

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

CAROLINE SIMON

O DIREITO À COMUNICAÇÃO:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DO
SERVIÇO TELEVISIVO BRASILEIRO E EQUATORIANO

VITÓRIA
2015

CAROLINE SIMON

O DIREITO À COMUNICAÇÃO:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DO
SERVIÇO TELEVISIVO BRASILEIRO E EQUATORIANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gilsilene Passon Picoretti Francischetto.

VITÓRIA

2015

CAROLINE SIMON

O DIREITO À COMUNICAÇÃO:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DO SERVIÇO
TELEVISIVO BRASILEIRO E EQUATORIANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória - FDV, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Direito.

Aprovado em ____ de _____ de 2015.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Gilsilene Passon Picoretti Francischetto
Faculdade de Direito de Vitória
Orientadora

Prof^o. Dr.

Prof^o. Dr.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pura e simplesmente.

À minha mãe, pelo amor, carinho e cuidado inesgotáveis.

Ao meu pai, pelo constante apoio e incentivo ao meu amadurecimento acadêmico.

À minha irmã, cujo ombro amigo sempre veio a meu encontro nos momentos em que mais precisei.

Ao Bruno. Obrigada por caminhar ao meu lado.

Aos queridos colegas de turma, com os quais compartilhei momentos de verdadeiro companheirismo, alegrias e aprendizagem.

À minha orientadora, fonte de inspiração acadêmica, profissional e humana, com quem aprendi lições para toda uma vida.

Aos professores Humberto Ribeiro Junior e André Filipe Reid Santos, pelas valiosas contribuições oferecidas para o aperfeiçoamento desta pesquisa.

À FDV, pela excelente formação oportunizada.

RESUMO

Este estudo analisa o direito à comunicação enquanto uma possibilidade de síntese à contradição existente entre os princípios constantes no Estado Democrático de Direito e o sistema de televisão brasileiro, propondo a distribuição equitativa dos canais televisivos enquanto uma medida de larga efetividade para a normatividade comunicacional. O método científico empregado caracteriza-se pela dialética, acompanhado por técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico centra-se nas discussões traçadas por Boaventura de Sousa Santos sobre as globalizações hegemônica e contra-hegemônica, ao passo que a fundamentalidade do direito à comunicação é analisado com base em Joaquín Herrera Flores. As pesquisas realizadas por Dênis de Moraes, por sua vez, foram utilizadas para um estudo mais aprofundado sobre o direito à comunicação e a democratização dos meios de comunicação. Desse modo, o trabalho parte de uma vertente histórica sobre as liberdades de expressão e de imprensa, evidenciando o caráter liberal que estas têm conservado ao longo dos séculos, juntamente à negativa de reconhecimento do direito à comunicação enquanto um direito humano. Em seguida, destaca-se a tríplice problemática que acomete o sistema televisivo nacional, cuja discussão recai sobre a legislação anacrônica e desregulamentada, a estrutura oligopólica e o conteúdo mercadológico. Doravante, a perspectiva contra-hegemônica e a fundamentalidade do direito à comunicação são explorados, bem como a sua compatibilidade com os princípios do Estado Democrático de Direito. Logo após, destaca-se uma das principais iniciativas voltadas à efetivação do direito à comunicação, positivada na Lei Orgânica de Comunicação do Equador, cujo conteúdo é comparado ao projeto de lei brasileiro da Comunicação Social Eletrônica. Em conclusão, propõe-se algumas medidas necessárias à construção de um "projeto comunicacional emancipatório" para a realidade brasileira, com destaque para o papel dos movimentos sociais no processo de conscientização popular sobre a importância da democratização dos meios de comunicação.

Palavras-chave: Comunicação; Televisão; Brasil; Equador.

RESUMEN

Este estudio analiza el derecho a la comunicación mientras una posibilidad de síntesis a la contradicción existente entre los principios constantes en el Estado Democrático de Derecho y el sistema de televisión brasileño, proponiendo la distribución equitativa de los canales televisivos como una medida de ancha efectividad para la normatividad comunicacional. El método científico empleado se caracteriza por la dialéctica, acompañado por técnicas de investigación bibliográfica y documental. El referencial teórico se centra en las discusiones trazadas por Boaventura de Sousa Santos sobre las globalizaciones hegemónica y contrahegemónica, mientras que la fundamentalidad del derecho a la comunicación es analizada con base en Joaquín Herrera Flores. Las investigaciones realizadas por Dênis de Moraes, por su parte, fueron utilizadas para un estudio más profundizado sobre el derecho a la comunicación y la democratización de los medios comunicacionales. De ese modo, el trabajo parte de una vertiente histórica sobre las libertades de expresión y de prensa, evidenciando el carácter liberal que estas han conservado al largo de los siglos, juntamente a la negativa de reconocimiento del derecho a la comunicación mientras un derecho humano. Enseguida, se destaca la tríptica problemática que acomete el sistema televisivo nacional, cuya discusión recai sobre la legislación anacrónica y desregulamentada, la estructura oligopólica y el contenido mercadológico. Después, la perspectiva contrahegemónica y la fundamentalidad del derecho a la comunicación son explorados, así como su compatibilidad con los principios del Estado Democrático de Derecho. Luego después, se destaca una de las principales iniciativas vueltas a la efectivación del derecho a la comunicación, positivada en la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador, cuyo contenido es comparado al proyecto de ley brasileño de la Comunicación Social Electrónica. En conclusión, se propone algunas medidas necesarias la construcción de un "proyecto comunicacional emancipatório" para la realidad brasileña, con destaque para el papel de los movimientos sociales en el proceso de conscientização popular sobre la importancia de la democratización de los medios comunicacionales.

Palabras-clave: Comunicación; Televisión; Brasil; Ecuador.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO	13
1.1 AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA E A NEGATIVA DO DIREITO À COMUNICAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO.....	17
1.2 O SERVIÇO TELEVISIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE TRÍPLICE.....	32
1.2.1 O anacronismo legal e a desregulamentação constitucional	33
1.2.2 A estrutura oligopólica	41
1.2.3 O conteúdo mercadológico	47
2 A COMUNICAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL	60
2.1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO SOB O VIÉS CONTRA-HEGEMÔNICO DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS.....	63
2.2 JOAQUÍN HERRERA FLORES E A CONSTRUÇÃO CRÍTICO-COLETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO.....	73
2.3 A COMUNICAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL NECESSÁRIO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	84
3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO POR MEIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEVISIVO	93
3.1 A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DOS CANAIS TELEVISIVOS COMO UMA VIA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO MIDIÁTICA.....	95
3.1.2 A Lei Orgânica de Comunicação equatoriana	101
3.1.3 O Projeto de Lei da Comunicação Social Eletrônica brasileiro	111
3.2 OS AVANÇOS A SEREM EFETIVADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO COMUNICACIONAL EMANCIPATÓRIO.....	121
CONCLUSÃO	142
REFERÊNCIAS	148

INTRODUÇÃO

A problemática que se impõe sobre a comunicação televisiva brasileira atravessa uma série de questões que abarcam a legislação, tanto constitucional como infraconstitucional, a estrutura distributiva das frequências televisivas, e o conteúdo transmitido ao telespectador. Essa gama de aspectos, cada qual com suas particularidades, revela um descompasso com os princípios do pluralismo e da participação social firmados pelo Estado Democrático de Direito, bem como com a própria natureza do serviço televisivo, que, por ser um serviço público, deve atender os anseios coletivos, e não os interesses privados das concessionárias televisivas.

Na posição de princípios diretores do Estado brasileiro, o pluralismo e a participação social na coisa pública devem ser perseguidos não apenas pelo poder público, mas também enquanto princípios de observância coletiva, apresentando-se nos diversos segmentos que compõem a sociedade, dentre os quais os meios de comunicação. Desse modo, a mídia deve incentivar que a sociedade participe ativamente de seu funcionamento, prestigiando a pluralidade humana na elaboração e transmissão do conteúdo comunicacional.

Ocorre que o serviço televisivo brasileiro encontra-se concentrado nas mãos de um seleto grupo de empresários. Essa realidade, amparada pela desregulamentação do setor comunicacional, além de configurar um oligopólio midiático, hipótese expressamente vedada pelo artigo 220, §5º da Constituição da República, afronta o princípio democrático, pois obsta a participação social na gestão desta atividade, e a consequente produção e transmissão de programas pautados pela pluralidade social, econômica, política e cultural que compõe a nação brasileira.

Essa ausência de sintonia impõe a construção de uma alternativa hábil a conciliar a realidade do serviço televisivo ao novo paradigma democrático, em prestígio à participação social na atividade televisiva e à pluralidade nacional. Nesse contexto, o direito fundamental à comunicação, uma releitura das liberdades de expressão e de imprensa, emerge como uma possível solução ao impasse, na medida em que promove o acesso direto do cidadão e das coletividades aos meios de comunicação

na condição de agentes ativos, ou seja, produtores e emissores de conteúdo, contribuindo para a integração do princípio democrático à realidade televisiva brasileira.

O direito à comunicação já está previsto na legislação de alguns países da Europa e da América Latina. É reconhecido e efetivado de forma e com intensidade diversas, a depender do contexto e das demandas vivenciadas por cada Estado e nação. Na Lei Orgânica de Comunicação do Equador, por exemplo, há previsões que potencializam os intentos democráticos desta nova normatividade comunicacional, e o fazem por meio da divisão equitativa do uso das frequências de espectro radioelétrico entre os sistemas público, comunitário e privado.

Essa alternativa, que nada mais faz do que impor a redistribuição igualitária dos canais televisivos entre setores sociais diferenciados, visa dirimir o monopólio ou oligopólio comunicacional sobreposto aos meios de comunicação eletrônicos, fomentando a participação, tanto dos cidadãos individualmente considerados, como das coletividades sociais, nos instrumentos de mídia, e isso na qualidade de gestores, produtores e difusores de conteúdo, ações historicamente reservadas apenas a seletos grupos empresariais a quem o Estado outorga a função de prestar os serviços televisivos.

No Brasil, com vistas a positivar o direito à comunicação, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) lançou na Câmara dos Deputados uma proposta de projeto de lei de iniciativa popular denominada de Lei da Comunicação Social Eletrônica, tendo como principal objetivo democratizar as atividades de radiodifusão do país, alçando o cidadão a produtor e emissor de conteúdo midiático. Uma das mais importantes previsões constantes nessa proposta refere-se, a semelhança das disposições equatorianas, à distribuição mais equilibrada dos canais destinados à televisão entre os setores privado, público e estatal.

Nesse sentido, considerando-se a estrutura oligopólica que se impõe sobre o serviço televisivo brasileiro, realidade completamente avessa ao novo contexto democrático inaugurado pelo Estado Democrático de Direito, bem como os avanços normativos alcançados pelo Equador através da Lei Orgânica de Comunicação, questiona-se:

em que medida a efetivação do direito à comunicação, por meio da distribuição equitativa dos canais televisivos, contribui para a democratização dos meios de comunicação social no Brasil e no Equador?

Com o objetivo de responder o este questionamento, o início do primeiro capítulo será dedicado a explorar o conceito do direito à comunicação, para, em seguida, partindo das clássicas liberdades de expressão e de imprensa, destacar algumas diferenças e inovações que esta recente normatividade apresenta em relação àquelas. Após, exporemos de que forma o molde liberal há séculos ostentado pelas liberdades de expressão e de imprensa influenciou a legislação, a estrutura distributiva e o conteúdo do sistema televisivo brasileiro.

No segundo capítulo, com base em Boaventura de Sousa Santos, faremos uma análise do direito à comunicação enquanto uma normatividade integrante do modo contra-hegemônico de produção da globalização, qual seja o cosmopolitismo insurgente e subalterno, entendido como um conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão, a discriminação e a destruição produzidas pela globalização hegemônica.

Em seguida, estudaremos o direito à comunicação como um direito fundamental, mas a partir da perspectiva proposta por Joaquín Herrera Flores, cuja análise compreende os direitos humanos enquanto produções culturais no contexto capitalista, ou seja, enquanto processos voltados à consolidação de espaços de luta pela dignidade humana e à criação de dispositivos e de mecanismos que permitam a todos poder construir suas próprias histórias.

Ao término do segundo capítulo, o direito à comunicação será analisado enquanto uma categoria conciliável aos princípios propugnados pelo Estado Democrático de Direito, o qual lança especial ênfase sobre o pluralismo e à participação social na coisa pública. Isso porque tal normatividade incentiva a participação do cidadão e das coletividades na comunicação, enquanto produtores e difusores de conteúdo, o que, por sua vez, exalta a transmissão das múltiplas realidades que compõem a nação brasileira.

O terceiro capítulo desvelará uma das principais iniciativas voltadas à efetivação do direito à comunicação, e o fará com base na legislação comunicacional do Equador, um dos países representantes do novo marco comunicacional latino-americano. O foco incidirá sobre os dispositivos voltados à democratização da comunicação por meio da redistribuição equitativa do espectro televisivo, um dos principais objetos de análise do presente trabalho.

Doravante, faremos uma comparação entre a Lei Orgânica de Comunicação equatoriana e o projeto de lei de iniciativa popular brasileiro denominado Lei da Comunicação Social Eletrônica, destacando as principais medidas a serem adotadas pelo Brasil de modo a avançar na temática referente à democratização dos meios de comunicação, em especial no que diz respeito à comunicação televisiva.

Em tópico conclusivo, proporemos algumas medidas que consideramos relevantes para a construção de um projeto de comunicação emancipatório no Brasil, tendo como base o projeto educativo emancipatório elaborado por Boaventura de Sousa Santos. Tais proposições levarão em consideração a atualidade dos debates sobre a comunicação social travados no país, exaltando o papel dos movimentos sociais na busca pela democratização do sistema televisivo nacional.

Como método para o desenvolvimento do presente trabalho, escolhemos a dialética. A dialética possui quatro leis, quais sejam (a) a ação recíproca, unidade polar ou “tudo se relaciona” (o mundo é um conjunto de processos inacabados, encontrando-se sempre em via de se transformar); (b) a mudança dialética, negação da negação ou “tudo se transforma” (para a dialética, não há nada de definitivo, de absoluto, de imutável); (c) a passagem da quantidade à qualidade (análise da mudança contínua, lenta ou descontínua, por “saltos”); (d) a interpenetração dos contrários ou luta dos contrários (a contradição é o princípio do desenvolvimento, o “motor” da mudança). (MARCONI; LAKATOS, 2004, p. 83-89).

Considerando-se as elucidações acima, busca-se pesquisar acerca da conjuntura socioeconômica e política a partir da qual o objeto de estudo edificou-se (no caso, o direito à comunicação, que propõe a redistribuição equitativa do espectro radioelétrico entre os sistemas privado, estatal e público como importante medida

para sua concretização). Analisar-se-á, também, as lutas sociais que foram travadas entre grupos antagônicos em prol do reconhecimento e efetivação do referido direito, sem, todavia, tratá-lo como um modelo acabado e conclusivo, mas provisório, consequência de um processo dialético inacabado e em constante desenvolvimento.

Pretende-se, igualmente, investigar acerca da contradição que se apresenta entre o princípio democrático inaugurado pelo Estado Democrático de Direito, cujos vetores axiológicos orientam-se pela participação social e pelo pluralismo, cumulado à proibição imposta pelo artigo 220, §5º Constituição da República, que impede que os meios de comunicação social sejam objeto de monopólio e de oligopólio, em face da concentração empresarial que se impõe sobre os meios de comunicação social, precisamente sobre os serviços televisivos, realidade que afronta o princípio democrático, na medida em que obsta a participação social nos instrumentos de mídia, contribuindo para a difusão de uma programação homogênea, em patente desprestígio à diversidade social, política, econômica e cultural da nação brasileira.

O resultado provisório do embate entre essas duas premissas encontra síntese na efetivação do direito à comunicação. Esse direito, consoante já explicado, visa enfraquecer o oligopólio que se impõe sobre os meios de comunicação social por meio do empoderamento dos cidadãos e dos agentes coletivos, alçando-os à função de protagonistas na construção do conteúdo midiático, em prestígio aos axiomas da participação social e do pluralismo. Esses vetores, se transpostos à estrutura do serviço televisivo, propõem que o cidadão comum participe ativamente do processo de produção e emissão de conteúdo, em atenção à pluralidade social brasileira.

