

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**RAFAEL MOLINA VITA**

DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO VERSUS OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO: Uma  
análise à luz da Radiodifusão Comunitária no Brasil

SÃO PAULO

2018

Rafael Molina Vita

DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO VERSUS  
OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO: Uma análise à luz da  
Radiodifusão Comunitária no Brasil

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Caio Becsi Valiengo

São Paulo

2018

## Ficha Catalográfica

VITA, Rafael Molina

Direito Humano à comunicação versus oligopólio midiático /  
Rafael Molina Vita. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

117 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais,  
Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas, 2018.

Rafael Molina Vita

DIREITO HUMANO À  
COMUNICAÇÃO VERSUS  
OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO: Uma  
análise à luz da Radiodifusão  
Comunitária no Brasil

Dissertação apresentada ao curso  
Maestría Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas, Faculdade Latino-Americana  
de Ciências Sociais, Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Aprovada em

---

Prof. Ms. Caio Becsi Valiengo  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profª. Dra. Rosemary Segurado  
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

---

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca  
Fundação Getúlio Vargas

---

Prof. Ms. William Vella Nozaki (suplente)  
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Trabalho dedicado a Samuel Wainer e Leonel Brizola, homens que empreenderam uma luta desigual contra o oligopólio dos meios de comunicação no Brasil.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Partido dos Trabalhadores pela iniciativa de aperfeiçoar a formação de seus quadros, concretizada no Mestrado Profissional em Estado, Gestão e Políticas Públicas. Agradeço a todos os colegas da Turma 4, pela amizade e experiências compartilhadas ao longo do curso.

## RESUMO

O presente estudo pretende analisar a situação da radiodifusão comunitária, seus embates legais e o papel do Estado na sua regulação, com o objetivo de demonstrar que o Direito Humano à Comunicação não foi efetivado no Brasil, apesar de positivado em nosso ordenamento legal e nos Tratados Internacionais ratificados pelo Estado brasileiro. Apuramos a atuação do Poder Legislativo e do Sistema de Justiça, aqui identificado como um conjunto de Instituições, a saber: Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Federal e ANATEL, ambos agindo em associação e sob a influência das grandes empresas de comunicação na criminalização das rádios comunitárias. O trabalho foi baseado em pesquisa bibliográfica, revisando obras que tratam dos diversos aspectos do tema, observado o seu caráter multidisciplinar. Também foram examinados documentos produzidos por coletivos que lutam pela democratização das comunicações e imprensa alternativa, além de peças jurídicas e administrativas de autoria do Ministério Público Federal, jurisprudência e a legislação relativa a matéria.

Palavras chave: Direito à Comunicação, regulação das comunicações, Lei 9612/98, radiodifusão comunitária.

## RESUMÉN

El presente estudio pretende analizar la situación de la radiodifusión comunitaria, sus embates legales y el papel del Estado en su regulación, con el objetivo de demostrar que el Derecho Humano a la Comunicación no fue efectuado en Brasil, a pesar de estar positivado en nuestro ordenamiento legal y en los Tratados Internacionales ratificados por el Estado brasileño. En el caso de las grandes empresas de comunicación en la criminalización de las grandes empresas de comunicación en la criminalización de las grandes empresas de comunicación, radios comunitarias. El trabajo se basó en investigación bibliográfica, revisando obras que tratan de los diversos aspectos del tema, observado su carácter multidisciplinario. También se examinaron documentos producidos por colectivos que luchan por la democratización de las comunicaciones y prensa alternativa, además de piezas jurídicas y administrativas de autoría del Ministerio Público Federal, jurisprudencia y la legislación relativa a la materia.

Palabras clave: Derecho a la Comunicación, regulación de las comunicaciones, Ley 9612/98, radiodifusión comunitaria.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO E SEUS PARADIGMAS.....	11
1.1 ISEGORIA E LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	11
1.2 MASS MEDIA E DEMOCRACIA.....	18
1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À COMUNICAÇÃO.....	24
1.4 CONCEITO DE DIREITO À COMUNICAÇÃO.....	28
1.5 DIREITO À COMUNICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	31
1.6 DIREITO À COMUNICAÇÃO EM TRATADOS INTERNACIONAIS.....	35
1.7 CONCLUSÃO: 1º CAPÍTULO.....	35
2. OLIGOPÓLIO MUDIÁTICO E REGULAÇÃO NO BRASIL.....	36
2.1 RAÍZES DA CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS NO BRASIL.....	36
2.2 CORONELISMO ELETRÔNICO.....	40
2.3 CONCENTRAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL, PROPRIEDADE CRUZADA E CONGLOMERADOS.....	44
2.4 A CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE ACORDO COM A CF DE 88.....	48
2.5 REGULAÇÃO NO BRASIL.....	54
2.6 REGULAÇÃO EM OUTROS PAÍSES.....	57
2.6.1 SUÉCIA.....	57
2.6.2 ESTADOS UNIDOS.....	59
2.6.3 REINO UNIDO.....	60
2.6.4 ARGENTINA.....	62
2.6.5 VENEZUELA.....	65
2.7 CONCLUSÃO: 2º CAPÍTULO.....	68

3. RÁDIOS COMUNITÁRIAS NO BRASIL.....	69
3.1 HISTÓRICO.....	70
3.1.1 NO MUNDO .....	70
3.1.2 NO BRASIL .....	71
3.2 LEI 9612/98: ORIGENS, CRÍTICAS E ALTERNATIVAS.....	72
3.2.1 ORIGENS .....	72
3.2.2 CRÍTICAS.....	74
3.2.3 PROJETOS ALTERNATIVOS .....	81
3.3 CRIMINALIZAÇÃO .....	83
3.3.1 A BUROCRACIA DO PROCESSO DE OUTORGA.....	84
3.3.2 TIPOS LEGAIS E AÇÃO TRUCULENTA DOS ÓRGÃOS REPRESSORES.....	88
3.3.3 JURISPRUDÊNCIA.....	92
3.3.4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....	92
3.4 TESES JURÍDICAS CONTRA A CRIMINALIZAÇÃO .....	103
3.5 CONCLUSÃO: 3º CAPÍTULO.....	107
4. CONCLUSÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS .....	112

## INTRODUÇÃO

A principal motivação para a escolha do tema desta dissertação consistiu na possibilidade de contribuir para a efetivação do Direito à Comunicação no Brasil. Desde o início da década de oitenta (período de abertura do Regime Militar), culminando nos debates travados na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, a questão está em pauta, mas vinte e oito anos depois da promulgação da Carta Magna os dispositivos que garantem este Direito Fundamental permanecem como normas programáticas, ou seja, indicadoras de princípios, mas com praticamente nenhuma aplicabilidade concreta.

A comunicação social no Brasil está concentrada nas mãos de sete famílias, que determinam a agenda do debate público de acordo com seus interesses políticos e financeiros. Presenciamos relações habituais entre o Poder Público e os grandes grupos econômicos, com a utilização de um bem público, o espectro eletromagnético explorado mediante concessão, para a prática, na expressão utilizada por Venício A. de Lima, do chamado “coronelismo eletrônico”<sup>1</sup>, que nada mais é do que a modernização dos velhos expedientes clientelistas para a concentração do poder político, típicos da República Velha (1889-1930).

É necessário um contraponto ao discurso único do empresariado do setor, que confunde deliberadamente liberdade de expressão com liberdade de empresa, ampliando o significado da liberdade de expressão, que não é mais apenas uma garantia liberal (direito de 1ª. geração), mas sim um direito complexo, considerado por muitos autores de 4ª. geração, essencial para a democracia e que exige prestações positivas do Estado, especialmente através da edição de normas regulamentadoras que concretizem os dispositivos constitucionais. Convém sempre lembrar que a regulação no campo das comunicações é prática comum em países com alto grau de democracia, como Alemanha ou Inglaterra, ou seja, não se trata de uma medida afeita a regimes autoritários e atrasados

---

1 LIMA, Venício A. de; LOPES, Cristiano Aguiar. Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004), *in* Regulação das comunicações: história poder e direitos/Venício Artur de Lima, São Paulo: Paulus, 2011.

socialmente (ZYLBERSTAJN, 2008).

O objetivo geral da pesquisa é identificar e detalhar os mecanismos que perpetuam o oligopólio no campo das Comunicações Sociais e impedem a efetivação do Direito à Comunicação, garantido pela CF de 1988 e por Tratado Internacionais ratificados pelo Brasil.

Em termos específicos, a ideia é fazer uma exposição sobre o oligopólio no campo das Comunicações Sociais no Brasil, sustentando que essa concentração de poder econômico é incompatível com a Constituição de 1988, cujas disposições acerca da concentração de poder econômico na área das comunicações são mais rígidas em relação às regras que dispõem sobre as demais atividades econômicas.

Para demonstrar empiricamente os pontos citados acima, analisamos a situação das rádios comunitárias na atualidade, em especial os obstáculos que dificultam a consolidação deste meio alternativo de comunicação no Brasil.

Trabalhamos nesta dissertação com os conceitos de direitos fundamentais, direitos humanos, direito à comunicação, democracia, pluralismo, liberdade de expressão, isegoria, *mass mídia*, oligopólio e regulação, Estado Pós-Democrático, dentre outros.

A Pesquisa foi realizada através da revisão bibliográfica de obras que tratam dos diversos aspectos do tema, observado o seu caráter multidisciplinar. Também foram analisados documentos produzidos por coletivos que lutam pela democratização da comunicação e Direitos Humanos (FNDC, Intervezes, Centro de Estudos da mídia alternativa Barão de Itararé, Artigo 19), imprensa alternativa (Carta Maior, Caros Amigos, Carta Capital, Observatório da Imprensa), relatórios produzidos no âmbito do Poder Legislativo federal, jurisprudência, peças jurídicas e documentos de referência produzidos no âmbito do Ministério Público Federal, além da legislação pertinente ao assunto, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9612/98 (radiodifusão comunitária) .

Os capítulos da dissertação são interdependentes, sendo que o terceiro tem uma importância especial, pois contém aspectos práticos que complementam

as considerações teóricas apresentadas nos dois primeiros, proporcionando uma visão mais ampla e realista sobre a efetivação do Direito à Comunicação no Brasil, expressa nas conclusões ao final do trabalho.

## 1. O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO E SEUS PARADIGMAS

### 1.1 ISEGORIA E LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Um dos principais alicerces da Democracia (como a concebemos na civilização ocidental) é a Liberdade de Expressão. Mas no que consiste exatamente esse direito? Qual a sua abrangência?

Na concepção liberal, seria um direito civil e político, de primeira geração (ou dimensão), cuja principal característica é o dever do Estado se omitir, não cercear (censurar) a liberdade do cidadão se manifestar. Esta visão, corrente no século XVIII, quando as informações eram difundidas em jornais distribuídos de mão em mão e os debates eram realizados em *cafés* frequentados pela elite letrada, não parece ser adequada ao nível de tecnologia que envolve as comunicações no século XXI, como buscaremos demonstrar mais adiante.

Venício A. de Lima, buscando esclarecer o alcance da liberdade de expressão, nos traz o conceito de *isegoria*: “o direito de todos para expor suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas em público” (CHAUÍ, 2012 *apud* LIMA; GUIMARÃES, 2013, p. 87). Quando os meios para se fazer ouvir não são disponibilizados ao cidadão comum, o que temos, nas palavras do autor, é uma “censura disfarçada”, que coloca em xeque a concepção liberal de liberdade de expressão e demanda uma postura ativa do Estado, no sentido de interferir na estrutura consolidada (no caso, das Comunicações Sociais), garantindo que todo indivíduo ou coletividade tenha acesso aos instrumentos necessários para participar do debate público.

“Debate”, “Agenda Pública”, são conceitos que remetem à concepção republicana de liberdade, nascida na Antiguidade, quando os destinos da *polis* grega eram decididos pelos cidadãos reunidos na *ágora*: “Essa liberdade

republicana se associa historicamente à democracia clássica grega, à república romana e ao humanismo cívico do início da Idade Moderna” (LIMA; GUIMARÃES 2013, p. 91). Essa noção se contrapõe ao liberalismo inglês do século XVI, que “se consolida no século XIX, em complemento da ideia do mercado livre, isto é, liberdade privada de produzir, distribuir e vender mercadorias” (LIMA; GUIMARÃES, 2013, p. 91).

São dois pontos de vista que entram em choque até hoje: A liberdade para garantir a expansão das atividades econômicas *versus* o aprimoramento das construções coletivas. Não é à toa o extremo apego das grandes empresas jornalísticas ao “mantra” da liberdade de expressão para refutar qualquer debate sobre a democratização dos meios no Brasil. Esse argumento é reforçado pela diuturna exaltação do individualismo e criminalização da política difundida pelos meios de comunicação.

A interdição do debate sobre a democratização dos meios de comunicação a que nos referimos anteriormente é um fenômeno mundial <sup>2</sup>, que deve ser entendido no contexto da expansão do neoliberalismo, iniciado com a dupla Reagan /Thatcher, no início da década de 80 do século passado:

O balanço dessas duas décadas de glaciação da crítica é visível hoje no posicionamento de instituições internacionais e governos face ao processo de concentração. Eles têm medo de abordar a dimensão da concentração com toda sua amplitude estrutural. O próprio conceito os incomoda. Isso pode ser observado não apenas no momento das negociações sobre a “governança” das redes da sociedade da informação, mas durante os debates que culminaram na Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Este acordo, que é um instrumento legal aprovado quase por unanimidade em outubro de 2005 pelos países membros da Unesco, é mínimo em relação aos desdobramentos do tema da diversidade midiática. Não há nenhuma referência ao conceito de concentração. Todas as propostas apresentadas por organizações da sociedade civil para incluí-lo foram rejeitadas. Mas não pode haver diversidade cultural sem uma verdadeira diversidade midiática (MATTELART, 2009, p.40).

---

2 Ver: Xadrez da mídia golpista global, disponível em: [http://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-  
HYPERLINK](http://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-HYPERLINK) "http://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-midia-golpista-global" [midia-golpista-global](http://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-midia-golpista-global).

A situação é mais grave nos países do capitalismo periférico, como o Brasil<sup>3</sup> e seus pares latino-americanos, onde a tradição autoritária e a falta de órgãos reguladores tornam a situação particularmente perigosa para o Estado Democrático de Direito. Analisando o cenário de uma forma mais ampla, a concentração dos meios em escala mundial e a interdição do debate sobre a democratização das comunicações fazem parte da subordinação da política à economia verificada nas últimas décadas. Segundo Luigi Ferrajoli: “não temos mais o governo público e político da economia, mas o governo privado e econômico da política” (FERRAJOLI, 2015 apud VALIM, 2017, p.29).

Sobre a tradição autoritária brasileira, asseveram Juarez Guimarães e Venício A.de Lima:

A longa história colonial e a fundação de um Estado nacional autocrático, assentado na escravidão, na cultura patriarcal e nos privilégios patrimoniais, tornou central ao longo de nossa formação a “cultura do silêncio” ao invés da participação ativa dos cidadãos em uma opinião pública democrática. (...) O fato de um moderno sistema de telecomunicações ter se constituído exatamente num período de ditadura militar e organicamente vinculado a seus interesses políticos e econômicos só evidencia o quanto o regime de sua propriedade, sua concentração e sua regulação careceram na origem de um ethos democrático básico (GUIMARÃES; LIMA, 2013, p.16).

Para uma análise mais apurada da relação entre neoliberalismo e concentração dos meios de comunicação, nos valem os estudos de Rubens Casara (2017), que identifica um novo modelo de Estado, onde os direitos fundamentais, incluindo o Direito à Comunicação, são transformados em mercadoria e garantidos apenas a quem interessa ao sistema, isto é, a quem possui capacidade econômica para consumir. Para aqueles que não se enquadram nesta nova ordem, em razão de não possuir capacidade de consumo ou por se contrapor ao discurso dominante, só resta a repressão estatal, exercida através do direito penal. É o chamado Estado Pós-democrático:

A pós-democracia, então, caracteriza-se pela transformação de toda prática humana em mercadoria, pela mutação simbólica através da qual todos os

---

3 Detalhes sobre a interdição do debate sobre a democratização das comunicações no Brasil, ver: Mídia e políticas públicas de comunicação. Relatório ANDI- Agência de Notícias dos Direitos da Infância, 2007. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/midia-e-politicas-publicas-de-comunicacao>.

valores perdem importância e passam a ser tratados como mercadorias, portanto disponíveis para uso e gozo seletivo, em um grande mercado que se apresenta como uma democracia de fachada. Se o liberalismo clássico buscou legitimidade através do discurso que pregava a necessidade de limitar o poder dos reis, o neoliberalismo aponta para a necessidade de acabar com todos os limites ao exercício do poder econômico. Com o desaparecimento de limites efetivos ao exercício do poder, em nome da lógica do mercado, instaura-se a pós-democracia (CASARA 2017, p.37-38).

A visão liberal é tão “sagrada”, que chegamos a uma irônica contradição: não temos a liberdade de discutir o conceito de liberdade de expressão:

A opção por dogmatizar o conceito de liberdade de expressão, afirmá-lo de modo unidirecional e fundamentalista e naturalizá-lo de forma antipluralista revela um contrassenso absurdo (GUIMARÃES; LIMA, 2013, p.9).

Segundo Mattelart (2009), a dificuldade em se debater o tema da Comunicação de uma forma que ultrapasse o simples exercício de um direito individual/liberal tem sua raiz na suposta igualdade jurídica perante a lei, consagrada na Revolução Francesa (1789). Essa igualdade formal, que desconsidera outros elementos, como o socioeconômico, legitima distorções que persistem até hoje. Foi o mesmo argumento utilizado na conquista das Américas: A liberdade de ir e vir, comerciar e disseminar ideias (no caso, evangelizar os nativos); desconsiderando totalmente as diferenças culturais, tecnológicas e econômicas. Daí vem a ideia da liberdade de imprensa (confundida propositalmente com liberdade de expressão), como um mandamento sagrado, um dogma moderno. Considerar natural a formação de oligopólios midiáticos e a falta de espaço para veículos independentes e alternativos é o equivalente a naturalizar a troca de ouro por espelhos entre colonizadores europeus e nativos americanos realizada no século XVI:

Este velho mito está na raiz da legitimidade jurídica da conquista das Américas. É o argumento desenvolvido pelo teólogo espanhol Francisco de Vitoria, o precursor do direito público internacional, o que justifica a ocupação das terras indígenas como direitos naturais que são os jus communicationis e o jus commercii. (...) É essa imagem abstrata que permite que a posição escolástica passe a ideia de que um intercâmbio realizado em condições tão escandalosamente desiguais seja um intercâmbio natural, equilibrado e recíproco. Em última análise: Dois pesos e duas medidas (MATTELART, 2009, p.35).

Além da liberdade de expressão ter sido positivada nos diplomas legais

liberais, as comunicações não foram pauta nas lutas pelos Direitos Econômicos, e Sociais (no pacto dos Direitos Econômicos e Sociais, firmado em 1966 na ONU, considerado um marco na luta das organizações de trabalhadores, o direito a comunicação não é mencionado, o que demonstra a pouca prioridade dada ao tema), o que reforçou a identificação da liberdade de expressão como uma liberdade negativa (Estado não deve interferir), consolidando um dogma invocado até a atualidade, o que não significa que os pensadores liberais clássicos, como John Stuart Mill, defendessem a ausência absoluta de qualquer tipo de regulação nas Comunicações Sociais:

Um dos ícones do liberalismo, John Stuart Mill, afirmava ser o poder dos "costumes" e da uniformidade do pensamento a verdadeira ameaça à individualidade e à pluralidade. Em *Sobre a Liberdade (On Liberty)*, ensaio rotineiramente invocado como um dos pilares da defesa da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, Mill lembra o perigo da "tirania da maioria": a sociedade - e não o governo - pode passar a fazer as vezes do tirano. Mill aborda de forma veemente a questão do "jugo da opinião" (*the yoke of opinion*) e do controle que ela exerce sobre o indivíduo e suas consequências, incluindo a crítica aos jornais e seus jornalistas na formação das opiniões (RODRIGUES, 2010, p.29-30).

É necessário esclarecer a deliberada confusão feita entre os conceitos de liberdade de expressão e liberdade de imprensa: a primeira, historicamente, se refere ao indivíduo, a segunda, é uma "condição", ou "extensão" da liberdade individual (LIMA; GUIMARÃES, 2013).<sup>4</sup>

Venício A. de Lima (2012) não vê mais sentido em considerar a liberdade de imprensa como extensão da liberdade de expressão, em razão das transformações econômicas e tecnológicas ocorridas em escala mundial nas últimas décadas, que configuraram as empresas de comunicação em grandes conglomerados, com investimentos em diversos setores da economia:

Desde quando a imprensa se transforma em *instituição*, ou melhor, em *empresa capitalista*, sua relação direta com a liberdade de expressão deixa de existir. Ela não guarda mais relação *direta* com o que se pretende por

---

4 Venício Lima faz um resgate histórico e lista diplomas legais onde os conceitos de liberdade de expressão e liberdade de imprensa são vistos de forma distinta: Declaração de Virgínia (1776); Primeira Emenda da Constituição dos EUA (1789/1791); Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789); Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e Declaração de Chapultepec (1994).

liberdade de imprensa dos grandes conglomerados globais de comunicação e entretenimento, muitos deles, com orçamentos superiores àqueles da maioria dos Estados membros das Nações Unidas (LIMA; GUIMARÃES, 2013, p. 99).

Uma sociedade empresarial com interesses próprios, muitas vezes atuando como um partido político <sup>5</sup>, não pode ser vista como sujeito de direitos individuais, conforme o disposto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) <sup>6</sup>, nem como a “voz do cidadão”; afinal que cidadão é esse? As poucas empresas que formam um oligopólio representam todos os setores de uma sociedade complexa e desigual como a brasileira? É evidente que não. Não podemos nos esquecer da influência dos grandes anunciantes, que respondem pela maior parte das receitas das emissoras:

Para se ter uma idéia, por exemplo, do grau de influência de um grande anunciante, basta lembrar que a receita de publicidade das empresas de comunicação norte-americanas é quase cinco vezes maior que a receita de vendas ao público. No Brasil a relação é aproximadamente a mesma: cerca de 80% da receita dos veículos de comunicação escrita provém da publicidade. No caso das emissoras de radiodifusão sonora e de televisão, praticamente 100% da receita é oriunda da comercialização de espaço publicitário (LINS, 2002, p.5).

Podemos exemplificar o conflito de interesses entre os grandes grupos de comunicação e a sociedade civil com o caso da classificação indicativa: O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) para revogar o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê sanções às emissoras que veiculem conteúdo em horário diferente do recomendado pela Classificação Indicativa. Apesar das manifestações de entidades representativas dos Direitos Humanos, como o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) <sup>7</sup>, pela constitucionalidade do

---

5 Sobre os órgãos de imprensa como fontes autônomas de poder e suas semelhanças com os partidos políticos, Venício Lima faz referência a Perseu Abramo e sua obra “Padrões de Manipulação na Grande Imprensa”, de 1988.

6 Art.19: “Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”.

7 Entre as entidades que se manifestaram a favor da constitucionalidade do art.254, estão o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (Conanda), e a Procuradoria Federal dos Direitos Humanos e do Cidadão (PFDC). Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29470>.

dispositivo, o Supremo Tribunal Federal julgou a ação procedente.<sup>8</sup> Nas palavras do relator do processo, o Min. Dias Toffoli: “São as próprias emissoras que devem proceder ao enquadramento do horário de sua programação, e não o Estado. As próprias emissoras se autocontrolam”<sup>9</sup>. Segundo pesquisa promovida pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPEA), 97% dos pais ou responsáveis por crianças de 4 a 16 anos consideram muito importante ou importante que emissoras respeitem a limitação de horário determinada pela classificação indicativa, e 94% consideram que multas devem ser aplicadas às emissoras em caso de descumprimento das regras<sup>10</sup>.

Fábio Konder Comparato utiliza uma expressão muito feliz quando analisa o “apreço” demonstrado pela grande mídia quando o assunto é liberdade de imprensa:

Criou-se, com isso, uma lamentável confusão entre a liberdade de expressão e a liberdade de empresa (grifo nosso). A lógica da atividade empresarial, no sistema capitalista de produção, funda-se na lucratividade, não na defesa da pessoa humana. Uma organização econômica voltada para a produção do lucro e sua ulterior partilha entre capitalistas e empresários não pode, pois, apresentar-se como titular de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Ora, a liberdade de expressão não se confunde com liberdade de exploração empresarial nem é, de modo algum, garantida por ela. Constitui, pois, uma aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental à liberdade de expressão, para estabelecer um verdadeiro oligopólio nos mercados, de forma a exercer, com segurança, isto é, sem controle social ou popular, uma influência dominante sobre a opinião pública (COMPARATO, 2000/2001, p.12-13).

A tese de que a regulação dos meios seria um ataque à liberdade de expressão e promoveria a censura não considera que no século XXI, o Estado não é o único agente de censura. Há uma nova modalidade de censura, praticada

---

8 Segundo o então Procurador Federal dos Direitos do Cidadão e conselheiro do CNDH, Aurélio Rios: “Classificação Indicativa não é censura. De modo algum ela interfere na produção de conteúdo. Ela cria um sistema mínimo de proteção aos direitos das crianças. Flexibilizá-la será abrir uma porteira para revogar todos os mecanismos de proteção previstos no ECA”. Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29470>.

9 Para maiores detalhes sobre o julgamento, acessar: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI244915,91041-STF+finaliza+julgamento+sobre+indicacao+de+horario+obrigatorio+para>.

10 Disponível em <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29470>.

pelas empresas de comunicação, que pode ser chamada de “censura disfarçada”, ou “cultura do silêncio” (LIMA; GUIMARÃES, 2013), cujo *modus operandi* é riscar da agenda pública pessoas, temas e abordagens potencialmente incômodas aos seus interesses. É patente a padronização das notícias vista hoje em dia: “quem leu um jornal, já leu todos”; podemos estender essa máxima para as rádios e TVs. Visto que a Constituição Federal dispõe sobre a proibição da censura em seu artigo 220<sup>11</sup>, é dever do Estado agir (prestação positiva) para coibir esse tipo de prática. No totalitarismo moderno, o algoz não é o ditador caricato; sobre o tema, é sempre pertinente lembrar as palavras do ex-governador Leonel Brizola, em depoimento para o documentário “Muito Além do Cidadão Kane” (1993), quando compara o ex-presidente das organizações globo, Roberto Marinho a Josef Stalin, ao dizer que o empresário enviava os seus adversários políticos para “a Sibéria do esquecimento”.<sup>12</sup>

Nas palavras de Fábio Konder Comparato:

A atual inversão de papéis fez com que o poder de censura passasse das autoridades estatais para os próprios órgãos privados de comunicação social. A menção a pessoas não gratas aos novos barões da imprensa, do rádio e da televisão é terminantemente proibida. Tudo se passa como se tais renegados houvessem desaparecido deste mundo, sem deixar vestígios. Conheço, assim, um professor universitário paulista que goza do odioso privilégio de ter seu nome censurado nos dois principais jornais de São Paulo (COMPARATO, 2012 apud LIMA, 2012a, p.16).

## 1.2 MASS MEDIA E DEMOCRACIA

Ao iniciarmos o capítulo, lembramos que no século XVIII, o debate público era realizado por uma reduzida elite letrada que habitava os centros urbanos, pessoalmente nos *cafés* ou através de jornais distribuídos de mão em mão. Esse espaço é chamado de esfera pública, de acordo com a teoria desenvolvida pelo filósofo e sociólogo alemão Jurgen Habermas, e seria:

---

11 Art. 220: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. §2º-É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”.

12 Sobre o documentário, acessar: <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/muito-alem-do-cidadao-kane-a-incrivel-atualidade-do-unico-documentario-sobre-roberto-marinho/>.

[...] o âmbito da vida social em que se realiza - em várias arenas, por instrumentos diversos e em torno de variados objetos de interesse específico - a discussão permanente entre pessoas privadas reunidas num público (GOMES 1998a, apud RODRIGUES, 2010, p.56).

Este espaço visto de maneira idealizada, pertence ao “mundo da vida” e se pauta pela argumentação racional, com os envolvidos debatendo em pé de igualdade, livres das influências econômicas e políticas. Porém, o mundo mudou muito nos últimos dois séculos:

O próprio Habermas identifica a “decadência” desta esfera pública inicial, que teria perdido sua autenticidade, a partir da metade do século XIX: a imprensa de opinião, instituição essencial do modelo autêntico burguês, é substituída progressivamente pela imprensa comercial, agora ela mesma um mecanismo de reprodução do capital, induzindo ao que o autor denomina “refeudalização do espaço público”, agora “encenado”, “fictício”, dominado pela comunicação e pela cultura de massas. De veículo de opinião, a imprensa se torna produção de opinião, sendo o trabalho iluminista coletivo substituído por uma nova classe, os profissionais de mediação. A “opinião”, dessa forma, já não mais era formada pelo conjunto da sociedade em uma discussão pública e racional, mas imposta pelos meios de comunicação de massa (RODRIGUES, 2010, p.60).

Atualmente, em razão da complexidade das relações sociais, dependemos de um setor que faça a mediação das informações que chegam até nós. Esse setor impõe a agenda pública, ou seja, determina quais os temas que são importantes a ponto de merecerem espaço para o debate, e qual abordagem será dada a esses assuntos.

Vivemos um ritmo de tempo e de vida extremamente rápido e acelerado. Numa cidade regular, uma pessoa recebe, hoje, de 2 a 3 mil informações por dia; nas grandes megalópoles, esse número chega a mais de 10 mil informações diárias. Quem visita um shopping Center, depara-se com 100 a 200 mil produtos diferentes. Os produtos habituais de consumo numa cidade moderna chegam a mais ou menos 50 mil e se renovam de 5 em 5 anos. A voz do rádio e da televisão é ouvida pela tribo humana na “aldeia global” (GUARESCHI, 2002, p. 20).

