-encontro-2009-1/A%20concentracao%20midiatica%20brasileira%20e%20a%20desejada%20liberdade%20de%20expressao.pdf>> . Acesso em 13/11/2013.

ROSSI, C. **O que é jornalismo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

RUBIM, Antônio Canela. Entrevista. In: **Revista FMDC**, 2007, p.5.

_____. Mídia e política: transmissão de poder. In: MATOS, Heloisa (Org). **Mídia, eleições e democracia**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994.

SADER, E. **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. Brasiliense: São Paulo, 1986.

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

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

SANTOS, Suzy dos. Relações Incestuosas: mercado global, empresariado nacional de radiodifusão e líderes políticos locais/regionais. In: FILHO, João Freire; HERSCHMANN, Micael (Org.). **Novos Rumos da Cultura da mídia: indústria, produtos, audiências**. Rio de Janeiro, Mauad, 2007

SARAIVA, E. O novo papel regulatório do estado e suas consequências na mídia. In: SARAIVA Enrique et. L (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

SARMENTO, D. Liberdade de Expressão, Pluralismo e o Papel Promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, p.1-39, jun./jul. 2007.

SARTORI, Giovanni. **Homo Videns: Televisão e Pós-Pensamento**. São Paulo: Edusc, 2001.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; SOUZA, A. A. Barão de itararé contra os barões da mídia: por um (novo) marco regulatório da mídia no Brasil. In: I Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2012, Santa Maria. **ANAIIS Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 2012. p. 01-10.

SINGER, A. V. . Mídia e democracia no Brasil. **Revista USP**, v. 48, p. 58-67, 2001.

SODRÉ, M. **Claros e escuros: identidade, povo e mídia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SOUZA, Florentina das Neves. **O Jornal Nacional e as eleições presidenciais 2002 e 2006**. São Paulo: ECA-USP. 2007.

SOUZA, Felipe Chiarello. Direitos e garantias fundamentais na Constituição Federal de 1988. **Revista da Apg** (Puc- Sp), São Paulo, V1, n XII, 2004.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. Regulador ou protagonista: princípios e práticas da atuação do Estado nas políticas de comunicação no Brasil. Contemporânea. ED 17. Vol9 n1 2011.

SUNDFELD, C. A. A regulação das telecomunicações: papel atual e tendências futuras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n.8, p.1-11, nov./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>>. Acesso em 10/12/2013.

SURIAN, Francisco Emílio. A liberdade de imprensa e sua resignificação no neoliberalismo: o jornalismo sob ameaça da intensificação da produtividade e da lucratividade. **Mestrado em Ciências da Comunicação**, USP, 2007.

VELOSO, Ana; MENDONÇA, Fabíola; REBOUÇAS, Edgard. Políticas de comunicações como reféns de um direito privatizado. In: **Anais do Intercom** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2012.

VIA, Sarah Chucid da. **Opinião Pública técnica de formação e problemas de controle**. Edições Loyola: São Paulo, 1983.

VILLAS BÔAS, R. L. Novo ciclo de modernização conservadora: indústria cultural e reconfiguração da hegemonia. **Rebela - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 01, p. 152-179, 2012.

ZISMAN, C. R. **A liberdade de expressão na Constituição Federal e suas limitações**. São Paulo: Livraria Paulista, 2003.