Como base teórica, utilizamos as construções elaboradas por Boaventura de Sousa Santos para configurar o direito à comunicação enquanto uma normatividade oriunda do modo contra-hegemônico de produção da globalização, bem como para formular um projeto comunicativo emancipatório adequado à realidade brasileira. Já a Teoria Crítica dos Direitos Humanos elaborada por Joaquín Herrera Flores é utilizada para tratar sobre a fundamentalidade do direito à comunicação, enquanto uma produção cultural elaborada no contexto de relações do capitalismo neoliberal.

O presente estudo vincula-se à linha de pesquisa denominada Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais da área de concentração de Direitos e Garantias Fundamentais do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV).

1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO

Em decorrência da evolução dos veículos de comunicação social, as liberdades de expressão e de informação passaram a ser consideradas insuficientes para regular a complexidade das relações na sociedade contemporânea, pois, inexistindo garantia de uso dos meios de expressão em massa, as liberdades acima mencionadas tornaram-se anacrônicas. A constatação dessa insuficiência gerou o que mais tarde seria chamado de direito à comunicação, que visa assegurar aos cidadãos comuns, tanto individual como coletivamente, acesso direto aos meios de produção e de difusão da comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 72).

O direito à comunicação deve ser compreendido como o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social, na condição de emissores, ou seja, de produtores e difusores de conteúdo. Cuida, predominantemente, da democratização do poder de comunicar. No atual contexto histórico, que conta com um largo desenvolvimento dos instrumentos de mídia, o direito à comunicação ergue os atores sociais a sujeitos da produção informativa, desvinculando-os daquele papel de meros receptores passivos da informação (PERUZZO, 2004, p. 58).

Erigidos a uma função antes limitada às emissoras, o cidadão e suas organizações coletivas, amparados pelo direito à comunicação, têm a possibilidade de veicular conteúdos alternativos àqueles habitualmente veiculados pelas grandes emissoras de televisão, dando foco a notícias e opiniões que não aquelas comprometidas com os interesses do capital. Receptiva a perspectivas contra-hegemônicas, a televisão democratizada tem o potencial de revelar ao telespectador nuances anteriormente invisibilizadas pelas concessionárias privadas, mormente no que diz respeito aos fatos inconvenientes ao capitalismo.

O enorme poderio econômico reunido por poucas empresas de comunicação a partir da segunda metade do século XX, e aprofundado com a emergência do modelo de produção neoliberal, fez com que monopólios e oligopólios midiáticos começassem a surgir nos mais diversos países do globo, limitando o exercício da comunicação

massiva a poucas corporações empresariais. A partir de então, a comunicação, cada vez mais, traduz-se em propriedade privada de grupos empresariais, e não em instrumento democrático de expressão social coletiva.

Como resultado de tal situação, a atual configuração midiática mundial encontra-se sob o domínio de apenas sete multinacionais, quais sejam a Disney, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi e Bertelsmann, todas com as mesmas pretensões: estar em todas as partes, a qualquer tempo, exercendo domínio sobre os mais diversos ramos das telecomunicações (MCCHESENEY, 2003, p. 221).

Esse novo modelo de comunicação foi posto em xeque na XX Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), de 1976. A preocupação com o sistema de comunicação desembocou na solicitação de um modelo mais equilibrado e justo de informação. A partir de então, começou a ser percebida a importância do acesso aos instrumentos de difusão comunicacional. Emergiu o conceito do direito de comunicar, no qual o aspecto de mão dupla, da interação, passaria a ser um fator essencial (BRITTOS, COLLAR, 2008, p. 75).

Em 1978, em Estocolmo, ocorreu o primeiro seminário de especialistas da Unesco sobre o direito de comunicar, onde se identificaram importantes aspectos sobre o tema. Foram incluídos o direito de acessar recursos da comunicação e o direito à informação. No ano seguinte, ocorreu a Reunião de Especialistas sobre o Direito de Comunicar. Nessa ocasião, passou-se a entender o direito de comunicar como um direito individual e social, e que, como direito humano, deveria ser incorporado à Declaração Universal dos Direitos Humanos (BRITTOS; COLLAR, p. 75).

Em 1980, uma comissão designada pela Unesco, composta por 15 membros e presidida pelo advogado e ex-ministro das Relações Exteriores da Irlanda, Sean MacBride, declarou o direito de comunicar como um avanço benéfico à democratização da comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 75). O célebre documento produzido por essa comissão, o Relatório MacBride, é até hoje um dos mais completos documentos escritos sobre a importância da comunicação social. Denominado "Um mundo e muitas vozes", o relatório foi elaborado com o propósito

de construir a chamada "Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação" (Nomic) (MORAES, 2011, p. 51).

O relatório e a própria Unesco enfrentaram fortíssima oposição dos conglomerados globais de mídia e dos países hegemônicos. No auge do debate institucionalizado sobre o direito à comunicação, os Estados Unidos, em 1984, e a Inglaterra, em 1985, romperam com a agência especializada da ONU, alegando a politização dos debates (LIMA, 2010, p. 56). Deixaram a organização em protesto contra as discussões sobre a Nova Ordem da Informação e Comunicação (Nomic), realizados em 1984 e 1985, e novamente em 1994 e 2003 (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 75).

O debate apenas foi revitalizado em 2003, durante os preparativos para a Cúpula Mundial da Sociedade de Informação (World Summit on the Information Society - WSIS), realizada em Genebra, com uma segunda fase em 2005, na Tunísia. Mas o retorno do direito à comunicação à pauta das discussões internacionais deve-se, particularmente, à campanha Communication Rights in the Information Society (CRIS) (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 76).

Tal campanha é uma articulação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais que têm como objetivo a luta pelo reconhecimento e efetivação do direito humano à comunicação, entendido como essencial para a formação de uma sociedade justa, livre e igualitária. Sua pauta aborda temas como a concentração da propriedade dos meios de produção de informação, o direito de autor, a liberdade de expressão, a importância das mídias comunitárias e a alocação do espectro para canais de TV (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 77).

O entendimento internacional sobre o direito à comunicação varia de país para país. Pode ser compreendido, de maneira geral, como a garantia da diversidade e da pluralidade de ideias existentes na sociedade, isto é, a universalidade da liberdade de expressão individual (LIMA, 2010, p. 36). No entanto, é empregado de forma e com intensidade diferenciadas em cada local, a depender das demandas e do contexto cultural, econômico, político e social presente em cada nação e Estado. Países europeus e latino-americanos, por exemplo, o encaram e vivem de maneiras diferentes, conforme pode ser aferido pela análise de algumas legislações nacionais.

Em países como Alemanha, França, Espanha, Portugal e Holanda, há previsão legal que possibilita maior participação da sociedade civil na mídia: é o chamado direito de antena. Esse direito garante que seja cedido espaço na mídia para instituições representativas da sociedade civil, dentre as quais estão os partidos políticos, as organizações sindicais e profissionais e associações de defesa do meio ambiente e do consumir. Este direito, porém, é previsto apenas para o sistema público, que possui uma audiência menor, se comparado ao sistema privado, e por uma quantidade bastante reduzida de tempo, entre 5 a 90 minutos anuais, a depender da instituição prestigiada (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 81).

Na Argentina, a recém aprovada Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual prevê disposições semelhantes àquelas que regem o direito de antena europeu, mas em potência mais elevada. O diploma define que o serviço de televisão aberta deverá destinar, no mínimo, 60% da grade à programação nacional. Ao menos 30% dos programas deverá ser de produção própria, incluindo em seu conteúdo informações locais. Prevê, ainda, cotas para a transmissão de programas locais produzidos de forma independente de 30% para estações em localidades com mais de 1.500.000 habitantes, de 15% para localidades com mais de 600.000 habitantes, e de 10% nos demais casos (ARGENTINA, 2009).

Já a Lei Orgânica de Comunicação do Equador, por sua vez, potencializa ainda mais a normatividade comunicacional, conferindo aos cidadãos e às coletividades sociais a oportunidade de administrar, produzir e transmitir, autonomamente, o conteúdo televisivo, e o faz por meio da fragmentação equitativa do espectro radioelétrico entre três setores distintos, o privado, o estatal e o comunitário, sendo este último previsto como aquele cuja propriedade, administração e direção são exercidas por coletivos ou organizações sociais sem fins lucrativos, por comunas, comunidades, povos e nacionalidades (EQUADOR, 2013).

Disso resulta que parte significativa dos canais de televisão (o diploma confere 34% do total das frequências radioelétricas ao setor comunitário, 33% ao setor privado, e 33% ao setor público) deverá ser gerida por segmentos sociais historicamente alheios à prestação de atividades comunicacionais de larga escala. Sobrepuja, certamente, o intento europeu e argentino de ceder parcela do espaço televisivo a

organizações e coletividades, pois confere a própria gestão dos canais aos setores comunitários, atribuindo-lhes a função de decidir como administrar, o que produzir e de que forma transmitir ao telespectador o conteúdo elaborado.

Pelo enorme potencial democrático latente no mecanismo de efetivação do direito à comunicação por meio da redistribuição equitativa de uso do espectro radioelétrico televisivo, optamos por fazer deste o principal objeto de análise do nosso trabalho, que estará presente, implícita ou explicitamente, nos próximos capítulos aqui constantes. A seguir, faremos uma diferenciação entre esta recente normatividade e as clássicas liberdades de expressão e de imprensa, de modo a verificar as novidades trazidas por esta nova categoria jurídica.

1.1 AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA E A NEGATIVA DO DIREITO À COMUNICAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO

No que o direito à comunicação tem a inovar, em confronto às clássicas liberdades de expressão e de imprensa? Frente às diversas liberdades declaradas ao longo dos últimos séculos (de pensamento, de opinião, de expressão, de imprensa, de informação), o direito à comunicação não seria apenas mais um vocábulo, destituído de inovação jurídica? Que contribuição este direito tem a oferecer às necessidades humanas relativas à livre manifestação de ideias? E, principalmente, quem luta e pelo que lutam os defensores do direito à comunicação?

Este capítulo objetiva explorar os antecedentes necessários à resolução das questões acima. Nesse sentido, será feita uma análise das liberdades de expressão e de imprensa, que pertencem aos assim chamados direitos humanos de primeira dimensão, talhados junto à emergência do Estado de Direito Liberal. Em seguida, verificar-se-á por quais transformações conceituais essas liberdades passaram desde a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, tarefa que será feita pela análise de Tratados Internacionais de Direitos Humanos elaborados ao longo deste último século.

Feita esta análise, no tópico seguinte, verificar-se-á de que maneira a compleição liberal das liberdades de expressão e de imprensa, e a insistente ausência de reconhecimento do direito à comunicação enquanto um direito humano influenciaram para a atual configuração do serviço midiático brasileiro, especialmente no que tange à realidade legislativa, estrutural e programativa do serviço televisivo.

Das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, nasce o Estado de Direito Liberal, que traz consigo a primeira dimensão¹ de direitos humanos, dos quais fazem parte os direitos civis e políticos. Chamados de direitos individuais, subjetivos ou direitos de liberdade, os direitos humanos de primeira dimensão têm como principal objetivo a proteção da individualidade humana em face dos desmandos estatais.

Fundamentam a liberdade, a segurança e a integridade física e psíquica da pessoa, assegurando-lhe, ainda, a participação na vida pública e no governo. São exercidos em face do Estado e de seus agentes, que têm a obrigação de proteger a pessoa contra os abusos de outra pessoa ou do próprio poder político. São, enfim, direitos de resistência ou oposição perante o Estado e seus abusos (LEITE, 2014, p. 87).

Documento marcante do Estado Liberal, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 1789 pela Assembleia Nacional francesa, prevê, dentre seus princípios de liberdade, igualdade, propriedade e legalidade, as liberdades de expressão e de imprensa. São estas, pois, liberdades pertencentes ao rol de direitos humanos de primeira dimensão, marcadas pela rigorosa concepção individualista do espírito liberal (SILVA, 2009, p. 158).

O artigo 11 do documento revolucionário dispõe que "A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei", estabelecendo também que "Ninguém

¹ Inicialmente denominadas "gerações", tal expressão traz três clássicas classificações dos direitos humanos, de primeira, de segunda e de terceira gerações, às quais posteriormente foram acrescentadas a quarta (biodireitos) e a quinta (direitos virtuais) gerações. Tal expressão vem sendo substituída pelo termo "dimensão" por este último não transmitir a ideia de sucessão cronológica dos direitos, de sobreposição ou de superação, mas sim de indivisibilidade, interdependência e inter-relação (LEITE, 2014, p. 84).

pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei" (FRANÇA, 1789).

Sobre a liberdade de expressão, entende-se que esta é uma manifestação da liberdade do pensamento e de opinião. Referido direito encontra-se situado na esfera de liberdades individuais, uma vez que é exercido individualmente pelas pessoas, a depender de sua própria vontade, o que pressupõe, inclusive, o direito de não se manifestar (SILVA, 2009, p. 244). Essa liberdade tem como objeto a manifestação de pensamentos, ideias, opiniões, crenças e juízos de valor, por meio da palavra oral e escrita, da imagem ou de qualquer outro meio de difusão (FARIAS, 2004, p. 55).

Corresponde, portanto, a exteriorizações de índole pessoal do próprio manifestante (FARIAS, 2004, p. 55), que pode se dar entre interlocutores presentes, de pessoa para pessoa (na forma de um diálogo, por exemplo) ou de uma pessoa para outra (em forma de palestras, discursos, conferências etc.) e entre ausentes (por meio da utilização de correspondências, livros, revistas etc.) (SILVA, 2009, p. 244).

O reconhecimento e declaração da liberdade de expressão revelou grande importância para os revolucionários do século XVIII. Sob o controle do Antigo Regime, inexistia a possibilidade de contestar publicamente a ordem estabelecida. Os assuntos públicos eram considerados monopólio do rei, que proibia os jornais de tratar sobre questões políticas. Com o Estado Liberal, o cidadão francês enfim pôde se expressar livremente sobre a *res publica* (OLIVEIRA, 1999, p. 25).

No entanto, reconhecer e declarar tal liberdade, sem garantir a utilização dos meios necessários à difusão de ideias e de opiniões, seria o mesmo que restringir a livre expressão à esfera privada. Para que a comunicação se coletivizasse, seria necessário assegurar, também, os meios hábeis a sua incursão no espaço público. Por essa razão, a Declaração francesa reconhece a liberdade de imprensa como uma das formas de manifestação da liberdade de expressão.

Importante esclarecer que, àquela época, a imprensa nada mais era do que a impressão gráfica, a mesma criada por Johannes Gutenberg em meados do século

XV, o equipamento real da expressão impressa. No período revolucionário, a forma mais eficaz para propagar ideias e opiniões consistia na impressão dos escritos. Assim, junto à livre expressão, houve a preocupação em assegurar a utilização dos meios necessários a sua efetivação, o que, na emergência do Estado Liberal, significava expor e imprimir ideias, sem restrições externas, dentre as quais a permissão e a censura (LIMA, 2010, p. 22-29).

Certamente, a livre expressão e impressão foram de fundamental importância para o processo revolucionário. Por meio delas, o povo francês pôde se manifestar contra o privilégio fiscal da primeira e da segunda ordens, os pesados tributos feudais, a falta de terras e outros temas do cotidiano político francês do reinado de Luís XVI (OLIVEIRA, 1999, p. 30).

Impensável, portanto, que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão negligenciasse tais liberdades. No texto, a livre expressão foi exaltada como "um dos mais preciosos direitos do homem", enquanto a impressão se tornou uma ação livre. A partir de então, todos os homens e cidadãos franceses teriam a liberdade de se manifestar pelas mais diversas formas, sendo-lhes garantido o direito de imprimir as próprias ideias e opiniões, sem que as autoridades estatais pudessem exigir autorização prévia ou proibir a livre circulação dos escritos.

Basicamente, o que diferencia a liberdade de expressão da liberdade de imprensa é que, enquanto a primeira é exercida pela consciência e pela palavra, a segunda, para existir, implica não só a disponibilidade do material impresso - tecnologia, máquina e "papel" - mas, também, a capacidade dos indivíduos de lerem, vale dizer, implica a existência de um público leitor. Enquanto a liberdade de expressão está sempre referida ao indivíduo, a liberdade de imprensa aparece como uma liberdade da "sociedade" equacionada com a imprensa ou os meios de comunicação (LIMA, 2010, p. 24-27).