Estamos falando dos *mass media* ou meios de comunicação de massa que, no contexto do neoliberalismo e financeirização da economia mundial, passam a ser representados por grandes conglomerados, com negócios em diferentes ramos do sistema econômico e poder suficiente para influenciar decisivamente os rumos dos Estados Nacionais. Para que um sistema político venha se estabilizar, há sempre o consentimento que é voluntário da população.

Para que um sistema político se estabilize, é necessário o consentimento voluntário da população. Não existe a possibilidade da manutenção do poder apenas pela força bruta:

A experiência histórica não cessa de demonstrar que nenhum sistema de poder permanece como legítimo na consciência coletiva, sem um esforço contínuo de justificação. Em outras palavras, a legitimidade é sempre, em maior ou menor grau, o resultado de uma *técnica de legitimação* (COMPARATO, 2000-2001, p.8).

Gramsci chama de *intelectuais* os profissionais que, através da retórica e da argumentação, legitimam o poder constituído. Teólogos exerciam esse papel na Idade Média, justificando o poder dos senhores feudais, tendo os seus lugares tomados pelos juristas e pensadores políticos nas monarquias renascentistas. Para o professor Comparato (2000/2001, p.9), houve “um alargamento progressivo do grupo de *intelectuais* (...) encarregados de exercer a legitimação da ordem estabelecida”, até o século XIX, quando a burguesia capitalista precisou dos préstimos de um amplo leque de *intelectuais orgânicos* (profissionais não necessariamente subordinados, mas ligados organicamente à classe dominante), como sociólogos, jornalistas, juristas, economistas e líderes religiosos. No século XX a situação mudou, e os meios de comunicação de massa assumem o papel de legitimar a ordem vigente (COMPARATO, 2000-2001).

A técnica de legitimação faz parte da luta pela hegemonia, que na visão de Gramsci, não se restringe ao aspecto econômico e militar, mas também ao cultural e ideológico, com ênfase no papel dos organismos que compõem a sociedade civil, como a igreja, partidos políticos, universidades e a imprensa, aparelhos privados relativamente autônomos em face do Estado:

Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nas instâncias coercitivas do Estado, na sociedade civil operam os aparelhos privados de hegemonia, isto é, organismos relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito, que desejam somar consensos e consentimentos em torno de suas proposições. São os agentes da hegemonia, os portadores materiais das ideologias que buscam consolidar apoios na sociedade civil, seja para manter a dominação, seja para contrariar seus pressupostos. Funcionam como caixas de ressonância de posições presentes nas pelejas ideológico-culturais (MORAES, 2010, p.59).

Além de assumir uma função essencial na estrutura do capitalismo global, o de legitimá-lo, o grande avanço tecnológico obtido nas últimas décadas, com o surgimento da internet e a convergência dos meios <sup>13</sup>, proporcionou aos conglomerados midiáticos um poder que, sem nenhum tipo de regulação, pode desequilibrar a relação de forças em um sistema político. Hoje, o setor de telecomunicações é o mais lucrativo da economia mundial.

Nos Estados Unidos, o item mais importante da pauta de exportações é o conjunto dos filmes produzidos em Hollywood: a receita bruta obtida com eles foi de 30 bilhões de dólares em 1997. Não é de admirar, assim, que em janeiro de 2000 tenha-se anunciado que a maior operação de concentração empresarial até então realizada no mundo acabava de ocorrer no setor de comunicações: a incorporação da Time Warner pela America Online, no valor de 166 bilhões de dólares. Logo no mês seguinte, esse recorde foi batido, sempre no setor de comunicações, com a incorporação da Mannesmann pela Vodaphone, envolvendo um patrimônio de 191 bilhões de dólares” (COMPARATO, 2001-2001, p.10).

Nas democracias liberais, a mídia assume funções que anteriormente eram de órgãos públicos e partidos políticos, como mediar a relação entre Estado/Sociedade, representar as demandas da população e fiscalizar a administração pública (LIMA 2012, apud SCOLARI FILHO, 2013, p.1). Mas nesse debate quem dá as cartas são os empresários privados, não o povo, reduzido a um mero espectador, sem voz e sujeito a manipulações:

Temos, portanto, que o debate público sobre as grandes questões da vida política e econômica da nação é estruturalmente falseado. Um debate autêntico, assim como a verdadeira dialética enquanto processo de exame da verdade, pressupõe a liberdade e a capacidade de proposta das questões a serem discutidas. Em Atenas, a democracia fundava -se muito mais na isegoria, isto é, na igualdade de palavra nas assembleias públicas, do que na isonomia.(...) Nos países liberal-capitalistas, quando é impossível deixar de noticiar algum fato depreciativo em relação ao complexo político-empresarial dominante, o assunto incômodo que vazou para o público é imediatamente afastado, com a utilização da técnica que os norte-americanos denominam *agenda-setting*; ou seja, passa-se a noticiar outras matérias, em geral sensacionalistas, para desviar a atenção pública (COMPARATO, 2000-2001, p.13).

Na disputa por influência nas decisões de Estado, as grandes organizações midiáticas utilizam uma tática recorrente: desqualificar a atividade política e as

---

13 A tecnologia propicia que vários tipos de mídia possam ser acessados em uma única plataforma, como o smartfone, através do qual podemos acessar a internet, redes sociais, rádio, TV e conteúdo dos jornais impressos, além de produzir áudio e vídeo.

instituições democráticas. Foi nesse contexto que a novas gerações se formaram. Daí a relativa facilidade em canalizar toda a insatisfação difusa para a política, reduzindo o debate e deixando de fora problemas estruturais do neoliberalismo. A professora Maria do Carmo Campello de Souza dá o nome de *system blame* a essa prática (LIMA, 2013).<sup>14</sup> Rubem Casara observa que este fenômeno se desenvolve dentro de um processo mais amplo de esvaziamento da democracia participativa típico de um Estado Pós-Democrático, onde os direitos fundamentais são ignorados em favor dos interesses econômicos do mercado:

Outra característica marcante do Estado Pós-Democrático é o esvaziamento da democracia participativa, que se faz tanto pela demonização da política e do “comum” quanto pelo investimento na crença de que não há alternativa para o *status quo*. A política passa a ser percebida como uma negatividade e, não por acaso, a prioridade dos movimentos e mesmo das campanhas políticas passa a ser o ataque aos adversários. Há uma judicialização das campanhas, por meio da qual o cidadão-eleitor e as propostas políticas acabam substituídos por um cidadão-juiz diante de uma imputação. O resultado mais evidente da demonização da política e do “comum” é a passividade e a ausência de protestos diante da adoção de políticas públicas de redução de direitos (CASARA, 2017, p.33-34).

A influência da mídia no processo de socialização política do indivíduo, isto é, no processo onde se internalizam a cultura e as normas sociais de um grupo, tende a aumentar. Nos últimos 30 anos, a igreja, os amigos e a escola estão perdendo terreno para as comunicações (DEFLEUR e BALL-RODEACH, 1993 apud LIMA, 2012, p.193).

Pesquisa “Times Mirror” realizada sobre a mídia nos Estados Unidos, Canadá, México, Inglaterra, França, Alemanha, Espanha e Itália revela que “nos oito países, a maioria da população acredita na TV e nos jornais até mais do que nas igrejas e nos dirigentes do país”. A única exceção é o México, onde a Igreja e o presidente foram declarados quase tão confiáveis quanto os jornais e a TV (Meisler, 17/03/1994, p.1-10). O mesmo resultado foi obtido em pesquisa comparada realizada em cinco das principais cidades da América Latina: Santiago, Buenos Aires, Cidade do México, Lima e São Paulo (Miceli, 1991). No Brasil, a pesquisa (...) realizada pelo Cedec/Datafolha/USP, verificou que 86% (1989) e 89% (1990) dos entrevistados declararam que tomam conhecimento sobre os

---

14 Para Maria do Carmo Campello de Souza: “Nas rupturas democráticas, afirma, as crises econômicas têm menor peso causal do que a presença ou ausência do *system blame* (literalmente, “culpar o sistema”), isto é, a avaliação negativa do sistema democrático que o responsabiliza pela situação”. LIMA, Venício A. de. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação, in **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram conta das ruas no Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013, p.89-94.

acontecimentos políticos pela televisão (MOISÉS, 1992 apud LIMA, 2012, p. 198).

No caso específico do Brasil, a influência da mídia é potencializada pelo alto índice de domicílios que contém televisores (91,4%), superior ao número de domicílios com rádio (88%) e com geladeira (88%), de acordo com dados do IBGE no ano de 2005, e pelo índice de analfabetismo, que atinge mais de 10% da população (ZYLBERSZTAJN, 2008). Podemos acrescentar a esses dados o percentual de analfabetos funcionais (27% da população entre 15 e 64 anos)<sup>15</sup>, e o baixo número de leitores (44% da população brasileira não lê e 30% nunca comprou um livro)<sup>16</sup>, para concluir a importância da TV e do rádio como fonte de cultura, lazer e informação.

Segundo Pascual Serrano, a mídia atropela os outros poderes:

Nossa sociedade está funcionando de acordo com os parâmetros da mídia. Ao apostarmos numa democracia representativa, o principal poder é a opinião pública. É por isso que os agentes que operam na formação dessa opinião se tornaram o poder central de nossas democracias. Os meios de comunicação nasceram para garantir o acesso dos cidadãos às informações sobre acontecimentos, às propostas dos políticos, às ações de nossos governantes, às opiniões da oposição e dos movimentos sociais. A hipertrofia do modelo midiático, porém, transformou-os em **interceptadores da informação**, mais do que em transmissores. Como resultado, eles acabaram atropelando e repelindo os outros poderes (MORAES; RAMONET; SERRANO, 2013, p. 78-79). (grifo nosso)

Compreendida a importância dos meios de comunicação na mediação do debate público, fica mais clara a necessidade de se estabelecerem mecanismos que assegurem o pluralismo e a democratização do setor, com a finalidade de coibir a excessiva concentração de poder que desequilibra as relações entre as Instituições responsáveis por assegurar a manutenção do Estado Democrático de Direito.

---

15 De acordo com pesquisa realizada pela IPM-Instituto Paulo Montenegro, em 2015, com apoio do Ibope. Ver: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/11/21/A-evolu%C3%A7%C3%A3o-do-analfabetismo-funcional-no-Brasil>.

16 Pesquisa realizada pela Ibope em 2016, por encomenda do Instituto Pró-Livro. Ver: <http://cultura.estadao.com.br/blogs/babel/44-da-populacao-brasileira-nao-le-e-30-nunca-comprou-um-livro-aponta-pesquisa-retratos-da-leitura/>.

### 1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

Vamos iniciar a evolução histórica do Direito à Comunicação analisando a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), fruto da Revolução Francesa e marco do Estado moderno na civilização ocidental, a primeira lei de caráter universalizante a consagrar a liberdade de expressão.<sup>17</sup> Podemos dizer que desde o início dos trabalhos não houve consenso no tratamento do tema, gerando, junto com a liberdade de culto, os mais duros debates na Assembleia, que, previstos para durarem 10 dias, perduraram por dois meses, tendo como resultado um texto moderado com o intuito de conciliar o choque de opiniões (MATTELART, 2009). Na visão de Mattelart, para que se avancem as discussões sobre a democratização dos meios de comunicação, é preciso *laicizar*, ou seja, retirar o caráter “sagrado” da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Declaração de independência dos Estados Unidos (1776), que serviram como base para a Declaração Universal dos Direitos humanos de 48, em razão da ideologia liberal/individualista contida nestas cartas:

De fato, essa carta fundamental dá início a um programa liberal da igualdade jurídica perante a lei. Ela se recusa a tocar nas relações econômicas entre os cidadãos. Observações semelhantes poderiam ser feitas sobre o conteúdo e a gênese dessa profissão da fé democrática que é a Declaração de Independência dos Estados Unidos (MATTELART, 2009, p.36).

Chegando ao período pós-segunda guerra mundial, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), que, como já dito anteriormente, tem como base as Declarações liberais-burguesas do século XVIII. Neste texto foi consagrada a visão liberal estadunidense sobre o livre fluxo de informações (doutrina do *free flow of information*), com a introdução nos textos e interpretação do art. 19<sup>18</sup>: “facilitar a livre circulação de ideias através da palavra e da imagem” (MATTELART, 2009, p.38).

---

17 Artigo 11: “A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”.

A partir dos anos 50, assistimos a consolidação da Guerra Fria, e a ampliação da indústria cultural estadunidense, que através do cinema e da televisão, divulga os benefícios do sistema capitalista pelo mundo. O bloco soviético, apesar de se contrapor a essa propaganda massiva, também se interessa em dominar os meios de comunicação de massa, e não se manifesta no sentido de democratizá-los. Na década de 60, o conflito entre os dois blocos é aberto, e em razão disso, no ano de 1966 foi necessário dividir o Pacto Internacional dos Direitos Humanos em dois. Convém destacar que o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, priorizado pelo bloco capitalista, não representou nenhum avanço no campo do Direito à Comunicação, que permaneceu estacionado na concepção liberal do século XVIII, e o Pacto internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais, defendido pelo bloco soviético, não faz menção ao tema (GOMES, 2007).

Apenas no final década de 1960, no contexto da independência das antigas colônias do Terceiro Mundo (África e Ásia) e do movimento dos países não alinhados<sup>19</sup>, é que a contestação à influência do poder econômico no campo das Comunicações Sociais passa a ganhar força. Esse movimento se caracteriza pela afirmação das diferenças culturais como elemento de identidade e dignidade humana, e afirma a necessidade de uma relação dialógica (ouvir e ser ouvido) entre o centro e as periferias do mundo:

---

18 Artigo 19: "Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão".

19 A Conferência de Bandung, realizada em 1955, é considerada o marco inicial do Movimento dos Países Não Alinhados, reunindo líderes de 30 países asiáticos e africanos, cujas populações perfaziam a cifra de um bilhão e trezentos e cinquenta milhões de pessoas. A Conferência foi marcada pela condenação ao racismo, colonialismo e imperialismo, e questionava o mundo bipolar da época. In: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/de-bandung-aos-brics-dois-estilos-um-objetivo/19062015/>. Acessado em 24/02/2017.

Nas instituições internacionais, o modelo vertical do fluxo de mão única simplesmente para distribuir conteúdos começa e ficar ultrapassado; surge, então, uma representação da Comunicação como um processo dialógico e recíproco, no qual o acesso e a participação tornam-se fatores essenciais. Há uma recusa de uma comunicação da elite para as massas, do centro para a periferia, dos ricos para os pobres (MATTELART, 2009, p.38).

Essa discussão se desenvolve no âmbito da UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura) <sup>20</sup>, instituição que elabora um arcabouço teórico independente da ONU (Organização das Nações Unidas), configurando a chamada Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), se contrapondo à visão dominante do livre fluxo de informações preconizado pelos Estados Unidos, e aprovando resoluções que dispõem sobre a contribuição dos meios de comunicação de massa no combate ao Apartheid e na promoção da paz e dos Direitos Humanos (GOMES, 2007). Em 1977, é criada a Comissão MacBride <sup>21</sup>, que culminou na apresentação de um Relatório (1981), aprovado por consenso na 21ª Conferência Geral da UNESCO em Belgrado <sup>22</sup>, onde recomendações foram feitas no sentido de equilibrar o fluxo de informações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Norte/Sul):

A base crítica de todas as questões colocadas no informe é a disparidade antiga e nova entre o Norte (Países desenvolvidos) e o Sul (Países em desenvolvimento). “Centenas de milhões de pessoas padecem fome, ao passo que um pequeno número de países ricos consomem em massa [...]. (UNESCO, 1983, p.300). Que também se espriam pelo poder político, pelos avanços científicos e tecnológicos, interferem nas identidades culturais e, por conseguinte, na própria estrutura da comunicação. Não se pode pensar em novas políticas de comunicação sem vinculá-las a outros setores, como cultura, ciência, economia e o mais contundente, sem também cogitar um câmbio nas próprias estruturas do poder. O que está em debate é a relação entre a infra-estrutura (modelo econômico, avanços

---

20 A abordagem crítica a doutrina do livre fluxo de informações no âmbito da UNESCO foi possível em razão do grande número de novas afiliações decorrentes dos processos de independência das ex-colônias, africanas e asiática, e também porque no órgão deliberativo não existia poder formal de veto (RODRIGUES, 2010).

21 A comissão era composta por representantes de 16 países e presidida pelo irlandês Sean McBride. Ver: PONTE, Jairo Rocha Ximenes. Reflexões sobre a efetividade do Direito a Comunicação. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33570-43528-1-PB.pdf>. Acesso em 01 de Dezembro de 2016

22 O título do Relatório em inglês: “Muitas vezes, Um Mundo – a caminho de uma nova ordem mundial de informação e comunicação, mais justa e mais eficiente”. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33570-43528-1-PB.pdf>. Acesso em 01 de Dezembro de 2016

tecnológicos e relações de produção) e a superestrutura (poder político, cultura, ideologia) do processo da comunicação em um tempo e espaço em transformação (GOMES, 2007, p.109).

O caráter político e econômico das recomendações incomodou as grandes potências, resultando na saída de Estados Unidos, Grã-Bretanha e Japão da Organização, que ficou sem grande parte do seu aporte financeiro:

Os EUA, evidentemente, reagiram à orientação política tomada pela UNESCO. Enxergando no debate, com uma certa razão, a presença dominante de ideias marxistas, o presidente norte-americano, Ronald Reagan, liderou o movimento de esvaziamento da organização como foro privilegiado de debate e elaboração de propostas de mudanças nos cenários internacionais da comunicação. E o fez da maneira mais eficaz possível, começando por reduzir drasticamente os aportes financeiros com que os Estados Unidos e seus principais aliados sustentavam o orçamento da organização [...] (RODRIGUES, 2010, p.106).

Esta pressão, aliada ao avanço do neoliberalismo em escala mundial, fez com que a partir de 1989, o foco das discussões na UNESCO fosse direcionado para a comunicação sob o ponto de vista do consumidor/usuário, deixando os seus aspectos econômicos e sociais de lado (PONTE, 2008). O tema permaneceu “congelado” até 2001, quando ressurgiu com força em razão dos preparativos para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, realizada em dezembro de 2003 pela ONU:

Desde então, o discurso sobre o direito à comunicação tem sido apropriado de forma progressiva por atores sociais que atuam em diversos campos dos direitos humanos, como a Educação, a Saúde, os direitos de igualdade de gênero e racial, o direito à terra, entre outros (RODRIGUES, 2010, p.107).

O fato do debate sobre o Direito à Comunicação ter ressurgido após vinte anos da aprovação do Relatório MacBride, apropriado por movimentos sociais de diversas matizes, como luta pela moradia, reforma agrária e direitos das minorias, aponta para várias questões importantes (RODRIGUES, 2010). Durante esse período, houve um grande avanço tecnológico, com a popularização da internet, redes sociais, e a convergência dos meios; ao mesmo tempo, presenciamos a hegemonia do neoliberalismo e financeirização da economia mundial, com a formação de grandes conglomerados empresariais e concentração cada vez maior da riqueza nas mãos de poucos. Particularmente, na América Latina, a situação foi mais grave, com o desmonte dos Estados Nacionais nos anos 90,

com a participação ativa da mídia, colocando a nova ordem mundial como “inevitável” e sufocando as vozes dissonantes. Em meio a esse cenário, as democracias liberais mostraram-se incapazes de agir para garantir os direitos básicos da população. Daí a crise do sistema representativo e muitas vezes a descrença na democracia e criminalização da política. Por isso a reivindicação do Direito à Comunicação como um direito humano, e a necessidade inadiável de prestações positivas por parte do Estado.

#### 1.4 CONCEITO DE DIREITO À COMUNICAÇÃO

Conforme analisado no tópico anterior, até o final da década de 60 do século passado, prevalecia a visão da liberdade de expressão como um direito de primeira geração, liberal/individualista. A partir dos estudos e resoluções da UNESCO nas décadas de 70 e 80, o começou a ser construído o conceito de Direito à Comunicação, que, passados mais de trinta anos da aprovação do Relatório MacBride, apresenta uma configuração mais complexa, que passamos a examinar agora.

O relatório MacBride incluiu expressamente o direito a comunicação no rol dos Direitos humanos, ressaltando a comunicação como um processo bidirecional, democrático, participativo e equilibrado. Em 2003 essa posição foi reafirmada na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação realizada pela ONU:

Em função do debate crescente em torno Cúpula, o então secretário geral da ONU, Kofi Annan, declarou que ‘milhões de pessoas dos países mais pobres continuam excluídos do direito de comunicar, um direito cada vez mais percebido como um direito humano fundamental’ (ONU, 2003, tradução nossa). Também nos debates em torno da Cúpula, um documento oficial da Comissão Europeia observou que ela deveria ‘reforçar o direito à comunicação e o acesso à informação e ao conhecimento’ (Comissão Europeia, 2002, tradução nossa) (RODRIGUES, 2010, p.107).

Como dito anteriormente, o tema é apropriado por movimentos sociais de diversas matizes, como Saúde, Educação, Direitos Humanos e Moradia. Esse processo culmina no I Encontro Nacional de Direitos Humanos (2005), onde o direito à comunicação é o tema central. Segundo a carta final do encontro:

[...] Declaramos que: 1. A Comunicação é um direito humano que deve ser tratado no mesmo nível e grau de importância que os demais direitos humanos. O direito humano à comunicação incorpora a inalienável e fundamental liberdade de expressão e o direito à informação, ao acesso pleno e às condições de sua produção, e avança para compreender a garantia de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual; além da participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas [...] (MNDH, 2005) (RODRIGUES, 2010, p.107-108).

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que, segundo Paulo Freire ao conceituar educação, comunicação é diálogo, pois não é uma simples transferência de saber, mas uma troca, “um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados” (FREIRE, 2002 apud GOMES, 2007, p.28). Nesta relação dialógica, não há uma hierarquia entre o emissor e o receptor da mensagem, onde um ser superior, que detém o conhecimento, impõe suas verdades para um sujeito passivo, inerte, que não questiona, mas sim uma relação de igualdade, troca e aprendizado mútuo. Fora disso, ou seja, sem um verdadeiro processo de comunicação que estimule o espírito crítico, não há como romper os grilhões que nos oprimem social e ideologicamente (GOMES, 2007):

Comunicar não é um processo em que um sujeito reificado recebe indolente e passivamente os conteúdos que outro sujeito, que é ativo, superior, detentor de verdade e do conhecimento, lhe dá ou lhe impõe. Comunicação é interação cultural, é diálogo, enquanto a extensão é monólogo, invasão cultural. O discurso extensionista é opressor, enquanto o da comunicação dialógica é libertador. Análogo à educação bancária, extensionista, o projeto hegemônico de comunicação da modernidade, apresenta uma tendência ao exercício de depositar, de transferir, de transmitir valores e conhecimentos (GOMES, 2007, p. 29).

O Direito à Comunicação exige prestações positivas por parte do Estado, o que inverte o velho dogma liberal sacralizado pelos grandes meios de comunicação em relação à liberdade de expressão, de que o principal papel do aparelho estatal no campo das Comunicações Sociais seria o de se abster de qualquer tipo de intervenção. No moderno Direito à Comunicação, este é apenas mais um dos deveres do Estado, que, deve garantir que a coletividade, de uma forma plural, ou seja, considerando as diferenças culturais, regionais e socioeconômicas, tenha acesso aos meios materiais, tecnológicos e ao

conhecimento necessário para interferir de forma ativa (em uma relação de igualdade, conforme a concepção de Paulo Freire) no debate público. O objetivo é aplicar concretamente o conceito de igualdade material, levando em conta a complexidade e as diferenças existentes em cada grupo social. A ação do estado pode ser feita de diversas formas, como a regulação econômica para impedir a formação de oligopólios ou ainda, tomando medidas que efetivem o direito de antena (RODRIGUES, 2010).

Trata-se de um “direito guarda-chuva”, pois estabelece relações com uma série de outros direitos historicamente considerados desconexos, sem liame jurídico. Embora a interdependência e a indissociabilidade sejam características de todos os Direitos Humanos, no Direito Humano à Comunicação, em razão do seu caráter transversal, elas ficam muito evidentes, com resoluções tratando de comunicação social no campo da saúde, educação, direitos das minorias (RODRIGUES, 2010).

O Direito à Comunicação pode ser visto como de quarta geração, que na classificação de Paulo Bonavides são os direitos essenciais para a efetivação dos Direitos Humanos em um mundo transformado pelo neoliberalismo globalizante. Na luta por uma democracia efetiva já não basta elencar os direitos humanos em diplomas normativos nacionais e supranacionais: é preciso criar uma série de instrumentos que, como visto anteriormente, em razão seu caráter transversal, englobem todos os direitos humanos, dos direitos civis e políticos aos econômicos e sociais. Nesse contexto é que se insere o direito à comunicação e à educação:

Bonavides sustenta que o direito a democracia, enquanto direito fundamental, encontra seu fundamento constitucional no parágrafo único do artigo 1º. da Constituição da República: ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.’ Sem embargo o fundamento esteja no marco do direito constitucional positivo, o direito fundamental a democracia, por não estar claramente e expressamente registrado no diploma constitucional, acaba não sendo entendido em toda a sua força normativa, sendo compreendido como norma .Assim a democracia e os direitos humanos partilham do mesmo problema de efetivação. Sem embargo, seja obrigação do Estado Brasileiro a proteção, a garantia e a promoção de direitos humanos e fundamentais (art. 1º., III e art. 4º. II, da Constituição Federal), apenas a sua atuação não tem dado conta de lhes dar efetividade. Isso porque tanto os

direitos humanos quanto o direito fundamental a democracia não podem ser compreendidos propriamente como uma proposição de natureza jurídica, dependendo da existência apenas da máquina judiciária para lhes fazer cumprir, mas sim como proposições de teor político e ético, que dependem do convencimento dos sujeitos. Assim considerados, os direitos humanos e o direito fundamental a democracia dependem, em grande medida, da convicção e do envolvimento dos indivíduos para sua concretização. (PONTE, 2008, p.11-12). (grifo nosso)

Os direitos de quarta geração, em contraposição a globalização econômica e cultural que traz mais problemas do que benefícios aos países subdesenvolvidos buscam efetivar a globalização política, ou seja, a globalização dos direitos fundamentais, esta realmente interessante às nações periféricas. Podemos classificar como de quarta geração o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Bonavides defende que a democracia positivada como de quarta geração deve ser necessariamente direta, alegando que com os recursos tecnológicos disponíveis atualmente, isso seria materialmente possível, desde que seja uma democracia livre “das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder” (BONAVIDES, 2015, p.586).

Infelizmente, estamos tomando o caminho oposto do projetado por Bonavides, e a democracia direta tornou-se um sonho distante, em grande parte graças ao trabalho de legitimação da ordem vigente empreendido pelos meios de comunicação de massa:

[...] o neoliberalismo, que permitiu o surgimento do Estado Pós-Democrático, também pode ser apresentado como um “capitalismo sem luvas”, (...) sem direitos democráticos nem resistência, próprio de uma época em que as forças empresariais e financeiras, maiores e mais agressivas do que em qualquer outra época, normatizaram seu poder político em todas as frentes possíveis, tanto em razão da crença no uso da força, que se materializa a partir do poder econômico, quanto da ausência de reflexão, que permite a dominação tomando por base mensagens pelos meios de comunicação de massa, pela “indústria das relações públicas” (segundo o filósofo e linguista americano Noam Chomsky), pelos intelectuais orgânicos a serviço do capital e por outras instâncias que fabricam as ilusões necessárias para que o neoliberalismo e o Estado Pós-Democrático pareçam desejáveis, racionais e necessários (CASARA, 2017, p.32-33).

## 1.5 DIREITO À COMUNICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Direito à Comunicação não foi consagrado de forma expressa e sistematizada pela Constituição de 1988, mas sim de forma fragmentária, através de normas dispersas no texto legal, concentradas principalmente em seu artigo 5º (Direitos e Garantias Fundamentais) e no Capítulo que trata da Comunicação Social (artigos 220 a 224).

Hoje, o direito à comunicação é reconhecido por países como Portugal, Espanha, Argentina e Bolívia. No Brasil, a Constituição Federal dedica um capítulo ao tema, embora não o reconheça como tal. Em 2013, pela primeira vez uma lei brasileira, o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013, art. 26), citou de forma explícita o direito à comunicação. Ele estabelece que o 'jovem tem direito à comunicação e à livre expressão, à produção de conteúdo, individual e colaborativo e ao acesso à tecnologias de informação e comunicação' (INTERVOZES, 2015, p.11).

Segundo Wimmer (2008), podemos classificar os dispositivos que tutelam a comunicação na Constituição Federal em duas dimensões: a individual (disposições referentes ao indivíduo perante o Estado) e a social (normas que tratam dos meios de comunicação de massa). O artigo 5º estabelece a liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV) e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX), independente de censura ou licença (prestação negativa por parte do Estado). Essas liberdades têm como contrapeso a vedação ao anonimato (inciso IV, segunda parte), a garantia do direito a resposta, proporcional ao agravo, e de indenização por dano material, moral ou à imagem (inciso V)<sup>23 24</sup>, com o intuito de garantir a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (art. 5º, inciso X); tais garantias podem ser invocadas contra o Estado e entidades

---

23 Ver lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015, que dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social.

24 Embora a lei 13.188 não preveja expressamente o direito de resposta coletivo, há precedentes jurisprudenciais que admitem esse instrumento: em 2005, foi concedida uma liminar em ação civil pública proposta pela ex-Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo, Ana Fávero, e pelas organizações CEERT (Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade) e INTECAB (Instituto Nacional de Tradição e Cultura Afro-Brasileira), onde a Rede Record e a Rede Mulher foram obrigadas a exibir um programa-resposta durante sete dias consecutivos em razão das ofensas perpetradas contra as religiões afro-brasileiras em programas da Igreja Universal exibidos nas duas emissoras. Fonte: <https://expresso-noticia.jusbrasil.com.br/noticias/136403/justica-obriga-tv-record-a-dar-direito-de-resposta-as-religioes-afro-brasileiras>. Acesso em 08 de Maio de 2017.

privadas. Ainda podemos falar sobre os direitos referentes ao acesso a informações, de caráter pessoal, coletivo ou geral, que se inserem nos princípios de transparência e publicidade na Administração Pública <sup>25</sup>, e estão contidos no artigo 5º <sup>26</sup>, incisos XIV (“*é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional*”) e XXXIII (“*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”); este último direito é garantido pelo habeas data, remédio constitucional destinado a assegurar o conhecimento de informações relativas ao impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como retificar dados, quando não se prefira fazê-lo através de processo sigiloso, judicial ou administrativo (art. 5º inciso LXXII).