As duas liberdades são reconhecidas e declaradas como direitos humanos sob a emergência do Estado burguês, firmando-se como liberdades civis, individuais, de âmbito privado, a princípio ilimitadas e instrumentos de resistência aos abusos do Estado. Sob esta tradição fortemente liberal as liberdades de expressão e de

imprensa propagam-se aos demais países, posto que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadã - cujo estilo já denunciava sua pretensão universal² - serviu de modelo às declarações constitucionais de direitos dos séculos XIX e XX (SILVA, 2009, p. 158).

Destaca-se que o momento histórico de configuração das liberdades de expressão e de imprensa enquanto direitos humanos coincide com o período de emergência do capitalismo liberal, entre os séculos XVIII e XIX. Nesta época, amparado pelo cânone do *laissez faire*, desenvolve-se sem precedentes o princípio do mercado (surto vertiginoso da industrialização, crescente importância das cidades comerciais, primeira expansão das novas cidades industriais), acompanhado por um movimento inverso de atrofia do princípio do Estado (SANTOS, B., 2004, p. 81).

E é sob o caráter liberal impresso pela Declaração de 1789 que ambas as liberdades atravessam os séculos XIX e XX. Essa conclusão pode ser obtida pela análise de diplomas internacionais elaborados ao longo do último século, e que trazem em seu bojo disposições relativas a tais princípios. Como exemplo, é possível citar alguns dos marcos à afirmação internacional dos direitos humanos, dentre os quais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Declaração e Programa de Ação em Viena (GOMES, 2007, p. 63)

Dizer que a expressão e a imprensa atravessaram os séculos enquanto liberdades exige uma breve explicação sobre essa categoria jurídica. Robert Alexy (2008, p. 221) dispõe que o conceito de liberdade pode ser elaborado a partir de uma relação triádica entre um titular de uma liberdade, um obstáculo à liberdade e o objeto da liberdade. Só se falará em liberdade jurídica quando o objeto da liberdade for uma alternativa de ação, o que a caracterizará como uma liberdade negativa.

² O estilo abstrato e generalizante do documento francês o distingue, nitidamente, dos *bills of rights* dos Estados Unidos, cuja preocupação pousa sobre a situação particular que acometia as colônias norte-americanas, ao passo que a Declaração revolucionária pretende-se universal. O caráter universal da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão reverberava entre os deputados que compunham a Assembleia Nacional francesa, dentre os quais Duquesnoy, que afirmou: "Uma declaração deve ser de todos os tempos e de todos os povos; as circunstâncias mudam, mas ela deve ser invariável em meio às revoluções" (COMPARATO, 2013, p. 146).

O conceito negativo de liberdade nada diz acerca daquilo que uma pessoa que é livre em sentido negativo deve fazer ou, sob certas condições, irá fazer; ele diz apenas sobre suas possibilidades de fazer algo. Um enunciado sobre liberdade pode ter a seguinte forma: "x" é livre de "y" para fazer "z" ou para não fazer "z". Aqui, o caractere "x" simboliza o titular da liberdade, "y" simboliza o obstáculo à liberdade e "z" simboliza a ação cuja realização ou não-realização é o objeto da liberdade (ALEXY, 2008, p. 222).

A partir da fórmula elaborada por Alexy, as liberdades de expressão e de imprensa encontram-se na qualidade de liberdades jurídicas negativas. O enunciado de sua relação triádica pode ser construído da seguinte forma: o indivíduo ("x") é livre de proibições jurídicas ("y") para se expressar e imprimir ou para não se expressar e não imprimir ("z"). O titular de tais liberdades têm a faculdade de exercê-las, ou não, a depender de sua vontade, não podendo sofrer embaraços do Estado, do qual apenas é exigido afastamento.

Sob essas características, as liberdades de expressão e de imprensa, desde as declarações burguesas do século XVIII, têm sido reconhecidas, declaradas e postas em exercício pelos mais diversos países do globo. Imprimiram-se como liberdades negativas, nenhuma prestação exigindo do Estado para seu exercício, apenas distanciamento e abstenção. Em lógica inversa, os direitos (dentre os quais está o direito à comunicação) exigem ações estatais positivas para sua efetivação.

Robert Alexy (2008, p. 194) assim constrói a forma geral de um enunciado sobre um direito a algo: "a" tem em face de "b" direito a "G". Esse enunciado deixa claro que um direito a algo pode ser compreendido como uma relação triádica, cujo primeiro elemento é o portador ou o titular do direito ("a"), o segundo elemento é o destinatário do direito ("b") e o terceiro elemento é o objeto do direito ("G"). O objeto do direito pode ser tanto uma ação estatal fática como uma ação estatal normativa.

Desse modo, por essa perspectiva, os direitos solicitam do Estado uma prestação positiva, um fazer, ao passo que as liberdades exigem uma prestação negativa, um não-fazer. Para que alguém possa pôr em prática um direito, necessita de uma

atitude estatal, fática ou normativa, enquanto que, para que alguém exercite uma liberdade, é preciso que o Estado se abstenha de agir.

Compreendidas as principais diferenças que circundam as liberdades e os direitos, passaremos à análise das liberdades de expressão e de imprensa com base em alguns diplomas internacionais que versam sobre direitos humanos, quais sejam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, de 1966, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Declaração, de 1969 e Programa de Ação em Viena, elaborado em 1993.

Aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi redigida sob o impacto das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Retomando as ideias da Revolução Francesa, a Declaração representou a manifestação histórica de que se formara, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens (COMPARATO, 2013, p. 238).

É o documento de caráter hegemônico mais importante que versa sobre direitos humanos, constituindo o marco histórico no processo de consolidação, afirmação e internacionalização dos direitos da pessoa humana. Enaltece que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, porque são dotadas de razão e consciência (certamente aquelas formuladas pela própria racionalidade europeia) e, em função de tais postulados, devem agir umas para com as outras com espírito de fraternidade (LEITE, 2014, p. 16).

Flávia Piovesan (2011, p. 202) dispõe que a Declaração foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução, não apresentando, portanto, força de lei. Tecnicamente, a Declaração de 1948 é uma recomendação que a Assembleia Geral faz aos seus membros, razão pela qual costuma-se dizer que o documento não tem força vinculante (COMPARATO, 2013, p. 239).

Daí o entendimento adotado pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, no sentido de que a Declaração Universal seria apenas uma etapa preliminar para posterior adoção de "um documento juridicamente mais

vinculante do que uma mera declaração" (COMPARATO, 2013, p. 237), composto de normas que adquiririam força vinculante depois de ratificado formalmente pelos Estados-membros. Tal entendimento, porém, peca pelo excesso de formalismo (LEITE, 2014, p. 16).

Reconhece-se, hoje, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercida contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não (COMPARATO, 2013, p. 239). Assim, a Declaração Universal, ainda que não assuma a forma de um tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, natureza que é reforçada por sua transformação, ao longo de mais de meio século de adoção, em direito costumeiro internacional e princípio geral do Direito Internacional (PIOVESAN, 2011, p. 205).

Além de universalizar os direitos humanos, a Declaração também introduz sua indivisibilidade, conjugando, pela primeira vez, o catálogo dos direitos civis e políticos com o dos direitos econômicos, sociais e culturais. Combina, assim o discurso liberal e o discurso social da cidadania, reunindo o valor da liberdade com o valor da igualdade. Duas são as principais inovações trazidas pela Declaração: equiparar, em igualdade de importância, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais; e afirmar a inter-relação, indivisibilidade e interdependência de tais direitos (PIOVESAN, 2011, p. 201).

No que tange às liberdades de opinião e de expressão, a Declaração Universal dá continuidade à tradição liberal, reconhecendo-as como direitos civis e políticos. O artigo 19 assim dispõe: "Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão. Este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Percebe-se a ausência de menção direta à liberdade de imprensa. Esta, no sentido da liberdade individual de imprimir ideias e opiniões, é abarcada pelo direito de "procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras". Aos poucos, os diplomas internacionais adéquam

os termos constantes nas Declarações setecentistas às tecnologias comunicacionais de meados do século XX, mas apenas para garantir a expressão do ser humano enquanto indivíduo isolado.

O princípio da solidariedade, que trata das exigências de proteção às classes ou grupos sociais mais fracos ou necessitados, repousa exclusivamente sobre os direitos econômicos e sociais, relativos ao trabalho e à educação (artigos 22 a 26). A liberdade de expressão, na qualidade de um direito humano, permanece atrelada à esfera individual, restrita à iniciativa privada e protegida das tão temidas ingerências externas, dentre as quais a autorização e a censura estatais.

Enquanto coletivos sociais organizados, as classes, os grupos e os movimentos sociais não são estimulados a participar da esfera pública por meio da comunicação, situação que, cumulada à desregulamentação do setor midiático, abre um caminho livre para o empresariado, que encontra nesses meios uma excelente atividade econômica, apta a promover lucros. A liberdade de expressão social passa a ser confundida com a liberdade de empresa dos grupos de mídia, que tomam para si a titularidade da liberdade de imprensa, assumindo o papel de "conferir voz ao povo".

Fábio Konder Comparato (2013, p. 327) chama atenção para a lamentável confusão criada entre a liberdade de expressão e a liberdade de empresa. Isso porque a lógica da atividade empresarial, no sistema capitalista de produção e de relações sociais, funda-se no lucro, não na defesa da pessoa humana. Uma organização econômica voltada à produção do lucro e sua ulterior partilha entre capitalistas e empresários não pode se apresentar como titular de direitos inerentes à dignidade humana.

Representa uma verdadeira aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental à liberdade de expressão, para estabelecer um poderoso oligopólio nos mercados, de forma a exercer com segurança, ou seja, sem controle social ou popular, uma influência dominante sobre a opinião pública (COMPARATO, 2013, p. 328).

Em 1966, doze anos após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e com o mundo já sob a divisão binária promovida pela Guerra Fria, a Assembleia Geral das Nações Unidas adota os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, sendo eles o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (assinado pelos países do eixo capitalista) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (assinado pelos países do eixo socialista). Tais Pactos tinham como objetivo pormenorizar o conteúdo da Declaração Universal de 1948.³

No tocante à liberdade de expressão, esta foi prevista no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, cujo conteúdo se debruça sobre as liberdades individuais clássicas. Seu 19º artigo prevê o seguinte:

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no §2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Insta mencionar que, na década de 1960, os meios de comunicação por radiodifusão já haviam popularizado-se em diversos países do hemisfério Norte, enquanto o aparelho televisivo tornava-se cada vez mais acessível nos países do hemisfério Sul. Os veículos de comunicação de massa convertiam-se em uma realidade irreversível para a sociedade pós-Segunda Guerra Mundial, operando uma verdadeira revolução na forma da humanidade se comunicar.

Ocorre que, apesar do contínuo avanço da tecnologia comunicacional, o diploma em análise insiste em reconhecer exclusivamente a liberdade de expressão individual,

³ A elaboração de dois tratados e não de um só, compreendendo o conjunto dos direitos humanos segundo o modelo da Declaração Universal de 1948, foi o resultado de um compromisso diplomático. As potências ocidentais insistiam no reconhecimento, tão só, das liberdades individuais clássicas, protetoras da pessoa humana contra os abusos e interferências dos órgãos estatais na vida privada. Já os países do bloco comunista e os jovens países africanos preferiam pôr em destaque os direitos sociais e econômicos, que têm por objeto políticas públicas de apoio aos grupos ou classes desfavorecidas, deixando na sombra as liberdades individuais (COMPARATO, 2013, p. 292).

citando, anacronicamente, os meios verbais, escritos e impressos. Os meios de comunicação de massa, ainda que muito mais eficazes e potencialmente mais abrangentes, são preteridos àqueles, genericamente abarcados pela menção a "qualquer outro meio de sua escolha".

O uso coletivo da mídia sequer aparece nas linhas que compõem o Pacto relativo aos Direitos Cívicos e Políticos. Os grupos e classes sociais historicamente vulneráveis apenas são mencionados no Pacto referente aos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, o qual não faz alusão à livre manifestação de ideias. Os Pactos sob análise ratificam a escolha outrora feita pela Assembleia Geral das Nações Unidas ao final da Segunda Guerra, negando a comunicação à humanidade enquanto um direito humano coletivo.

Frisa-se que, à época de 1960, a própria Unesco, órgão da Organização das Nações Unidas, já promovia debates sobre o direito à comunicação social. A discussão acerca da "comunicação em sentido único" havia começado no final da década de 1960, quando Jean d'Arcy, então Diretor dos Serviços Visuais e de Rádio no Escritório de Informação Pública da ONU, reconhece a insuficiência da livre expressão enquanto uma liberdade individual, afirmando a necessidade de reconhecimento do direito à comunicação social (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 74).

No entanto, conforme se vê, a Organização Internacional preferiu reconhecer a livre expressão apenas na qualidade de um direito individual, adstrito às liberdades subjetivas; optou-se por manter a comunicação coletiva fora do discurso oficial dos direitos humanos. O direito à comunicação, enquanto uma normatividade de natureza tanto individual como coletiva, marcado pela inclusão social e participação popular na produção e na difusão de conteúdo comunicacional, é novamente subvalorizado pelos organismos internacionais.

Historicamente estranhos à direção dos instrumentos de mídia massiva, os coletivos sociais permanecem sem o direito de produzir e transmitir conteúdo através dos meios de comunicação de larga escala. Essa liberdade, na prática, persiste reservada aos grupos de mídia, (auto)promovidos a legítimo instrumento de

exercício e defesa da liberdade de expressão social, tendo suas atividades resguardadas de eventuais ingerências do Estado e de particulares.

Se, na atual sociedade de massas, a verdadeira liberdade de expressão só pode ser exercida através de órgãos de comunicação social, é incongruente que estes continuem a ser explorados como bens de propriedade particular ou estatal, em proveito exclusivo de seus donos. Os veículos de expressão coletiva devem ser instrumentos de uso comum de todos, e não de apenas alguns poucos investidores (COMPARATO, 2013, p. 328).

Em âmbito regional, temos a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969, na cidade de São José, na Costa Rica, considerado o instrumento de maior importância no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Convenção reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar àqueles do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, como o direito à liberdade de pensamento, de expressão e de resposta (PIOVESAN, 2011, p. 312).⁴

O artigo 13 da Convenção trata sobre as liberdades de pensamento e de expressão, ao passo que o artigo 14 prevê o direito de resposta. As disposições constantes nos itens 3 e 4 do artigo 13 constituem novidade em relação ao Pacto Internacional de 1966. Estabelecem ser proibida a restrição do 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" (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Fábio Konder Comparato (2013, p. 381) alerta ser preciso reconhecer que não se trata, aí, da liberdade de expressão pessoal, mas sim da liberdade de atividade empresarial em matéria de imprensa, rádio e televisão, o que é bem diferente. A Convenção ignora as instituições que permitem o exercício da liberdade de comunicação numa sociedade de massas, dispondo exclusivamente sobre os meios

⁴ Vale destacar que a Convenção de São José da Costa Rica, estrategicamente, preferiu deixar um protocolo à parte a inserção expressa das normas contidas no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pois objetivava a adesão dos Estados Unidos, portanto sabido que este país não havia ratificado o referido pacto e, provavelmente, deixaria de ratificar a Convenção Americana (LEITE, 2014, p. 28).

de comunicação de natureza empresarial. Ainda que implicitamente, a Conferência de São José reconhece o controle dos meios de comunicação institucionalizados sobre a expressão, que, ao final da década de 1960, já começavam a se solidificar enquanto oligopólios comunicacionais.

Outra novidade importante diz respeito à afirmação do direito de retificação ou resposta, diante de informações inexatas ou ofensivas, emitidas pelos órgãos de comunicação de massa. Nesse quesito, a Convenção volta à tradição liberal, resguardando apenas o indivíduo ("toda pessoa") das inexatidões ou ofensas proferidas pelos veículos de mídia. Seria preciso, no entanto, avançar no sentido da proteção, por meio desse direito, dos bens comuns de todos os seres humanos, como o meio ambiente, o patrimônio histórico (COMPARATO, 2013, p. 382) e, também, das coletividades humanas, organizadas ou não, dentre as quais as classes, os grupos e os movimentos sociais.

Em seguida a Convenção Americana, o diploma internacional mais significativo que versa sobre as liberdades de expressão e de imprensa diz respeito à Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada ao final da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada na cidade de Viena, em 1993. Tal Conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas em 1990, após o triunfo do Ocidente capitalista e liberal sobre a União Soviética, confirmada pela queda do muro de Berlim, ocorrida em 1989 (ALVES, 1994, p. 170).

Representou o maior conclave internacional jamais reunido para tratar de matérias relativas aos direitos humanos, congregando representantes de diversas culturas, religiões e sistemas sociopolíticos, com delegações de 171 países; manteve, ao longo de quinze dias, cerca de dez mil pessoas concentradas em discutir questões humanísticas. Foi, certamente, um evento marcante, responsável por mobilizar milhares de indivíduos das mais diversas nacionalidades em prol dos direitos humanos (ALVES, 1994, p. 170).

Antes mesmo da realização da Conferência de Viena, a discussão sobre o direito à comunicação já estava inserta na pauta da Organização das Nações Unidas, principalmente em sua divisão para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O

Relatório MacBride, de iniciativa desse órgão, um dos documentos mais completos escritos sobre a importância da comunicação social, havia sido publicado em 1980, representando um largo avanço nas discussões sobre o direito à comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 75).

Com a evolução das discussões sobre a comunicação e sua relevância para os arranjos coletivos, imaginou-se que esta seria uma boa oportunidade para inserir a temática no documento resultante da Conferência de Viena. No entanto, à semelhança das Declarações, Pactos e Convenções anteriores, o direito à comunicação foi novamente excluído das disposições da Declaração e Programa de Ação de Viena. Seja por um olhar míope ou por interesses escusos, o fato é que a comunicação coletiva restou, mais uma vez, desamparada da proteção garantida aos direitos humanos.

Novamente, a única menção à livre manifestação de ideias repousa sobre a liberdade de pensamento, de consciência e de expressão individual (item II, B, 22), como se, em um mundo medido por escalas globais e conectado por espectros transfronteiriços, tais liberdades bastassem à efetivação da comunicação social. Mais uma vez, às coletividades humanas (retratadas pelas classes, grupos, organizações e movimentos sociais) é negado o direito de expressão, de forma igualmente coletiva, pelos veículos de comunicação de massa.

Por outro lado, tais meios são, finalmente, reconhecidos e citados por um diploma que versa sobre direitos humanos; mas apenas para encorajá-los a uma maior participação na luta por questões humanitárias (item I, 39). Embora dê destaque a criação de medidas aptas a estabelecer e fortalecer instituições de direitos humanos, promover uma sociedade civil pluralista e proteger grupos vulneráveis (item II, C, 67), percebe-se uma vagueza quanto à implantação de meios hábeis à participação social nos instrumentos de mídia (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Por mais que enfatize a assistência a ser prestada para consolidar o Estado de Direito, promover a liberdade de expressão e a verdadeira e efetiva participação do povo nos processos decisórios (item II, C, 67), a Convenção é eivada de uma abstração textual, posto que não propõe ações concretas para atingir os fins

almejados. Em um mundo dominado por concentrações midiáticas de dimensões globais, o documento se exime de falar sobre a necessária fragmentação e redistribuição dos veículos de mídia, essenciais à promoção do pluralismo social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Em um contexto propício ao debate, marcado pelo extenso alcance dos meios de comunicação de massa sobre diversas realidades mundiais, o contínuo desenvolvimento da tecnologia comunicacional, e o amadurecimento da discussão sobre o direito à comunicação, a Conferência de Viena isenta-se de tratar sobre um assunto tão sensível à comunicação planetária: a importância do protagonismo popular na produção de conteúdo e direção dos veículos de massa. Novamente, o direito à comunicação (e todo seu potencial democrático) é desconhecido pelos órgãos internacionais, permanecendo estranho ao catálogo oficial de direitos humanos, o qual atribui à liberdade de expressão individual a responsabilidade por suprir todos os anseios humanos pela manifestação de ideias e opiniões.

Ao longo deste tópico, pôde-se verificar que as liberdades de expressão e de imprensa, inicialmente reconhecidas como direitos humanos sob a emergência do Estado de Direito Liberal, compõem o rol de direitos humanos de primeira dimensão, identificados como aqueles direitos de caráter individual, exercidos em face do Estado e de seus agentes. Sob a influência dessas características, propagaram-se aos demais países ao longo dos séculos XIX e XX, sendo dessa forma declaradas, inclusive, por diversos diplomas internacionais que versam sobre direitos humanos, dentre os quais a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos (1966), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e a Declaração e Programa de Ação em Viena (1993).

O direito à comunicação, enquanto um direito voltado a assegurar a todos, individual e coletivamente, acesso aos meios de comunicação de massa na qualidade de produtor e difusor de conteúdo, não é reconhecido por nenhum desses diplomas internacionais. Fundamentais à época em que a fala de curta distância e a distribuição manual dos impressos bastavam a uma comunicação exitosa, hoje, as liberdades de expressão e de imprensa, em sua formatação clássica, já não são suficientes para suprir as demandas referentes à livre manifestação humana.

Negar acesso público aos meios de comunicação de massa significa, atualmente, negar o exercício da própria liberdade de expressão. Para que este direito possa ser praticado em pleno século XXI, é necessário que a sociedade e seus coletivos tenham acesso direto, enquanto produtores e difusores de conteúdo, aos instrumento de mídia massiva. Somente assim, as mensagens que outrora conseguiam se popularizar via conversação e panfletagem poderão chegar aos mais distantes locais, alcançando uma quantidade de pessoas simplesmente inalcançável pela ainda tão prestigiada liberdade de expressão individual.

No tópico seguinte, analisar-se-á de que maneira essa perspectiva enfaticamente individualista, liberal e mercadológica imposta desde o início do Estado Moderno às liberdades de expressão e de imprensa afetou o desenvolvimento da legislação, da estrutura distributiva e do conteúdo elaborado e transmitido pela mídia brasileira, mais precisamente no que diz respeito ao serviço televisivo.

1.2 O SERVIÇO TELEVISIVO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE TRÍPLICE

No tópico anterior, observamos que, desde as revoluções dos séculos XVII e XVIII, as liberdades de expressão e de imprensa têm seu conteúdo formatado conforme a ótica de mundo burguesa, caracterizada por uma perspectiva essencialmente individualista e mercadológica. Como resultado, essas liberdades sempre foram encaradas enquanto liberdades jurídicas negativas, ou seja, enquanto prerrogativas individuais em relação às quais o Estado deve se comportar exclusivamente de maneira protetora, jamais proibindo, censurando ou intervindo.

Foi essa a perspectiva que, durante séculos, predominou (e ainda predomina) sobre a liberdade humana de expressão. Os principais diplomas internacionais que versam sobre direitos humanos elaborados ao longo do século passado, com pontuais destaques para avanços e mudanças, permanecem reproduzindo a mesma ótica individualista e abstencionista elaborada na emergência do Estado de Direito Liberal. Em nenhum momento o direito à comunicação, normatividade que, ao contrário da

liberdade anterior, exige intervenção estatal para se concretizar, foi reconhecido enquanto um direito humano pelos diplomas acima analisados.

Como resultado, as liberdades de expressão e de imprensa permaneceram limitadas à esfera individual, tornando-se objeto de investimento daqueles com recursos para administrar os meios de comunicação (jornais, periódicos, rádio, cinema, televisão). O conteúdo transmitido pela mídia massiva alinha-se aos interesses do capital, e, com o tempo, a liberdade de expressão, originalmente humana, converte-se em liberdade de expressão empresarial, tendo como principal sujeito de direito o empresariado do setor comunicacional. Tal realidade também se manifesta no Brasil, incluindo em sua lógica o serviço televisivo.

Neste capítulo, a abordagem recairá sobre a realidade do serviço público de radiodifusão de sons e imagens brasileiro, nitidamente marcada pela perspectiva liberal das liberdades de expressão e de imprensa, destacando os desafios que se impõem à efetivação do direito à comunicação por meio da democratização da comunicação social. Para tanto, será feita uma análise tríplice sobre a atualidade da televisão brasileira, cujo foco incidirá sobre a legislação que regulamenta o serviço em questão, a estrutura oligopólica que controla a atividade televisiva, e o conteúdo predominantemente mercadológico transmitido pela maioria das concessionárias radiodifusoras.

1.2.1 O anacronismo legal e a desregulamentação constitucional

No Brasil, os meios de comunicação social são objeto de um oligopólio empresarial. O serviço radiodifusor encontra-se concentrado sob o poder de seletos grupos midiáticos que parecem ter se apropriado de um bem público, sem sequer se incomodar em oportunizar espaço de participação para aqueles que são os destinatários originários da liberdade de expressão: os cidadãos (MORAES, 2011, p. 42). Essa estrutura, no entanto, não poderia lograr êxito e se expandir ao longo dos mais de sessenta anos de funcionamento da atividade televisiva sem o suporte de uma legislação voltada aos interesses do empresariado comunicacional.

O embrião do que hoje constitui este verdadeiro império midiático vem sendo gestado desde a década de 1920, quando as atividades de radiodifusão de sons foram inauguradas no país. A programação de rádio, inicialmente voltada à transmissão de conteúdo com finalidades educativas e culturais, mudou radicalmente o foco de suas atrações a partir do momento em que as estações começaram a receber patrocínios privados na forma de publicidade, prestigiando a veiculação de programas de entretenimento destinados às classes média e baixa (MENDES, 2011, p. 4).

Embora as primeiras estações de rádio brasileiras já estivessem em funcionamento desde 1922, a regulamentação sobre tais serviços apenas surgiria no início da década de 1930, com o Decreto nº. 20.047, de 27 de maio de 1931, que considerou os serviços de radiodifusão como de interesse nacional e finalidade educacional, fixando, pela primeira vez, a competência exclusiva da União para regulamentar a radiodifusão e outorgar às esferas particulares o uso do espectro radioelétrico. Tal opção, sem consequências objetivas quaisquer, seria mantida e repetida em todos os diplomas legais, até a Constituição de 1988 (AMARAL, 1994, p. 125).

Expedido o Decreto nº. 21.111, de 1º de março de 1932 pelo presidente Getúlio Vargas, foi autorizada a veiculação de propaganda em 10% do tempo total da transmissão, deixando livre o caminho para a exploração comercial do serviço. O diploma também centralizou a função de outorga e fiscalização no Poder Executivo, fixando o prazo de 10 anos para a vigência da concessão, renovável a juízo do governo. Esses dispositivos estabeleceram instrumentos legais autoritários voltados para os interesses dos meios comerciais, sem qualquer previsão de controle da sociedade civil sobre as atividades radiodifusoras (MENDES, 2011, p. 5).⁵

Em 18 de setembro de 1950, a primeira emissora de televisão brasileira, a TV Tupi, de propriedade de Assis Chateaubriand, deu início às suas atividades. A inauguração do novo meio foi antecedida por um pacote de favores do governo,

⁵ Interessante destacar que, apesar de adotar o modelo norte-americano (que define o espectro radioelétrico como bem público e o Estado como ente competente para sua outorga, tendo o interesse privado como executor e beneficiário da atividade), a legislação brasileira, diferentemente da dos Estados Unidos da América, preferiu não importar os dispositivos que previam mecanismos de intervenção da sociedade civil sobre a atividade radiodifusora.

conduzido pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, que definia padrões técnicos para a transmissão televisiva. A partir de 1953, iniciam-se as discussões acerca do projeto de lei para a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações. O Presidente João Goulart sancionou o Código, mas lançou 52 vetos sobre o diploma, por conta da presença de artigos e expressões contrários aos interesses nacionais (MENDES, 2011, p. 6).

Como exemplo dos artigos vetados, é possível citar alguns dispositivos integrantes do Código supramencionado, dentre os quais o §3º do artigo 33, o qual dispõe que

Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público (art. 29, X) (BRASIL, 1962).

João Goulart vetou essa disposição por entender que o prazo deve obedecer ao interesse público, atendendo a razões de conveniência e de oportunidade, e não fixado a priori pela lei, posto que seria restringir em demasia a faculdade concedida ao poder público para atender a superiores razões de ordem pública e de interesse nacional o alongamento do prazo da concessão ou autorização, devendo ficar ao arbítrio do poder concedente a fixação do prazo de que cogita o inciso vetado (BRASIL, 1962).

Vetado, também, foi o §4º do artigo 33, o qual prevê que, havendo a concessionária requerido, em tempo hábil, a prorrogação da respectiva concessão ter-se-á a mesma como deferida se o órgão competente não decidir dentro de 120 dias. E o foi sob o fundamento de que

Não se justifica que, competindo à União o ato de fiscalizar, de gerir, explorar ou conceder autorização, ou permissão ou concessão etc., o seu silêncio, muitas vezes provocado pela necessidade de acurado exame do assunto, constitua motivação para deferimento automático. Os problemas técnicos surgidos, as exigências necessárias à verificação do procedimento das concessionárias etc. podem, muitas vezes, ultrapassar o prazo de 120 dias, sem qualquer culpa da autoridade concedente (BRASIL, 1962).

O parágrafo único do artigo 53, que isenta as concessionárias de responsabilidade pela transmissão de notícias falsas, também foi objeto de veto:

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País.

Parágrafo único. Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de erro de informação e for objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária (BRASIL, 1962)

Para tanto, o Presidente lançou a justificativa de que a veracidade da informação deve ser objeto de exame antes da divulgação da notícia, não sendo justo que alguém transmita uma informação falsa, com todos os danos que daí podem decorrer, inclusive para a segurança pública, sem sujeição a qualquer penalidade. A apreciação da boa ou má fé da divulgação ficará a cargo da autoridade competente ou do Poder Judiciário, se for o caso (BRASIL, 1962).

Parte do artigo 75 e seu parágrafo único, que versam sobre o direito à renovação da concessão, caso cumpridos alguns requisitos legais, também foram vetados:

Art. 75. A perempção da concessão ou autorização será declarada pelo Presidente da República, precedendo parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações, se a respectiva concessionária ou permissionária decair do direito à renovação.

Parágrafo único. O direito à renovação decorre do cumprimento, pela concessionária ou permissionária, das exigências legais e regulamentares, bem como das finalidades educacionais culturais e morais a que esteve obrigada (BRASIL, 1962).

João Goulart o fez sob a justificativa de que, tratando-se de concessão, permissão ou autorização, não se deve construir ou estabelecer nenhum direito de renovação que tolheria o prudente arbítrio da autoridade concedente (BRASIL, 1962). Como se vê, os vetos presidenciais tinham como objetivo limitar o poder das emissoras e restringir as proteções conferidas pelo texto legal, atribuindo ao órgão competente do Poder Executivo a responsabilidade de decidir sobre a conveniência, ou não, da renovação da concessão, bem como ao Poder Judiciário a competência para decidir sobre a responsabilização em caso de publicação de fatos e notícias falsas pelas emissoras.

O empresariado reagiu aos vetos por meio da realização de um *lobby* junto aos parlamentares. Cada radiodifusor exerceu pressão sobre os congressistas de seu Estado de origem e, com isso, conseguiram a derrubada de todos os vetos presidenciais sobre o projeto de lei do Código Brasileiro de Telecomunicações. O texto legal foi moldado de acordo com os interesses dos proprietários dos meios de comunicação, que conquistaram prazos dilatados para as concessões (10 e 15 anos); sua renovação automática; ausência de penalidade em casos de divulgação de notícias falsas; e assimetria de tratamento em comparação a outros concessionários de serviços públicos (LIMA, 2012).

Conforme se pode observar, a trajetória regulatória das atividades de radiodifusão, desde os primórdios de sua inauguração no país, foi moldada e orientada pelos interesses particulares dos prestadores do serviço comunicacional. Em nenhum momento o povo teve voz ativa durante o processo legislativo daquele bem que, nas sociedades de massa, materializa o exercício à liberdade de informação e que, desde o primeiro diploma legal, foi reconhecido como de interesse público.

Instaurado o golpe militar em 1964, as telecomunicações transformam-se em instrumento de segurança nacional e de integração territorial, postas a serviço da sustentação ideológica do regime ditatorial (AMARAL, 1994, p. 135). A partir desse momento histórico, inicia-se uma rede de relações promíscuas protagonizadas entre o Governo Federal e as concessionárias de radiodifusão que, em troca de uma série de benefícios concedidos pelos ocupantes do Poder Executivo, direcionaram o conteúdo de sua programação ao enaltecimento do regime militar e encobrimento de eventuais fatos e notícias inconvenientes ao sistema ditatorial.