Quanto à dimensão coletiva do direito à comunicação, a Constituição de 88 reservou um capítulo para tratar das comunicações sociais (art. 220 a 224). O caput do artigo 220 estabelece o princípio geral da liberdade de comunicação social, direcionada aos veículos de comunicação de massa. Já os parágrafos 1º, 2º e 6º visam garantir que a atividade jornalística esteja livre de qualquer embaraço, como censura de qualquer natureza ou licença para o seu funcionamento, o que se coaduna com artigo 150, inciso VI, alínea d, que estabelece a isenção de impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel destinado à sua impressão. Os parágrafos 3º e 4º do art. 220 e o art. 221, dispõem sobre a necessidade de o Estado legislar acerca da proteção das crianças e adolescentes contra conteúdos inapropriados, e na proteção dos valores familiares, na proteção da saúde e do meio ambiente (WIMMER, 2008).

---

25 Art. 37 CF, *caput*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”.

26 A Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011 dispõe “sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no [inciso XXXIII do art. 5º](#), no [inciso II do § 3º do art. 37](#) e no [§ 2º do art. 216 da Constituição Federal](#)”.

Wimmer completa: “Entre os pontos mais cruciais da comunicação social regulados pela Lei Magna estão os direitos ao pluralismo das fontes e ao pluralismo das informações” (2008, p.156): versando sobre o assunto, temos o artigo 220 § 5º, que veda o monopólio e oligopólio nos meios de comunicação; o artigo 221, que trata do estímulo à produção independente e regional; o artigo 222, que limita as atividades de seleção e direção da programação veiculada a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Ainda temos o artigo 17, §3º (“os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”), que institui o direito de antena, e o artigo 224, que trata do Conselho de Comunicação Social (WIMMER, 2008).

Na Constituição de 1988, ao contrário de outros países, o direito de antena é limitado aos partidos políticos. Segundo André de Godoy Fernandes:

A promoção do pluralismo interno exige que seja considerada a ampliação do direito de antena às organizações representativas das grandes correntes de pensamento e de opinião existentes na sociedade brasileira. (...) A Constituição de Portuguesa de 1974 e a Constituição Espanhola de 1978 adotaram o chamado ‘direito de antena’, pelo qual se confere legitimidade a determinadas entidades (partidos políticos, sindicatos e outras organizações sociais) para utilizar os meios de comunicação de massa para livre manifestação de suas opiniões e ideias (FERNANDES, 2009, p.411).

Quanto ao Conselho de Comunicação Social, permanece como um instrumento sem efetividade:

Entre nós, o Conselho de Comunicação Social, previsto no artigo 224 da Constituição Federal e instituído pela Lei no 8.389, de 30 de dezembro de 1991, não tem poder algum. Ele se apresenta, a rigor, como uma pomposa inutilidade. Segundo a mencionada lei que o instituiu, é de sua atribuição ‘a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal’ (art. 2o). Ou seja, nada de realmente sério e vinculante (COMPARATO, 2000/2001, p. 16).

O artigo 223 *caput* da CF estabelece o princípio da complementariedade dos sistemas de radiodifusão (privado, público e estatal):

*Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal (art.223 caput CF) (grifo nosso).*

## 1.6 DIREITO À COMUNICAÇÃO EM TRATADOS INTERNACIONAIS

O Direito à Comunicação é previsto em Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, no seu art. 13:

Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística ou por qualquer meio de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas as responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões (art.13 Convenção Americana de Direitos Humanos).

## 1.7 CONCLUSÃO: 1º CAPÍTULO

Neste primeiro capítulo, apresentamos a evolução histórica do Direito à Comunicação, partindo do conceito de isegoria (direito de todos exporem suas opiniões), que nos remete à democracia clássica grega, e passando pelo conceito puramente liberal da liberdade de expressão, onde o principal dever do Estado é não interferir, isto é, não censurar os órgãos de comunicação. Vimos que estas concepções se chocam até hoje, em pleno século XXI, e construções históricas como “liberdade de imprensa” são deliberadamente confundidas com “liberdade de empresa”, criando um dogma quase sagrado onde prestações positivas do Estado são automaticamente identificadas como violações dos direitos civis e políticos.

O moderno Direito à Comunicação, construído a partir de formulações realizadas no âmbito da UNESCO e reunidas no Relatório MacBride, é considerado um Direito Humano de quarta geração, essencial para a construção de uma democracia efetiva, em uma época onde os *mass media* ditam a agenda pública dos Estados Nacionais, assumindo o espaço que anteriormente era ocupado por outras instituições, como a Escola, a Igreja e os partidos políticos.

O desenvolvimento de novas tecnologias, com suas promessas de finalmente implantar a democracia nas comunicações não foi suficiente para neutralizar o poder concentrador do neoliberalismo baseado no capital financeiro e seus conglomerados midiáticos, cujo poder e influência em escala mundial tiram a efetividade de tratados internacionais e legislações nacionais, a exemplo do Pacto de San José da Costa Rica e da Constituição Federal de 1988, no campo das comunicações sociais. Neste contexto, onde as liberdades e direitos são vistos como obstáculos aos lucros das grandes corporações, o Estado Democrático de Direito é substituído pelo Estado Pós-Democrático, legitimado pelos meios de comunicação de massa.

## 2. OLIGOPÓLIO MIDIÁTICO E REGULAÇÃO NO BRASIL

### 2.1 RAÍZES DA CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS NO BRASIL

A aprovação do Código de Telecomunicações no Brasil é um marco divisor na história das Comunicações no Brasil. A imprensa escrita, antes de 62, era o mais influente meio de comunicação de massa e inexistia uma infraestrutura nacional de telecomunicações (DANTAS, 2013). A lei 4.117/62<sup>27</sup> tem um caráter altamente concentrador, e foi imposta pelos proprietários da mídia, que no mesmo ano criaram a Abert (Associação Brasileira das Estações de Rádio e Televisão) para defender os seus interesses patronais (GUARESCHI, 2013).

O presidente, na época, era João Goulart, que, frente à ultraliberalizante lei, vetou mais de 40 artigos. O Congresso Nacional derrubou todos os vetos. Nunca havia acontecido nada igual na história do Parlamento Brasileiro. Estava aberto o caminho para a implantação do monopólio midiático no País. O texto original tomou a feição que os então “proprietários” da mídia queriam (GUARESCHI, 2013, p.44).

A estrutura autoritária se consolidou durante a ditadura militar (1964-1985), período onde o sistema de telecomunicações foi efetivamente implantado no país, com a constituição de redes de televisão no início dos anos 70. É sintomático que a expansão desse sistema tenha se dado em um regime autoritário

27 O fato de, mais de cinquenta anos após a sua promulgação, o Código de Telecomunicações ainda estar em vigência, mesmo com o enorme avanço tecnológico ocorrido neste período, demonstra claramente a falta de vontade política em tratar o tema de forma mais adequada aos preceitos do interesse público.

(GUIMARÃES; LIMA, 2013). O processo de formação da Rede Globo de Televisão, burlando a legislação no que se refere à ausência de capital estrangeiro, é o exemplo mais esclarecedor sobre a confluência de interesses políticos existente na época.<sup>28</sup>

Essa contradição entre a formação de um sistema de comunicações moderno consolidado na ditadura e as condições básicas da formação de uma opinião pública democrática foi transmitida para a contemporaneidade brasileira sob a forma de um impasse constitucional. Se a Constituição Federal fundamenta princípios democráticos de relação entre mídia e democracia, tem até agora prevalecido a resistência, formada pelos interesses empresariais na comunicação e seus lobbies políticos, a qualquer regulação democrática e pluralista do setor (GUIMARAES; LIMA, 2013, p. 16-17).

Durante o período de redemocratização do país, renovam-se as esperanças na construção de uma mídia democrática. Tancredo Neves, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional em 1985, apontava para a necessidade de mudanças nos critérios autoritários de concessão de outorgas. Porém, com a sua morte antes de tomar posse, José Sarney ascende ao poder, e nomeia o político baiano Antonio Carlos Magalhães como Ministro das Comunicações, dando continuidade às velhas práticas dos anos de chumbo, ou seja, definindo concessões a partir de critérios políticos e pessoais.<sup>29</sup> Mas ainda havia a Assembleia Constituinte (1987), que seria o ápice de um longo processo de avanço das forças progressistas, onde se vislumbravam conquistas democráticas em diversos setores da vida nacional.

O primeiro anteprojeto na área de Comunicação, apresentado pela relatora, deputada Cristina Tavares (PMDB-PE)<sup>30</sup>, para discussão e recebimento de emendas ao plenário da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, continha pontos considerados altamente avançados em matéria de

---

28 No ano de 1965 surge a TV Globo, fruto de uma associação nebulosa com o capital estrangeiro do grupo Time-Life (FERNANDES, 2009).

29 Para aprovar os cinco anos do mandato na Assembleia Nacional Constituinte, o então presidente José Sarney abusou da concessão de outorgas de rádio e TV como moeda de troca: foram aproximadamente 900 concessões (GUARESCHI, 2013).

30 Sobre a deputada Cristina Tavares, consultar sua biografia, disponível em <http://livraria.camara.leg.br/biografias-parlamentares/cristina-tavares.html>.

democratização, como o direito de antena (utilização gratuita de rádio e TV) extensível, além dos partidos políticos, a organizações sindicais, profissionais e populares; a instituição do Conselho Nacional de Comunicações (CNC), com composição definida e importantes atribuições, como outorgar e renovar, *ad referendum* do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão, transmissão de voz, imagem e dados, além de promover licitações públicas para a concessão de frequências de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano. O anteprojeto ainda previa que as concessões ou autorizações de serviços de radiodifusão não seriam superiores a dez anos (LIMA, 2011).

Essas disposições contidas no anteprojeto não foram aprovadas: o Conselho Nacional de Comunicações foi eliminado, com o desaparecimento de suas atribuições, dentre elas, a concessão de outorgas, que passou a ser competência do Poder Executivo. Organizações sindicais, profissionais e populares foram excluídas do direito de antena. O prazo de validade das concessões e autorizações de televisão passou a ser de 15 anos (LIMA, 2011).

Na análise de Pedrinho A. Guareschi:

A dinâmica de trabalho colocada em prática na elaboração da Constituição de 1988 consistia, inicialmente, na criação de comissões e subcomissões temáticas para facilitar a discussão. A seguir, os resultados eram enviados ao grupo encarregado da sistematização para, então, serem votados no Plenário. O trabalho dos conglomerados da mídia já começara a se fazer presente nessa etapa: os constituintes que faziam parte dessas comissões e subcomissões foram indicados pelos 'proprietários' da grande mídia, os quais começaram a realizar esse trabalho com as cartas marcadas, como analisa Venício Lima (2011b), que acompanhou de dentro essas discussões. A única comissão que não conseguiu aprovar o relatório inicial foi, justamente, a que tratava da comunicação de massa (...) Surpreende que, (...) os artigos dessa Constituição mesmo assim tenham sido um relativo avanço (GUARESCHI, 2013, p.46). (grifo nosso)

Segundo Venício A. de Lima (2012b), historicamente, o setor de comunicações no Brasil se caracteriza pela vinculação com as elites políticas regionais e pela forte presença de grupos familiares.

Desde a Constituição de 1946, passando pela de 1967, 1969 e 1988, existem restrições à propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por parte pessoas jurídicas, sociedades anônimas por ações e estrangeiros. Essa legislação, a exemplo do que foi produzido em outros países, tem como objetivo a identificação clara dos proprietários, impedindo o controle do setor por grupos estrangeiros. No entanto, um dos efeitos colaterais dessa regra é o controle histórico do setor por pessoas físicas, ou “empresas familiares”. O cenário foi alterado pela Lei 10.610 de dezembro de 2002, que permite a participação de pessoas jurídicas no capital social das empresas jornalísticas e de radiodifusão, inclusive do capital financeiro, em até 30%. A referida lei foi motivada pela crise financeira que atingiu os grupos de comunicação a partir de 2001, crise esta enfrentada prioritariamente com demissões de profissionais, e com a adoção de métodos “profissionais” de gestão (leia-se: corte de gastos). Sendo assim, o setor de radiodifusão e mídia impressa ainda permanecem nas mãos de poucos grupos familiares (LIMA, 2012b).

De fato, estimativa feita por Nuzzi (1995) indicava que cerca de 90% da mídia brasileira era controlada por apenas 15 grupos familiares. Hoje são apenas 13. (...) Os oito principais grupos familiares do setor de rádio e televisão no Brasil são (ver quadro 3):a) *nacionais*: família Marinho (Globo); família Saad (Bandeirantes) e família Abravanel (SBT); e (b) *regionais*: família Sirotsky (RBS), família Daou (TV Amazonas), família Jereissati (TV Verdes Mares); família Zahran (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); e família Câmara (TV Anhanguera) (...) Às oito famílias acima listadas na área de radiodifusão (...) devem ser acrescentados os seguintes cinco grupos familiares que também controlam as comunicações no Brasil: Civita (Abril); Mesquita (grupo OESP); Frias (grupo Folha); Martinez (CNT); e Levy (*Gazeta Mercantil*) (LIMA, 2012b, p.109).

Sobre a vinculação com as elites regionais, podemos dizer que até 1988 era prerrogativa exclusiva do presidente da República decidir sobre as concessões de serviços de radiodifusão, o que resultou na troca de favores políticos (o famoso “Coronelismo Eletrônico” que vamos analisar em detalhes posteriormente).

O governo do general Figueiredo (1979-1985) ficou marcado pelo alto número de outorgas concedidas em um período reduzido, sem a observância de critérios definidos, ou seja, de acordo com interesses políticos e pessoais:

Dados do Ministério das Comunicações divulgados à época revelavam que, enquanto em todo o ano de 1982 foram outorgadas 134 (cento e trinta e quatro) novas concessões; em 1983, 80 (oitenta); e em 1984, 99 (noventa e nove); somente nos últimos dois meses e meio (74 dias) de seu 'mandato', o general Figueiredo assinou 91 decretos de concessões de canais de radiodifusão. Entre os beneficiados com as novas concessões, incluíam-se desde redes nacionais de radiodifusão- SBT e Bandeirantes- até figuras desconhecidas, cujas principais credenciais eram ser amigas do presidente da República, ou até mesmo de sua esposa. (...) Mas a grande maioria dos beneficiados era de políticos (LIMA, 2011 p.51-52).

A partir da Constituição de 1988 compete ao Congresso Nacional a apreciação dos atos do Poder Executivo referente à outorga ou renovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão. A CF determina ainda que deputados e senadores não podem firmar contrato com empresa concessionária de serviço público (LIMA, 2011).

## 2.2 CORONELISMO ELETRÔNICO

O termo “Coronelismo Eletrônico” é inspirado nos expedientes clientelistas utilizados para a concentração do poder político, típicos da República Velha (1889-1930) e retratados na obra de Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*. A estrutura agrária do Brasil, baseada no latifúndio, possibilitou a existência de um sistema político baseado na troca de favores entre as lideranças locais (coronéis), as províncias e a União. (LIMA, 2011).

A versão moderna desta política, o Coronelismo Eletrônico, é uma característica da segunda metade do século XX, proveniente do sistema de outorgas de concessões de radiodifusão pela União a empresas privadas e das “profundas alterações que ocorreram com a progressiva centralidade da mídia na política brasileira, a partir do regime militar (1964-1985)” (LIMA, 2011, p. 105).

Durante a ditadura militar, não bastavam os métodos coercitivos tradicionais empregados pelo Estado para a manutenção do regime. Eram necessárias outras formas de construção do consenso (como vimos anteriormente, ao tratarmos do conceito gramsciano de hegemonia cultural). Daí a importância da implantação de uma rede nacional de radiodifusão que unificasse o país de dimensões continentais, e o controle de suas emissoras pelas

oligarquias regionais, como Sarney, Barbalho, Jereissati, Collor de Mello, Alves, entre outros.

Nem mesmo a Constituição Federal de 1988, com suas esperanças democráticas, rompeu esse modelo, que apenas foi adaptado à elevação pela Carta Magna dos municípios ao *status* de um dos entes da Federação brasileira e a consequente descentralização das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que a CF concede mais autonomia aos municípios, ela mantém a competência da União (sujeita a aprovação do Congresso Nacional) para a concessão de outorgas a nível local, quando o mais coerente seria permitir que essa competência fosse concorrente entre União, Estado e Municípios, com a primeira ditando as regras gerais (LIMA, 2011).

Apesar de, a partir da CF/88, ter que compartilhar o seu poder de outorga com o Congresso Nacional, a União encontrou duas “brechas” legais, para continuar praticando o Coronelismo Eletrônico: 1) As outorgas de radiodifusão educativa são dispensadas de licitação. 2) As retransmissoras mistas podem ser transformadas em geradoras educativas (LIMA, 2011).

A regra que permite a dispensa de licitação no caso da radiodifusão educativa está contida no § 2º do artigo 14 do Decreto-lei 236/1967 (“*A outorga de canais para a televisão educativa não dependerá da publicação do edital previsto do artigo 34 do Código Brasileiro de Telecomunicações*”), cuja regra foi confirmada pelo artigo 13 do Decreto 1720/1995 e pelo §1º do inciso XV do art. 13 do Decreto 2108 de 24/12/1996. Reportagens da *Folha de São Paulo*, publicadas em 2002 e em 2006 denunciam a utilização de outorgas como moeda de troca, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo de Lula<sup>31</sup>. Em abril de 2006, uma decisão proferida pelo juiz Jesus Crisóstomo de Almeida

---

31 “Tal uso tem sido denunciado por acadêmicos e órgãos jornalísticos. Reportagens da “Folha de São Paulo” evidenciaram a prática tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2002, matéria do jornal paulista revelou a destinação de 23 das 100 outorgas educativas aprovadas na gestão do ministro Pimenta da Veiga (1999-2002) para políticos. Nova reportagem de junho de 2006 registrou o licenciamento de 34 canais, sendo sete de televisão e 27 de rádios, para fundações ligadas a mandatários de cargos eletivos”. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21809>. Consultado em 22/05/2017.

considerou inconstitucional o Decreto 236/1967, proibindo o Executivo de conceder ou renovar outorgas sem o procedimento licitatório. A União recorreu ao TRF/DF, e conseguiu a suspensão dos efeitos da sentença até o julgamento do recurso<sup>32</sup> (LIMA, 2011).

A Portaria Interministerial nº 236 (1991), elaborada pelo Ministério da Infraestrutura, criou as Retransmissoras de TV (RTV) em Caráter Misto. O serviço poderia ser explorado por entidades com fins “*exclusivamente educativos*” e permitia às retransmissoras inserir programação própria, de acordo com percentual estabelecido na Portaria. Em 1998, o Decreto 2.593 extinguiu a RTV mista, abrindo a possibilidade das mesmas se transformarem em geradoras educativas sem licitação, de acordo com avaliação do Ministério das comunicações. O problema, é que a expressão “*exclusivamente educativo*”, definida por Portaria conjunta do MEC e do MiniCom (Portaria Interministerial nº651 de 15/04/1999, art. 1º “Por programas educativo-culturais entendem-se aqueles que, além de atuarem conjuntamente com os sistemas de ensino de qualquer nível ou modalidade, visem à educação básica e superior, à educação permanente e formação para o trabalho, além de abranger as atividades de divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional, sempre de acordo com os objetivos nacionais”), tornou-se uma mera formalidade, como demonstram as concessões educativas controladas por igrejas de diversas matizes, que utilizam o espaço para fazer proselitismo religioso.<sup>33</sup> Apenas em

---

32 Segundo o juiz, a dispensa de licitação nestes casos é inconstitucional, uma vez que o Artigo 137 da Carta Magna obriga o poder público a prestar serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão “sempre através de licitação”. (...) Perguntado pela reportagem do Observatório do Direito à Comunicação sobre o fato do Decreto 52.795 dispensar licitação para educativas, Jesus Crisóstomo rebate argumentando que se a Constituição é considerada lei fundamental, quando há conflito entre um dispositivo seu e outra norma inferior, o primeiro deve ser considerado válido. A opinião do juiz vai ao encontro da ação do Ministério Público Federal, que defende a licitação como recurso necessário para que a Administração Pública possa “selecionar a entidade mais capacitada, técnica e financeiramente, e que apresente o melhor projeto educacional”. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21809>. Consultado em 22/05/2017.

33 Para João Brant, do Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social, o uso de licenças de educativas com a finalidade de barganha política só poderá ser resolvido com a constituição de mecanismos eficientes e participativos de avaliação das propostas para emissoras educativas. “É urgente a definição não apenas de critérios claros para essas

fevereiro de 2005, ou seja, após quase sete anos, o Decreto 5.371 deixa de mencionar a possibilidade de transformação das RTVs mistas em educativas (LIMA, 2011).

Segundo dados da Transparência Brasil, 21% dos senadores e 10% dos deputados federais são concessionários de rádio e TV, além dos donos de empresas que são familiares ou laranjas destes congressistas. O Intervozes-Coletivo Brasil de Comunicação Social, em nota contra o Coronelismo Eletrônico, defende a 1) proibição explícita do uso de concessões de rádio e TV para fins políticos e punição rigorosa nos casos em que se identificar essa prática; 2) a aprovação em plenário da recomendação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado que aponta a inconstitucionalidade da propriedade de emissoras concessionárias por parlamentares; 3) a inclusão, no novo marco regulatório das comunicações, de texto que reitere a proibição constitucional de que parlamentares em exercício de mandato possam ser donos de meios de comunicação concessionários de rádio e TV, e a extensão explícita dessa proibição a cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, à semelhança da proibição do nepotismo nos três poderes feita pela Súmula Vinculante do STF nº13 (INTERVOZES, 2011).<sup>34</sup>

O artigo 54 da Constituição Federal proíbe que parlamentares sejam donos de empresas concessionárias, não podendo, desde a expedição do diploma “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes” e, desde a posse, “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoas jurídicas de direito público, ou

---

outorgas como da própria noção de TV educativa, já que o conceito que hoje consta em lei é completamente anacrônico”, propõe. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21809>. Consultado em 22/05/2017.

34 Nota pode ser conferida integralmente em: <http://intervozes.org.br/intervozes-lanca-nota-contrao-coronelismo-midiatico/>. Acessado em 23/05/2007.

nela exercer função remunerada”. Recomendação aprovada em abril de 2009 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, reforça esse entendimento, ao afirmar que não é lícito a parlamentares figurarem como controladores, diretores ou proprietários de empresas que explorem serviços de radiodifusão, devendo o ato de renovação ou outorga ser rejeitado nesses casos<sup>35</sup> (INTERVOZES, 2011).

Para o coletivo, o controle de concessionárias de Rádio e TV por parlamentares ferem três princípios democráticos: o direito à informação, que fica prejudicado quando o Estado, representado pelos parlamentares, controla os meios de comunicação; a separação entre poderes, pois os parlamentares acumulando o poder de legislar com o chamado “quarto poder”; e o fato de haver um conflito de interesses, pois são os próprios concessionários os concedentes, na medida em que a concessão ou permissão tem que ser referendada pelo Congresso Nacional (INTERVOZES, 2011).

### 2.3 CONCENTRAÇÃO HORIZONTAL, VERTICAL, CONGLOMERADOS E PROPRIEDADE CRUZADA

Fernandes, citando Fábio Konder Comparato, nos lembra de que o sistema capitalista é concentrador pela própria natureza:

[...] ‘pela sua própria natureza, é um sistema oligárquico (governo da minoria), ou, se se preferir, *timeocrático* (do étimo grego *timê* = avaliação, preço, pagamento), pois o funcionamento do sistema supõe a soberania dos detentores do capital na empresa e no mercado e a livre concorrência entre eles, o que conduz, necessariamente, à concentração ilimitada de capital e à centralização de seu controle’ (COMPARATO, 2000 apud FERNANDES, 2009, p.59).

No setor das Comunicações a realidade não é diferente, ainda mais considerando as raízes concentradoras do capitalismo praticado no Brasil, que

---

35 Tramita desde 2011 no STF Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), elaborada pelo Intervozes e ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), questionando a outorga e renovação das concessões de radiodifusão a pessoas jurídicas que tenham políticos com mandato em seu quadro social. A matéria é relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, sem previsão de votação (Caminhos para a luta pelo Direito à Comunicação no Brasil- Como combater as ilegalidades no Rádio e na TV, Intervozes, 2015).

ainda luta para sair da condição de país periférico na estrutura do neoliberalismo dominante a partir do final da década de oitenta do século passado.

Existem quatro tipos de concentração quando falamos em concentração econômica: 1) vertical; 2) horizontal; 3) conglomerados; 4) propriedade cruzada (FERNANDES, 2009).

A concentração vertical é verificada entre pessoas e empresas situadas em diversos níveis da cadeia de produção de um produto ou serviço. Os serviços de comunicação social geralmente se dão em três fases: a) produção de conteúdo; b) empacotamento ou programação; c) distribuição. Uma emissora de TV pode, por exemplo, adquirir o direito de exibir um documentário realizado por uma produtora independente, ou ela mesmo produzir o conteúdo que irá exibir (FERNANDES, 2009).

Não existe na legislação brasileira uma regra específica impedindo a mesma empresa ou pessoa de atuar em todas as cadeias da produção. No caso de jornais, essa concentração é comum, com a integração vertical das atividades de produção de conteúdo (artigos, entrevistas, reportagens) com a edição, impressão e distribuição. Mesma coisa na Televisão, cuja participação de empresas independentes na produção de conteúdo para as grandes emissoras é muito pequena. Em relação à internet, não existe lei que proíba uma empresa de telecomunicações, responsável pela infraestrutura, oferecer o serviço de provedor de acesso (FERNANDES, 2009).

A concentração horizontal se dá entre empresas situadas na mesma posição da cadeia produtiva, e é regulada no Brasil pelo Decreto-lei 236, de 28.02.1967, que modificou o Código Brasileiro de Comunicações (Lei 4.117/62), que estabelece limites locais, regionais e nacionais para as concessões e permissões dos serviços de radiodifusão:

Em seu art. 12, o Decreto-lei nº 236, de 1967, determinou que cada entidade só poderia ter concessão ou permissão para executar serviços de radiodifusão, em todo país, 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 (OM), 3 em

ondas tropicais (OT), sendo no máximo 2 por Estado, e (c) Nacionais: 2 em ondas médias (OM) e 2 em ondas curtas (OC); e II - Estações radiodifusoras de som e imagem (televisão aberta): 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado. Entretanto, o próprio art. 12 do Decreto -lei nº 236, de 1967, se encarrega de reduzir a amplitude de seu campo de aplicação ao esclarecer 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, § 2º) (FERNANDES, 2009, p.64-65). (grifo nosso)

Alexandre Ditzel Faraco considera incoerente o critério adotado pela lei:

A possibilidade de se controlar transmissões de televisão em dez áreas locais no país não será, em regra, representativa. Pode configurar em alguns casos, porém, uma concentração excessiva de poder se essas dez áreas corresponderem às dez principais cidades. A incoerência está, portanto, em ignorar a população potencialmente alcançada em cada caso (tanto no limite regional, como no limite nacional). Uma concessão para a cidade de São Paulo, que tem uma população superior à de alguns Estados e concentra parte significativa da atividade econômica nacional, é tratada de forma semelhante à de uma concessão para uma área mais povoada (FARACO, 2009, p. 170-171).

Além do disposto no art. 12 § 2º, dois fatores contribuem para que o Decreto 236/67 perca a sua eficácia: 1) O Ministério das Comunicações, responsável pela fiscalização do setor de radiodifusão, entende que a limitação de concessões ou permissões de canais é aplicável a cada pessoa física, não a um grupo empresarial ou família. Desse modo, outros membros da mesma família podem ser concessionários, muitas vezes utilizados como “testas de ferro”. 2) O contrato de afiliação, através do qual são formadas as redes nacionais de televisão, que consiste em um acordo entre a geradora da programação (“cabeça de rede”) e uma entidade que explora localmente um canal de televisão (afiliada). A “cabeça de rede” fornece sua programação (novelas, filmes, jogos de futebol) à afiliada, em troca do direito de explorar com exclusividade a publicidade em plano nacional (FERNANDES, 2009).

Assim, a estação "cabeça de rede" negocia o espaço publicitário de suas afiliadas no mercado nacional, ficando com uma parcela substancial da receita obtida, podendo a emissora afiliada comercializar o espaço publicitário regional. Pelo contrato de afiliação, a emissora afiliada, normalmente, fica proibida de transmitir programas de outras redes de televisão, podendo eventualmente veicular alguns programas por ela produzidos. (...) O contrato de afiliação pode ser entendido como uma forma de controle externo da emissora afiliada pela emissora cabeça de rede, pois esta passa a direcionar os negócios daquela. Com a afiliação, a emissora cabeça de rede adquire por vínculo contratual, e não em virtude de

participação societária, o direito de decidir, em última instância, sobre a atividade empresarial a ser desenvolvida pela emissora afiliada. Assim, nas palavras de Fábio Konder Comparato, as redes nacionais de televisão, formadas por emissoras cabeça de rede e afiliadas, seriam verdadeiros "grupos econômicos de subordinação fundados em controle externo" (FERNANDES, 2009, p.68).