Episódio que denuncia as relações clientelistas existentes entre as autoridades do regime imposto e o empresariado midiático diz respeito ao caso protagonizado pelas organizações Globo e o grupo norte-americano *Time-Life*. À época, apesar de o artigo 160 da Constituição de 1946 vedar a propriedade de empresas jornalísticas por estrangeiros, a empresa brasileira, em 1962, celebrou dois contratos com o grupo *Time-Life*, um de sociedade em conta de participação e outro de assistência técnica (HERZ, 1991, p.173).

A irregularidade veio à tona em 1964, antes da inauguração da emissora, mas as investigações só tomaram corpo a partir de 1966, culminando com o reconhecimento da ilegalidade das negociações pelo Conselho Nacional de Telecomunicações que, no entanto, emitiu parecer favorável à emissora, determinando a sua regularização no prazo de 90 dias. Inconformada, a TV Globo recorreu da decisão junto ao Presidente Castelo Branco, que, em um sinal clientelista de aplicação seletiva da lei, decidiu por isentar a emissora da irregularidade (MENDES, 2011, p. 7).

Como se vê, o regime autoritário instaurado pelos militares concedeu tratamento privilegiado às organizações Globo, desconsiderando a ilegalidade que permeava os contratos firmados entre a empresa carioca e o grupo norte-americano. Em razão dos vultosos investimentos recebidos pela emissora brasileira por motivo do acordo ilegal, ela acabou se destacando das demais concessionárias em função da alta qualidade técnica de sua programação. A datar desse momento, a Rede Globo de Televisão passou a captar uma audiência de telespectadores exorbitante, praticamente monopolizando o mercado nacional. Estima-se que, no ano de 1980, a emissora tenha alcançado uma média de 70% de audiência sobre todos os aparelhos ligados no país (HERZ, 1991, p. 131).

Durante o processo de redemocratização, o denominado "coronelismo eletrônico" foi elevado a sua maior potência. Valendo-se da atribuição que a Constituição de 1967 assegurava, o presidente José Sarney arquitetou um esquema de distribuição de outorgas para os aliados que votassem na Constituinte pela aprovação da extensão de seu mandato por mais um ano. De março de 1985 a setembro de 1988, 1.028 outorgas foram liberadas, sendo a maioria destinada a políticos que votaram conforme os interesses do presidente (GÖRGEN, 2008, p. 205).⁶ Mais uma vez, os meios de comunicação foram reduzidos a moeda de troca entre aqueles que, enquanto representantes do povo, deveriam primar pelo interesse público.

⁶ O projeto Donos da Mídia revela que, apesar de a Constituição da República proibir, em seu artigo 54, incisos I e II que os deputados e senadores firmem ou mantenham contrato com concessionárias de serviço público (dentre os quais, o serviço televisivo), cerca de 271 políticos (senadores, deputados federais, deputados estaduais e prefeitos), são sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação. Em face dessa realidade, o Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação, o Coletivo Brasil de Comunicação Social e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação lançaram, em 2014, a campanha *Fora Coronéis da Mídia*, que visa denunciar e combater essa prática inconstitucional. Mais informações sobre a campanha em: <http://www.foracoroneisdamidia.com/>.

Na prática, as discussões travadas durante o processo de redemocratização resultaram na confirmação dos privilégios dos detentores da mídia eletrônica. A dinâmica de trabalho promovida na elaboração da Constituição da República de 1988 consistia na criação de comissões e subcomissões temáticas, cujas decisões eram enviadas ao grupo encarregado da sistematização para, então, serem votadas no Plenário. A comissão que tratava sobre a Comunicação Social era composta, não coincidentemente, por constituintes indicados pelos empresários da grande mídia, responsáveis por guiar as discussões a resultados favoráveis a seus mandantes (GUARESCHI, 2013, p. 45).

Os vínculos promíscuos mantidos entre o empresariado dos meios de comunicação social e os integrantes da Assembleia Constituinte reverberaram no texto da Constituição de 1988. Ainda que avançado em alguns aspectos, principalmente no que diz respeito à proibição da censura e aos princípios norteadores da produção e da programação radiodifusora, o Capítulo constitucional relativo à Comunicação Social possui dispositivos que sustentam previsões internamente contraditórias e incompatíveis com os novos ditames inaugurados pelo Estado Democrático de Direito.

Por exemplo, ao mesmo tempo em que impossibilita que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio ou de oligopólio (artigo 220, §5º), a Carta Cidadã, além de não prever limites para a renovação das outorgas, também condiciona a "não renovação" da concessão ou permissão dos serviços à aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal (artigo 223, §2º). O cancelamento da concessão ou permissão antes do prazo estabelecido encontra-se vinculado a decisão judicial (artigo 223, §4º), enquanto a realização de novas outorgas somente produzirá efeitos após deliberação do Congresso (artigo 223, §4º).

O que o artigo 223, §2º faz senão transformar uma concessão temporária em perpétua? Condicionar o término (e não a continuidade) da concessão do serviço radiodifusor à aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, significa a renovação automática do contrato de concessão do serviço público. Na prática, a Constituição da República, ao mesmo tempo em que rechaça a existência de oligopólios e de monopólios midiáticos, prevê dispositivos

que blindam uma realidade marcada pela concentração dos meios de comunicação social nas mãos de reduzidos setores empresariais, revelando uma verdadeira contradição de intenções presentes em um único Capítulo.

Esse excesso de liberdade e de privilégios concedido às concessionárias televisivas é ainda maximizado pela ausência de regulamentação dos artigos constitucionais que disciplinam o exercício da atividade radiodifusora. Desde a promulgação da Constituição da República de 1988, vários dispositivos relativos à livre expressão e aos próprios veículos de mídia ainda não receberam a devida atenção do Poder Legislativo, padecendo de leis específicas que os regulem e possibilitem sua efetivação.

Dentre estas normas, pode-se citar o artigo 220, §3º, inciso II, que prevê competir à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, o qual estabelece os princípios norteadores da produção e da programação radiodifusora, bem como da propaganda de produtos, de práticas e de serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Mais de duas décadas após a criação de tal norma, o Congresso Nacional ainda não elaborou a lei federal referenciada pelo mencionado artigo (o que demonstra não apenas uma postura negligente dos legisladores federais, como também uma falta de interesse do próprio Congresso Nacional em cumprir os ditames constitucionais). Os cidadãos e as famílias brasileiras permanecem desprovidos de meios legais, que não o Poder Judiciário, hábeis à defesa de programas e programações de rádio ou televisão inconstitucionais.

Outro dispositivo de essencial importância para a efetivação do direito à comunicação e consequente democratização midiática, diz respeito ao já mencionado artigo 220, §5º, o qual proíbe que os meios de comunicação social sejam, direta e indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio. A concentração da mídia nas mãos de poucos empreendedores do setor dá tons oligárquicos a um

serviço público que, exatamente por ser público, deveria ser guiado pelo princípio democrático, que pressupõe a participação popular na coisa pública.

No início deste século XXI, o quadro que se pinta em volta do serviço de radiodifusão de sons e imagens brasileiro reúne uma legislação oriunda da década de 1960 (o Código Brasileiro de Telecomunicações),⁷ elaborada e mantida (apesar dos 52 vetos lançados pelo Presidente João Goulart) para atender os interesses privados do empresariado do setor de comunicação, combinada a dispositivos constitucionais que, além de contraditórios entre si, permanecem, após mais de duas décadas da promulgação da Constituição da República, ainda carentes de regulamentação específica, o que, por sua vez, impossibilita sua aplicação prática.

Dessa realidade legislativa, marcada pelo anacronismo e pela desregulamentação, resultaram alguns efeitos para a estrutura e, em consequência, para o conteúdo transmitido pelo serviço de radiodifusão de sons e imagens. Em relação à primeira característica, essa tomou forma a partir da influência não apenas de uma legislação que, desde o início da década de 1960, tem-se mostrado excessivamente benéfica aos prestadores do serviço radiodifusor, como também por uma tendência neoliberal (formalizada pelo Consenso de Washington) que impulsionou o agigantamento de poucas empresas de comunicação e a concentração do serviço televisivo sob seu poder. É sobre essa realidade oligopólica que o tópico seguinte se debruçará.

1.2.2 A estrutura oligopólica

O serviço de radiodifusão de sons e imagens, tanto no Brasil como no mundo, é dominado por um oligopólio empresarial composto por poucos megagrupos midiáticos, alinhados ao projeto ideológico da globalização hegemônica.⁸ Para essa

⁷ A Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador (a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL) e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, revoga a Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações), salvo quanto a matéria penal não tratada naquela lei e quanto aos preceitos relativos à radiodifusão.

⁸ Conforme será visto posteriormente, a atividade midiática brasileira é dominada por cinco principais empresas (Globo, STB, Record, Band e Rede TV) que, juntas, controlam 92% da audiência televisiva nacional (MORAES, 2011, p. 42). No mesmo sentido, o mercado de mídia mundial sofre com o oligopólio de sete multinacionais (Disney, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom,

atual configuração, muito contribuíram as desregulações de cunho neoliberal propostas a partir do final da década de 1980 pelo Consenso de Washington, cujas recomendações resultaram na presente forma organizacional das indústrias de informação, dominadas por conglomerados de caráter transnacional.

O Consenso de Washington impulsionou à escala global os fundamentos de sustentação do neoliberalismo e da globalização neoliberal, que são: a privatização, a mercantilização, e a liberalização (SANTOS, B., 2008, p. 405). Impostas aos países periféricos e semiperiféricos enquanto condições para a renegociação da dívida externa, as políticas de "ajustamento estrutural" e de "estabilização macroeconômica" cobrem um enorme campo de intervenção econômica, provocando turbulência nas esferas social, legal e institucional. Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 38) cita algumas dessas exigências:

a liberalização dos mercados; a privatização das indústrias e serviços; a desactivação das agências regulatórias e de licenciamento; a desregulação dos mercados de trabalho e a "flexibilização" da relação salarial; a redução e a privatização, pelo menos parcial, dos serviços de bem estar social; uma menor preocupação com temas ambientais; as reformas educacionais dirigidas para a formação profissional mais do que para a construção da cidadania.

O sociólogo lusitano traduz, em poucas palavras, a tendência geral neoliberal implantada pelo Consenso de Washington, que consiste em substituir até o máximo possível o princípio do Estado pelo princípio do mercado, implicando pressões sobre os países periféricos e semiperiféricos no sentido de adotarem ou se adaptarem às transformações jurídicas e institucionais que estão ocorrendo no centro do sistema mundial (SANTOS, B., 2011, p. 39).

No campo midiático, tal modelo se manifesta por meio de reivindicações voltadas à desregulamentação da mídia comercial e dos mercados de comunicação.⁹ O capitalismo neoliberal exige que a comunicação, assim como todas as demais atividades comercializáveis, obedeça o dinamismo e as oscilações do mercado, o

Vivendi e Bertelsmann) cuja influência se impõe sobre todos os continentes do globo (MCCHESENEY, 2003, p. 221).

⁹ No Brasil, essa exigência restou muito bem atendida após a promulgação da Constituição da República de 1988, tendo em vista a ausência de regulamentação dos dispositivos que dizem respeito à proibição de que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio ou oligopólio (artigo 220, §5º), o que significa, na prática, a inviabilidade de sua efetivação.

que, na prática, significa submetê-la ao controle daqueles que podem investir pesadamente neste ramo, a ponto de neutralizar a concorrência e formatar um mercado controlado por um seleto número de empreendedores, as megaempresas do setor midiático (MCCHESENEY, 2003, p. 218).

Até as décadas de 1980 e 1990, os sistemas de mídia nacional eram exemplificados pelas indústrias domésticas do rádio, da televisão e dos jornais (MCCHESENEY, 2003, p. 219). Os veículos de comunicação transmitiam informações a partir de núcleos diversificados, pertencentes a proprietários diferentes e, portanto, com perspectivas editoriais variadas. Com a globalização neoliberal, essa realidade comunicacional mudou drasticamente. Hoje, a mídia global está nas mãos de duas dezenas de conglomerados, com receitas entre US\$ 5 bilhões e US\$ 35 bilhões (MORAES, 2003, p. 198).

O mercado de mídia global é dominado por sete multinacionais, Disney, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi e Bertelsmann, todas com as mesmas pretensões: estar em toda a parte, a qualquer tempo, exercendo domínio sobre os mais diversos ramos das telecomunicações (MCCHESENEY, 2003, p. 221). Dênis de Moraes (2003, p. 198) afirma que essa restrita quantidade de grupos empresariais veicula dois terços das informações e conteúdos culturais disponíveis no planeta, entrelaçando

a propriedade de estúdios, produtoras, distribuidoras e exibidoras de filmes, gravadoras de discos, editoras, parques de diversões, de TVs abertas e pagas, emissoras de rádio, revistas, jornais, serviços *online*, portais e provedores de Internet, vídeos, videogames, jogos, softwares, CD-ROMS, DVDs, equipes esportivas, megastores, agências de publicidade e marketing, telefonia celular, telecomunicações, transmissão de dados, agências de notícias e casas de espetáculos.

Juntas, essas sete empresas possuem os principais estúdios de cinema dos Estados Unidos; todas as redes de televisão norte-americanas, exceto uma; as poucas empresas que controlam 80 a 85% do mercado global de música; preponderam nas transmissões por satélite em todo o mundo; têm a totalidade ou a maioria dos canais de TV a cabo comerciais nos Estados Unidos e no resto do mundo e uma proporção significativa da TV aberta europeia (MCCHESENEY, 2003, p. 221).

Logo abaixo dessas potências mundiais da comunicação, encontra-se o "segundo escalão" do mercado midiático, composto por seis ou sete dezenas de empresas que se impõem nacional ou regionalmente ou que controlam nichos de mercado, como publicações administrativas ou sobre comércio. Desse ranking empresarial, fazem parte, no setor televisivo, a Globo do Brasil, a Televisa do México, a Clarín da Argentina e o Cisneros da Venezuela, compondo as 60 ou 70 maiores empresas de mídia do mundo (MCCHESENEY, 2003, p. 228).

No oligopólio midiático latino-americano, essas quatro empresas retêm 60% do faturamento total dos mercados e das audiências, assim distribuídos: o grupo Clarín controla 31% da circulação dos jornais, 40,5% da receita da TV aberta e 23,2% da TV paga; a Globo responde por 16,2% da mídia impressa, 56% da TV aberta e 44% da TV paga; Televisa e TV Azteca formam um duopólio, acumulando 69% e 31,37% da TV aberta. Em outros países latino-americanos, os índices de concentração da mídia também estão entre os maiores do mundo: no Chile, no Paraguai, na Bolívia e no Uruguai, apenas quatro grupos privados dominam, respectivamente, 95%, 92%, 86% e 85% do mercado (MORAES, 2011, p. 42).

No interior do Brasil, a situação oligopólica também não diverge. Seis empresas de mídia dominam o mercado de televisão brasileiro, cujo faturamento anual ultrapassa US\$ 3 bilhões. As seis principais empresas, unidas, controlam a esmagadora quantidade de 92% da audiência televisiva. Dos 2.385 veículos ligados a uma das 55 redes nacionais de rádio e televisão, 34%, ou seja, 934, possuem relação com as cinco maiores redes privadas de TV. Dentre eles, à Globo estão vinculados 340 veículos, entre canais de rádio, televisão, jornais e revistas; a seguir, vêm o SBT, com 194 emissoras afiliadas; Band, com 166; Record, com 150; e, por fim, a Rede TV, com 84 (MORAES, 2011, p. 42).

Apesar do grande número de polos difusores (mais de dois milhares), inexistente a diversidade de conteúdo esperada, pois os veículos ligados às redes nacionais precisam submeter sua programação às produções oriundas dos megagrupos midiáticos. Na prática, a atividade televisiva brasileira é gerada nacionalmente por poucos centros de poder, que homogeneízam o conteúdo transmitido em todo o país, desprestigiando a produção regional. Às emissoras locais cabe o papel de

meras retransmissoras do conteúdo das concessionárias nacionais, ocupando parte razoável dos intervalos e parte mínima da programação (RIBEIRO, 2004, p. 146).

Sob esses moldes, não se pode crer na imparcialidade comunicacional. Enquanto uma mercadoria, ou seja, apenas mais um ramo de investimento dos megagrupos empresariais, a última coisa que a notícia televisiva prestigiará será o interesse da coletividade. Seu objetivo principal será o de reproduzir a ordem do consumo e conservar as hegemonias constituídas (MORAES, 2013, p. 21). O antigo papel de contrapoder desempenhado pela mídia simplesmente inexistente na globalização hegemônica. No mundo contemporâneo, ela se torna apenas mais uma mercadoria a serviço do lucro e da manutenção do *status quo*.

A atual configuração dos veículos de mídia os coloca enquanto agentes empresariais com ações e interesses em todos os setores, desde multinacionais das telecomunicações que controlam os canais de divulgação da informação até grupos bancários imprescindíveis para o seu financiamento. Suas atividades são patrocinadas por grandes anunciantes, como as empresas de hidrocarbonetos, automobilísticas e magazines. Enquanto empresas patrocinadas pela própria iniciativa privada, esses meios de comunicação apoiarão aqueles que propuserem mais poder para o mercado e menos controle sobre suas atividades (SERRANO, 2013, p. 74).

Subordinada aos interesses do capital, a comunicação formata a realidade às perspectivas da globalização neoliberal, ocultando e deformando a ótica e as ações subalternas e insurgentes. Através das telas dos televisores, os conglomerados midiáticos transmitem a todo um país os fatos, as informações e as notícias alinhados às concepções hegemônicas. Sob a ingerência do capital privado, a liberdade de imprensa sutilmente se transfigura em liberdade de expressão empresarial, fazendo do conteúdo midiático, supostamente imparcial, vitrine de venda das mercadorias do Norte global e propaganda ideológica da política neoliberal.

As organizações de mídia projetam-se, a um só tempo, como agentes discursivos, com uma proposta de coesão ideológica em torno da globalização, e como agentes

econômicos proeminentes nos mercados mundiais, vendendo os próprios produtos e intensificando a visibilidade de seus anunciantes (MORAES, 2003, p. 191). O molde oligopólico limita a elaboração dessa atividade tão importante para o imaginário social a pouquíssimos centros de controle, que utilizam dessa tecnologia para celebrar os pilares do sistema capitalista: a supremacia dos apelos consumistas, o individualismo e a competição (MORAES, 2013, p. 20).

O pluralismo que deveria fazer parte do conteúdo veiculado pelos serviços de radiodifusão de sons e imagens dá lugar a uma programação pautada pelas condicionantes mercadológicas impostas pelos patrocinadores das emissoras de televisão. O interesse público, idealizado como vetor orientador das outorgatárias, é simplesmente ignorado em prol de uma lógica neoliberal que prestigia os grupos proprietários e os anunciantes, cujos interesses são postos acima dos próprios anseios sociais.

Essa postura, por sua vez, silencia diversos setores da sociedade, principalmente aqueles de caráter não hegemônico. As vozes críticas, como, por exemplo, as de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais, ambientalistas, dentre outras, são ocultadas pelos grandes setores midiáticos, que não podem correr o risco de prejudicar o nome e a imagem daqueles que são responsáveis pela exequibilidade de suas atividades.

No que diz respeito à participação ativa dos cidadãos nos meios de comunicação social, essa se encontra igualmente prejudicada. Renato Janine Ribeiro (2004, p. 159) defende que a TV brasileira cumpre um papel “demótico”, e não democrático. O étimo “cracia”, que significa poder, é retirado do termo “democracia” para assim indicar que o “demos” (povo) não desempenha a função de quem tenha ou possa ter poder, mas o de quem é objeto e alvo do poder.

Sob a atual estrutura dos meios de comunicação, marcada por características eminentemente empresariais, a população não tem vez (nem voz) no processo de escolha dos fatos e notícias a serem veiculados pela mídia. As emissoras sequer cogitam tornar o povo autor da programação televisiva ou de seu destino político,

seja como quem elabora ou como quem autoriza a transmissão do conteúdo comunicacional produzido (RIBEIRO, 2004, p. 160).

Essa estrutura marcadamente oligopólica, concentrada sob o poder de pouquíssimos grupos empresariais alinhados à globalização hegemônica e à lógica neoliberal, que manuseiam a comunicação como apenas mais um dos diversos bens passíveis de comercialização, influencia e direciona o conteúdo transmitido pelas emissoras televisivas. Em consequência, tem-se uma programação fortemente marcada pelas mercadorias produzidos pela indústria cultural, ramo produtivo de pretensões essencialmente consumistas, objeto de análise do tópico subsequente.

1.2.3 O conteúdo mercadológico

O termo "indústria cultural" foi cunhado em 1947 por teóricos da Escola de Frankfurt, Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, e descreve um dos mais importantes pilares de sustentação do capitalismo: a situação da arte na sociedade capitalista moderna. Sistema proveniente dos países industriais liberais, a indústria cultural inicia sua trajetória a partir da segunda metade do século XIX, em uma sociedade de consumo marcada pela economia de mercado (COELHO, 2003, p. 10). Trata-se de uma atividade econômica cujas bases assentam-se na produção industrial de uma cultura voltada ao consumo de massa (DUARTE, 2007, p. 50).

À época de construção do espírito capitalista (período que abrange do século XV ao século XIX), a sociedade caracterizava-se pela crescente mobilidade pessoal, pela rápida acumulação de capital, e por uma expansão intensiva pela produção de bens e pela exploração, colonização e imperialismo. A sociedade do *laissez-faire* é a sociedade do homem-poupança, que só gasta o mínimo necessário para chegar ao próximo instante presente. Este homem aprende a se conter, a economizar meios e energias para a realização da meta favorecida: a segurança individual (LIMA, 1982, p. 46).

Consolidada a economia de mercado, o homem-poupança é substituído pelo homem-consumidor. O consumidor, em relação ao pequeno-burguês do passado, sempre freado por preocupações de viés econômico, moral e religioso, é um ser libidinoso. O dinheiro deixa de ser poupado, investido, para atender aos desejos daquele que o detém (MORIN, 1987, p. 174). A sociedade de consumo, enriquecida pela intensa acumulação de capital, oferece melhor padrão de vida para as massas, o que garante seu acesso generalizado ao mercado (LIMA, 1982, p. 52).

Robert Merton e Paul Lazarsfeld (1982, p. 109) dispõem que as mudanças sociais atribuídas aos "movimentos de reforma" (redução das 60 horas de trabalho semanal para 40 horas; eliminação gradual do trabalho infantil; universalização da educação gratuita) resultam em diversas modificações no cotidiano das classes média e baixa, que agora contam com mais tempo livre e maior acesso ao acervo cultural. Em complemento, as seguranças sociais, as garantias funcionárias, os seguros e as aposentadorias descarregaram o indivíduo da antiga preocupação de economizar (MORIN, 1987, p. 174).

Como é possível observar, a partir da segunda metade do século XIX, o homem-poupança é substituído pelo homem-consumidor que, a diferença daquele, ostenta duas conquistas: goza de tempo livre, longe do trabalho, e possui uma série de garantias sociais e previdenciárias que o possibilita trocar seu dinheiro por outros tipos de produtos que não aqueles voltado à mera subsistência. Simultaneamente, os primeiros meios de comunicação de massa começam a se popularizar. É nesse contexto, marcado por diversas mudanças no comportamento social e pelo desenvolvimento tecnológico e popularização dos veículos de mídia que a indústria cultural emerge.

Como qualquer outro tipo de indústria, a indústria cultural também fabrica bens, mas os bens por ela fabricados diferenciam-se dos demais: ela produz cultura, uma cultura industrial, também denominada cultura de massa. Há, basicamente, três classificações para as formas de expressão cultural, sendo elas a cultura erudita, a cultura popular e a cultura de massa. A cultura erudita é aquela produzida pela elite dominante, destinada a um seleto número de indivíduos. Já a cultura popular nasce

espontaneamente do povo, compondo-se por um conjunto de práticas populares daqueles localizados na base da pirâmide social (SCORSIM, 2009, p. 34).

Diferentemente das culturas erudita e popular - autênticas formas de manifestação que emergem naturalmente de determinados segmentos sociais - a cultura de massa não possui raízes, mas uma implantação técnico-burocrática (MORIN, 1987, p. 64). Ela é produzida segundo as normas de fabricação industrial; propaga-se pelas técnicas de difusão maciça, destinando-se à massa social, isto é, a um aglomerado gigantesco de indivíduos compreendidos aquém e além das estruturas internas da sociedade (MORIN, 1987, p. 14).

Theodor W. Adorno (1985, p. 113) já dizia que a ideologia da indústria cultural é o negócio. E a cultura de massa, enquanto produto daquela, atua voltada à satisfação dos interesses do capital. Por tal razão, essa cultura cria desejos; desejos esses que, repetidos à exaustão, tornam-se necessidades; necessidades supostamente supriáveis pela aquisição onerosa dos bens e serviços ofertados no mercado. Nesse sentido, a cultura de massa, visando fomentar o consumo e reforçar as normas sociais, fabrica um conteúdo padronizado, que afirma o individualismo, prioriza o entretenimento e promove o conformismo (COELHO, 2003, p. 24).

O conteúdo da cultura de massa - materializado por alguns símbolos, dentre os quais o som emitido pelas rádios, os filmes exibidos nas salas de cinema, a programação transmitida pela televisão e as ilustrações estampadas nas páginas das revistas -, antes de chegar ao público, sofre um processo de padronização. Isso significa que o produto cultural final deve atender aos interesses do capital. Por essa razão, a ideia criadora é submetida a critérios de avaliação circunscritos ao seu potencial de rentabilidade: quanto maior o estímulo ao consumo - ainda que indireto ou dissimulado - melhor para a indústria cultural.

Os conglomerados que integram esse sistema - típicos da fase monopolista do capitalismo - conquistam e prendem por altos salários profissionais talentosos, munidos de uma criatividade capaz de atrair pessoas das mais diversas predileções. Esse talento, todavia, só pode se expressar até os limites conciliáveis com os padrões estabelecidos pela indústria cultural (COELHO, 2003, p. 32). Edgar Morin

(1987, p. 25) afirma que na cultura de massa o "poder cultural" - aquele do autor da canção, do projeto de filme, da ideia radiofônica - encontra-se imprensado entre o poder burocrático e o poder técnico.

A diversidade característica da espécie humana é posta de lado em prol de um tipo ideal de homem e de mulher, sempre jovens, belos e sedutores. A indústria cultural cria padrões de beleza, bem-estar, juventude e amor, que, em conjunto, prometem ao indivíduo conquistar o mais cobiçado de todos os bens: a felicidade. Logo após a exposição do estereótipo de vida desejável, um espaço estratégico é reservado para que a publicidade ofereça os bens e serviços (supostamente) aptos a sua aquisição (MORIN, 1987, p. 104).

Salienta-se que, na cultura de massa, o estímulo à busca dessas satisfações é direcionado à subjetividade do indivíduo privado. O sistema industrial contribui para enfraquecer todos os corpos intermediários, desde a família até a classe social, constituindo um acúmulo de individualidades: a massa (MORIN, 1987, p. 174). O novo modelo de identificação é o indivíduo em busca de sua autorrealização, pelo amor, o bem-estar, a vida privada; "é o homem e a mulher que não querem envelhecer, que querem ficar sempre jovens para sempre se amarem e sempre desfrutarem do presente" (MORIN, 1987, p. 152).

Além do conteúdo padronizado e individualista, a cultura industrial também prioriza a difusão de um entretenimento produzido para preencher as horas vagas. A conquista de mais tempo livre e de acesso ao acervo cultural poderia incentivar as pessoas a se valerem da importante herança cultural de nossa sociedade para, talvez, frequentar uma universidade (MERTON; LAZARSELD, 1982, p.110). O aflorar do pensamento crítico não se harmoniza com os interesses da indústria cultural, pois esta é contrária às filosofias da inquietude e do ascetismo (MORIN, 1987, p. 162). Por essa razão, ouvir o rádio ou assistir a um filme deve parecer mais atrativo do que questionar a ordem posta.

Na cultura de massa, a arte, em todas as suas formas de manifestação, torna-se também uma mercadoria. Deixa de ser artisticamente criada para ser industrialmente produzida, conforme a moldura padrão estabelecida pelo sistema. Seu viés

questionador do *status quo* desaparece, tornando-se apenas mais um meio de reprodução da lógica do capital. A única "arte" difundida pela cultura de massa é aquela que serve aos propósitos de reforçar os estereótipos de beleza, amor, bem-estar e de juventude, provocando no espectador o desejo pelo consumo.

Salienta-se que o grande volume de conteúdo e a rapidez com que estes são repassados pela cultura de massa inibe o raciocínio do espectador, limitado a uma postura passiva perante os meios de comunicação. Jesús Martín-Barbero (2009, p. 74) explica que, para seguir o argumento do filme, o espectador deve ir tão rápido que não pode pensar, e como tudo já está dado nas imagens, a película não deixa à fantasia do espectador dimensão alguma na qual possa mover-se por sua própria conta. Os produtos são feitos de tal forma que proíbem a atividade intelectual daqueles que os assistem.

O suposto diálogo travado entre a cultura de massa e o espectador é o produto de uma interação entre a produção e o consumo. Esse diálogo, por seu turno, revela-se desigual, pois, enquanto a produção tem a oportunidade de se expressar livremente ao público, este não pode responder àquela (MORIN, 1987, p. 46). Inexiste efetiva interação entre o consumidor e o veículo midiático, mas apenas o repasse unilateral de informações pelos profissionais da indústria cultural. Notícias prejudiciais ao sistema capitalista são omitidas pela mídia; questões que estimulem o pensar crítico também são evitadas. Explica-se: como os veículos de comunicação são sustentados pelos interesses das corporações que se engrenam no sistema capitalista, interessa-lhes contribuir para a manutenção da lógica de mercado (MERTON; LAZARSELD, 1982, p.116).

Desde seu advento, a indústria cultural impôs-se sobre diversos meios de comunicação de massa. O romance-folhetim, cuja popularização deu-se a partir da década de 1930, foi um dos primeiros instrumentos de difusão da cultura industrial. Para agradar com um único produto o maior número de consumidores possível, trazia um gênero romanesco híbrido, que mesclava temáticas e personagens da corrente popular com a corrente burguesa. Com o passar do século e o desenvolver da tecnologia das comunicações, criou-se o rádio e, posteriormente, o cinema. No

entanto, com a televisão, a indústria cultural encontrou o veículo ideal à intensificação de seus efeitos sobre a sociedade.

Tal afirmação se fundamenta por dois fatores principais: primeiro, pela tecnologia utilizada pela televisão, que consegue conciliar, em um só meio, som e imagens em movimento, correspondendo ao veículo de massa que melhor retrata e simula a realidade vivida; segundo, pelo espaço de extremo privilégio ocupado pelo aparelho televisor que, há décadas, ornamenta a sala de estar e integra o cotidiano da família brasileira, trazendo para o ambiente privado as representações feitas pela mídia do espaço público.

Esses dois fatores serão foco de análise dos parágrafos seguintes, que também se prestarão a traçar uma síntese sobre a insurgência da cultura de massa sobre a programação televisiva, fortemente disseminada a partir do golpe militar de 1964.

O magnetismo provocado pela televisão advém, de instantâneo, pela tecnologia a ela envolta. A sincronização do som com imagens em movimento, anteriormente apreciável apenas nas salas de cinema, causava deslumbre aos primeiros telespectadores do aparelho televisivo, que, no Brasil, começou a ser comercializado na década de 1950. *Ciro Marcondes Filho* (1988, p. 36) explica que as pessoas falavam com os apresentadores, achando que estavam sendo vistas, paravam de conversar a cada momento, hipnotizadas pela novidade tecnológica. O fascínio residia também no elo que o televisor proporcionava entre a realidade das pessoas e os mundos desconhecidos e inovadores por ela revelados.

A televisão abre caminho para dimensões de sonhos e de fantasias, suspendendo o indivíduo da materialidade do dia a dia - recheado de problemas, de trabalho, de dívidas, de reclamações. Suas aflições concretas são brevemente apaziguadas por experiências abstratas, sentidas através da tela da "caixa mágica" (*MARCONDES FILHO*, 1988, p. 42). A TV nada exige do telespectador, que pode, enfim, aproveitar algumas horas de ócio para, no dia seguinte, empregar suas forças em um labor produtivo. O espetáculo transmitido pela TV é procurado por aqueles que querem escapar ao processo de trabalho mecanizado, para se colocar novamente em condições de enfrentá-lo (*ADORNO; HORKHEIMER*, 1985, p. 113).