André de Godoy Fernandes (2009) apresenta propostas para diminuir a influência das "cabeças de rede": 1) limitar o prazo máximo de validade dos contratos de afiliação, o que possibilitaria a renegociação regular de suas cláusulas; 2) ampliar a possibilidade das emissoras afiliadas recusarem programas impostos pela rede ou estabelecer um limite para a quantidade de programas provenientes da emissora "cabeça de rede" que as afiliadas estariam obrigadas a exibir, o que estimularia a produção independente, ou da própria afiliada; 3) limitar a veiculação pela emissora afiliada de programas fornecidos pela rede no horário nobre (entre 18:00 e 22:00 horas), incentivando a produção própria ou aquisição de produção independente para a exibição no horário de maior audiência, conseqüentemente, de maior lucro em razão das verbas publicitárias.

Alexandre Ditzel Faraco (2009) sugere estabelecer um teto de audiência nacional efetiva que uma rede não poderia ultrapassar: "Caso o limite fosse ultrapassado, a rede ficaria sujeita a certas restrições visando diluir o poder alcançado" (FARACO, 2009, p.184).

Em 2009, o Ministério Público Federal ingressou com uma ação civil pública buscando, dentre outros pedidos, reduzir o número de emissoras do Grupo no Estado de Santa Catarina, que excederia o número máximo permitido pelo Decreto 236 de 1967 (duas por Estado). Segundo o MPF, analisando a estrutura societária do Grupo RBS, haveria a utilização de pessoas jurídicas interpostas (com vínculos empresariais e pessoais com a RBS) para afastar o limite imposto pelo Decreto. A ação foi julgada improcedente com o magistrado entendendo que não houve provas suficientes para demonstrar o controle de mais de duas emissoras pelo grupo (SCORSIM, 2011).

Na propriedade cruzada, ou concentração multimídia, uma pessoa detém o controle de diferentes veículos de mídia (jornal impresso, TV, rádio, etc) em uma mesma localidade ou região. As Organizações Globo, por exemplo, atuam na TV aberta (5 emissoras próprias e 73 afiliadas), Produção/Programação (Globosat, Rede Globo de Televisão, Globo Internacional), TV por assinatura (Net operadora, Sky Brasil), Rádios (Sistema Globo de Rádio), Cinema (Globo Filmes), Internet (Provedor de Acesso, Portal), Revistas (Editora Globo) , Jornais (O Globo, Diário de São Paulo, entre outros) e Fonografia (Som Livre, Sigla) (FERNANDES, 2009). Não existem normas que coíbam essa prática no Brasil, a não ser dois dispositivos da Lei 12.845/2011, que dispõem sobre a produção e distribuição de conteúdo da TV paga (LIMA; ARAÚJO, 2015).

Por último, temos a concentração multisetorial, ou formação de conglomerados, caracterizada pela mesma empresa, pessoa ou grupo, exercendo atividades em setores econômicos diversos. Como exemplo, podemos citar a Fininvest do ex primeiro ministro italiano Silvio Berlusconi, que de uma empresa do ramo imobiliário expandiu-se para o ramo da Televisão. A legislação brasileira não impõe limites específicos à formação de conglomerados no setor de Comunicação Social (FERNANDES, 2009).

#### 2.4 A CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O art. 220 § 5º da Constituição Federal dispõe que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Trata-se de um dispositivo incluído na CF por força de uma emenda popular proposta pela FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), subscrita por 32 mil cidadãos (FERNANDES, 2009).

Antes de nos aprofundarmos na análise do dispositivo, é necessário frisar que desde outubro de 2010 tramitam no Supremo Tribunal Federal três Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO nº 09, 10 e 11) <sup>36</sup> que têm

---

36 Quase sete anos após a sua interposição, as ações ainda estão em andamento no STF.

como objeto a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em regulamentar, dentre outros dispositivos que tratam da Comunicação Social, o art. 220 § 5º da CF, quase vinte e nove anos após a sua promulgação (LIMA; ARAÚJO, 2015):

A ausência de regulamentação implica que não há uma definição legal do que se considera monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social. Mais grave, por óbvio, que a norma constitucional não é cumprida (LIMA; ARAÚJO 2015, p.1).

O termo “monopólio” em seu sentido estrito significa a existência de um só vendedor para a totalidade de um determinado mercado. Mas o conceito também possui um sentido amplo, como esclarece Calixto Salomão Filho, citado por Fernandes:

a teoria do monopólio não se aplica exclusivamente àquelas empresas que detêm 100% do mercado, mas, também, àquelas situações em que um dos produtores detém parcela substancial do mercado (por hipótese, mais de 50%) e seus concorrentes são todos atomizados, de tal forma que nenhum deles tem qualquer influência sobre o preço do mercado. Essas situações são, em linhas gerais, idênticas em suas consequências ao monopólio *stricto sensu* (FERNANDES, 2009, p. 154-155).

“Oligopólio” significa a “estrutura de mercado caracterizada pela existência de reduzido número de produtores de vendedores produzindo bens definidos como substitutos próximos entre si” (FERNANDES, 2009, p. 155). Fernandes complementa o conceito, citando Modesto Carvalhosa, para quem o oligopólio ocorre “quando determinado mercado – quanto a certos produtos ou serviços – está dominado por um número restrito de vendedores” (FERNANDES, 2009, p.155).

A vedação ao monopólio e oligopólio no campo das comunicações sociais está intimamente ligada aos princípios do pluralismo político e diversidade cultural contidos na CF/88 (FERNANDES, 2009).

Vale revisitar dois artigos de nossa Carta Magna:

*Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V- o pluralismo político.*

*Art. 221: A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (...) II- promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação.*

Venício A. de Lima e Bráulio Santos Rabelo de Araújo (2015) relacionam a vedação ao monopólio e oligopólio à livre manifestação de pensamento prevista no art.5º, e reafirmada no art. 220:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.*

*Art. 220, caput: A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação (grifo nosso), sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

Para André de Godoy Fernandes (2009), o art. 220 da CF, que coíbe a concentração de poder econômico no âmbito da comunicação social, é mais rígido que o artigo 173 § 4º, que dispõe sobre o abuso do poder econômico nos outros setores da Economia.

*Art. 173: Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (...) § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (grifo nosso).*

A vedação de monopólio e oligopólio na mídia torna qualquer tipo de concentração de poder econômico ilegítima, independentemente da configuração de abuso de poder:

Ricardo Antônio Lucas Camargo observa que "o § 5º do artigo 220 da Constituição Federal, ao proibir a adoção de expedientes concentracionistas no âmbito das empresas de comunicação social estabelece disposição mais restritiva do que as cláusulas gerais asseguradoras da concorrência postas tanto no artigo 170, IV, quanto no artigo 173, § 4º, da Constituição Federal". Na mesma linha, Caio Mario da Silva Pereira Neto afirma que "a própria Constituição estabelece um regime especial para a comunicação social, proibindo a consolidação de estruturas oligopolistas ou monopolistas. Note-se, que o regime estabelecido no artigo 220 difere-se muito do regime geral de defesa da concorrência erigido pelo art. 173, § 4º, que determina a repressão ao abuso de poder econômico. No caso do setor de comunicação social, a proibição de estruturas concentradas de mercado independe da constatação de qualquer abuso (efetivo ou potencial) perpetrado pelos meios de comunicação" (FERNANDES, 2009, p. 157-158).

Essa maior rigidez deriva do enorme poder político que os meios de comunicação detêm na sociedade moderna, cujos aspectos foram analisados no capítulo anterior. Neste momento, é interessante registrar a abordagem feita por André de Godoy Fernandes a respeito das externalidades positivas e negativas no setor de comunicação social (FERNANDES, 2009).

Externalidades negativas são os custos de uma atividade econômica que recaem sobre uma coletividade ou sujeitos determinados. A produção de veículos automotores, por exemplo, gera prejuízos sociais e econômicos (congestionamentos, poluição atmosférica, acidentes) que não são custeados pela indústria automobilística. Externalidades positivas são os benefícios sociais gerados por uma atividade, que alcançam sujeitos indeterminados ou determináveis, como os benefícios educacionais e culturais gerados pela atividade comercial de um livreiro.

Talvez as externalidades negativas mais evidentes no ramo da radiodifusão sejam os efeitos da publicidade infantil (estímulo precoce ao consumo) e a exibição de programas infantis (animações) de conteúdo violento. Debates de qualidade sobre temas de relevância social exibidos no rádio e TV são vistos como um bom exemplo de externalidade positiva (embora sejam cada vez mais raros na programação das grandes emissoras). Em razão desses efeitos que causa na coletividade, o setor de comunicação social não deve ser autorregulado, ou seja, não pode se colocar regras sendo necessária a intervenção estatal para coibir externalidades negativas e estimular as positivas: "(...) o que importa ressaltar é que a atividade dos veículos

de comunicação social envolve valores e princípios relevantes para o sistema democrático e não fica reduzida a um simples cálculo econômico” (FERNANDES, 2009, p.160).

Quando dizemos que a Constituição torna ilegítima a concentração do poder econômico, é importante apresentarmos a definição de poder econômico, que está vinculado à capacidade que o seu detentor tem de “tomar decisões econômicas independentes e com indiferença com relação ao comportamento e reação adotados pelos demais agentes econômicos” (FERNANDES, 2009, p. 161).

Fernandes (2009) explica que na doutrina antitruste norte-americana, o poder econômico é relacionado com o poder de mercado (*marketpower*), que é a capacidade que uma empresa tem de aumentar seus lucros através da redução da produção ou do aumento do preço dos seus produtos. Para a doutrina europeia, o poder econômico está associado à ideia de posição dominante, ou seja, a capacidade de adotar um comportamento independente de seus concorrentes. No Brasil, também prevalece a concepção da posição dominante, conforme verificamos no art. 20 da lei nº 8.884/94, art. 20 § 2º (*ocorre posição dominante quando uma empresa ou grupo de empresas controla parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa*). Alguns autores, como Paula Forgioni, fazem ressalvas a essa definição legal, acrescentando que:

[...] é fato que a posição dominante deriva não da parcela de mercado de que o agente é titular, mas sim do poder econômico que detém e que lhe permite *independência e indiferença* em relação ao comportamento dos outros agentes, colocando-lhe a salvo de pressões concorrenciais. (FORGIONI, 1998 apud FERNANDES, 2009, p. 162).

Segundo Venício A. de Lima e Bráulio Santos Rabelo de Araújo (2015), em relação à Televisão, o principal critério para avaliar o poder econômico é o volume de recursos publicitários controlados pelas redes: Segundo dados de 2009, a Globo controlava 73,5% das verbas publicitárias, a Record 10,1%, o SBT 8,7%, a Bandeirantes 4,9% e a Rede TV 1,9%.

Ainda, sobre o sistema de radiodifusão, além da análise da parcela do mercado detida por cada grupo, é preciso verificar se o líder de mercado detém recursos para alterar unilateralmente as regras do jogo. Para essa verificação, devemos considerar: 1) As barreiras à entrada no mercado que impedem o ingresso de agentes externos; 2) A existência de produtos substitutos; 3) a possibilidade dos concorrentes alterarem suas condições de produção caso o líder passe a realizar práticas anticoncorrenciais (LIMA; ARAÚJO, 2015).

Na análise preliminar de Venício A. Lima e Bráulio Santos Rabelo de Araújo (2015): 1) As barreiras são consideráveis, em razão do grande volume de capital necessário para operar no setor e da dificuldade na obtenção de outorgas públicas; 2) Para fins concorrenciais, a radiodifusão aberta não é substituível por outros serviços, como TV paga ou internet, pois se trata de um serviço gratuito e universalizado no Brasil (atinge 99,67% dos lares); 3) O caso da negociação dos direitos de transmissão do campeonato brasileiro de futebol demonstrou que a Rede Globo detém o poder de alterar unilateralmente as regras de mercado, atuando de forma independente. O direito de transmissão era negociado pelo Clube dos Treze, e a Globo, após perder o direito de preferência que lhe permitia cobrir a oferta vencedora, negociou separadamente com os clubes e conseguiu adquirir os direitos de transmissão de todos os jogos, em todas as mídias.

Com relação à dificuldade na entrada de novos agentes no mercado de comunicação, analisada no item 1 do parágrafo anterior, Alexandre Ditzel Faraco (2009) considera importante a criação de mecanismos capazes de facilitar o ingresso de pessoas que não possuem estações: Isso poderia ser feito no âmbito do processo de licitação para a outorga de novas concessões de rádio ou televisão, com essas pessoas recebendo pontos adicionais no processo concessório, não podendo transferir a concessão caso vença a seleção, sob pena da regra se tornar inócua:

A mesma lógica poderia ser utilizada na concessão de financiamentos envolvendo recursos públicos. Caso um banco público de fomento decidisse abrir uma linha de crédito para o setor, deveria oferecer condições financeiras melhores para quem estivesse ingressando no mercado (...).

Dar-se-ia, portanto, preferência ao financiamento de “novas vozes”. Se o agente que recebeu os recursos decidisse vender seu veículo a quem não preenchesse as mesmas condições, deveria devolver o valor do incentivo que recebeu (FARACO, 2009, p. 180).

É preciso esclarecer que, diferentemente de outros setores da economia, o maior problema dos veículos de comunicação social não é apenas a concentração do poder econômico, mas também a concentração do poder político, que silencia as vozes dissonantes ao impossibilitar o pluralismo de opiniões, a diversidade regional e cultural (FERNANDES, 2009). É por esta razão que a comunicação social é o único setor da Economia que a Constituição Federal proíbe expressamente o monopólio ou oligopólio (LIMA; ARAÚJO, 2015).

## 2.5 REGULAÇÃO NO BRASIL

No direito brasileiro as leis relacionadas à Comunicação Social encontram-se dispersas no ordenamento jurídico. Incluem-se neste rol as disposições constitucionais sobre o tema (como visto no item 1.5 deste trabalho), leis complementares e ordinárias.

A modernização da legislação é uma necessidade, já que o Código Brasileiro de Telecomunicações é de 1962, e o Decreto-lei que o regulamentou é de 1967, mesmo ano da Lei de Imprensa (lei 5.250/67). São instrumentos anacrônicos, provenientes de um período autoritário (o decreto-lei e a Lei de Imprensa), e que necessitam ser substituídos por um novo diploma legal, mesmo porque vários dos seus dispositivos já foram declarados inconstitucionais <sup>37</sup> (ZYLBERSZTAJN, 2008). Após a Constituição de 1988, foi promulgada a lei 8.977/95, que regulamenta os serviços de TV a cabo. Um dos fatores positivos da lei é que reserva espaço para canais comunitários. Ainda em 1995, a Emenda Constitucional 8/95 suprimiu o monopólio da União sobre os serviços de telecomunicações, além de prever as formas de permissão e autorização, complementares à concessão da exploração de serviços de telecomunicações. Em 1997 foi aprovada a Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/97), que criou

---

37 A Lei de Imprensa foi declarada inconstitucional na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130.

a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e fragmentou o sistema Telebrás. Em 1998 a radiodifusão comunitária foi regulamentada (lei 9612/98), e em 2002 a Emenda Constitucional 36/2002 permitiu a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão (ZYLBERSZTAJN, 2008).

Os órgãos que regulam as comunicações no Brasil são: O Ministério da Justiça, o Ministério das Comunicações, a ANATEL e o Conselho de Comunicação Social (vinculado ao Poder legislativo).

Cabe ao Ministério da Justiça a responsabilidade pela classificação indicativa, prevista na CF e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); o órgão não tem poder de sanção em caso de descumprimento da classificação (nesses casos, o Ministério Público Federal age no sentido de zelar pelo interesse público). O Ministério das Comunicações é o responsável pela formulação das políticas públicas no setor, elaborando as legislações que regulamentam as atividades do sistema. O Minicom realiza as licitações para as outorgas no setor, e fiscaliza o conteúdo da programação e os aspectos referentes à composição societária e administrativa e às condições de capacidade jurídica, econômica e financeira das entidades exploradoras desses serviços. O órgão pode aplicar sanções de advertência e multa às exploradoras dos serviços de radiodifusão em caso de descumprimento da legislação (ZYLBERSZTAJN, 2008).

A ANATEL é uma autarquia especial, independente, vinculada ao Ministério das Comunicações, que fiscaliza e regulamenta o setor de telecomunicações. Tem dentre suas funções a realização das licitações, o controle de qualidade do serviço (inclui o atendimento às reclamações do cidadão) e a regulação da concorrência no setor (ressalvadas as competências do Cade-Conselho Administrativo de Defesa Econômica). A radiodifusão está excluída da competência da agência (ZYLBERSZTAJN, 2008):

Assim, a atuação deste órgão limita-se às questões técnicas do sistema de telecomunicações. Este é mais um resultado da falta de regulação coerente e atual sobre o tema. Enquanto a radiodifusão aberta está submetida à regulação do Ministério das Comunicações, a gestão do espectro

eletromagnético está subordinada à ANATEL (ZYLBERSZTAJN, 2008, p.89).

O Conselho de Comunicação Social (CCS), previsto no art. 224 da CF, foi regulamentado pela lei 8.938/91 e instalado apenas em 2002. É um órgão consultivo do Congresso Nacional. Suas atribuições são, segundo o art.2º da lei 8.938/91: “a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal (...)”. A composição do Conselho é de 13 membros, com mandato de dois anos, sendo 3 representantes das empresas (rádio, TV e imprensa escrita), 1 técnico da área, 4 representantes de categorias profissionais (radialistas, jornalistas, artistas e cinema e vídeo) e 5 representantes da sociedade civil. A maior crítica ao Conselho consiste na limitação de suas funções (ZYLBERSZTAJN, 2008):

Quer dizer, o Conselho de Comunicação Social não tem função executiva, decisória ou punitiva, limitando-se a discutir questões relativas ao tema e auxiliar o Congresso Nacional. Este é um pensamento compartilhado por estudiosos do tema. Vera Nusdeo Lopes, por exemplo, acredita que as competências do Conselho são tímidas, e além de restritas, são facultativas (ZYLBERSZTAJN, 2008, p. 79).

As concessões de emissoras de rádio e TV no Brasil são realizadas através de licitação desde 1995 (Decreto 1.720) e referendadas pelo Congresso Nacional a partir da CF/88. Ocorre que a maior parte do espectro eletromagnético já se encontrava ocupada pelos critérios anteriores (antes da CF/88 o Presidente da República decidia sem a necessidade de apreciação pelo Congresso Nacional). Como o quórum para não renovar uma concessão é de três quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, dificilmente uma concessão não é renovada, ainda mais considerando os interesses políticos em jogo e a influência dos meios de comunicação de massa. Existe a possibilidade de cancelamento da concessão antes do vencimento do prazo por meio de ação judicial: “No entanto, a norma contida no art. 223 § 3º da constituição não faz as devidas precisões técnicas, dificultando a realização da sanção” (ZYLBERSZTAJN, 2008, p. 92).

Como podemos ver o setor comunicações no Brasil já é objeto de regulação, sem que isso envolva ataques à liberdade de expressão. A questão principal, que

deve ser debatida com profundidade pela sociedade civil, está exatamente na falta de efetividade desta regulação, e o custo que isso gera para a democracia e o Estado de Direito.

## 2.6 A REGULAÇÃO EM OUTROS PAÍSES

Pretendemos neste capítulo apresentar um panorama sobre diferentes modelos de regulação das comunicações ao redor do mundo. A escolha dos países abordados se deve a semelhanças culturais e sociais, caso dos países latino-americanos, Argentina e Venezuela, nações onde o tema da democratização dos meios vêm ocupando um espaço cada vez maior no debate público; também foi levada em consideração a importância de países capitalistas centrais, como Reino Unido (berço do liberalismo) e Estados Unidos. Começamos com a Suécia, considerada um modelo de democracia e bem-estar social.

### 2.6.1 SUÉCIA

Em 1776, foi aprovada na Suécia a primeira lei de liberdade de imprensa do mundo. Dando continuidade ao pioneirismo, no ano de 1916 os suecos criaram o mais antigo conselho supervisor da imprensa da história, fonte de inspiração para a criação de órgãos de autorregulação da mídia em outros países. Posteriormente, representantes da sociedade e do Judiciário foram incorporados ao seu Conselho de Imprensa e foi criado um Comitê de Radiodifusão (supervisiona Rádio e TV).<sup>38</sup>

O modelo sueco é, por definição, um sistema de auto-regulação voluntária da mídia- mas que se equilibra sobre o alicerce de um sólido conjunto de normas de conduta, e leva em conta a voz do público. Não há uma legislação específica para regular a imprensa: o que rege o sistema é um robusto código de ética (VALLIN, 2016).<sup>39</sup>

---

38 Como a mídia é regulada na Suécia, 04/02/2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>.

39 Como a mídia é regulada na Suécia, 04/02/2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>.

O *Ombudsman* (“representante do povo”), uma criação sueca, atua como o primeiro filtro das reclamações relacionadas à mídia, e tem prerrogativas para mediar correções e direitos de resposta nos jornais. Se o caso é mais complexo, é analisado pelo Conselho de Imprensa em seu conjunto. Os jornais e sites não são obrigados a aderir ao Conselho, mas praticamente todos participam. Trata-se de um atestado de responsabilidade.<sup>40</sup>

O Conselho de Imprensa possui 32 integrantes: 4 juízes da Suprema Corte, que se revezam na presidência, 16 representantes das organizações de mídia e 12 membros do público em geral. Os representantes públicos são nomeados pelo *Ombudsman* do Parlamento e pelo presidente da Associação dos Magistrados da Suécia. Não há participação do governo nas nomeações<sup>41</sup>, e o financiamento é realizado majoritariamente pelas organizações jornalísticas do país, que arcam com aproximadamente 80% dos valores, sendo que os 20% restantes provêm das multas aplicadas às empresas que ferem as normas da ética.<sup>42</sup>

Julgamos importante destacar que o código de ética não está previsto na legislação formal, mas se mostra eficiente:

É um sistema que se apoia consideravelmente na eficácia da ameaça da humilhação pública: jornais que atropelam o código de ética costumam publicar os veredictos do Conselho de Imprensa em notas da proporção de uma página quase inteira-mesmo não sendo obrigados a isso [...] (VALLIN, 2016).<sup>43</sup>

O setor de radiodifusão é regulado nos mesmos moldes do modelo de autorregulação aplicado à imprensa. O órgão que zela pelo sistema é a Comissão

---

40 Ibidem.

41 Segundo Fredrik Wersäll, juiz da Suprema Corte que preside atualmente (2016) o Conselho: “Não há qualquer interferência de políticos, do estado ou do governo. É um comitê independente, que realiza uma supervisão independente”. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>. Acesso em 08/06/2017.

42 Como a mídia é regulada na Suécia, 04/02/2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>.

43 Como a mídia é regulada na Suécia, 04/02/2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>.

de Radiodifusão, subordinada ao Ministério da Cultura e encarregada de regulamentar a outorga de concessões e supervisionar se as regras previstas na Lei de Rádio e Televisão são cumpridas pelas emissoras. Da mesma forma que o código de ética, a proibição de que os políticos sejam donos de concessões de rádio e TV não está contida em nenhuma legislação formal: “Mas isso simplesmente não acontece aqui. Seria inaceitável”, afirma o porta-voz do Ministério da Cultura, Kristoffer Talltorp <sup>44</sup>.

Sobre a radiodifusão sueca, algumas regras: 1) a renovação de concessões não é automática, sendo concedidas pelo período máximo de seis anos; 2) programas para crianças menores de 12 anos não podem ser interrompidos por comerciais; 3) é proibida a veiculação de comerciais destinados a crianças menores de 12 anos; 4) estrelas de programas infantis estão proibidas de fazer qualquer tipo de propaganda na TV. <sup>45</sup>

Para finalizar, cabe o registro: A Suécia e seus vizinhos escandinavos (Noruega, Finlândia, Dinamarca) estão entre os países com o maior índice de liberdade de imprensa no mundo <sup>46 47</sup>.

## 2.6.2 ESTADOS UNIDOS

A *Federal Communications Commission* (FCC), órgão independente do governo criado em 1934, é responsável pela regulação das telecomunicações (rádio, TV aberta e a cabo, internet, telefonia móvel e fixa) nos Estados Unidos. A agência tem seu foco nas questões econômicas; quanto ao conteúdo, há um consenso no país de que a regulação deve ser feita pelo próprio mercado e opinião pública (BANDEIRA, CORRÊA, CARMO, JARDIM, 2014), contudo, na

---

44 Ibidem.

45 Ibidem.

46 Sobre o Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa, ver: <https://rsf.org/pt/ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa-2017-grande-virada>. Acesso em 08/06/2017.

47 Como a mídia é regulada na Suécia, 04/02/2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>.

prática a Agência se ocupa com muita atenção em fiscalizar conteúdos considerados impróprios no rádio e TV (SILVA, 2010).

Compete à FCC a concessão ou renovação de licenças de faixas ou canais através de leilão. A agência tem poderes de advertir, multar, e cassar ou não renovar licenças. A FCC é dirigida por cinco membros (*commissioners*), nomeados pelo Presidente dos EUA e confirmados pelo Congresso (a quem presta contas) para mandatos de cinco anos. Existem normas legais que restringem candidatos que tenham interesse financeiro em empresas de telecomunicações ou mantém vínculos oficiais com entes regulados pela Comissão. À sociedade civil é permitida a participação através do envio de reclamações para o órgão e na possibilidade de enviar opiniões sobre os temas regulados (SILVA, 2010).

Nos Estados Unidos, é proibida a propriedade cruzada dos meios de comunicação, e existem regras acerca de limites sobre o número de emissoras de TV e rádio que uma empresa pode controlar em determinado mercado. Em relação à mídia impressa, a regra é a regulação pelo mercado, cabendo ao Judiciário dirimir questões relativas à calúnia, difamação e injúria.<sup>48</sup>

### 2.6.3 REINO UNIDO

A radiodifusão (rádio e TV) e a telefonia (fixa e móvel) são reguladas pelo *Office of Communication* (Ofcom), agência independente que presta contas ao Parlamento. Com a vigência do *Communications Act* (2003), o órgão incorporou funções de outras organizações, como o *Radio Authority* e o *Office of Telecommunications*, com o intuito de prestar um serviço mais efetivo. Cabe a Ofcom, de modo geral: 1) promover os interesses dos cidadãos em relação às comunicações; 2) promover os interesses dos consumidores, promovendo a concorrência necessária nesse setor econômico. Dentre as competências específicas, a Ofcom deve garantir a qualidade e variedade do serviço de rádio e

---

48 Como funciona a regulação de mídia em outros países? 01/12/2014. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128\\_midia\\_paises\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128_midia_paises_lab).

TV, bem como a pluralidade dos fornecedores do serviço, além de aplicar normas que protejam adequadamente o público de conteúdo ofensivo e prejudicial (SILVA, 2010).

A regulação de jornais e revistas é realizada por outro órgão fora da estrutura do Estado, mas o acompanhamento de questões referentes a fusão, concorrência, ou seja, econômico-financeiras, cabe à Ofcom, pois esta atua como autoridade na aplicação da legislação sobre concorrência de mercado no campo das comunicações, incluindo o setor de jornalismo impresso. Em relação ao seu orçamento, o órgão é financiado por impostos cobrados das empresas de comunicação eletrônica e por taxas de licença de radiodifusão, além de receber subvenções do governo (SILVA, 2010).

A agência deve fiscalizar questões relacionadas à: 1) concorrência, mercado e consumo; 2) conteúdo transmitido; 3) espectro radioelétrico <sup>49</sup>, podendo impor sanções como: a) determinação para que não se repita o conteúdo de um determinado programa; b) advertência; c) multa; d) revogação da licença (não se aplica à BBC, Channel 4 ou S4C) (SILVA, 2010).

A regulação da mídia impressa (jornais e revistas) no Reino Unido foi marcada pelo escândalo das escutas ilegais envolvendo tabloides britânicos:

Em 2011, uma comissão judicial, coordenada pelo juiz Brian Leveson, passou a analisar desvios de ética na mídia após um escândalo envolvendo principalmente tabloides. Em um dos casos, um jornal hackeou o telefone de uma estudante assassinada e apagou mensagens da caixa eletrônica, o que deu à família e à polícia a esperança que ela pudesse estar viva. O relatório final do chamado inquérito Leveson afirmou que a imprensa 'causou dificuldades reais e, algumas vezes, estragos da vida de pessoas inocentes, cujos direitos e liberdades foram desprezados' (BANDEIRA et al., 2014).<sup>50</sup>

---

49 Casos relacionados ao espectro radioelétrico são principalmente irregularidades técnicas, como interferências de sinal ou uso ilegal de faixas de transmissão, geralmente causadas por radiodifusão clandestina ou operação inadequada dos aparelhos de transmissão (SILVA, 2010).

50 Como funciona a regulação de mídia em outros países? 01/12/2014. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128\\_midia\\_paises\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128_midia_paises_lab).

A investigação conduzida por Leveson durou 16 meses, e ouviu desde o primeiro-ministro a jornalistas, editores e alguns barões da grande mídia. Comprovaram-se práticas criminosas perpetradas pelos oligopólios privados da comunicação, acobertados pelo manto da liberdade de imprensa e contando com a cumplicidade da polícia e, em alguns casos, de políticos pertencentes às altas esferas de poder. O relatório final concluiu que a agência autorreguladora (*Press Complaints Commission* - responsável pela regulação da mídia impressa), formada por membros da própria imprensa, não era eficaz na proteção do interesse público, e que seria recomendável a criação de uma agência reguladora independente, com amparo legal e financiada pela imprensa privada. Em março de 2013 (apenas quatro meses após a publicação do relatório, e com o consenso dos três principais partidos políticos), foi anunciada a criação de uma nova agência em substituição à *Press Complaints Commission*, responsável pela regulação da mídia impressa e internet, com poderes para fiscalizar e aplicar multas. A adesão ao órgão é voluntária, porém, a não adesão poderá gerar punições ainda maiores caso as empresas sejam enquadradas nas novas normas (LIMA, 2014).