Em um país de maioria analfabeta, a televisão exerce especial atração. Veicular uma notícia em imagens, já narrada por profissionais especialistas no assunto, conforta aquele telespectador que não se vê em condições de procurar informações por outras vias. Passa-se a ideia de que tudo já está dado, exatamente da forma como ocorreu. A realidade é substituída por imagens transmitidas na tela da TV, que apresenta-se como um elo imparcial entre o indivíduo e o mundo. O telespectador, muitas vezes incapaz de fazer uma análise crítica sobre o fato exposto, o aceita como mostrado. E, ainda que tentasse questioná-lo, é interrompido pelo próximo acontecimento, sobreposto àquele, que em segundos se torna passado.

Marilena Chaui (2004, p. 11) dispõe que a violência da televisão não se encontra nos assuntos ou conteúdos por ela veiculados, mas sim em sua pretensão de substituir o real pelas imagens transmitidas - ocultando a si mesma como meio de difusão - e, sobretudo, em oferecer um suposto gozo imediato, impedindo a realização do pensamento, isto é, a dúvida, a reflexão, a crítica e o diálogo. Segundo a filósofa, "seduzido, o espectador é arrastado pela transparência do que lhe é enviado e não se dá conta de que mantém uma relação determinada com o veículo, mas acredita relacionar-se diretamente com o mundo".

O telespectador não percebe que as notícias transmitidas pela televisão são resultado de uma produção elaborada com o intuito de atender os interesses políticos e econômicos das emissoras e de seus anunciantes. Pierre Bourdieu (1997, p. 19) dá a isso o nome de "censura invisível", que resulta na perda de autonomia jornalística, na medida em que tudo é imposto: o assunto, as condições de comunicação e o limite de tempo passível de utilização. A TV não funciona como um singelo canal pelo qual imagens inalteradas do mundo são reveladas ao telespectador, pois, antes que as informações cheguem ao aparelho receptor, são submetidas a um processo de edição, que mostra à sociedade a versão dos fatos que interessa à emissora.

As características acima - o fascínio exercido pela tecnologia televisiva, combinado a suposta imparcialidade das notícias transmitidas pela programação - fazem do espaço televisivo o local ideal à manifestação da indústria cultural. Por meio da tecnologia televisiva, a cultura de massa pode não apenas se expressar em todas as

suas características - mormente no que tange à difusão de uma arte industrialmente produzida, padronizada, voltada ao incentivo do consumo e à passividade do telespectador - como também potencializar seus efeitos sobre o telespectador, levado a crer na veracidade das imagens transmitidas.

No Brasil, o início da atividade televisiva data de 18 de setembro de 1950, quando a primeira emissora de televisão nacional, a TV Tupi de São Paulo, dá início a sua transmissão. Àquela época, a TV brasileira assimilava-se a um rádio com imagens. Seu quadro técnico e artístico era quase todo composto por profissionais oriundos da radiodifusão sonora, de outra linguagem comunicativa, mais preocupados com o áudio do que com o visual (LIMA, 2007, p. 43). Na caixa mágica de meados do século XX, de "mágico" só o ineditismo do som combinado às imagens em movimento.

Ao final da década de 1950, alcançada alguma maturidade, o potencial tecnológico da televisão passa a ser melhor aproveitado. Produções adequadas à linguagem da TV começam a se popularizar entre os telespectadores. Exemplos não faltam. O *Cruzeiro Musical* (TV Rio), em prestígio ao regionalismo nacional, mostrava diversas cidades brasileiras aos telespectadores, fazendo "o gaúcho conhecer melhor o amazonense, o paulista encontrar o nordestino" (LIMA, 2007, p. 32). O programa de entrevistas *Preto no Branco* (TV Rio), com perguntas curtas e diretas, focava-se no que os entrevistados tinham a dizer, e não nos entrevistadores, como acontece atualmente (LIMA, 2007, p. 38).

Estreado em 1962, o *Jornal de Vanguarda* (TV Excelsior) revolucionou a linguagem e o espírito do telejornalismo. Fernando Barbosa Lima (2007, p. 61) descreve-o como um "show de inteligência, criatividade e da melhor informação". Chegou a ganhar o prêmio *Ondas*, em Madri, disputando a final com o jornal da BBC. O professor Marshall McLuhan, importante teórico canadense da comunicação, em visita ao Brasil no ano de 1963, gravou uma edição do noticiário para mostrá-lo aos seus alunos como exemplo de criatividade jornalística (LIMA, 2007, p. 62).

Conforme se vê, a televisão aberta das décadas de 1950 e 1960 contava com programas preocupados em expor a diversidade regional do Brasil (para além do

eixo Rio/São Paulo); em transmitir fatos e notícias ao telespectador de maneira questionadora e reflexiva e não meramente informativa; e em realizar entrevistas de qualidade, focadas no entrevistado, e não no entrevistador. A falta de recursos e de estrutura dos pioneiros da TV brasileira era compensada pelas atrações criativas, dinâmicas e inteligentes.

Certamente, traços da indústria cultural já se mostravam na programação, afinal, o patrocínio era realizado por empresas (que, inclusive, estampavam seus nomes nas atrações, a exemplo do *Repórter Esso* e do *Big Lar Show*) interessadas em garantir o anúncio de seus produtos nas telas da TV. No entanto, apesar desse caráter mercadológico (presente na maioria dos meios de comunicação social), a televisão brasileira também prestigiava as qualidades das culturas popular e erudita.

Instaurado o golpe militar, tal realidade começa a mudar. As telecomunicações transformam-se em instrumento de segurança nacional e integração territorial, postas a serviço da sustentação ideológica do regime (AMARAL, 1994, p. 135). A partir desse momento, como já visto, inicia-se uma rede de relações promíscuas protagonizadas entre o Governo Federal e as concessionárias de radiodifusão que, em troca de uma série de benefícios concedidos pelos ocupantes do Poder Executivo, direcionam sua programação ao enaltecimento do regime e encobrimento de eventuais notícias inconvenientes ao sistema ditatorial.

É com o regime militar, então, que a indústria cultural presente no Brasil toma fôlego, período a partir do qual a conjunção de diversos fatores propiciou a emergência dessa importante engrenagem do sistema capitalista. A industrialização, o processo monopolista de acumulação do capital, a urbanização, a redistribuição de renda e o crescimento da classe média foram fatores cruciais para a construção de um cenário propenso à massificação daqueles que se tornariam os principais meios de difusão da cultura industrial, em especial, a televisão (LANER, 2001, p. 103).

A partir da década de 1960, a televisão torna-se o suporte dos discursos que identificam o Brasil para o Brasil. Sem a televisão, a integração nacional pretendida pelo regime militar jamais teria se cumprido (BUCCI, 2004, p. 32). A criação da Embratel e da Zona Franca de Manaus foram cruciais à popularização da TV:

enquanto a empresa de telecomunicações possibilitou à televisão cobrir mais de 90% do território nacional, o parque industrial lançou milhares de aparelhos no comércio, incentivando sua venda em suaves prestações (LIMA, 2007, p. 77).

O alastramento da televisão comercial no Brasil durante os anos de 1970, ao mesmo tempo em que ajudou a erradicar rapidamente a mentalidade agrária dominante na maior parte das regiões, também forçou a uniformização dos espectadores, tornando-os consumidores da cultura industrial ofertada pelos programas de TV. A censura instaurada pelo AI-5, ao final de 1968, além de suprimir a produção local, criou uma reserva de mercado destinada à produção cultural procedente de poucos centros urbanos (Rio de Janeiro e São Paulo) bem como dos Estados Unidos (FRANCO, 2008, p. 122). Impulsionada pela globalização e pelo capitalismo monopolista, a cultura de massa encontra, no Brasil, condições ideais para seu enraizamento.

No espaço televisivo, a cultura de massa é hegemônica. E isso se revela em vários aspectos. Em primeiro lugar, os gêneros televisivos que estruturam a programação são facilmente identificados pelo público, e seguem um padrão muito bem delimitado. Nos canais abertos, prioriza-se a transmissão de telejornais, telenovelas, programas esportivos, programas de entretenimento e de variedades. Documentários reflexivos e debates questionadores são evitados. As emissoras dedicam-se à produção de um conteúdo que não estimule o espectador à reflexão, preferindo mantê-lo distraído por horas com atrações voltadas ao divertimento vazio.

As histórias contadas diariamente pelas telenovelas também seguem um padrão bem definido, assemelhando-se, inclusive, aos romances em folhetim da década de 1930, que misturavam o melodrama da cultura popular com o psicologismo da cultura burguesa. As tramas, desenroladas em metrópoles nacionais, enaltecem todas as qualidades mais caras à cultura de massa: a afirmação da individualidade privada, o amor romântico (heteroafetivo), a beleza do casal protagonista (dentro dos moldes caucasianos), a juventude e o bem-estar (esses últimos, em especial, alcançáveis pelo consumo dos produtos ofertados durante os intervalos comerciais). O objetivo final da existência humana, a felicidade, é prometida àqueles que se empenham em reproduzir os estereótipos acima listados.

Interessante observar que, apesar da pluralidade étnica e a miscigenação presentes no povo brasileiro, a televisão, de encontro a essa realidade, dá destaque, em todos os gêneros da programação, aos caucasianos. Os indivíduos negros (cerca de 50% do total da população brasileira) não têm vez nas telas da TV. Sandra Almada (2012, p. 26) afirma que os atores afrodescendentes estiveram ausentes de um terço das telenovelas produzidas desde 1963 e, nos outros dois terços, nunca ultrapassaram a 10% do elenco escalado. Por meio da ocultação do povo negro e pardo, a diversidade étnico-racial do Brasil é incessantemente negada pela programação televisiva.

No mesmo sentido, o regionalismo brasileiro padece de um profundo silenciamento. Os telejornais e as telenovelas priorizam a exposição do cotidiano vivido nas metrópoles nacionais, isso quando não concedem espaço às realidades além-mar (com destaque aos países do Norte), em total negligência às regiões interioranas, normalmente descritas como "atrasadas" ou "exóticas". Em análise, Renato Franco (2008, p. 122) dispõe que a televisão tornou próximo o distante e distante o que é próximo, oferecendo ao usuário a sensação ilusória de que integra a comunidade mundial enquanto, de fato, distancia-se dos acontecimentos próximos a si, nos quais poderia interferir.

É possível, também, evidenciar o conteúdo de viés fortemente mercadológico transmitido pela televisão a partir de alguns princípios norteadores da produção e da programação radiodifusoras previstos no artigo 221 da Constituição da República, e que, em seu inciso I, prescreve que o conteúdo televisivo deverá dar preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas. De alguma forma, todas essas diretrizes constitucionais, quando atendidas, são convertidas aos interesses privados das emissoras.

Por exemplo, a educação, quando transmitida, se ajoelha ao viés utilitarista, limitando-se a conteúdos técnicos e profissionalizantes, voltados a desenvolver no telespectador aquilo que é exigido pelo mercado de trabalho. Em proveito do pragmatismo mercadológico, o cunho reflexivo e crítico da educação é simplesmente posto de lado pelas emissoras. A TV dá ao "educando televisivo" os instrumentos para se inserir na ordem capitalista, jamais para questioná-la.

Da mesma forma, a arte e a cultura são aquelas produzidas pelo próprio capital, mais precisamente, pela indústria cultural. As manifestações artísticas transmitidas não são as que acusam e resistem ao sistema hegemônico, mas sim que o reafirmam e enaltecem. Da mesma forma, a cultura não é a popular, tampouco a erudita, legítimas formas de manifestação social, mas sim a cultura de massa, estrategicamente elaborada e industrialmente produzida para o consumo massivo.

A atividade informativa também se curva ao capital. Notícias inconvenientes aos interesses mercadológicos (como a severa degradação ambiental resultante da irresponsável utilização dos recursos naturais e a exploração de trabalhadores submetidos a condições análogas a de escravos por multinacionais), principalmente quando vinculadas aos seus patrocinadores, são negligenciadas pelas emissoras de TV. Manifestações de resistência ou denúncias ao modelo imposto, quando não ignoradas, são deformadas pelos noticiários diários.

Nas mãos das concessionárias privadas, a radiodifusão de sons e imagens se torna um instrumento a serviço do capital. O caráter público constitucionalmente atribuído à televisão sucumbe perante os interesses privados das emissoras de TV e de seus patrocinadores. Seu papel educador, artístico, cultural e informativo é moldado não ao interesse coletivo, mas sim à lógica capitalista. Em consequência, nega-se ao cidadão a possibilidade de entrar em contato com visões plurais, óticas não hegemônicas, perspectivas desalinhadas à ordem estabelecida.

Pelas considerações acima traçadas, percebe-se que a cultura de massa ilude o espectador em inúmeros sentidos. Usufruindo do fascínio provocado pelos artifícios tecnológicos do aparelho televisivo, a indústria cultural difunde um conteúdo padronizado que estimula o consumo por meio da proposição de um ideal imaginário de felicidade, dito alcançável pela aquisição de bens e serviços.

Por outro lado, oculta e desvaloriza realidades avessas às suas proposições, em constante reafirmação da estrutura social posta. Esse conteúdo impera nas emissoras de TV exatamente por estarem submetidas à estrutura oligopólica e alinhadas à ideologia neoliberal, realidade esta possibilitada pela cumplicidade de

uma legislação elaborada para atender os interesses privados daqueles que se autointitulam de "proprietários" dos meios de comunicação social.

2 A COMUNICAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

No capítulo anterior, observamos que a expressão e a imprensa foram declaradas enquanto liberdades com o advento do Estado Liberal de Direito, levando consigo qualidades do liberalismo burguês (as quais, o individualismo, o abstencionismo estatal e o caráter mercadológico), traços que também se fizeram presentes no documento que as internacionalizou enquanto direitos humanos, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

A formatação dessas normatividades enquanto liberdades individuais, e não direitos coletivos, acarretou em uma série de consequências para a comunicação pública e seus veículos de transmissão. Disponível aos investimentos da esfera privada, a expressão rapidamente deixou de ser uma liberdade humana para tornar-se mais um ramo de rentabilidade comercial, orientada com base nos interesses particulares dos detentores dos instrumentos de mídia.

O desenvolvimento desse fenômeno, resultou na existência de uma estrutura de comunicação social (em âmbito internacional, regional e local) de cunho fortemente oligopólico e mercadológico. No Brasil, por exemplo, o serviço televisivo restou fortemente orientado por essa perspectiva liberal, situação constatável a partir da legislação que o regulamenta, da estrutura distributiva da atividade, e do conteúdo transmitido pelas concessionárias.

Frente essa realidade midiática concentrada sob a direção de poucas empresas do ramo da indústria cultural, configuração oligopólica que incide em âmbito internacional, regional e local, coletivos sociais têm denunciado tal realidade e exigido a efetivação do direito à comunicação, normatividade que visa erigir o cidadão comum e suas coletividades ao papel de produtores e transmissores de conteúdo midiático.

Com o objetivo de esclarecer acerca dessa nova categoria jurídica e expor a perspectiva à luz da qual enxergamos suas características e potencialidades, partiremos para a análise do direito à comunicação a partir de três vertentes: a

dimensão contra-hegemônica interna ao direito à comunicação; a fundamentalidade do direito à comunicação; e a importância desta normatividade para o Estado Democrático de Direito brasileiro.

No primeiro tópico deste capítulo, o direito à comunicação será analisado enquanto um direito integrante de um modo contra-hegemônico de produção da globalização, qual seja o cosmopolitismo insurgente e subalterno, entendido por Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 439) como um conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão, a discriminação e a destruição produzidas pela globalização hegemônica.

Neste item inicial, o objetivo consiste em caracterizar o direito à comunicação como uma exigência fruto de lutas travadas contra a globalização neoliberal. Inserindo-se, portanto, numa pauta de reivindicações de matriz contra-hegemônica, tendente a conceder visibilidade às demandas e às ações promovidas por ou em benefício de classes sociais e grupos oprimidos. Sendo, portanto, um direito visceralmente ligado às lutas emancipatórias pela redistribuição e pelo reconhecimento.