#### 2.6.4 ARGENTINA

A Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual (Lei nº 26.522), conhecida como *Ley de Medios*, foi promulgada em outubro de 2009, durante o primeiro mandato de Cristina Kirchner. A lei determina que a Autoridade de Comunicação Audiovisual (AFSCA) é o órgão responsável pelo cumprimento da lei, substituindo o Comitê Federal de Radiodifusão (Comfer), cuja competência era zelar pela aplicação da lei anterior, promulgada em na época da ditadura militar (CUNHA, 2010).

A agência faz parte do Poder Executivo, sendo organizada de forma descentralizada e autárquica, e tem como finalidade melhorar a qualidade técnica dos serviços de radiodifusão, a igualdade de acesso e a pluralidade de informações (CUNHA, 2010).

A nova legislação restringe o número de licenças e a área de atuação de cada investidor, estabelecendo limites para o alcance de audiência da TV a cabo e emissoras privadas (a TV pública tem abrangência nacional), além de determinar que os prestadores de serviços de TV por assinatura não poderão ser titulares de um serviço de TV aberta na mesma região. Outras disposições interessantes dizem respeito à produção nacional e regional, estabelecendo que os canais abertos de TV devam veicular no mínimo 60% de produção nacional, e 30% de veiculação própria que inclua noticiários locais; em se tratando de cidades com mais de 1,5 milhões de habitantes, é necessário ao menos 30% de produção local independente.<sup>51</sup>

Venício A. de Lima analisa as mudanças:

Na prática, nenhum dos três setores prestadores dos serviços de comunicação audiovisual-de gestão estatal, de gestão privada com fins lucrativos e de gestão privada sem fins lucrativos-poderá controlar mais de 1/3 das concessões que serão outorgadas por um prazo máximo de dez anos. Impede-se, assim a concentração da propriedade e garante-se a liberdade de expressão de setores até aqui excluídos do “espaço público da mídia”-povos originários, sindicatos, associações, fundações, universidades, isto é, entidades privadas sem fins lucrativos. São também garantidas cotas de exibição para o cinema argentino, para a produção independente nacional, o fomento à produção de conteúdos educativos e para a infância, e o acesso universal à transmissão de eventos esportivos. As novas concessões e as renovações de concessões terão que passar por audiências públicas e, para isso, foram criados uma Autoridade Federal de sete membros e um Conselho Federal de quinze membros, ambos colegiados, plurais e representativos, que zelarão pelo cumprimento da lei (LIMA, 2014, p.14).

Foi implantada a Defensoria Pública dos Serviços de Comunicação Audiovisual (Capítulo IV da lei nº 26.522), que tem, dentre as suas funções: 1) Receber consultas, reclamações e queixas do público de rádio e televisão, tendo legitimação judicial e extrajudicial para atuar de ofício por si e/ou em representação de terceiros, perante todo tipo de autoridade administrativa ou judicial; 2) Manter um registro das consultas, reclamações e denúncias apresentadas pelos usuários; 3) Convocar audiências públicas em diferentes regiões do país para avaliar o adequado funcionamento dos meios de

---

51 Como funciona a regulação de mídia em outros países? 01/12/2014. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128\\_midia\\_paises\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128_midia_paises_lab).

radiodifusão, além de participar daquelas previstas em lei ou convocadas pelas autoridades sobre o tema; 4) Formular recomendações públicas às autoridades competentes em matéria de radiodifusão, as quais serão de tratamento obrigatório (LIMA, 2014).

Com a chegada de Maurício Macri ao poder (assumiu a presidência da Argentina em dezembro de 2015), assistimos a um processo de desconstrução da regulação democrática da mídia no país. Através de decretos de urgência, ou seja, sem nenhum debate com o Parlamento e a sociedade, o presidente modificou toda a estrutura da *Ley de Medios*. O primeiro ato, já nos primeiros dias do governo, foi a nomeação de um interventor para a AFSCA, destituindo autoridades que possuíam mandato até 2017.<sup>52</sup> Em seguida, passando por cima da lei, dissolveu a AFSCA e transferiu para o executivo federal (Ministério das Comunicações) o controle das decisões regulatórias, criando uma nova agência, denominada Enacom (Ente Nacional de Communicationes), sob controle total do Executivo. Por fim, um decreto de 04 de janeiro de 2016 modificou o conteúdo da Lei n ° 26.522, acabando com a restrição do alcance máximo de 35% da população por um mesmo grupo midiático e ampliando a quantidade de licenças permitidas para cada empresa.<sup>53</sup>

O discurso do governo para justificar as mudanças está alinhado com os interesses do Grupo Clarín (o mais poderoso conglomerado midiático da Argentina, uma espécie de Globo local): a regulação seria um atentado contra a liberdade de imprensa e a livre concorrência. Os ataques à lei geraram grande resistência popular, ocorrendo manifestações em várias cidades em defesa da regulação democrática dos meios de comunicação, com o lema “*La Ley de*

---

52 “De acordo com a lei, a remoção de um membro da AFSCA deveria ser aprovada por dois terços dos integrantes do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, somente em caso de descumprimento de função. Na véspera do Natal, a entidade foi cercada por autoridades policiais e os servidores foram obrigados a desocupar o prédio”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/lei-de-meios-argentina-sofre-desmonte-autoritario-com-governo-macri>. Acesso em 11/06/2017.

53 Lei de Meios argentina sofre desmonte autoritário com governo Macri, 04/01/2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/lei-de-meios-argentina-sofre-desmonte-autoritario-com-governo-macri>.

*Medios no se toca*” (na lei de Meios não se toca). A batalha agora segue nos tribunais, com ações em curso do ex-diretor da AFSCA, Martín Sabbatella <sup>54 55</sup>.

## 2.6.5 VENEZUELA

Os meios de comunicação na Venezuela foram historicamente dominados por corporações privadas:

Até o início da “era Chávez”, a mídia na Venezuela era controlada por corporações privadas, e não havia um interesse em desenvolver canais públicos, comunitários e estatais. Assim, a produção informativa e simbólica continha também em seu discurso a função de legitimar o poder de uma elite econômica, mesmo grupo social que já determinava os rumos políticos do país durante o período de alternância bipartidária conhecido como “Pacto de Punto Fijo”. (LUISE et al, 2015) <sup>56</sup>

Em 2002, o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, foi vítima de um golpe de estado apoiado pela grande mídia <sup>57</sup>, que não noticiou as manifestações populares exigindo a volta do dirigente. Mesmo sem a cobertura da imprensa, o povo tomou as ruas, e o mandatário retornou ao poder. Desde então, a regulação das comunicações adquiriu um caráter prioritário para o governo, que em 2005

---

54 Ibidem.

55 Estamos no ano de 2017, e os ataques à *Ley de Medios* não cessam. Em fevereiro, Macri anunciou o fim do programa “Futebol para Todos”, desdobramento da lei 26.522 de 2009, que financiava a transmissão gratuita de todas as partidas de futebol da primeira divisão na TV pública. O direito à transmissão dos jogos voltou a ser privatizado, e o leilão vai ser retomado no final de maio, com a participação de canais internacionais, como Fox, ESPN e o Grupo Turner. A tendência é que se amplie o fosso entre os times de maiores torcidas (Boca Juniors e River Plate) e o restante das equipes, com os primeiros recebendo uma cota da TV com valores muito maiores, repetindo um fenômeno que já ocorre no Brasil, onde clubes como Corinthians e Flamengo recebem uma cota da TV de R\$ 170 milhões para a transmissão de seus jogos na série A do campeonato brasileiro, enquanto que clubes como Avaí, Ponte Preta e Chapecoense recebem R\$ 23 milhões. Para maiores detalhes ver: <https://www.brasildefato.com.br/2017/02/16/macri-privatiza-direitos-de-transmissao-do-futebol-na-argentina/>. Acesso em 11/06/2017.

56 A regulamentação dos meios de comunicação na Venezuela, 31/08/2015. Disponível em: <http://www.pluricom.com.br/forum/a-regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-na-venezuela>.

57 Sobre o golpe de 2002, ver: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/21080/golpe+de+estado+que+fracassou+em+derrubar+hugo+chavez+completa+10+anos.shtml>. Acesso em 11/06/07. O episódio também foi tema do documentário de 2003: “A Revolução Não Será Televisada” (*The Revolution Will Not Be Televised*), dirigido pelos cineastas irlandeses Kim Bartley e Donnacha O’Brian.

aprovou a lei Resorte (Responsabilidade Social em Rádio e Televisão), que dispõe sobre a regulação da TV, rádio e internet<sup>58</sup>. Algumas disposições da lei: 1) proíbe a hereditariedade o setor; 2) Reduziu de 25 para 15 anos (prorrogáveis ou não) o tempo máximo das concessões de Rádio e TV; 3) determinou a competência do Estado para decidir sobre as renovações das concessões; 4) reserva 50% da programação a produções nacionais. Um dos aspectos mais importantes da lei foi ter estimulado a expansão da mídia comunitária: são 37 TVs e 244 rádios comunitárias em atividade na Venezuela, sendo que a maioria recebeu equipamentos e formação técnica do governo para o início das operações.<sup>59</sup>

O fato mais polêmico na regulação das comunicações na Venezuela ocorreu em 2007, quando a RCTV (Rádio Caracas de Televisão), canal mais antigo da TV aberta, não teve a sua concessão renovada, passando a operar somente na TV a cabo. Para a oposição, seria uma retaliação política pelo fato da emissora criticar o governo. A RCTV teria descumprido a lei, ao “divulgar mensagens: a) Para promover, defender, incentivar ou constituir propaganda de guerra; b) são contrárias à segurança à segurança da nação; c) levara ao assassinato”. O espectro destinado à RCTV passou a ser ocupado pela *Televisión Venezolana Social* (TVes), canal público, em tese independente, mas vinculado ao Ministério do Poder Popular para Comunicação e a Informação (Mippci ou MinCI). Por meio de uma ação judicial, a emissora, que não tinha estrutura própria, passou a utilizar a da RCTV.<sup>60</sup>

A TVes tornou-se a principal referência do sistema público de comunicações venezuelano, pois consegue atingir quase a totalidade do território nacional. A emissora não pretende de início produzir conteúdo, mas transmitir

---

58 A lei foi reformada em 2010, quando passou a dispor sobre a internet.

59 A regulamentação dos meios de comunicação na Venezuela, 31/08/2015. Disponível em: <http://www.pluricom.com.br/forum/a-regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-na-venezuela>.

60 A regulamentação dos meios de comunicação na Venezuela, 31/08/2015. Disponível em: <http://www.pluricom.com.br/forum/a-regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-na-venezuela>.

produções independentes. O gerenciamento da emissora é feito por uma Fundação, cujo controle estatutário será exercido pelo Mippci. O quadro diretivo da fundação, composto por sete membros, é composto da seguinte forma: o presidente executivo é nomeado pela “maior autoridade da pasta de comunicação do poder executivo nacional”; quatro diretores nomeados pelas pastas do executivo nacional (cultura, telecomunicações, educação e ensino superior); um representante das organizações de usuários na Comissão Nacional de Telecomunicações, e uma vaga para os representantes dos produtores nacionais independentes. No caso dos diretores nomeados pelo poder executivo, não há limite de tempo para o mandato (mas podem ser removidos pela autoridade que os nomeou). Os demais diretores têm mandato de um ano (podendo ser reconduzidos mais uma vez).<sup>61</sup>

Em relação ao financiamento do sistema público de comunicação, é composto em sua maior parte por verbas previstas no orçamento federal. No caso da radiodifusão comunitária, grande parte da renda provém de produções estimuladas pelo Ministério das Comunicações e da Cultura, e de um fundo social de responsabilidade que direciona parte de seus valores para o setor audiovisual.<sup>62</sup>

Apesar desta série de conflitos e mudanças, o setor privado ainda predomina na mídia venezuelana: segundo dados do ministério da comunicação, em 2013 60% da frequência reservada à TV aberta é explorada por empresas privadas, contra 80% em 1998, antes de Era Chávez. As rádios também são hegemônicas pelo setor privado, com uma rádio estatal de alcance nacional fazendo o contraponto. Na imprensa escrita, 80% dos jornais pertencem a grupos privados.<sup>63</sup>

---

61 Ibidem.

62 A regulamentação dos meios de comunicação na Venezuela, 31/08/2015. Disponível em: <http://www.pluricom.com.br/forum/a-regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-na-venezuela>.

63 Ibidem.

## 2.7 CONCLUSÃO: 2ºCAPÍTULO

A concentração dos meios no Brasil está intimamente ligada ao poder das grandes emissoras comerciais representadas pela ABERT. A influência da associação foi decisiva na promulgação do Código das Telecomunicações (1962), quando, visando assegurar o caráter concentrador da lei, trabalhou para que os congressistas derrubassem mais de 40 vetos presidenciais. A relação promíscua entre o poder público e grandes grupos de comunicação se aprofundou durante a ditadura militar (1964-1985), período em que a Rede Globo unificava ideologicamente o país em torno do regime autoritário, amparada pela constituição das redes de televisão no início da década de 1970. As esperanças de democratização da mídia contidas na Nova República (1985) não se concretizaram, e o *lobby* da ABERT também se fez sentir na Assembleia Constituinte de 1987/88, criando dificuldades na aprovação de projetos que atendessem as demandas dos setores progressistas.

Superando parte dos obstáculos enfrentados, as organizações populares lograram êxito na aprovação de dispositivos na Constituição Federal de 1988 que proíbem o oligopólio midiático. É importante salientar que o art. 220 da CF, que coíbe a concentração de poder econômico no âmbito da comunicação social, é mais rígido que o artigo 173 § 4º, que dispõe sobre o abuso do poder econômico nos outros setores da Economia.

Ocorre que, mais de vinte e oito anos depois, essas disposições não foram regulamentadas, mesmo após a impetração de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão em 2010 perante o Supremo Tribunal Federal.

Apesar de todas as limitações, é incorreto dizer que a mídia no Brasil não é regulada. O problema está em uma legislação ultrapassada e na ausência dos instrumentos necessários para uma atuação mais efetiva do Estado. Quando estudamos alguns exemplos de regulação no exterior percebemos a dificuldade de países com uma longa tradição autoritária, como os latino-americanos, de se contrapor ao oligopólio nas comunicações sociais. Exemplo claro é o da

Argentina, onde a construção de uma legislação com base no esforço conjunto de diversos setores da sociedade e organizações populares está sendo atacado por decretos presidenciais de cunho totalitarista. Este cenário nos leva a refletir sobre o déficit de democracia produzido pela influência do grande capital financeiro, cuja convivência com o Estado Democrático de Direito se mostra cada vez mais problemática.

### 3 RÁDIOS COMUNITÁRIAS NO BRASIL

Como já tratamos no primeiro capítulo da dissertação, o Direito à Comunicação é garantido pela Constituição Federal de 1988. Neste contexto, as rádios comunitárias são um importante instrumento para a concretização de uma comunicação social democrática, na medida em que aproxima os membros de comunidades desassistidas de serviços públicos, formando uma rede de prestação de serviços, informação, lazer e cultura.

As *radcom*, em muitos lugares do Brasil, são o único meio de comunicação, de diálogo, de exercício da cidadania que a população pode ter. Atuam promovendo a cultura local, desenvolvendo a economia da região, fazem as vezes do poder público, anunciando e promovendo campanhas de saúde, de assistência social, de formação política (RAMOS, 2008, p.7).

Ao contrário das grandes redes de radiodifusão, que atendem a um público maior e mais diversificado, as rádios comunitárias atuam em núcleos menores, com a programação voltada às necessidades específicas de cada localidade (BASTOS, 1996 apud RAMOS, 2008, p.2).

Sendo assim, pretendemos analisar neste capítulo a situação das *radcom* no Brasil, abordando aspectos da lei 9612/98, tratando da criminalização que esta modalidade de radiodifusão sofre em nosso país e analisando teses jurídicas que combatem a repressão estatal.

## 3.1 HISTÓRICO

### 3.1.1 NO MUNDO

Antes de começarmos, cumpre dizer que não há uma única definição do que venha a ser uma rádio comunitária. Segundo Brock e Malerba (2013, p. 1) “(...) rádios comunitárias são experiências sempre singulares e apresentam diferenças trajetórias de práticas e conceitos”.

No final dos anos 1920 surgem emissoras controladas por clubes de trabalhadores na Áustria e Alemanha. Durante a Segunda Guerra Mundial tivemos as transmissões clandestinas realizadas pela Resistência Francesa. A partir dos anos 1950, as rádios piratas começam a atuar na Inglaterra, movimento que acaba se espalhando para outros países, como França e Holanda (PERUZZO, 2006 apud BROCK;MALERBA, 2013, p.1).

A radiodifusão comunitária se consolida na Europa a partir de decisões como a da Suprema Corte Italiana, que em 1977 declara ilegal o monopólio estatal das ondas sonoras (decisão acompanhada pela França no início dos anos 1980) (ARANHA, 2012). Hoje, temos mais de 2.220 rádios comunitárias europeias, termo que abrange diversos formatos (rádios livres, associativas, comunitárias, cidadãs, de terceiro setor, não comerciais). Contudo, muitos países no continente ainda não legalizaram essa modalidade de radiodifusão:

Segundo um estudo do Fórum de Mídia Comunitária Europeu (CMFE) realizado em 2012, dentre 39 países europeus (...), em somente 17 as rádios comunitárias são reconhecidas pela lei e reguladas como um setor independente (BROCK; MALERBA, 2013, p.2).

As rádios livres eram caracterizadas pelo seu forte conteúdo político e contra hegemônico. Na Itália e França, deram voz a minorias marginalizadas, como imigrantes, negros, refugiados, anarquistas e homossexuais, organizados em pequenos núcleos chamados de “moléculas sociais” (LOBO, apud LUZ, 2007, apud ARANHA, 2012, p.73).

Na América Latina, as primeiras experiências de radiodifusão comunitária foram realizadas na Bolívia, com as rádios mineiras, a partir de 1947. Em 1952, após a chegada do Movimento Nacionalista Revolucionário ao poder, os sindicatos de trabalhadores das minas obtiveram a concessão de emissoras de rádio, como a “Voz do Mineiro” (PERUZZO, 2004 apud ARANHA 2012, p. 74). Em 1967, existiam 23 rádios livres na Bolívia (GHEDINI, 2009 apud LUZ, 2011, p1.).

### 3.1.2 NO BRASIL

As primeiras experiências que utilizaram o rádio como instrumento de promoção de cidadania datam da década de 1960, quando, em parceria com o governo federal, emissoras católicas promoviam programas de alfabetização de adultos baseados no método de Paulo Freire (COGO, 1998 apud ARANHA, 2012, p. 75).

As rádios livres se disseminaram no país durante a década de 1970, em pleno regime militar. Eram duramente reprimidas, mesmo quando não tratavam de política <sup>64</sup> <sup>65</sup>. Na década seguinte, o clima de liberdade proporcionado pela redemocratização estimulou o crescimento da radiodifusão comunitária, com dezenas de emissoras operando na capital paulista em 1985 <sup>66</sup> (PERUZZO, 1998b apud ARANHA, 2012, p.75).

No aspecto político e social, a multiplicação das rádios comunitárias, no início da década de 1980, coincide com o processo de reabertura democrática, sendo, ao mesmo tempo, consequência e instrumento da então recente rearticulação da sociedade civil por transformações políticas e sociais) (ARTIGO 19, 2014) <sup>67</sup>. (grifo nosso)

---

64 A primeira rádio livre no Brasil (Rádio Paranoica em Vitória/ES, implantada em outubro de 1970), foi idealizada por dois irmãos, de quinze e dezesseis anos, que não tinham nenhuma intenção de cunho político, queriam apenas fazer rádio. O mais novo foi preso como subversivo (PERUZZO, 1998b apud ARANHA, 2012).

65 A Rádio Paranoica sofreu intervenção em 1971, mas voltou a funcionar em 1983, e continua no ar com o nome de Rádio Sempre Livre (PERUZZO, 1998).

66 A primeira leva de rádios livres dos anos 1980 não era caracterizada pela atividade política, mas sim obra de jovens conhecedores de eletrônica e aposentados. Em um segundo momento começam a operar rádios de cunho político e mobilizador, ligadas a partidos, sindicatos e centros acadêmicos (PERUZZO, 1998b apud ARANHA, 2012).

Para Cicilia Peruzzo (1998), as rádios comunitárias apresentam as seguintes características: 1) não têm fins lucrativos; 2) São vinculadas organicamente à comunidade, por meio de sua programação e através de um sistema de gestão compartilhado, com órgãos deliberativos coletivos; 3) valorizam e estimulam a cultura local; 4) assumem um compromisso geral, não apenas em algum programa específico, com a educação para a cidadania; 5) favorecem a interação com a população local por meio de canais diretos de participação, com a comunidade produzindo seus próprios programas e falando diretamente ao microfone; 6) democratizam o poder de comunicar, treinando pessoas da comunidade em noções técnicas de radiodifusão, como locução e produção de programas.

## 3.2 LEI 9612/98: ORIGENS, CRÍTICAS E PROJETOS ALTERNATIVOS

### 3.2.1 ORIGENS

Conforme vimos anteriormente, as *radcom* no Brasil ganharam impulso com os novos ares trazidos pela redemocratização na década de 1980. Apesar disso, as promessas de uma mídia democrática não se concretizaram com a Assembleia Constituinte de 1987 (ver Capítulo 2.1), e o campo das comunicações sociais continuou caracterizado por um oligopólio que sufoca o pluralismo e interdita o debate público de qualidade no Brasil.

Diante deste cenário, as rádios comunitárias passam a se organizar em associações para se defender da criminalização exercida pelo Estado sob influência do poder econômico e político dos grandes grupos de comunicação. Mais organizados, os movimentos em defesa da radiodifusão comunitária e pela democratização da mídia passam a agir no Poder Legislativo e pressionar pela criação de uma legislação específica, que facilitasse a operação desse instrumento tão importante na efetivação do Direito à comunicação.

---

67 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

A partir dos anos 90, consolidou-se um processo de articulação entre as emissoras comunitárias, através de associações, entidades, comitês regionais e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Além de favorecer um incremento ainda maior no número de emissoras, tal mobilização possibilitou um acúmulo de forças e forte pressão social que culminaria mais tarde no regulamento do funcionamento das rádios comunitárias brasileiras (ARTIGO 19, 2014) <sup>68</sup>.

As entidades <sup>69 70</sup> articuladas em torno da FNDC <sup>71</sup> atuavam no Congresso Nacional e promoviam eventos a favor das *radcom* e da democratização da comunicação em todo o país. Foi realizado um seminário nacional de rádios livres na Câmara e no Senado em abril de 1996 que reuniu aproximadamente 200 representantes de emissoras. Toda essa movimentação deu frutos: no final de 1996, já existiam oito projetos de lei com o intuito de regulamentar as rádios comunitárias. Infelizmente, 70% dos membros da Comissão de Comunicação, Tecnologia e Informática, responsável pela aprovação do projeto de lei no Congresso, ou eram donos ou tinham interesse indiretos em empresas de radiodifusão; desse modo, a Lei 9612, sancionada em 19 de fevereiro de 1998, incorporou apenas 10% das demandas que os movimentos pela democratização da mídia consideravam necessárias para viabilizar o funcionamento das rádios comunitárias (Artigo 19, AMARC, MNRC). A partir daí, temos que conviver com uma lei restritiva, que não representou um verdadeiro avanço, ao contrário, fez prevalecer as forças que desde sempre impedem a efetivação do Direito à Comunicação no país.

---

68 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

69 Dentre as entidades em defesa da radiodifusão comunitária temos a AMARC (Associação Mundial de Rádios Comunitárias), fundada em 1983 no Canadá, que agrupa mais de 4.000 rádios comunitárias, Federações e aliados das rádios comunitárias em mais de 115 países. A AMARC Brasil foi criada em 1995, e é composta por mais de 50 associadas entre rádios comunitárias e educativas, centros de produção, associações e ativistas. Dados disponíveis em: [www.amarcbrasil.org](http://www.amarcbrasil.org). Acesso em 09/07/2017.

70 No contexto da luta pela legalização das *radcom* foi criada em 1996 a Abraço (Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária), atualmente presente em 24 Estados e no Distrito Federal (ARANHA, 2012).

71 O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação congrega mais de 500 entidades e é organizado em 20 Comitês Estaduais ou Regionais. Mais informações em: <http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>. Acesso em 09/07/2017.

Para melhor ilustrar o processo de aprovação desta lei, temos o relato do jornalista Dioclécio Luz, que participou das negociações:

A intenção do Governo FHC e aliados era de que a lei fosse a pior possível. No dia 20/03/06, a ABERT, através do seu presidente na época, Joaquim Mendonça, em reunião com um grupo de parlamentares, externou como queria a lei. Curiosamente (ao ser aprovada) ela ficou como a ABERT propôs (LUZ, 2008b apud LUZ, 2011, p.4).

Quando da aprovação da lei, em 1998, existiam cerca de 10 mil rádios livres em nosso território, e o Brasil era o único país da América do Sul onde não havia uma legislação específica para as rádios de baixa potência (PERUZZO, 1998b apud ARANHA, 2012, p.79).

### 3.2.2 CRÍTICAS

Pretendemos analisar neste tópico os principais problemas da legislação que regula as *radcom* no Brasil segundo a doutrina e os movimentos que lutam pela democratização da mídia, fazendo um paralelo, no que for pertinente, com os marcos legais dos demais países sul-americanos.

#### a) Critério Territorial:

Lei 9612/98, art. 1º: Denomina-se Serviço de Radiodifusão Comunitária a radiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita (grifo nosso), outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço.

§ 1º Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.

§ 2º Entende-se por cobertura restrita aquela destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro e/ou vila (grifo nosso).

Como podemos notar pela análise do art. 1º, o critério utilizado para a conceituação das radcom é o territorial. Essa classificação desconsidera que a radiodifusão comunitária pode ser bem mais abrangente, atendendo a necessidades de minorias, como imigrantes e homossexuais, grupos ligados por origem etnolinguísticas comuns, como tribos indígenas<sup>72</sup>, ou interesses culturais (estudo de uma língua específica, associações culturais e ambientais). Portanto, a lei já começa limitando de forma considerável a abrangência das *radcom*.

b) Potência e cobertura restritas: A segunda crítica a lei 9.612/98 (e a sua regulamentação feita através do Decreto 2615, de 3 de junho de 1998) está na restrição da potência máxima a 25 watts, ao raio de ação a um quilômetro e a um único canal transmissor, na faixa de frequência modulada (PERUZZO, 2005).

Lei 9612/98, art.1º § 1º: *Entende-se por baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência limitada a um máximo de 25 watts ERP (grifo nosso) e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros.*

Decreto 2615/98: Art. 6º: *A cobertura restrita de uma emissora do RadCom é a área limitada por um raio igual ou inferior a mil metros (grifo nosso) a partir da antena transmissora, destinada ao atendimento de determinada comunidade de um bairro, uma vila ou uma localidade de pequeno porte.*

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, esse limite de alcance máximo estabelecido pelo decreto em apenas um quilômetro inviabiliza as *radcom* em muitos espaços.

É inviável que comunidades de grande extensão, como muitas das favelas metropolitanas brasileiras, sejam atendidas por um rádio comunitária cujo alcance esteja limitado ao raio de um quilômetro. Se pensarmos em comunidades tradicionais amazônicas (indígenas, ribeirinhos, quilombolas etc.), em que muitas habitações distam quilômetros entre si, essa limitação

---

72 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

inviabiliza de início o funcionamento de uma emissora comunitária no local (ARTIGO 19, 2014).<sup>73</sup>

Na comparação com os países sul-americanos, o Brasil é o país, junto com o Chile, com a maior limitação em relação à potência de transmissão (25 watts), sendo que a legislação chilena ainda admite exceções onde a potência máxima pode chegar a 30 e 40 watts. Na Colômbia o limite pode chegar a 900 w, e em países como a Venezuela, Argentina, Equador e Uruguai, a potência é a mesma das rádios comerciais: “A lei argentina chega a deixar expresso que, no que se refere à radifusão comunitária, “em nenhum caso se entenderá como um serviço de cobertura geográfica restrita” (LSCA 26522/09, art. 4)” (BROCK; MALERBA, 2013, p.19).

Encontramos uma observação interessante no documento produzido em conjunto pelo Artigo 19, AMARC e MNRC sobre a situação das rádios comunitárias no Brasil (2013): Não existe nenhum limite de potência previsto na legislação para as rádios comerciais, que chegam a atingir milhares de watts. Está clara a configuração de uma situação discriminatória, que fere os acordos internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

c) Faixa no espectro eletromagnético: A lei 9612/98 dispõe em seu artigo 5º: *O Poder Concedente designará, em nível nacional, para utilização do Serviço de Radiodifusão Comunitária, um único e específico canal na faixa de frequência (grifo nosso) do serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada (grifo nosso).*

De acordo com o Princípio 12 da Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão (OEA)<sup>74</sup>: “As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos”. O espectro eletromagnético, como um bem escasso, deve

---

73 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

74 Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>.

ter critérios igualitários de acesso, ainda mais considerando o artigo 223 da Constituição Federal, que estabelece o princípio da complementaridade dos sistemas estatal, privado e público. Porém, “estimativas da AMARC indicam uma desproporcionalidade que chega a 90%, em alguns períodos, das concessões de rádio e TV para a modalidade comercial”. Além de ter apenas um canal específico na faixa de frequência, as *radcom* foram confinadas na frequência modulada (FM), não podendo ter acesso a rádios AM, ondas curtas e televisão aberta (permitida na TV a cabo).<sup>75</sup>

Dioclécio Luz (2011) descreve os problemas técnicos gerados por essa limitação:

O art. 5º da Lei 9612/98 estabelece que as RCs de todo o país devem transmitir em um só canal (uma faixa limitada de frequências). Em 1998, através da Resolução 60, a Anatel designou o canal 200 (faixa de 87,9 MHz a 88,1 MHz). Em 2004, através da Resolução 356, a instituição disponibilizou opcionalmente os canais 198 e 199 (faixa dos 87,5 MHz a 87,7 MHz), como novas opções. Por conta dessa imposição, em municípios que possuem mais de uma RC, está havendo sobreposição de sinais, gerando conflitos entre emissoras e comunidades (LUZ, 2001, p.9). (grifo nosso)

O autor nos revela um problema adicional: os aparelhos de rádio FM são produzidos para receber os sinais na faixa de 88 a 108 MHz, mas as rádios comunitárias foram confinadas nas faixas abaixo de 88 MHz, ou seja, não podem ser sintonizadas na maioria dos aparelhos. Mais uma limitação técnica sofrida pelas *radcom* em detrimento das emissoras comerciais (LUZ, 2011).

Na América do Sul, Uruguai, Argentina e Bolívia são assegurados no mínimo um terço do espectro eletromagnético. Destaque negativo para Brasil e Venezuela, que estabelecem apenas uma rádio comunitária por localidade, e para o Chile, cujo acesso do espectro eletromagnético pelas *radcom* pode chegar no máximo a 5% do total (BROCK; MALERBA, 2013).

d) Acerca da sustentabilidade das *radcom*, dispõe o art.18 da Lei 9612/98:

---

75 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

Art. 18. As prestadoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária poderão admitir patrocínio, sob a forma de apoio cultural (grifo nosso), para os programas a serem transmitidos, desde que restritos aos estabelecimentos situados na área da comunidade atendida (grifo nosso).

Desta maneira, não é permitido às rádios comunitárias veicularem publicidade comercial, podendo se valer apenas de “apoio cultural”, que seria um patrocínio que não inclui qualquer promoção a bens, serviços, produtos, ofertas e vantagens. Essa restrição acarreta um grande problema para a sustentabilidade das rádios que, em dificuldade, acabam se tornando “dependente de interesses extracomunitários, como poderes religiosos e/ou políticos locais, num processo que vem descaracterizando a radiodifusão comunitária no Brasil”. Um dos atributos das *radcom* é a ausência da finalidade de lucro, mas nem por isso elas estão impedidas de angariar recursos para as suas despesas básicas.<sup>76</sup>

No contexto sul-americano, o Chile também proíbe a publicidade comercial, permitindo apenas a “menção comercial” (semelhante ao “apoio cultural”). Brasil, Chile e Venezuela restringem o apoio econômico<sup>77</sup> a estabelecimentos situados na zona de cobertura da rádio. Quanto aos demais países, permitem a publicidade comercial, com o estabelecimento de limites máximos por hora de programação, como ocorre também com as rádios comerciais (BROCK; MALERBA, 2013).

Os problemas financeiros das *radcom* brasileiras se multiplicam com as multas aplicadas pelo Estado, completando um círculo vicioso de dificuldades:

No caso brasileiro, um arrefecimento recente quanto ao cumprimento estrito da lei tem levado às emissoras- já carentes de recursos- a pagar multas pelo uso indevido do apoio cultural. Em 2012, das 741 sanções estabelecidas pelo Ministério das Comunicações, 377 (ou 50,8% dos casos)

---

76 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

77 Termo utilizado de forma ampla, abrangendo publicidade, apoio cultural, menção comercial e patrocínios.

tiveram como alvo as comunitárias e um dos principais motivos para a aplicação das multas foi justamente a veiculação de publicidade comercial (MARINONI,2013 apud BROCK; MALERBA, 2013, p.20).

Recentemente (2016), a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), após negociações com a Agência Abraço, liberou verbas publicitárias para sites e blogs de rádios comunitárias <sup>78</sup>. Porém, as rádios comunitárias continuam sem poder acessar as verbas oficiais destinadas à mídia, em uma clara discriminação em relação às emissoras comerciais <sup>79</sup>. De acordo com Geremias dos Santos, coordenador nacional da Abraço:

O Brasil tem 5.570 municípios e 70% deles tem entre 5 mil e 20 mil habitantes. E nesse pequeno município o que tem são as rádios comunitárias. Então não é justo que a prefeitura local não possa contribuir com esse trabalho (MOTA, 2017) <sup>80</sup>.

A ABERT, como representante dos interesses dos grandes grupos de comunicação, continua a atuar visando suprimir qualquer possibilidade que as *radcom* tenham de conseguir uma fonte adicional para custear as suas operações. Isso fica bem claro com a ação que a associação ingressou na Justiça contra as Portaria 4.334/2015, publicada em setembro de 2015 pelo Ministério das Comunicações, cujo artigo 106 permite a inserção de publicidade comercial pelas emissoras comunitárias, desde que essa publicidade não tenha condições de preço ou de pagamento. Segundo nota da entidade:

[...] novamente à revelia da legislação e do princípio constitucional da complementaridade do serviço de radiodifusão, referidas normas pretendem estabelecer novas fontes de receitas às rádios comunitárias, equiparando-as às emissoras comerciais. Exemplo disto, é a redação do artigo 106 da Portaria 4.334/2015, que permite a veiculação de qualquer tipo de anúncio ou publicidade, desde que não contenha divulgação de preço ou condições

---

78 *Secom libera publicidade para sites e blogs de Rádios Comunitárias*. Em: <http://www.agenciaabraco.org/site/secom-libera-publicidade-para-sites-e-blogs-de-rádios-comunitarias/>. Acesso em 18/07/2017.

79 Pedro Martins, da AMARC, sobre a falta de isonomia no tratamento das *radcom* e emissoras comerciais quanto ao recebimento de verbas públicas: “Cerca de 75% das verbas publicitárias do governo vão para estas emissoras, enquanto a radiodifusão comunitária não pode receber nenhum centavo”. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/clipping/rádios-comunitarias-acabar-com-a-criminalizacao-democratizar-o-setor-937979/>. Acesso em 19/07/2017.

80 Disponível em: <http://ptnosenado.org.br/radio-comunitarias-cobram-acesso-a-publicidade-oficial/>. Acesso em 19/07/2017.

de pagamento. A Abert informa que adotará medidas judiciais para resguardar os direitos de nossos associados e do setor de radiodifusão (TELESINTESE, 2015).<sup>81</sup>

Iniciativas municipais podem ser alternativas para garantir o funcionamento e o desenvolvimento das rádios comunitárias. Em 2016, o então prefeito de São Paulo Fernando Haddad (PT) sancionou a lei 16.572/16, que estabelece a política municipal de fomento para a radiodifusão comunitária. O plano foi elaborado em conjunto com o movimento das *radcom* e prevê a destinação de um orçamento mínimo de R\$ 10 milhões a projetos do setor.<sup>82</sup>

e) A Lei 9.612/98 impede a formação de redes entre as rádios comunitárias, embora admita algumas exceções:

Art. 16. É vedada a formação de redes na exploração do Serviço de Radiodifusão Comunitária, excetuadas as situações de guerra, calamidade pública e epidemias, bem como as transmissões obrigatórias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo definidas em leis.

Na opinião de Dioclécio Luz (2011)

A restrição desestimula a criação de vínculos entre comunidades próximas e a troca de saberes entre elas. Favorece a fragmentação regional e aquilo que Bauman (2003) define como “modernidade líquida”: essa dificuldade do homem moderno em estabelecer relações mais firmes entre os seus (LUZ, 2011, p.10).

f) Lei 9.612/98, Art. 22: As emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária operarão sem direito a proteção (grifo nosso) contra eventuais interferências causadas por emissoras de quaisquer Serviços de Telecomunicações e Radiodifusão regularmente instaladas, condições estas que constarão do seu certificado de licença de funcionamento.

Como veremos adiante (item 3.3 deste trabalho), o Estado brasileiro é particularmente eficaz em fiscalizar e reprimir as *radcom*, mas não cumpre o seu

---

81 Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/abert-vai-justica-contra-nova-portaria-de-radio-comunitaria-ministerio-das-comunicacoes/>. Acesso em 19/07/2017.

82 <http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29624>. Acesso em 19/07/2017.

papel de estimular e dar suporte a essa modalidade de radiodifusão, importante instrumento para a efetivação do Direito à Comunicação previsto na Constituição Federal. O artigo 22 expõe esta omissão, ao deixar as rádios desamparadas em relação a eventuais interferências que dificultem a sua transmissão.<sup>83</sup>

### 3.2.3 PROJETOS ALTERNATIVOS

Diante de uma Lei tão restritiva, era natural que surgissem vários projetos de modificação da mesma. Tramitam projetos que alteram a potência e a frequência, além de ampliar o rol dos sujeitos que administram as rádios, como instituições religiosas, indígenas, organizações políticas e universidades. Em contrapartida, também existem projetos que restringem ainda mais os requisitos de concessão e funcionamento (RAMOS, 2008). Conforme estudo realizado por Dioclécio Luz, no período de 1998 a 2011 foram apresentados 36 Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei no Senado (PLS) e Propostas de Emenda Constitucional (PEC), sendo que nenhum foi aprovado.<sup>84</sup>

As discussões presentes nos projetos incluem a permissão da veiculação de publicidade comercial pelas *radcom*, além da isenção de direitos autorais das músicas e dispositivos culturais (RAMOS, 2008).

Acerca da sustentabilidade das rádios, foi apresentado o Projeto de Lei 4133/12, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que autoriza o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a conceder empréstimo para rádios comunitárias<sup>85</sup>. O PLS (Projeto de Lei do Senado) 27/2016 permite a veiculação remunerada de publicidade comercial na grade de programação das TVs comunitárias, limitada a

---

83 Questão levantada por Dioclécio Luz em: A saga das rádios comunitárias no Brasil. In: VIII Encontro nacional de História da mídia, 2011, Guarapuava/PR. Anais do VIII Encontro nacional de História da mídia, 2011.

84 Ver documento em: <http://amarcbrazil.org/muitos-projetos-nenhuma-nova-lei/#more-6724>. Acesso em 18/07/2017.

85 Câmara aprova empréstimo do BNDES para rádios educativas e comunitárias. Em: <http://www.agenciaabraco.org/site/camara-aprova-emprestimo-do-bndes-para-rádios-educativas-e-comunitarias/>. Acesso em 18/07/2017.

três minutos por hora de programação <sup>86</sup>; já o PLS 55/2016, de autoria do senador Donizeti Nogueira (PT-TO), permite o custeio das operações das radcom através da venda de publicidade e propaganda comercial. <sup>87</sup>

Ainda a respeito do financiamento da radiodifusão comunitária, vale a pena destacar o Projeto de Lei 7354/2014 de autoria da deputada federal Luciana Santos (PC do B/PE), que institui o Fundo de Desenvolvimento da Mídia Independente (FDMI) <sup>88</sup>, cujo objetivo é garantir recursos para a instalação, manutenção e modernização dos veículos da mídia independente, definição que abrange as rádios e TVs comunitárias. De acordo com o art. 6º do projeto, o fundo seria constituído por 50% dos recursos auferidos na outorga onerosa de concessão de serviços de radiodifusão; contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta excluídos os impostos, de emissoras de radiodifusão que não sejam classificadas como veículos de pequeno porte, dentre outras fontes de receita.

A lei já passou por duas modificações: 1) Foi ampliado o tempo de concessão, de três para dez anos (Lei nº 10.610, de 12/12/02); 2) Estabelece que o Congresso Nacional tem 90 dias para deliberar sobre os processos de outorga (Sobre o processo de outorga, ver o item 3.3.1 deste trabalho). Caso a deliberação não ocorra, a *radcom* tem o direito a uma licença provisória de funcionamento (art. 19 da Medida Provisória nº 2.143-33, de 31/05/2001) (LUZ, 2011).

---

86 Projetos permitem publicidade paga em rádios e TVs comunitárias. Em: <http://www.agenciaabraco.org/site/projetos-permitem-publicidade-paga-em-radios-e-tvs-comunitarias/>.

87 Segundo a Justificação do projeto: “Embora vinculadas a instituições sem fim lucrativos, as rádios comunitárias tem custos operacionais de manutenção de equipamentos, material de expediente, contas de luz, água, etc. Desta forma, a vedação à venda de publicidade não restringe apenas o lucro das instituições mantenedoras das rádios comunitárias, mas também sua própria capacidade de manter o serviço social”. Para maiores detalhes do projeto: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=124948>.

88 *Deputada propõe criação de Fundo de Desenvolvimento para Mídia Independente*. Em <http://www.agenciaabraco.org/site/deputada-propoe-criacao-de-fundo-de-desenvolvimento-para-midia-independente/>. Acesso em 18/07/2017.

A ideia da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) é modificar este cenário através de uma lei de iniciativa popular, já que dezenove anos depois nenhum dos mais de trinta projetos de lei a que nos referimos anteriormente foi aprovado: “As propostas constantes no PLIP-Projeto de Iniciativa Popular são a sistematização de nossas reivindicações desde antes da promulgação da Lei 9612/98 e contempla a totalidade das nossas demandas legais” (agência Abraço) <sup>89 90</sup>.

### 3.3 CRIMINALIZAÇÃO

Desde a sua origem, as rádios livres no Brasil sofrem com a repressão estatal. Vamos agora analisar o desenvolvimento deste cenário até os dias de hoje.

Segundo Peruzzo (2005) a própria denominação “rádio pirata” <sup>91</sup> e “rádio clandestina” tem origem na oposição sustentada pelos grandes grupos de comunicação que, incomodados com a concorrência pela audiência <sup>92</sup>, mesmo restrita à escala local, recorrem à estigmatização para afastar o público das *radcom*. A radiodifusão comunitária cativa a população em razão dos serviços de interesse público prestados e da proximidade com a localidade onde atua, expressa na linguagem, no teor dos assuntos tratados, no estímulo à cultura local. Existe o temor destas pequenas rádios “roubarem” os anunciantes das grandes emissoras (embora a publicidade nas *radcom* se limite a “apoios culturais”), mas

---

89 <http://www.agenciaabraco.org/site/abraco-nacional-por-uma-nova-lei-de-radios-comunitarias/>. Acesso em 19/07/2017.

90 Sobre a Lei da Mídia Democrática: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>. Acesso em 19/07/2017.

91 A expressão “rádio pirata” surgiu na década de 1960, quando rádios inglesas operavam em barcos, fora dos limites do mar territorial inglês, para driblar o fechado sistema de radiodifusão daquele país.

92 Círcia Peruzzo (1998) relata casos de rádios comunitárias com grandes índices de audiência, como a Rádio Livre Paulicéia, em Piracicaba (SP), que operou de julho de 1990 e abril de 1992, e chegou a ser a mais ouvida na cidade. A Rádio Novos Rumos, em Queimados (RJ), ocupava o 3º lugar dentre as emissoras da cidade, com 21% da audiência.

mais do que dinheiro, o verdadeiro problema para o oligopólio midiático é abrir espaço para outras visões de mundo que possam ameaçar o seu poder político:

A disputa pela audiência tem também um caráter político. As elites da radiodifusão não querem dividir o poder da palavra. Sempre monopolizaram o uso dos meios de comunicação para disseminação de sua visão de mundo e defesa dos interesses das classes dominantes. As rádios comunitárias rompem essa situação ao transmitirem a voz das classes populares, a partir de seu modo de falar e das condições de existência de cada localidade. Então, a rádio comunitária (se) mobiliza em torno das demandas por mudanças sociais e isso não agrada (a) alguns setores das classes dominantes (PERUZZO, 2005, p.2).

### 3.3.1 O PROCESSO BUROCRÁTICO DE OUTORGA

Examinamos anteriormente que, mesmo com toda a mobilização de entidades em defesa da radiodifusão comunitária por uma legislação que contemplasse os anseios de uma mídia democrática, o poder dos grandes grupos de comunicação, representado pela ABERT, acabou prevalecendo na aprovação da Lei 9612/98. Para complicar ainda mais o panorama, temos um processo de outorga, de responsabilidade do Poder Executivo (Ministério das Comunicações), burocrático, moroso, que é um verdadeiro entrave na constituição de uma rádio comunitária e está na raiz de sua criminalização.

Dioclécio Luz (2011) descreve as etapas do processo de outorga <sup>93</sup>:

1. A associação (que se habilita à RC) apresenta ao Ministério das Comunicações (MC) requerimento de “demonstração de interesse” em implantar uma RC em sua localidade.
2. Depois de submeter o pedido à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e analisar a proposta, em momento oportuno o MC publica “Aviso de habilitação”, convocando não apenas a entidade requerente, mas todas que queiram implantar RC na localidade.
3. O MC faz uma análise técnica, jurídica, e, se for o caso, solicita à interessada que corrija as pendências de seu processo.
4. O MC solicita o projeto técnico.
5. O MC concede a autorização de funcionamento da RC e encaminha o projeto para o Palácio do Planalto (art. 223 da Constituição Federal).
6. A Presidência da República encaminha o projeto para o Congresso Nacional (CN), em forma de “Mensagem”.

---

93 O autor utiliza a sigla “RC” como “Rádio Comunitária”.

7. Se o CN não se pronunciar em 90 dias a RC tem direito à “Licença Provisória”.

8. O CN expede “Decreto Legislativo”, para operação da RC em definitivo. (LUZ, 2011, p.4/5)

É importante notar que no regulamento<sup>94</sup> que trata do processo de outorga existe somente um prazo dirigido à Administração Pública, sendo que todos os outros se aplicam às entidades solicitantes. Porém, tal fato não pode ser utilizado como justificativa para a lentidão do processo, pois a Lei do Procedimento Administrativo (Lei 9.784/99) estabelece em seu art. 24 que, no caso onde não exista disposição específica, os atos devem ser praticados pela Administração no prazo de 05 dias, salvo força maior.<sup>95</sup>

Grande parte do problema pode ser creditada à demora da publicação dos avisos de habilitação:

Para se ter uma idéia da ineficiência do serviço, na lista de procedimentos fornecida pelo próprio Ministério das Comunicações existem duas centenas de requerimentos aguardando há quase uma década a publicação de avisos de habilitação (grifo nosso). No Estado de São Paulo, 145 Municípios jamais foram contemplados com avisos de habilitação para a execução da radiodifusão comunitária. Em todo o Brasil, são mais de 3.300 Municípios sem o serviço. Em 12 Municípios paulistas já houve inclusive o requerimento das associações interessadas. Mesmo assim, o Ministério das Comunicações opta por quedar-se inerte, prejudicando o direito fundamental à comunicação de milhares de cidadãos brasileiros (Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petção inicial, p. 21).

Levantamento feito pelo Observatório da Comunicação, que acompanhou processo de outorga iniciados no período de 1998 a 2000, constatou que 97 processos continuavam em andamento no ano de 2008, ou seja, em alguns casos, a espera completava dez anos.<sup>96</sup>

---

94 O processo está disciplinado nas seguintes leis e regulamentos: 1) Lei 4.117/62 (Código das Telecomunicações); 2) Lei 9.612/98 (Lei da Radiodifusão Comunitária); 3) Lei 10.610/02; 4) Decreto 52.763/63 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão); 5) Decreto 2.615/98 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão Comunitária); 6) Resolução Anatel 67/98 (Regulamento Técnico para Emissoras de Radiodifusão Sonora em Frequência Modulada); 7) Plano de Referência para a Distribuição de Canais do Serviço de Radiodifusão Comunitária (PRRadCom), da ANATEL. O rito está consolidado na Norma Complementar 1/2004, expedida pelo Minicom. *In*: Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petção inicial, p. 14.

95 *In*: Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petção inicial, p. 16.

Para ilustrarmos esta situação, citamos o caso emblemático da Rádio Comunitária Coité FM, de Conceição do Coité (BA), associada da AMARC Brasil e que encampa diversas ações cidadãs em sua comunidade. O pedido de outorga foi feito no ano de aprovação da lei para o setor e, após 15 anos, a licença da emissora ainda não foi liberada (grifo nosso). Com isso, a Coité FM já foi fechada três vezes e o seu diretor -que prefere não ser identificado - responde judicialmente por crime federal.<sup>97</sup>

Mesmo depois de toda essa espera pelo aviso de habilitação, o processo administrativo ainda prossegue, em média, por três anos e seis meses. Segundo os autores da ação civil pública 2007.61.00.010459-7 (subscrita pelo Ministério Público Federal e por entidades que lutam pelo Direito à Comunicação), o prazo razoável para a conclusão do processo administrativo, considerando “a soma dos prazos administrativos que integram todas as etapas do procedimento” seria em torno de 18 meses, ressaltando que esse prazo ainda não considera a grande demora na publicação do aviso de habilitação.<sup>98</sup>

Segundo Luciana de Souza Ramos (2008):

Cerca de 70% de todos os novos atos de outorgas de radiodifusão, depois de 1998, são de rádios comunitárias. Contudo, estima-se que existam ainda hoje no país cerca de 18 mil rádios comunitárias não-legalizadas em funcionamento, cerca de 10 mil processos arquivados e mais de 4 mil pedidos pendentes no Ministério das Comunicações (MiniCom) (RAMOS, 2008, p.10)

De acordo com o inciso LXXVIII do art. 5º da CF, acrescentado pela Emenda Constitucional 45/2004: “a todos, no âmbito judicial e administrativo (grifo nosso), são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. É flagrante a violação desta garantia fundamental pelo Estado na lentidão inerente aos processos de outorga. A morosidade também viola o princípio da eficiência, que deve reger a Administração Pública segundo o art. 37, *caput*, da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

---

96 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

97 Ibidem.

98 In: Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petição inicial, p. 30.

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (grifo nosso) (...).<sup>99</sup>

Conforme pesquisa realizada por Cristiano Aguiar Lopes, que analisou os pedidos de autorização para rádios feitos entre 1998 e 2002, mais de 80% dos arquivamentos se deram por questões burocráticas impostas pela legislação, e somente cerca de 20% por motivos técnicos<sup>100</sup>. São dados que reforçam o caráter formal e burocrático do processo.

A demanda por rádios comunitárias no país é imensa. Segundo dados do Ministério das Comunicações, de julho/2005:

[...]dos 5.562 municípios, 3.384 não possuem emissoras comunitárias, sendo que 1.177 sequer foram contempladas com qualquer aviso até o ano de 2004. No Aviso de 2004 foram contempladas 1.386 localidades, ficando praticamente 50% desse total sem resposta das associações e fundações. Até 31 de julho de 2005, apenas 8 rádios desse Aviso obtiveram a outorga de funcionamento.<sup>101</sup>

Em março de 2015, o Minicom criou o Grupo de Trabalho de Desburocratização e Simplificação dos Processos de Radiofusão (GTDS) e em setembro do mesmo ano publicou uma portaria (nº 4334/2015) para simplificar o processo de outorga. Com as novas regras, os candidatos terão que apresentar sete documentos, ao invés dos trinta e três exigidos anteriormente.<sup>102</sup>

Apesar desta tentativa de desburocratização, não foram percebidas mudanças sensíveis no processo de outorga, ainda mais considerando o clima de instabilidade política e institucional vivido no país após a mudança de governo originada do golpe parlamentar de 2016. Deste modo, a lentidão do processo

---

99 Ibid, p.27.

100 Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

101 In: Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petição inicial, p.24.

102 Saem novas normas para outorga de rádios comunitárias e TVs educativas. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/minicom-publica-novos-regulamentos-para-radios-e-tvs-comunitarias-e-educativas/>.

administrativo de outorga continua sendo o principal motivo que leva as rádios a operar sem autorização. E o Estado, tão lento no momento de analisar os processos de outorga, segue omissivo ao não oferecer treinamento e suporte técnico para os interessados em instalar uma *radcom* (importante lembrar que a concretização do Direito à Comunicação envolve uma prestação positiva dos órgãos estatais). Neste contexto, o que nos chama a atenção é a surpreendente agilidade do poder público quando se trata de criminalizar e interromper o funcionamento destas rádios. Em matéria de repressão, a atuação conjunta da Polícia Federal e ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) segue os mais rigorosos padrões de eficiência.

### 3.3.2 TIPOS LEGAIS E AÇÃO DOS ÓRGÃOS REPRESSORES

Sobre os crimes previstos na legislação que trata da radiodifusão e das telecomunicações, podemos destacar o artigo 70, inserido no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62) pelo Decreto-lei 236/67, editado em plena ditadura militar e que tinha como objetivo tolher a expressão dos opositores do regime autoritário (RAMOS, 2008).

Art.70: Constitui crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) (grifo nosso) anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, a instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos. (Substituído pelo Decreto-lei nº 236, de 28.2.1967).

A Lei 9.472/97, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações, dispõe:

Art. 183. Desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação:  
Pena - detenção de dois a quatro anos (grifo nosso), aumentada da metade se houver dano a terceiro, e multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

É com base neste arcabouço legal que os órgãos repressores e o Poder Judiciário criminalizam a radiodifusão comunitária no Brasil, mesmo considerando que houve uma lei (9.612/98) posterior que regulamentou especificamente o

serviço de radiodifusão comunitária e não prevê nenhuma sanção penal, apenas sanções administrativas.

Não são poupados recursos humanos e financeiros nesse esforço coercitivo: “Em 1999, o governo brasileiro adquiriu um equipamento de rastreamento de emissoras por US\$ 47 milhões” <sup>103</sup>. Em 2010, foram fechadas 940 rádios, em 2011, o número chegou a 698. Em relação às rádios outorgadas, das 741 sanções que o Ministério das Comunicações aplicou a emissoras de rádio e TV no ano de 2012, 50,8% foram aplicadas à rádios comunitárias. Do período de 1998 a 2005, foram fechadas 2466 rádios, contra 352 outorgas <sup>104</sup>. Podemos dizer que nos últimos cinco anos (2012 a 2017) a rotina continuou a mesma, com o fechamento de 1.727 rádios, segundo dados da ANATEL <sup>105</sup>, ou seja, cerca de 28 por mês, quase uma por dia.

Um caso emblemático é o da Rádio Alternativa FM, localizada na cidade satélite de Planaltina, no Distrito Federal, cujos números impressionam: em seus 14 anos de funcionamento, foram 12 fechamentos com apreensão completa dos equipamentos e oito inquéritos policiais; seu diretor, o radialista Julimar Gonçalves de Carvalho, foi processado na Justiça Federal seis vezes e condenado cinco ARTIGO 19, 2014). <sup>106</sup>

É importante refletir sobre os recursos consumidos pelo Estado brasileiro neste esforço repressivo. São valores que poderiam ser empregados eficazmente na repressão de condutas que causam efetivo dano ao tecido social, como o tráfico internacional de mulheres, para ficar em apenas um exemplo. Segundo Jerry de Oliveira, coordenador da ABRAÇO:

---

103Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

104Ibidem.

105Dados obtidos através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), protocolo nº 53850001113201734.

106Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

o que se gasta para reprimir uma emissora comunitária é cerca de 100 vezes mais o que se gastaria para autorizar, pois um grande número de agentes públicos é mobilizado, como agentes da Anatel, policiais federais, servidores do poder judiciário e muitas horas de burocracia para uma possível condenação ou absolvição dos comunicadores sociais. É muito dinheiro público jogado no ralo para garantir o monopólio da comunicação [...] (INTERVOZES, 2010).<sup>107</sup>

Muitas vezes, segundo informações prestadas a AMARC pelos seus associados, a abordagem policial é truculenta, ameaçando comunicadores e não apresentando o mandado de busca e apreensão. Em alguns casos houve até a quebra de equipamentos.<sup>108</sup> É importante registrar que a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97) e a Lei das Rádios Comunitárias (Lei 9612/98) não preveem a apreensão e o lacramento dos equipamentos das rádios não autorizadas (RAMOS, 2008).

Por situação semelhante passou a Rádio Pop FM, em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro. A rádio que possui um Título de Utilidade Pública da Câmara de Vereadores de Nova Iguaçu foi alvo de uma ação policial. A Polícia Federal, sem apresentar o mandado, juntamente com dois fiscais da Anatel, arrombou a porta e assim conseguiu acesso as instalações dos estúdios da rádio onde se encontravam dois radialistas comunitários operando. E fortemente armados, tiraram fotos e coagiram os radialistas a entrarem no carro para procurarem e identificarem outras rádios pelo bairro. Após isso, foram levados para a delegacia da Polícia Federal em Nova Iguaçu, foram interrogados e indiciados (ARTIGO 19, 2014).<sup>109</sup>

É inevitável fazer um paralelo das operações sem mandado judicial das quais as rádios comunitárias são alvo com os abusos historicamente sofridos pela população pobre no Brasil. Vivemos em um Estado Pós-Democrático, onde os direitos fundamentais são respeitados de acordo com o poder econômico e posição política. Neste contexto, os comunicadores populares são duplamente inadequados: não trabalham com o objetivo de auferir lucro e promovem o pluralismo de ideias.

---

107Campinas: A pior situação de rádios comunitárias do Brasil, 12/07/2010. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=24652>.

108Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil, Artigo 19, AMARC Brasil e MNRC. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/discriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>.

109Ibidem.

[...] no campo das liberdades públicas, as inviolabilidades tornaram-se cada vez mais seletivas. Apenas o domicílio de alguns é inviolável, como demonstram os mandados de busca e apreensão “coletivos”-que, em contrariedade à lei, não individualizam os imóveis ou as pessoas que acabam por se tornar objetos da ação estatal- expedidos para serem cumpridos em favelas, periferias ou em ocupações de trabalhadores rurais sem-terra; (... ) apenas a liberdade de expressão de alguns é inviolável, como sabem aqueles que são perseguidos por motivação ideológica e processados pelo que dizem (CASARA 2017, p.42).

A ANATEL age em função das denúncias recebidas. Presume-se que essas denúncias sejam provenientes de emissoras comerciais, com o intuito de eliminar a concorrência (PERUZZO, 2005). Quanto maior a popularidade de uma rádio comunitária, maior será a chance de se tornar alvo de uma ação repressiva.

Segundo a Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), apenas no Brasil e Guatemala são utilizados processos criminais no caso de emissão não autorizada de sinal radiofônico. Cumpre registrar aqui a resistência do lobby das grandes emissoras a qualquer alteração legislativa que tenha como objetivo descriminalizar a radiodifusão comunitária, como a proposta feita pelo deputado Assis Carvalho (PT/PI) concedendo anistia a representantes legais de fundações e associações sem fins lucrativos que operem com aparelhos de radiodifusão abaixo de 100 watts de potência, rejeitada pelo Senado após aprovação na Câmara dos Deputados.<sup>110</sup>

O direito penal no Brasil é vendido como a panaceia de todos nossos males, contudo, já ostentamos a lamentável marca de 4ª. maior população carcerária do mundo, e não existem sinais que esta condição resulte em algum benefício efetivo a sociedade como um todo.

Não se pode esquecer também que, no finado Estado Democrático de Direito, a função das ciências penais (direito penal, processo penal e criminologia) era a de racionalização e contenção do poder. Infelizmente, isso não ocorre mais, muito em razão da influência exercida sobre os cientistas penais e os atores jurídicos (juízes, promotores, defensores, etc) pela mídia e suas propostas/produtos de ampliação do poder penal, apresentadas como remédio para os mais variados problemas sociais, isso sem que exista um estudo sério a comprovar os “efeitos mágicos” atribuídos ao poder penal (CASARA, 2017, p.109).

---

110Ver: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/decisao-do-stf-e-instrumento-contra-criminalizacao-de-radios-comunitarias-184.html>. Acesso em 16/08/2017.

### 3.3.3 JURISPRUDÊNCIA

Conforme exposto no item anterior, as *radcom* estão sendo criminalizadas no Brasil com base em duas leis: o art. 70 do Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4762/62) e o art. 183 da Lei Geral das Telecomunicações (Lei 9.472/97).

Há controvérsias na doutrina e jurisprudência a respeito de qual lei se aplica às rádios comunitárias. Para a primeira corrente, a lei posterior revogou a anterior, pois tratam do mesmo objeto (telecomunicações). Já para uma segunda corrente, não houve revogação, pois cada lei tem uma esfera própria: o art. 70 se aplicaria a todas as formas de radiodifusão, incluída a comunitária, e a todas as formas de telecomunicação, excluída a via satélite ou radiofrequência. O art. 183 se aplicaria apenas a telecomunicações clandestinas via rádio ou com exploração de satélite. O Supremo Tribunal Federal, confirmando decisões do Superior Tribunal de Justiça, vêm se pronunciando pela tipicidade da conduta fundada no art. 70 (RAMOS, 2008). No ano de 2013 foi proferida uma decisão pelo Supremo Tribunal Federal que acena para uma mudança na jurisprudência da Côrte: um comunicador do estado do Amazonas teve a sua punibilidade extinta por operar sem autorização. A decisão foi fundamentada com base no princípio da insignificância.<sup>111</sup>

### 3.3.4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Dispõe a Constituição Federal, em seu art.127: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ou seja, ao MPF cabe a função essencial de garantir os direitos previstos art. 5º da CF e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

---

111Decisão do STF é instrumento contra criminalização de rádios comunitárias, 25/09/2013. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/decisao-do-stf-e-instrumento-contracriminalizacao-de-radios-comunitarias-184.html>

O MPF, em relação às rádios comunitárias, atua em duas frentes, muitas vezes contraditórias: promover a ação penal pública contra o funcionamento irregular das *radcom* e garantir que o Direito à Comunicação, previsto na Constituição Federal e em Tratados Internacionais que o Brasil subscreveu, do qual a radiodifusão comunitária é um dos maiores instrumentos, seja efetivado. Segundo Luciana de Souza Ramos (2008): “A instituição precisa avaliar sua atuação tanto na esfera criminal, quanto na civil, pois são funções que caminham em lados opostos, sendo necessário ponderar qual é o interesse prevalente”.

A divisão dos processos relacionados às *radcom* em que o MPF atua revela muito sobre a criminalização da radiodifusão comunitária: Dos 5.018 processos, entre autos judiciais e administrativos, 4.489 são criminais, e somente 529 cíveis (RAMOS, 2008).

Os inquéritos e as denúncias interpostas pelo MPF são baseados tanto no art. 70 da Lei 4.117/62 como no art. 183 da lei 9.472/97, sendo que este último artigo prevê uma pena de detenção maior (de dois a quatro anos) que o primeiro (de um a dois anos). Segundo Luciana de Souza Ramos (2008), muitas denúncias não refletem a realidade da região onde as rádios estão instaladas, como as que se fundamentam na salvaguarda do espaço aéreo (perigo de “derrubar” aviões) em cidades onde não existem aeroportos. Para a autora, falta um conhecimento mais amplo sobre o tema para a fundamentação das ações penais:

A argumentação utilizada pelo Ministério Público para proposição da ação penal revela dois grandes déficits. Em primeiro lugar, falta de conhecimento sobre o contexto político, econômico e social que envolve a temática da comunicação no Brasil, seja ela televisiva, seja radiodifusora, bem como carência de informações a respeito das rádios, dos processos de regularização, do próprio direito em questão, e informações técnicas sobre a diferença entre telecomunicação e radiodifusão. De extrema importância a apropriação do conhecimento histórico sobre os meios de comunicação no Brasil. Quem e como os criou? Em benefício do que e de quem? Como eles estão sendo utilizados hoje? Por que está cada vez mais em voga discutir a democratização do acesso aos meios de comunicação – objeto de uma Conferência em 2007, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal? (RAMOS, 2008, p.22).

Devemos dizer que essa atuação padronizada, marcada pela ausência de uma visão mais ampla e crítica, presente tanto no Ministério Público como no Poder Judiciário, não está limitada ao âmbito da radiodifusão comunitária. Trata-se de um fenômeno mais amplo, em um contexto onde o neoliberalismo impõe suas diretrizes à máquina judicial em detrimento dos direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente. Segundo Casara, é uma característica essencial da pós-democracia:

Por um lado, a pós-democracia induz à produção massificada de decisões judiciais, a partir do uso de modelos padronizados, chavões argumentativos e discursos de fundamentação prévia (...), tudo como forma de (...) estabilizar o mercado- leia-se: proteger os lucros dos detentores do poder político -, exercer o controle social da população e facilitar a acumulação. Essa lógica gerencial e eficientista, que atende a critérios “científicos” (ciência, mais uma vez, como ideologia), contábeis e financeiros, na qual a busca de efeitos adequados à razão liberal afasta qualquer pretensão de a atividade jurídica voltar-se à realização dos direitos fundamentais, acaba incorporada pelos atores jurídicos, não só por questões ideológicas, mas também como fórmulas para assegurar vantagens nas respectivas carreiras (CASARA 2017, p. 43).

De acordo com pesquisa realizada no Sistema Integra do MPF, foram identificados 1.405 processos judiciais referentes às rádios comunitárias (identificadas como “Rádios Clandestinas” no Sistema). Destes, apenas 255 são cíveis; dos 20 Estados pesquisados, somente 9 registraram ações em favor das *radcom* (RAMOS, 2008).

Dos 255 processos cíveis, 193 são mandados de segurança, consequência dos conflitos entre as rádios sem autorização e o poder estatal (RAMOS, 2008) proveniente, de acordo com o examinado no item 3.3.1 deste trabalho, do processo de outorga burocrático e moroso conduzido pelo Ministério das Comunicações.

Foram registradas 10 ações civis públicas propostas pelo MPF sobre o tema:

Embora pareça um número inexpressivo, as 10 ações civis públicas encontradas são de extrema importância para fomentar o debate mais

aprofundado sobre a temática, no âmbito do Poder Judiciário, a respeito da concretização do direito a comunicação e do direito das radcom operarem, mesmo sem autorização, se ocorrer negligência e omissão do Estado nos processos de autorização (RAMOS, 2008, p.26).

Talvez a mais interessante destas ações civis públicas seja a ACP nº 2007.61.00.010459-7 <sup>112</sup>, proposta em conjunto pelo Ministério Público Federal em São Paulo e as seguintes entidades: Intervezes, FNDC, Sindicato das Entidades Mantenedoras do Sistema de Radiodifusão Comunitária do Estado de São Paulo-SINERC, ANCARC-Associação Nacional Católica de Rádios Comunitárias e Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo. Logo de início, é importante registrar essa integração entre o MPF e entidades que lutam pela democratização da mídia no Brasil, que se reflete na qualidade e amplitude da peça inicial, percorrendo a evolução do Direito à Comunicação até chegar nos atuais problemas da radiodifusão comunitária. A ação requer que a União se abstenha de impedir o funcionamento provisório das rádios comunitárias que apresentaram o pedido de autorização há mais de 18 meses (tempo considerado razoável para que o Estado analise o requerimento). A petição ressalta que a Administração Pública não está obrigada a conceder a outorga se a rádio não preencher os requisitos legais, mas não pode atravancar um instrumento tão importante em razão de sua ineficiência administrativa.

Uma peça, além da petição inicial, que deve ser lida atentamente nesta ação civil pública é a réplica à contestação, que trata do argumento mais utilizado pelas grandes conglomerados midiáticos para criminalizar a radiodifusão comunitária: de que esta interfere nas faixas de navegação aérea, podendo causar acidentes <sup>113 114</sup>. Foi justamente este o ponto central da contestação das

---

112Disponível no link: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/temas-trabalhados/radios-comunitarias/>.

113Sobre o tema, consultar o texto de Marcus Manhães: “Desmistificando as Interferências de radiodifusão FM em Comunicações Aeronáuticas”, disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/temas-trabalhados/radios-comunitarias/publicacoes>.

114Para Chico Lobo: “é estranho que pequenas emissoras, que funcionam com baixa potência (no máximo 50 Watts), venham a causar esse tipo de desarranjo nos aviões de carreira. Não podemos imaginar que grandes empresas aeronáuticas, como a Boeing e a Folker, fossem tão ingênuas ou irresponsáveis para deixar sair de seus hangares

rés: de que as rádios comunitárias não podem funcionar sem autorização, sob o risco de provocar a “derrubada” de aviões. Essa argumentação de alto grau coercitivo, “ad terrorem” como diz a réplica, é muito eficiente: afinal, qual o juiz que se arriscaria a autorizar algo tão “perigoso”, ainda mais em se tratando de um assunto que exige conhecimentos técnicos especializados? Para compreender com mais clareza como o sistema de justiça (entendido como grande mídia, associada aos aparelhos burocráticos estatais: polícia, Ministério Público e Judiciário), reprime a liberdade de expressão neste caso, é necessário notar um elemento todo especial na contestação oferecida pelas rés: a utilização de notícias de jornais de grande circulação como prova:

[...] o funcionamento clandestino de rádios comunitárias – entenda-se clandestino quando desprovido da respectiva outorga do Poder Público –, pode por em risco todas as transmissões em serviços regulares de comunicação, de proteção ao voo, oferecendo sérios perigos a inúmeras atividades públicas e privadas ligadas à segurança de comunidades. TANTO É VERDADE que, EM RECENTE NOTÍCIA VEICULADA PELO JORNAL O GLOBO, de 30 de maio de 2007, ATESTOU-SE QUE, INDUBITAVELMENTE, A OPERAÇÃO CLANDESTINA DE RÁDIOS COMUNITÁRIAS INTERFERE NA COMUNICAÇÃO NOS AEROPORTOS DO PAÍS, pondo em risco a vida de milhares de passageiros...” (fls. 1844) (...) Cite-se que mesmo as rádios comunitárias que usam baixa potência para emissão de sinais, podem, caso utilizem equipamentos não certificados, emitir sinal acima da potência permitida, afetando, sim, a navegação aérea, por exemplo, ou quaisquer outros serviços não menos importantes. TAIS FATOS TÊM SIDO AMPLAMENTE NOTICIADOS PELA IMPRENSA, CONFORME SE OBSERVA DAS MATÉRIAS JORNALÍSTICAS ANEXAS” (fls. 1878) (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 19).

A réplica critica esta argumentação fundada em notícias de jornal:

Com efeito, a ‘verdade’ do fato impeditivo lançado pelas Rés está amparada somente em notícias de jornal, desprovidas de qualquer fundamentação técnica. Para as Rés, é “indubitável” que rádios clandestinas interferem na comunicação de aeronaves, pois assim está dito nas reportagens publicadas na imprensa (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 22).

Como bem observa Rubens Casara:

---

aeronaves com tamanha vulnerabilidade nos sistemas de navegação” (LOBO, 1997 apud PERUZZO, 1998, p.8).

O Sistema de Justiça Criminal engloba diversas agências estatais (o Poder Judiciário, o Ministério Público, a polícia, etc.). Porém não só. Hoje é impossível pensar o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal sem analisar o funcionamento dos meios de comunicação de massa, que produzem hipóteses a acusatórias, selecionam “provas”, julgam (sem os limites impostos pelas constituições democráticas) e executam pessoas diante de seus leitores, ouvinte e expectadores. Não raro, os julgamentos e execuções midiáticos são mais céleres e festejados do que aqueles realizados pelo Poder Judiciário. Não raro, geram ainda mais injustiça. Não raro, os julgamentos midiáticos influenciam os julgamentos do Poder Judiciário, isso porque muitos juízes também querem ser festejados pelos meios de comunicação de massa” (CASARA, 2017, p. 99-100).

Outro ponto a ser ressaltado, é que os documentos juntados pela ANATEL para demonstrar a interferência das *radcom* no sistema de navegação aérea dizem respeito às rádios comerciais. As rés, além de não apresentarem nenhuma prova técnica de que a radiodifusão comunitária interfere no espaço aéreo, confundem deliberadamente a situação jurídica da emissora (se autorizada ou não), com a capacidade desta de promover interferências. É como se somente as rádios não autorizadas tivessem essa capacidade, o que não condiz com a verdade.

NÃO HÁ RELAÇÃO ALGUMA ENTRE A SITUAÇÃO JURÍDICA DA EMISSORA E A APTIDÃO DA MESMA PARA INTERFERIR EM SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO. Com efeito, há dezenas de casos de emissoras comerciais autorizadas que, por defeito em seus equipamentos, provocam interferências indesejadas em sistemas de comunicação. Tal fato, todavia, é convenientemente omitido tanto pelas Rés quanto pelo poderosíssimo lobby organizado em torno da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 23).

Segundo relatório do gerente regional da ANATEL em São Paulo, as interferências podem ser provocadas por emissoras com autorização de funcionamento, em razão de problemas técnicos momentâneos em seus equipamentos. Quando isso é detectado, as rádios são notificadas para solucionarem os problemas, sob pena de interrupção de suas operações. São registrados problemas causados pelas rádios comerciais, como Fundação Cásper Líbero, Fundação Brasil 2000 e Rádio Transamérica de São Paulo. Conforme trechos de notificações formuladas pela aeronáutica, grandes emissoras, como a REDE GLOBO, por meio de suas repetidoras locais, Rádio BAND FM, Gazeta FM, Nova Brasil FM e Rádio 89 FM causaram interferências no sistema de

navegação aérea. Os autores não negam a possibilidade de a radiodifusão comunitária também provocarem distorções, mas negam a associação entre autorização de funcionamento e capacidade de interferir na frequência aérea.

Seguem trechos do parecer técnico encomendado pelo MPF ao Instituto Observatório Social de Telecomunicações (IOST).<sup>115</sup>

O tema “radiointerferências nas faixas aeronáuticas” tem-se mostrado altamente polêmico, seja pelos aspectos políticos e econômicos envolvidos, seja pelos riscos que impõem à delicada atividade de navegação aeronáutica. 2. Entretanto, a despeito de sua importância, são poucos os estudos existentes sobre o tema. De uma forma geral, constata-se grandes lacunas de informação. Os casos noticiados pela mídia são pontuais e, em que pese a gravidade da questão, a falta de informações completas dificulta a formação de uma avaliação serena e equilibrada. Um tratamento mais confiável deveria partir de um levantamento mais abrangente de dados, contendo séries históricas completas e, à medida do possível, uma descrição pormenorizada de cada evento, para que os mesmos possam ser analisados com a máxima isenção possível (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 28).

As emissoras de radiodifusão na faixa de FM, sejam elas comerciais, comunitárias ou outras, estejam legalizadas ou não, transmitem na faixa de 88 (ou 87,4) a 108 MHz. Não é intuito delas irradiarem sinais nas faixas de radionavegação e radiocomunicação aeronáuticas, pois não é ali que residem seus ouvintes. Portanto, o sinal dessas rádios somente vai desaguar nas faixas aeronáuticas por obra do acaso, por uma das seguintes razões: i. Problemas no sistema de transmissão (equipamento, instalações) da emissora, de modo a gerar sinais espúrios nas faixas aeronáuticas; e/ou ii. formação de produtos de intermodulação no receptor, devido à presença de dois ou mais sinais cujo resultado esteja dentro da faixa de operação do receptor; ou iii. interferência decorrente da incapacidade do estágio de entrada do receptor em rejeitar sinais de intensidade elevada de frequências próximas porém fora de sua faixa de operação (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 29).

DAS CENTENAS DE INCIDENTES DE RADIOINTERFERÊNCIA REGISTRADOS, E DA DEZENA E POUCA DE EMISSORAS IDENTIFICADAS E AUTUADAS PELA ANATEL E POLÍCIA FEDERAL, EM TODOS OS CASOS A POTÊNCIA OPERADA ERA SUPERIOR AO EMPREGADO PELAS RÁDIOS COMUNITÁRIAS, DE 25 WATTS. A menor potência observada, nas rádios autuadas, foi de 41 watts, da Rádio Peniel FM, localizada no município de Guarujá, SP. Todas as demais operavam acima de 100 watts (Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 42).

---

115 “Organização não governamental, sem fins lucrativos e sem vinculação político partidária, que tem por objetivo geral observar, estudar e divulgar a situação do Brasil em relação aos direitos dos usuários de telecomunicações, bem como suas tendências tecnológicas e cenários atuais e futuros”. Em: Réplica ACP 2007.61.00.010459-7, p. 27.

Como, segundo a lei 9.612/98, a potência máxima das *radcom* é de 25 watts, e nenhum dos centenas de incidentes registrados envolvia emissoras potências superiores, é possível inferir que a maior ameaça ao sistema de navegação aérea não parte da radiodifusão comunitária, mas sim da radiodifusão comercial, que opera com equipamentos de maior capacidade. Cabe salientar que na réplica os autores deixam claro que o pedido de autorização provisória de funcionamento se aplica às rádios comunitárias que apresentaram o pedido de autorização há mais de 18 meses (tempo considerado razoável para que o Estado analise o requerimento).

É sempre importante lembrar as campanhas veiculadas nas rádios comerciais contra as “rádios ilegais”, que ao invés de informar adequadamente a população sobre os vários aspectos da questão, oferecendo a oportunidade de debates com especialistas no assunto, criam deliberadamente uma sensação de medo e insegurança. Fazendo um paralelo, é o mesmo expediente utilizado em outros campos da vida social, onde a mídia, especialmente através dos programas policiais vespertinos, elege um setor da sociedade (no caso, as camadas de baixa renda da população) como o “inimigo” a ser combatido. Segundo Eduardo-Vera Cruz Pinto:

A defesa da sociedade e de cada um dos cidadãos, no discurso oficial socialmente aceito, pela ação das empresas de TV, requer esquemas de segurança incompatíveis com a plena vivência do Direito na ação do Estado. Amedrontar as pessoas para que troquem liberdade por segurança é um trabalho conjunto de comunicadores televisivos e políticos com cargos públicos que tem surtido efeito (PINTO, 2016 apud SERRANO, 2016, p.13).

No caso em questão, a sociedade troca a liberdade de se comunicar por uma “segurança” discutível, já que a capacidade de interferir na frequência aérea não está relacionada com a situação jurídica da rádio.

A ACP nº 2007.61.00.010459-7 foi distribuída na 14ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, e julgada improcedente em 2013. Atualmente, encontra-se no Tribunal Regional Federal da 3ª. Região, aguardando o julgamento em grau de recurso.

Dentre os Procuradores da República (1º grau) que se manifestam pelo arquivamento do inquérito, isto é, pela não apresentação da denúncia, as teses jurídicas mais invocadas são o princípio da insignificância e o da adequação social: As rádios não teriam potencial para lesar de forma relevante o bem jurídico tutelado em razão da baixa potência do seu equipamento; além disso, o funcionamento de uma *radcom* sem autorização seria tolerada socialmente. Quanto ao tipo penal do art. 183 da lei 9.472/97, não se aplicaria à radiodifusão comunitária, que é regulada por um lei específica, editada após o ano de 1997 (lei 9612/98), que não prevê nenhum tipo penal, mas somente infrações administrativas (RAMOS, 2008).

Quando o juiz competente não acolhe o pedido pelo arquivamento do inquérito policial feito pelo Procurador da República, o inquérito passa a ser analisado pela 2ª. Câmara de Coordenação e Revisão (órgão colegiado), que pode decidir: 1) pela manutenção do arquivamento; 2) pela indicação de outro membro do MPF, que será o responsável pelo oferecimento da denúncia. No caso dos procedimentos administrativos, a homologação pela Câmara é obrigatória, mesmo no caso em que o Juiz concorde com o arquivamento. No exame dos inquéritos que envolviam as *radcom*: “Dos 207 pareceres analisados, apenas 10 foram favoráveis ao arquivamento do inquérito, em virtude da prescrição penal, os demais todos foram reabertos e designados novos procuradores para apresentarem a denúncia” (RAMOS, 2008).

A Câmara entende majoritariamente que cabe a denúncia feita com base no art. 70 da Lei 4117/62, bastando que a rádio opere sem autorização, não importando a sua potência, ou seja, não cabe o princípio da insignificância. Segundo o órgão, o art. 183 da lei 9.472/97 não se aplica à radiodifusão comunitária, pois a referida lei se restringe aos serviços de telecomunicações. Enquanto os procuradores regionais se dividem entre denúncias baseadas no art.70 e no art.183, pendendo para o último, a Câmara sugere a aplicação do art.70 (mais brando). Observa-se que não há maiores debates e divergências em relação à criminalização da radiodifusão comunitária (RAMOS, 2008).

É curioso visualizar a uniformidade de entendimento da 2ª Câmara, sem maiores questionamentos ou possibilidades de entendimento diverso, diferentemente do que se observa na atuação dos procuradores da República, nos quais ainda se observa um debate e aprofundamento da temática, não só pelos arquivamentos e ações civis públicas, mas pela própria atuação frente à temática, apesar dos dados acima demonstrarem maior atuação criminal. Na Câmara todos os pareceres foram decididos por unanimidade (RAMOS, 2008, p.37).

Apesar de um cenário onde prevalece a criminalização e a falta de conhecimento mais amplo sobre o tema, existem iniciativas dentro do MPF no sentido de aprofundar o estudo, debater e aprimorar a atuação dos procuradores no campo do Direito à Comunicação: A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) <sup>116</sup> criou o projeto Ministério Público pelo Direito à Comunicação (MPDCOM), uma ferramenta que reúne material de referência em temas como concessões públicas, violação de Direitos Humanos, radiodifusão comunitária e classificação indicativa, dentre outros, e tem o objetivo de oferecer suporte aos membros do MPF na defesa dos direitos humanos no campo do Direito à Comunicação. O MPDCOM é coordenado pelo Grupo de Trabalho Comunicação Social, da PFDC.

No campo da comunicação social, a PFDC conta com um grupo de trabalho dedicado a promover e garantir o respeito aos princípios delineados no capítulo V da Constituição Federal de 1988. Essa atuação se dá por meio de debates entre sociedade civil, setor privado e poder público, a fim de elaborar subsídios fundamentados e traçar metas para a atuação do Ministério Público Federal no tema (grifo nosso). O objetivo central é assegurar que as diversas plataformas da comunicação pública no Brasil sejam ambientes de respeito e promoção dos direitos humanos, conforme preconiza a Constituição Cidadã.(MPDCOM) <sup>117</sup>

Nesta ferramenta, dentre outras informações, encontramos sites de grupos que lutam pela democratização da mídia no Brasil, como o Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, o Coletivo Interozes e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), além de artigos escritos por especialistas no tema, como Venício A. de Lima, e notícias sobre debates no

---

116“A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) é órgão do Ministério Público Federal (MPF), responsável pela coordenação das ações públicas referentes aos direitos do cidadão, atuando como agente fiscalizador para garantir o efetivo respeito dos direitos humanos pelos Poderes Públicos e prestadores de serviço de importância pública”. Em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/index.html>. Acesso 29/07/2017.

117Em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/index.html>. Acesso 29/07/2017.

campo da comunicação social promovidos pelo MPF, como o realizado no Rio de Janeiro <sup>118</sup> em parceria com o Intervozes, com a presença de procuradores da república e representantes do meio acadêmico, e a audiência pública realizada no auditório da Procuradoria Regional da República em Porto Alegre sobre os problemas enfrentados pelas rádios comunitárias no Rio Grande do Sul, que reuniu representantes da sociedade civil, poder público e entidades do setor. <sup>119</sup>

No ano de 2015, a PFDC expediu uma Recomendação com diretrizes para que a ANATEL aprimore o mecanismo de fiscalização dos serviços de radiodifusão no país <sup>120</sup>. Dentre as recomendações temos:

(...) // - A adequação dos Relatórios de Fiscalização para que contenham os seguintes dados essenciais para a realização das medidas penalmente cabíveis, inclusive para os fins de arquivamento:

a) a potência, a frequência e a altura da antena utilizada pela entidade fiscalizada no momento em que foi constatada irregularidade de seu funcionamento;

b) a informação quanto à existência de procedimento de outorga da entidade fiscalizada, especificando-se a data de sua instauração, bem como de seu respectivo andamento no Ministério das Comunicações;

c) a ocorrência de interferência da entidade fiscalizada no sinal do serviço móvel aeronáutico, quando constatada a operação irregular do serviço de radiodifusão comunitária;

d) a existência de interferência em outro serviço de radiodifusão ou de telecomunicações;

e) a existência de casos de reincidência do uso não-autorizado de radiofrequência;

III – que, caso seja necessária a interrupção do funcionamento da entidade fiscalizada, esta ocorra preferencialmente com a lacração dos equipamentos de radiofrequência, evitando-se a sua apreensão, de qualquer forma garantindo-se sempre a preservação dos equipamentos, observado o devido processo legal; (Recomendação 01/2015 PFDC/MPF).

---

118Ver <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-promove-debate-sobre-direito-a-comunicacao-social-no-brasil>.

119Ver [http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/noticias/noticia\\_2016\\_10\\_02.html](http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/noticias/noticia_2016_10_02.html).

120Recomendação nº 01/2015 PFDC/MPF, disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/temas-trabalhados/radios-comunitarias/>.

As iniciativas da PFDC indicam o caminho para que o Ministério Público Federal estabeleça uma relação saudável com os diversos setores da sociedade civil e Poder Público, se libertando de concepções deturpadas no campo da radiodifusão comunitária e reunindo elementos para cumprir adequadamente a sua função institucional, que é a de promover a defesa dos direitos humanos, dentre eles, o Direito à Comunicação.

### 3.4 TESES JURÍDICAS CONTRA A CRIMINALIZAÇÃO

Em fevereiro de 2016 a organização não governamental Artigo 19<sup>121</sup> publicou um estudo de grande valia na defesa das rádios comunitárias contra o abuso do poder estatal<sup>122</sup>. É com base nesta publicação que vamos desenvolver este item.

a) Controle de Convencionalidade: Segundo art. 5º, §3º da CF, incluído pela Emenda Constitucional 45/2004: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Os Tratados que versam sobre direitos humanos e não passaram por esse quórum especial de aprovação, como é o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos, segundo jurisprudência do STF, possuem caráter supralegal, ou seja, são hierarquicamente superiores às normas infraconstitucionais. A Suprema Corte decidiu, em sede de controle de convencionalidade, que a prisão de depositário infiel não era admitida no Brasil com base na Convenção Americana de Direitos Humanos. Da mesma forma, os tipos legais que criminalizam a radiodifusão comunitária não são compatíveis com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos que dispõem sobre liberdade de expressão, e não devem ser aplicados com base no controle de convencionalidade. Vejamos o artigo 19.3 da Convenção Americana de Direitos Humanos: “3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios

---

121 Sobre a organização ver: <http://artigo19.org/a-organizacao/>.

122 O título da publicação é “Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis”. Link em <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/>.

indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões”.

Segundo o consagrado teste das três partes do artigo 19.3 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Brasil em 1992, o exercício da liberdade de expressão somente pode estar sujeito a restrições expressamente previstas em lei e que sejam necessárias e proporcionais em um Estado democrático para proteção dos direitos e da reputação de outros, da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moral pública (grifo nosso): (...) Assim, a sanção na esfera penal para o exercício da liberdade de expressão, se aplicada ao testes das três partes do artigo 19.3 do Pacto, é desnecessária e certamente desproporcional em uma sociedade democrática para a salvaguarda dos fins legítimos elencados, sobretudo se considerarmos a existência de outros meios mais eficazes e menos <sup>123</sup>gravosos, como as esferas cíveis e administrativas (ARTIGO 19, 2014).

b) Para que uma conduta seja considerada crime, mais do que se adequar formalmente à norma penal em abstrato, ela deve ferir significativamente um bem juridicamente protegido. O direito penal só deve se ocupar de casos realmente graves. Segundo a jurisprudência do STF, são quatro os requisitos para a aplicação do princípio da insignificância: 1) mínima ofensividade da conduta; 2) ausência de periculosidade social da ação; 3) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; 4) inexpressividade da lesão jurídica provocada. Por estarem inseridas em suas comunidades e prestarem serviços de relevante interesse público, não há como vislumbrar periculosidade social e reprovabilidade do comportamento dos responsáveis pelas *radcom*. Além disso, a potência dessas rádios é reduzida, com pouca capacidade de alcance e de causar interferência em outros sistemas de radiodifusão, se configurando a mínima ofensividade da conduta e inexpressividade da lesão, sendo que muitas vezes as rádios comunitárias são criminalizadas sem causar nenhuma lesão ao bem jurídico. Deste modo, a radiodifusão comunitária preenche os quatro requisitos estabelecidos pelo STF para a aplicação do princípio da insignificância, o que

---

123“Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis”. Link em <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/>.

significa que a conduta de desenvolver esta modalidade de radiodifusão é atípica.

124

Vale a pena mencionar que esta tese já foi reconhecida pelo STF, em julgado do final de 2013, para absolver um comunicador de Camaçari (BA) que operava uma rádio como potência de 32,5 watts:

I – Conforme perícia efetuada pela Anatel, o serviço de radiodifusão utilizado pela emissora não possuía capacidade de causar interferência prejudicial aos demais meios de comunicação, o que demonstra que o bem jurídico tutelado pela norma – segurança dos meios de telecomunicações – permaneceu incólume. II – Rádio comunitária operada com os objetivos de evangelização e prestação de serviços sociais, denotando, assim, a ausência de periculosidade social da ação e o reduzido grau de reprovabilidade da conduta imputada ao paciente (JALES; BARBOSA, 2015, p.180).

c) Inexistência de justa causa para a ação penal sem a comprovação de dano no laudo da ANATEL: Segundo o art. 395 do Código de Processo Penal em seu inciso II “A denúncia ou queixa será rejeitada quando faltar justa causa para o exercício da Ação Penal”. Justa causa é o conjunto mínimo de provas necessárias para indicar a autoria e a existência (materialidade) de um crime. Se o laudo da ANATEL não for claro e técnico o bastante para identificar o dano e quem teve os seus direitos violados, não é possível a configuração da materialidade delitiva, e a denúncia deve ser rejeitada.

Esta situação é mais do que comum. Segundo o ex-delegado de polícia federal, Armando Coelho, a Anatel, que é o órgão que deveria ser responsável por emitir pareceres de ordem técnico-operacional, com provas e argumentos desta ordem, em geral, se utiliza de leis e normas. Insistindo na questão da clandestinidade das emissoras comunitárias, sem contudo fundamentar tecnicamente as afirmações de que as rádios interferem em outras frequências, como a navegação aérea. Diversos laudos técnicos apenas reiteram afirmações de que as rádios, por serem clandestinas, representam potencial risco de interferência em sistemas regularmente licenciados, técnico sem, contudo, apresentarem qualquer prova ou informação com o rigor que se exige de um órgão que fiscaliza o espectro eletromagnético (grifo nosso) (ARTIGO 19, 2016).<sup>125</sup>

---

124Ibidem.

125“Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis”. Link em <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/>.

d) Atipicidade em razão da ausência da clandestinidade decorrente de omissão administrativa: o artigo 183 da Lei 9742/97 prevê uma pena de dois a quatro anos de detenção para quem “desenvolver clandestinamente atividade de telecomunicação”. Para a ação ser qualificada como clandestina, deve estar presente o dolo do radiofusor, isto é, a vontade deliberada de atuar fora dos limites da lei. Na maioria dos casos, como vimos anteriormente, acontece exatamente o contrário: o pedido de outorga é realizado oficialmente com a apresentação dos documentos exigidos, contudo, a excessiva lentidão do procedimento administrativo leva as *radcom* a operarem sem licença.

Sendo o tipo penal inscrito no artigo 183 da LGT “desenvolver clandestinamente atividades de telecomunicação”, a clandestinidade da conduta é elementar do tipo penal, ou seja, é elemento constitutivo essencial da conduta criminosa. Neste sentido, ausente esta elementar do tipo a conduta é formalmente atípica. Não há subsunção do fato a norma. Não há na conduta das rádios comunitárias a intenção, o dolo, de agir na clandestinidade (ARTIGO 19, 2016).<sup>126</sup>

e) Inaplicabilidade à radiodifusão dos dispositivos criados para telecomunicações e existência de lei específica, posterior e mais benéfica às rádios comunitárias: o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/62) e a Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97), com seus tipos penais, não se aplicam à radiodifusão, que é regulada por lei específica (Lei 9.612/98), posterior e mais benéfica, pois não prevê sanções penais, apenas administrativas.<sup>127</sup>

f) Exercício regular do direito à liberdade de expressão e adequação social: Dispõe o art. 23 do Código Penal, quando enumera as causas excludentes de ilicitude, em seu inciso III que não há crime quando o agente pratica o fato no exercício regular de direito. Como o Direito à Comunicação é garantido pela Constituição Federal e por Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, a atividade de radiodifusão comunitária está contida nessa excludente de ilicitude. Outro argumento é que o trabalho social realizado pelas *radcom* proporciona

---

126“Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis”. Link em <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/>.

127Ibidem.

lazer, cultura, informações de interesse público e oferece aos membros de comunidades carentes a oportunidade de se manifestar, de exercer a cidadania, ou seja, é uma conduta adequada socialmente, conseqüentemente deve ser considerada materialmente atípica.<sup>128</sup>

g) Autorização para funcionamento provisório da rádio comunitária em respeito ao direito à razoável duração do processo de outorga: Como vimos anteriormente, o procedimento de outorga é excessivamente lento e burocrático, com a Administração Pública violando os princípios constitucionais da eficiência, que rege a Administração Pública (CF, art. 37 *caput*), e o princípio da duração razoável do processo administrativo (CF, art. 5º inciso LXXVIII). Já existem decisões do STJ e do TRF 1ª. Região no sentido de permitir o funcionamento provisório da rádio comunitária enquanto não há uma decisão final no processo de outorga.<sup>129</sup>

### 3.5 CONCLUSÃO: 3º CAPÍTULO

Ao analisar a situação da radiodifusão comunitária, identificamos os vícios estruturais que obstaculizam, em uma perspectiva mais ampla, a efetivação do Direito à Comunicação no Brasil.

As esperanças de uma comunicação democrática trazidas pela Constituição Federal de 1988 não se consubstanciaram na aprovação da lei 9612/98, cujas disposições não atendem as necessidades para o desenvolvimento de rádios independentes e sustentáveis do ponto de vista econômico. Nos quase vinte anos posteriores à promulgação da referida lei, os mais de trinta projetos de emenda não foram aprovados por um Legislativo sensível ao *lobby* das grandes emissoras de rádio e TV.

---

128“Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis”. Link em <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/>.

129Ibidem.

Não bastasse uma lei passível de severas críticas, os comunicadores populares ainda têm que enfrentar, agora no âmbito do Poder Executivo, um processo de outorga burocrático e moroso, mesmo que se reconheçam os recentes esforços no sentido da desburocratização, ameaçados pelo clima de instabilidade política provocado pelo golpe parlamentar de 2016.

Completando o quadro, nos deparamos com a atuação do sistema de justiça (grande mídia, polícia federal, ANATEL, Ministério Público e Poder Judiciário), marcada pela cultura do punitivismo e deixando a desejar no quesito garantia de direitos fundamentais, seguindo uma política típica de um Estado Pós-Democrático, caracterizado pela associação entre poder político e econômico.

Qualquer análise da radiodifusão comunitária no Brasil deve considerar esses fatores em conjunto, sob pena de não apresentar propostas habilitadas a modificar o atual panorama. Mesmo com todos esses problemas, as entidades que lutam pela democratização das comunicações seguem na busca por alternativas, trabalhando no campo jurídico (ao divulgar teses que descriminalizam a atividade), pressionando o Executivo no sentido de desburocratizar o procedimento administrativo de outorga e formulando um projeto de lei de iniciativa popular, ou seja, apostando na democracia participativa para enfrentar a influência da ABERT junto ao Congresso Nacional.

#### 4. CONCLUSÕES FINAIS

Com o final da “Era de Ouro” do capitalismo (1945-1973), assistimos ao avanço do neoliberalismo e a um contínuo processo de criminalização da política alicerçado em conglomerados midiáticos cujos negócios se expandem por diversas áreas da Economia, com um destaque especial para o mercado especulativo-financeiro. As novas tecnologias, embora promettessem a democratização das comunicações, favoreceram a formação de oligopólios no setor. Neste contexto, qualquer debate sobre o Direito Humano à Comunicação é interdito pelas grandes empresas em conjunto com os Estados Nacionais. O quadro é mais crítico em países capitalistas periféricos, como os da América

Latina, onde a tradição autoritária ainda é muito presente e os direitos fundamentais previstos nas legislações nacionais e tratados internacionais são considerados obstáculos aos lucros das grandes corporações, com o Estado Democrático de Direito sendo substituído pelo Estado Pós-Democrático.

O Estado Pós-Democrático se caracteriza pelo divórcio entre participação popular e sistema econômico, cada vez mais financeirizado. A Economia subordina a política através do poder Legislativo e do sistema de justiça, formado pelo Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos de segurança e grande mídia. Formalmente, o regime é democrático, com direitos constitucionalmente assegurados, mas materialmente inexistem instrumentos que possam dar efetividade a esses preceitos. A censura assume uma nova roupagem, ela é privatizada, ou seja, é imposta pelos grandes meios de comunicação, que padronizam a notícia e pautam o debate público, não fazendo menção a pessoa e a fatos que não atendam aos seus interesses, ou passando uma imagem totalmente distorcida dos acontecimentos, muitas vezes assumindo o papel reservado aos partidos e exercendo o “jornalismo de guerra”.

As forças que representam o mercado operam em várias frentes: durante o processo legislativo, junto ao Congresso Nacional para fazer valer os seus interesses, como fica visível na análise da aprovação do Código das Telecomunicações em 1962, com mais de 40 vetos do então presidente da república João Goulart sendo derrubados pelo Congresso Nacional sob influência da recém-criada ABERT, que 36 anos depois, em 1998, também atuou para que a lei da radiodifusão comunitária atendesse apenas a 10% das demandas das associações que lutam pela democratização das comunicações. O mesmo fenômeno foi observado na Assembleia Constituinte de 1987/88, quando o primeiro anteprojeto na área das Comunicações foi desfigurado em razão dos interesses das grandes emissoras.

Em países que sofrem de um grande déficit democrático como o Brasil, muitas vezes o sistema de justiça (Judiciário, MP, polícia e grande mídia) é o principal instrumento para fazer valer os interesses do capital financeiro. A

Constituição de 1988, apesar do lobby dos grandes meios de comunicação a que nos referimos anteriormente, contém dispositivos progressistas, que asseguram o direito à comunicação e proíbem o oligopólio das comunicações. Porém, quando o sistema de justiça é chamado para garantir a efetivação destes direitos, o que presenciamos é uma postura omissa, como no caso das ações de inconstitucionalidade por omissão interpostas em 2010 para regulamentar os dispositivos constitucionais acerca das comunicações sociais, que até o presente momento não foram julgadas. No que tange à criminalização dos meios de comunicação alternativos, esta omissão é substituída pela surpreendente agilidade dos aparelhos repressivos do Estado, expressa na grande quantidade de rádios comunitárias que, mesmo já tendo dado início ao processo de outorga para seu funcionamento há muito tempo, são fechadas pelo poder público.

Continuando a análise sobre a relação entre a radiodifusão comunitária e o sistema de justiça, nos deparamos com as decisões dos tribunais e a atuação do Ministério Público a respeito do tema: salvo honrosas exceções, o Poder Judiciário e o MP reproduzem a visão estigmatizante propagada pela grande mídia, cuja influência é especialmente sentida nos inquéritos, denúncias e sentenças onde provas técnicas são substituídas por notícias e reportagens provenientes de grandes grupos de comunicação, condenando comunicadores que anteriormente já enfrentaram um processo administrativo de outorga burocrático e moroso.

Diante do panorama exposto, assertivas no sentido de que apenas a “vontade política” do chefe do Poder Executivo bastaria para a efetiva democratização dos veículos de comunicação no Brasil devem ser descartadas de plano, pois vivemos em um momento onde a soberania popular está sendo sistematicamente ignorada por aparelhos do Estado que invadem a esfera dos demais poderes sem legitimidade para tanto, e até órgãos como a polícia federal e agências reguladoras reivindicam “autonomia”, o que na prática significa que essas instituições não aceitam se submeter a controles externos.

Acreditamos que a efetivação do Direito Humano à Comunicação se insere em um contexto mais amplo, o da luta para que a participação popular volte a recuperar o seu espaço decisório nos Estados Nacionais, se contrapondo ao poder econômico-financeiro globalizado. Nesta pesquisa encontramos exemplos de atuação em diversas frentes, como o trabalho dos coletivos em defesa da democratização das comunicações, a atuação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) no âmbito do Ministério Público Federal, o Projeto de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Social Eletrônica (Lei da Mídia Democrática) e projetos municipais de fomento à radiodifusão comunitária. É preciso salientar que todas essas iniciativas passam por uma questão fundamental: a descriminalização do direito à comunicação em todas as suas esferas, pois os grandes conglomerados estão imunes à repressão estatal, que é direcionada contra os meios alternativos de comunicação, especialmente a radiodifusão comunitária. Devemos entender de uma vez por todas que não vivemos em uma sociedade ideal, onde a lei é aplicada com o mesmo rigor para todos, sem distinção de ordem política ou econômica. Os conflitos decorrentes de uma democracia real são resolvidos através da participação popular, de prestações positivas do Estado e de sistemas administrativos de controle que priorizem o diálogo e a prevenção.

O desafio na atual conjuntura é resistir aos retrocessos e ampliar as iniciativas no sentido de restaurar e aperfeiçoar a democracia real no país, o que será possível apenas com a afirmação dos Direitos Humanos de quarta geração, como o direito à educação e o direito à comunicação, que estabelecem um canal de diálogo com a população, possibilitando, através de argumentos éticos e políticos, o convencimento do indivíduo acerca da importância de se viver em um Estado Democrático de Direito onde as garantias fundamentais sejam asseguradas a todos, sem distinções de cunho político e econômico.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ABRAÇO. **Deputada propõe criação de Fundo de Desenvolvimento para Mídia Independente.** Agência, Abraço, 09 abr. 2014. Disponível em: <http://www.agenciaabraco.org/site/deputada-propoe-criacao-de-fundo-de-desenvolvimento-para-midia-independente/>. Acesso em: 18/07/2017

AGÊNCIA ABRAÇO. **Secom libera publicidade para sites e blogs de Rádios Comunitárias.** Agência, Abraço, 29 abr. 2016. Disponível em: <http://www.agenciaabraco.org/site/secom-libera-publicidade-para-sites-e-blogs-de-radios-comunitarias/>. Acesso em: 18/07/2017

AGENCIA ABRAÇO. **Projetos permitem publicidade paga em rádios e TVs comunitárias.** Agência Abraço, 24 jan. 2017. Disponível em: <http://www.agenciaabraco.org/site/projetos-permitem-publicidade-paga-em-radios-e-tvs-comunitarias/>. Acesso em: 18/07/2017

AGÊNCIA ABRAÇO. **Câmara aprova empréstimos do BNDES para rádios educativas e comunitárias.** Agência, Abraço, 10 Abr. 2017. Disponível em: <http://www.agenciaabraco.org/site/camara-aprova-emprestimo-do-bndes-para-radios-educativas-e-comunitarias/>. Acesso em: 18/07/2017

AGÊNCIA ABRAÇO. **Abraço Nacional: Por uma nova lei de rádios comunitárias.** Agência Abraço, 26 abr. 2017. Disponível em: <http://www.agenciaabraco.org/site/abraco-nacional-por-uma-nova-lei-de-radios-comunitarias/>. Acesso em: 19/07/2017

ANDI- Agência de Notícias dos Direitos da Infância Mídia e políticas públicas de comunicação. **Relatório**, 2007. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/midia-e-politicas-publicas-de-comunicacao>. Acesso em: 20/06/2017

AMARC. Muitos projetos, nenhuma nova lei. **AMARC**, 09, dez. 2013. Disponível em: <http://amarcbrasil.org/muitos-projetos-nenhuma-nova-lei/#more-6724>. Acesso em: 21/06/2017

ARANHA, Taís. **A rádio comunitária como vetor do processo de democratização da comunicação: a experiência do Projeto Rádio Escola e as mudanças ocorridas na Rádio Z FM, em Mauá.** Ano de depósito pgs. Dissertação (Mestrado em comunicação social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), São Bernardo do Campo, 2012.

ARTIGO 19; AMARC BRASIL; MNRC. **Documento final para a Audiência Temática: Situação das rádios comunitárias no Brasil.** 2014 Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2014/01/22/descriminalizacao-das-radios-comunitarias-mais-liberdade-de-expressao-e-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 15/06/2017

ARTIGO 19. **Defesa da liberdade de expressão das rádios comunitárias no Brasil: teses jurídicas aplicáveis** 2016 Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2016/02/29/defesa-da-liberdade-de-expressao-das-radios-comunitarias-no-brasil-teses-juridicas-aplicaveis/> Acesso em: 21/08/2017

ARTIGO 19. **A evolução do analfabetismo funcional no Brasil.** Artigo 19, 21 nov. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/11/21/A-evolu%C3%A7%C3%A3o-do-analfabetismo-funcional-no-Brasil>. Acesso em: 19/06/2017

BANDEIRA, Luiza. Como funciona a regulação de mídia em outros países? **BBC BRASIL**, 01 dez. 2014. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128\\_midia\\_paises\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141128_midia_paises_lab). Acesso em: 19/06/2017

BISSIO, Beatriz. De Bandung aos BRICS: dois estilos, um objetivo. **Opera Mundi**, 19 jun. 2015. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/de-bandung-aos-brics-dois-estilos-um-objetivo/19062015/>. Acesso em:04/10/2017

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional** 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BROCK, Nils; MALERBA, João Paulo. Um ar mais livre? Uma breve abordagem comparativa da situação legal das rádios comunitárias na Europa e América do Sul. In: **IX Conferência de Mídia Cidadã Rio de Janeiro, 2013**. Disponível em: <http://amarcbrazil.org/um-ar-mais-livre-uma-breve-abordagem-comparativa-da-situacao-legal-das-radios-comunitarias-na-europa-e-america-do-sul/>

CASARA, Rubens R.R. **Estado Pós-Democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. A Democratização dos meios de comunicação de massa. **REVISTA USP**, São Paulo, n.48, p. 6-17, dez/fev. 2000-2001.

CUNHA, Ramênia Vieira da. Regulação da radiodifusão na Argentina. **INTERVOZES**, 2010. Disponível em: <http://intervozes.org.br/publicacoes/orgaos-reguladores-da-radiodifusao-em-10-paises/> Acesso em:11/06/2017

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e Regulação das Redes Eletrônicas de Comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERNANDES, André de Godoy. **Meios de Comunicação Social no Brasil: Promoção do pluralismo, direito concorrencial e regulação**. 2009. 461 f. Tese (Doutorado em Direito) - Departamento de Direito Comercial, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GIOVANAZ, Daniel. Macri privatiza direitos de transmissão do futebol na Argentina. **Brasil de Fato**, 16 fev. 2017 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/02/16/macri-privatiza-direitos-de-transmissao-do-futebol-na-argentina/>. Acesso em:11/06/2017

GUARESCHI, Pedrinho A. (Coord.)**Comunicação e Controle Social**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

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

GOMES, Raimunda Alice Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. 206 pgs.f. Dissertação (Mestrado em xx) - área, Universidade Federal de Pernambuco, Recife,2007.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação. **Decisão da justiça questiona falta de licitação para outorgas**. Intervozes,15 set.2008. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=21809>. Acesso em:04/06/2017

INTERVOZES - – Coletivo Brasil de Comunicação. Campinas: **A pior situação de rádios comunitárias do Brasil**. Intervozes,12 jul.2010. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=24652>. Acesso em:04/06/2017

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação. **Nota contra o coronelismo midiático**. Intervozes, maio, 2011. Disponível em: <http://intervozes.org.br/intervozes-lanca-nota-contrao-coronelismo-midiatico/>. Acesso em:23/05/2017

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil – Como combater as ilegalidades no rádio e na TV**. Social Intervozes, out.,2015.

INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação. **Prefeitura de SP sanciona lei de incentivo a rádios comunitárias.** Intervozes, 28, nov.2016. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29624>. Acesso em:19/07/2017

JALES, Túlio de Medeiros; BARBOSA, Gustavo Freire. A criminalização da operação das rádios comunitárias no Brasil. **REVISTA TRANSGRESSÕES: Ciências Criminais em Debate.** Natal, vol.3, n.1, p. x-x, maio 2015.

JUSTIÇA FEDERAL São Paulo, 14 a. Vara, Capital-Cível. Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, petição inicial

JUSTIÇA FEDERAL São Paulo, 14 a. Vara, Capital-Cível. Ação Civil Pública 2007.61.00.010459-7, réplica à contestação.

Justiça obriga TV Record a dar direito de resposta às religiões afro-brasileiras. **Jus Brasil** 2005 Disponível em: <https://expresso-noticia.jusbrasil.com.br/noticias/136403/justica-obriga-tv-record-a-dar-direito-de-resposta-as-religioes-afro-brasileiras> Acesso em 08/05/2017

LIMA, Venício A. de. **Regulação das Comunicações: história, poder e direitos.** São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa: Direito à Comunicação e democracia.** 2 ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mídia: teoria e política.** 2ª. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

\_\_\_\_\_. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. **Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram conta das ruas no Brasil.** São Paulo Boitempo: Carta Maior, 2013. p. 89-94

\_\_\_\_\_. (Org.). **Para Garantir o Direito à Comunicação A Lei Argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Européia.** São Paulo Perseu Abramo, 2014.

LIMA, Venício A. de; ARAÚJO, Bráulio Santos Rabelo de. **Monopólio ou Oligopólio? Contribuição ao Debate. Observatório da Imprensa** ed.833, 2015. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Monopolio-ou-oligopolio-Contribuicao-ao-debate/12/32621>. Acesso em 15/03/2017

LIMA, Venício A. de; GUIMARÃES, Juarez (Orgs.). **Liberdade de expressão: as várias faces de um desafio.** São Paulo: Paulus, 2013.

LINS, Bernardo F. E. Análise Comparativa de Políticas Públicas de Comunicação Social. **Estudo técnico da Consultoria Legislativa.** Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2002.

LUISE, Desiree BERTOLO, Mariana; GUSMÃO, Cristina; ARTIOLI, Paula; TIMÓTEO, Ana Paula. A regulamentação dos meios de comunicação na Venezuela. Pluricom. 31 ag. 2015. Disponível em: <http://www.pluricom.com.br/forum/a-regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-na-venezuela>. Acesso em:03/07/2017

LUZ, Dioclécio. A saga das rádios comunitárias no Brasil. In: **VIII Encontro nacional de História da Mídia**, 2011 (GT de História da Mídia Alternativa). Local Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/8o-encontro-2011-1/artigos/a%20saga%20das%20radios%20comunitarias.pdf/view> Acesso em 22/06/2017

MANHÃES, Marcos. **Desmistificando as Interferências de radiodifusão FM em Comunicações Aeronáuticas**, 30/11/2006. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de->

[trabalho/comunicacao-social/temas-trabalhados/radios-comunitarias/publicacoes](#) Acesso em 22/06/2017

MARINONI, Bruno Decisão do STF é instrumento contra criminalização de rádios comunitárias.

**Carta Capital**, 25 set.2013.Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/decisao-do-stf-e-instrumento-contracriminalizacao-de-radios-comunitarias-184.html>. Acesso em:05/08/2017

MARTINS, Helena STF volta a julgar constitucionalidade da classificação indicativa. **Intervozes**, jun. 2016 Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29470>. Acesso em: 05/08/2017

MATTELART, Armand. A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos. **Intercom-Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v.32, n. 1, p.33-50. Jan/Jun, 2009.

MIELLI, Renata. **Rádios Comunitárias: Acabar com a criminalização, democratizar o setor.**

FNDC, 02 set.2014. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/clipping/radios-comunitarias-acabar-com-a-criminalizacao-democratizar-o-setor-937979/>. Acesso em:15/05/2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL Recomendação nº 01/2015 PFDC/MPF. Disponível em: \_

<http://pfdc.pgr.mpf.br/institucional/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/temas-trabalhados/radios-comunitarias/>

MORAES, Dênis de; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013.

MOTA, Carlos. **Rádios comunitárias cobram acesso à publicidade oficial**. PT no Senado, 27

abr. 2017. Disponível em: <http://ptnosenado.org.br/radio-comunitarias-cobram-acesso-a-publicidade-oficial/>. Acesso em:19/07/2017

MPDCom. Problemas enfrentados por rádios comunitárias no RS são discutidos em audiência pública. **Ministério Público pelo Direito à comunicação**, 07 out. 2016. Disponível em:

[http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/noticias/noticia\\_2016\\_10\\_02.html](http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/noticias/noticia_2016_10_02.html) Acesso em:29/07/2017

MPF/RJ promove debate sobre direito à comunicação social no Brasil, **Veículo** 28 nov. 2016.

Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-promove-debate-sobre-direito-a-comunicacao-social-no-brasil>. Acesso em:29/07/2017

NASSIF, Luis. Xadrez da Mídia Golpista global. **Veículo** 08 out.2016. Disponível em: em

<http://jornalggn.com.br/noticia/xadrez-da-midia-golpista-global>.

NOGUEIRA, Kiko. **Muito além do Cidadão Kane: a incrível atualidade do único documentário**

**sobre Roberto Marinho**. DCM, 28 mar.2014. Disponível em: \_

<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/muito-alem-do-cidadao-kane-a-incrivel-atualidade-do-unico-documentario-sobre-roberto-marinho/>. Acesso em:03/05/2017

NOVAES, João. Golpe de Estado que fracassou em derrubar Hugo Chávez completa 10 anos.

**Opera Mundi** 11 abr. 2012. Disponível em:

<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/21080/golpe+de+estado+que+fracassou+em+derrubar+hugo+chavez+completa+10+anos.shtml>. Acesso em:22/07/2017

PASTI, Andre. Lei de Meios argentina sofre desmonte autoritário com governo Macri. **Intervozes**,

04 jan. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/lei-de-meios-argentina-sofre-desmonte-autoritario-com-governo-macri> Acesso em:11/06/2017

PERUZZO, Cicilia; M. Krohling. **Participação nas Rádios Comunitárias no Brasil**. In: GT Cultura e Comunicação Popular, XXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 1998, Recife-PE, Set.,1998

PERUZZO, Cicilia; M. Krohling. Rádios comunitárias: entre controvérsias, legalidade e repressão. MELO, José Marques; GOBBI, Maria Cristina; SATHLER, Luciano, **Mídia cidadã: utopia brasileira**. São Paulo. Universidade Metodista de São Paulo, 2006, p.183-192.

PONTE, Jairo Rocha Ximenes. Reflexões sobre a efetividade do Direito a Comunicação. In: **Congresso Latino-Americano de Pluralismo Jurídico e Direitos Humanos**. 2008, Florianópolis. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/33570-43528-1-PB.pdf>. Acesso em 01 dez. 2016

RAMOS, Luciana de Souza. **Ministério Público Federal: entre a defesa do direito à comunicação e a criminalização das rádios comunitárias**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/atuacao-radios-comunitarias.html>. Acesso em:29/07/2017

REPORTERES SEM FRONTEIRAS. **Ranking Mundial da liberdade de imprensa 2017: a grande virada**. Reporteres sem fronteiras: pela liberdade da informação. Disponível em: <https://rsf.org/pt/ranking-mundial-da-liberdade-de-imprensa-2017-grande-virada>.

RODRIGUES, Diogo Moyses. **O Direito Humano à Comunicação: Igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias**. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Programa de Mestrado em Direito na área de Concentração em Direitos Humanos, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

RODRIGUES, Maria Fernanda. 44% da população brasileira não lê e 30% nunca comprou um livro, aponta pesquisa Retratos da Leitura. **O Estado de São Paulo, São Paulo**, 18 maio 2016. Disponível em: <http://cultura.estadao.com.br/blogs/babel/44-da-populacao-brasileira-nao-le-e-30-nunca-comprou-um-livro-aponta-pesquisa-retratos-da-leitura/>. Acesso em:08/06/2017

SCOLARI FILHO, Edson Ricardo. Oligopólio da imprensa x Estado Democrático de Direito.**Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18,n. 3509, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23695>>. Acesso em: 8 out. 2016.

SCORSIM, Ericson Meister. Radiodifusão – Estudo de caso: A questão da concentração da propriedade privada de rádios e televisões comerciais. **Revista de Direito das Comunicações**. São Paulo v.4, p. 293-315, jul-dez, 2011.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. 1ª. ed. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, Sivaldo Pereira. Regulação da radiodifusão nos Estados Unidos In: Órgãos reguladores da radifusão em 10 países. **INTERVOZES**, 2010. Disponível em: <http://intervozes.org.br/publicacoes/orgaos-reguladores-da-radiodifusao-em-10-paises/>. Acesso em: 11/06/2017

STF finaliza julgamento sobre indicação de horário obrigatório para programas de rádio e TV. **Migalhas** 31 ago.2016. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI244915,91041-STF+finaliza+julgamento+sobre+indicacao+de+horario+obrigatorio+para>. Acesso em05/05/2017:

TELESINTESE. **Saem novas normas para outorga de rádios comunitárias e TVs educativas**. Tele.Síntese, 21, set. 2015 Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/minicom-publica-novos-regulamentos-para-radios-e-tvs-comunitarias-e-educativas/>. Acesso em:20/05/2017

TELESINTESE. **ABERT vai à justiça contra nova portaria de rádio comunitária do Ministério das Comunicações**. Tele.Síntese, 21 set.2015. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/abert-vai-justica-contr-nova-portaria-de-radio-comunitaria-ministerio-das-comunicacoes/>. Acessado em:20/05/2017

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

VALLIN, Claudia Varejão. Como a mídia é regulada na Suécia. **Opera Mundi**, 04 fev. 2016. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/como-a-midia-e-regulada-na-suecia/04022016/>. Acesso em 08/06/2017.

WIMMER, Miriam. O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. Local, **ECO-PÓS** v.11, n. 1, p. 146-165. jan-jul, 2008

ZYLBERSTAJN, Joana. **Regulação da mídia e colisão entre direitos fundamentais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008

#### SITES CONSULTADOS

**Amarc Brasil | Associação Mundial de Rádios Comunitárias**. Disponível em: <http://amarcbrasil.org>

**FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**. Disponível em: <http://www.fndc.org.br>

**OEA – Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org>.

**Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>.

**Para Expressar a Liberdade | Uma nova lei para um novo tempo** Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>.

**Ministério Público pelo Direito à Comunicação MPF**. Disponível em: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pfdc/hotsites/mpdcom/index.html>.

**ARTIGO 19**. Disponível em: <http://artigo19.org/>.