Revela-se, igualmente, como uma manifestação contemporânea do que o sociólogo português chama de normatividades originárias que o colonialismo ocidental e a modernidade capitalista suprimiram do projeto arquitetônico dos direitos humanos. Descartados na qualidade de ruína, anacronismo, desvio ou vergonha, fazem parte das raízes rejeitadas da modernidade, às quais nunca foi conferida a oportunidade de florescer, permanecendo subterrâneas, clandestinas e invisíveis (SANTOS, B., 2008, p. 463).

Intitulados pelo sociólogo português como *ur-direitos*,¹⁰ trazem em si concepções que, por seu potencial emancipatório, desde sempre foram sufocadas pela modernidade ocidental e pelo capitalismo global. São eles o direito ao conhecimento; o direito de levar o capitalismo global a julgamento num tribunal

¹⁰ Discorrendo sobre a necessidade de elaboração de uma arquitetura intercultural e pós-imperial dos direitos humanos, Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 463) afirma que esta deve ir às raízes que a modernidade rejeitou, por fundarem o que ela considerou como algo extrínseco, o projeto colonial. Nessa nova arquitetura, devem constar o que o sociólogo denomina de *ur-direitos*, normatividades originárias que o colonialismo ocidental e a modernidade capitalista suprimiram, erigindo sobre suas ruínas a estrutura monumental dos direitos humanos fundamentais.

mundial; o direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade; o direito à autodeterminação democrática; e o direito à organização e à participação na criação de direitos (SANTOS, B., 2008, p. 464-469)

Dentre estes, o direito à comunicação apresenta especial ligação, em menor ou em maior grau, com o direito ao conhecimento, o direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade, e o direito à organização e a participação na criação de direitos. Tal normatividade nasce como herdeira desses três filhos bastardos da modernidade, e inspira-se em cada um deles para trazer à lume sua própria significação, sintetizada no que todos têm em comum: o anseio pela emancipação social.

No segundo tópico, tentar-se-á enquadrar o direito à comunicação enquanto um direito fundamental, mas a partir da perspectiva proposta por Joaquín Herrera Flores, cuja análise, inspirada pela Teoria Crítica, compreende os direitos humanos enquanto produções culturais, ou seja, enquanto processos voltados à consolidação de espaços de luta pela dignidade humana e à criação de dispositivos e de mecanismos que permitam a todos e a todas poder construir suas próprias histórias (FLORES, 2009, p. 109).

Mediante essa perspectiva e, seguindo a linha de pensamento estruturada pelo jusfilósofo espanhol, analisar-se-á os direitos humanos enquanto um produto cultural surgido em um contexto concreto e preciso de relações, no caso, a modernidade ocidental capitalista, mas cuja expansão pelo globo, apesar de todas as particularidades culturais existentes, se deu enquanto um instituto pretensamente universal, intrínseco à natureza humana, e, portanto, apenas reconhecível pelo Estado, e não conquistado por meio de embates e lutas.

No terceiro tópico, o direito à comunicação será estudado enquanto uma categoria conciliável aos princípios propugnados pelo Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição da República de 1988, o qual lança especial ênfase ao pluralismo e à participação social na coisa pública. Isso porque tal normatividade incentiva a participação do cidadão e das coletividades sociais nos serviços de

comunicação, na qualidade de produtores e difusores de conteúdo midiático, o que, por sua vez, exalta a transmissão das múltiplas realidades que compõem a nação brasileira.

2.1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO SOB O VIÉS CONTRA-HEGEMÔNICO DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

Escrever sobre o direito à comunicação exige um estudo simultâneo sobre o fenômeno da globalização. Elaborada a partir do final da década de 1960, essa normatividade se desenvolve paralelamente ao processo de globalização mundial, traduzida por Milton Santos como a internacionalização do mundo capitalista (2001, p. 23). Declarada como um fenômeno único, Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 438) argumenta que, na prática, a globalização compreende conjuntos diferenciados de relações sociais que, por sua vez, dão origem a diferentes fenômenos de globalização.

O sociólogo português afirma que não existe uma entidade única chamada globalização, mas sim globalizações. Haveria, portanto, quatro processos de globalização que dão origem a dois modos de produção de globalização. Seriam eles o localismo globalizado, o globalismo localizado, o cosmopolitismo subalterno e insurgente e o patrimônio comum da humanidade. Os dois primeiros processos, atuando em conjunto, constituiriam o primeiro modo de produção da globalização, o hegemônico, enquanto os dois últimos processos, unidos, formariam o segundo modo de produção, o contra-hegemônico (SANTOS, B., 2008, p. 438).

São conceitos formulados para além de uma análise exclusivamente voltada aos aspectos econômicos da globalização, lançando luz a perspectivas outras que não aquelas relacionadas à nova economia mundial (produção transnacional de bens e serviços e mercados financeiros). Esses dois modos de produção da globalização elaborados por Boaventura de Sousa Santos privilegiam as dimensões sociais, políticas e culturais do processo de mundialização, e analisam a posição e a função que os países do Norte (chamado de "desenvolvidos") e do Sul global (chamados de

"subdesenvolvidos" ou "em desenvolvimento") desempenham nessa nova dinâmica mundial.

O localismo globalizado é o processo pelo qual determinado fenômeno, entidade, condição ou conceito local é globalizado com sucesso. Nesse processo de produção da globalização o que se globaliza é o vencedor de uma luta pela apropriação ou valorização de recursos, pelo reconhecimento hegemônico de uma dada diferença cultural, racial, sexual, étnica, religiosa ou regional, ou pela imposição de uma determinada (des)ordem internacional. Essa vitória traduz-se na capacidade de ditar os termos da integração, da competição, da negociação, da inclusão e da exclusão (SANTOS, B., 2008, p. 438).

Mediante esse processo, um conjunto de particularidades oriundas de determinado local é globalmente disseminado aos demais países com tons de universalidade. Historicamente, o continente que sempre impôs as suas próprias concepções ao resto do globo foi a Europa. Isso se vê não apenas no disseminar de construções europeias e sua posterior "adoção" pelos demais países (como o sistema capitalista na esfera econômica, e a democracia representativa na esfera política), como também na "normalização" da etnia ariana, que deu um colorido "exótico" às outras manifestações da raça humana. Atualmente, o país que mais tem exercido influência sobre os demais, surgindo como potência global, é os Estados Unidos da América.

Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 77) afirma que isso pode ser identificado, por exemplo, na transformação da língua inglesa em língua franca, cuja propagação, enquanto língua global, implicou a localização de outras línguas potencialmente globais, notadamente a língua francesa. Já a globalização do sistema de estrelato de Hollywood contribuiu para a etnicização do sistema de estrelato do cinema hindu, capitaneado por Bollywood. No mesmo sentido, à medida que se globaliza o hambúrguer ou a pizza, localiza-se o bolo de bacalhau português ou a feijoada brasileira, no sentido em que serão cada vez mais vistos como particularismo típicos da sociedade portuguesa ou brasileira.

Nos meios de comunicação social, o localismo globalizado apresenta-se de maneira evidente. Em função das novas técnicas da informação, que conjugam a cibernética,

a informática e a eletrônica, tornou-se praticável, em todos os locais, a convergência dos momentos e a simultaneidade das ações (SANTOS, M., 2001, p. 25). Disso, resulta que a comunicação hegemônica, controlada por um pequeno número de conglomerados empresariais, consegue atingir nações inteiras, a um só tempo, com o mesmo conteúdo midiático. Através dos mais populares veículos (o rádio, o cinema e a televisão), os países do Norte transmitem ao globo uma concepção de mundo ocidentalizada, mas com ares de universalidade.

São nesses termos que uma das principais formas de localismo globalizado é transmitida pela mídia hegemônica e chega ao resto do mundo. Produzida segundo as normas de fabricação industrial e propagada pelas técnicas de difusão maciça, a cultura de massa, bem de consumo elaborado pela indústria cultural, possui um conteúdo homogeneizante, cuja mensagem, de fácil compreensão, apresenta ao espectador concepções ocidentais de felicidade, amor, beleza, juventude e bem-estar, como se aplicáveis a todas as culturas. Logo após a apresentação dos modelos ideais, são expostos os produtos e serviços ditos como de necessária aquisição para o alcance daqueles (MORIN, 1987, p. 104).

A mídia hegemônica, além de servir como vitrine para as mercadorias ocidentais, também é responsável pela transmissão de conteúdos que convém ao Norte global e pela ocultação daquilo que não interessa que seja de conhecimento público. Por intermédio de um jogo de luz e sombras, os instrumentos midiáticos dão visibilidade àquilo que convém à globalização neoliberal, e encobrem ou alteram os fatos, informações e notícias prejudiciais às concepções hegemônicas. Esse subterfúgio é, inclusive, aplicado contra os próprios movimentos sociais contra-hegemônicos, cuja luta se foca na denúncia e na resistência aos efeitos gerados pelos localismos globalizados.

A outra face deste modo de produção global seria o globalismo localizado, impacto específico das condições locais das práticas e imperativos transnacionais que emergem dos localismos globalizados. Para responder a esses imperativos transnacionais, as condições locais são desintegradas, marginalizadas, excluídas, desestruturadas e, eventualmente, reestruturadas sob a forma de inclusão subalterna (SANTOS, B., 2008, p. 438). O que se vê é a implantação de um

processo de contínua descaracterização das nações sobre as quais os imperativos transnacionais se impõem, tornando-as cada vez mais semelhantes e dependentes dos países do Norte global.

Para inserirem-se nessa mundialização, os países chamados "subdesenvolvidos" ou "em desenvolvimento" se submetem a um série de exigências provenientes das potências centrais, resultando na eliminação do comércio tradicional e da agricultura de subsistência como parte do "ajustamento estrutural"; na criação de enclaves de comércio ou zonas francas; no desflorestamento e destruição maciça dos recursos naturais para pagamento da dívida externa; no uso turístico de tesouros históricos, lugares ou cerimônias religiosas, artesanato e "reservas naturais" à disposição da indústria turística; e no desemprego provocado pela deslocalização das empresas (SANTOS, B., 2008, p. 438).

À interação desses dois processos em conjunto, dá-se o nome de globalização hegemônica, também denominada neoliberal ou globalização de cima para baixo, em suma, a versão mais recente do capitalismo e imperialismo globais. Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 438) esclarece que a divisão internacional da produção da globalização assume os seguintes padrões: os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão só a escolha entre várias alternativas de globalismos localizados.

Milton Santos (2001, p. 19) dá à globalização hegemônica o nome de globalização perversa. Destaca que, para grande parte da humanidade, a globalização impõe-se como uma fábrica de perversidades: o desemprego crescente torna-se crônico; a pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida; o salário médio tende a baixar; a fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes; a despeito dos progressos médicos e da informação, a mortalidade infantil permanece; a educação de qualidade é cada vez mais inacessível; alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos e a corrupção.

Essa perversidade sistêmica, na visão do geógrafo, tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as

ações hegemônicas. Esse viés comportamental é acirrado por medidas globalmente impostas pelo Consenso de Washington, dentre as quais a prevalência do princípio do mercado sobre o princípio do Estado; a financeirização da economia mundial; a total subordinação dos interesses do trabalho aos interesses do capital; o protagonismo incondicional das empresas multinacionais; e uma nova articulação entre a política e a economia em que os compromissos nacionais são eliminados e substituídos por compromissos com atores globais e com atores nacionais globalizados (SANTOS, B., 2002, p. 76).

O sistema-mundo pode ser identificado, então, como uma trama de globalismos localizados e localismos globalizados e das resistências que eles suscitam. Tais resistências constituem o segundo modo de produção de globalização, a globalização contra-hegemônica, também chamada de alternativa. É constituído por dois processos de globalização: o cosmopolitismo insurgente e subalterno e o patrimônio comum da humanidade (SANTOS, B., 2008, p. 439).

O primeiro processo, o cosmopolitismo insurgente e subalterno, consiste na resistência transnacionalmente organizada contra os localismos globalizados e os globalismos localizados. Trata-se de um conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão e a discriminação sociais e a destruição ambiental produzidas pela globalização neoliberal, recorrendo a articulações transnacionais tornadas possíveis pela revolução das tecnologias de informação e de comunicação (SANTOS, B., 2008, p. 439).

Refere-se à aspiração por parte dos grupos oprimidos de organizarem a sua resistência e consolidarem as suas coligações à mesma escala em que a opressão crescentemente ocorre, ou seja, à escala global. Esse processo inclui grupos sociais que são vítimas das mais diversas exclusões sociais (sexual, étnica, racial e religiosa), e caracteriza-se por ser uma emergência global resultante das articulações e coligações transnacionais entre lutas locais pela dignidade, inclusão social autônoma, autodeterminação, com o objetivo de maximizar seu potencial emancipatório (SANTOS, B., 2008, p. 440).

Algumas iniciativas que estão inseridas nesse modo de produção global contra-hegemônico são, por exemplo, os movimentos dos camponeses pelo acesso à terra e à propriedade desta ou contra os megaprojetos de desenvolvimento; movimentos urbanos pelo direito à moradia; movimentos econômicos populares; movimentos indígenas, para defender ou recuperar seus territórios históricos e os recursos naturais que neles foram descobertos; movimentos pela sustentabilidade ecológica; movimentos contra a privatização da água e dos serviços de bem-estar social (SANTOS, B., 2007, p. 36). Todos eles se voltam contra a lógica hegemônica, que visa fazer do Sul, além do reflexo do Norte global, uma fonte de mão de obra barata, de matéria-prima e de consumidores para seus produtos e serviços.

O outro processo de globalização contra-hegemônica, por sua vez, consiste na emergência de lutas transnacionais por valores, ou recursos que, pela sua natureza, são tão globais como o próprio planeta, sendo chamado de patrimônio cultural da humanidade. Trata-se de valores ou recursos que apenas fazem sentido enquanto reportados ao globo na sua totalidade: a sustentabilidade da vida humana na Terra, por exemplo, ou os temas ambientais da proteção da camada de ozônio, da preservação da Antártida, da biodiversidade ou dos fundos marinhos (SANTOS, B., 2008, p. 440).

Deste processo, participam todos aqueles movimentos e organizações sociais que enxergam a natureza não como uma fonte inesgotável de matéria-prima, mas sim como uma parte da sociabilidade e da vida humana. É composto por instituições insurgentes contra a lógica de produtividade capitalista, a qual utiliza os recursos naturais a sua exaustão em prol de um crescimento econômico desenfreado, que busca progresso, modernização e desenvolvimento infindáveis. Lutam, enfim, pela manutenção da biodiversidade, da fauna e da flora planetárias, e, portanto, pela própria sobrevivência humana.

Entendemos que, dentre os dois modos de produção global, o direito à comunicação está inserido na globalização contra-hegemônica e, mais especificamente, no cosmopolitismo insurgente e subalterno. Objetiva mitigar o impacto dos globalismos localizados nos países do Sul global, fazendo isso por meio da redistribuição de um bem limitado, o espectro radioelétrico, responsável pela exequibilidade do serviço de

radiodifusão de sons e imagens. Mediante a fragmentação das concessões televisivas, o direito à comunicação não apenas objetiva dar voz àqueles grupos silenciados, como também reduzir o poder dos monopólios midiáticos que se impõe sobre os mais variados Estados e nações do mundo.

Retirando inspiração do *ethos* redistributivo da globalização contra-hegemônica, o direito à comunicação propõe a redistribuição equitativa deste serviço público de forte papel simbólico. E o faz aspirando repartir equitativamente as concessões radiodifusoras entre atores sociais distintos, provenientes das esferas estatal, privada e também do terceiro setor, entendido como aquele segmento que não representa nem o Estado e nem o mercado, mas sim a coletividade social, composta por organizações que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais (SANTOS, B., 2008, p. 351).

É um fruto contemporâneo do que o sociólogo português chama de *ur*-direitos, entendidos como normatividades originárias que o colonialismo ocidental e a modernidade capitalista suprimiram do projeto arquitetônico dos direitos humanos fundamentais. Descartadas na qualidade de ruína, anacronismo, desvio ou vergonha, fazem parte das raízes rejeitadas da modernidade, às quais nunca foi conferida a oportunidade de florescer, permanecendo subterrâneas, clandestinas e invisíveis (SANTOS, B., 2008, p. 463).

Transportam em si concepções que, por seu potencial emancipatório, desde sempre foram sufocadas pela modernidade ocidental e pelo capitalismo global. São eles o direito ao conhecimento; o direito de levar o capitalismo global a julgamento num tribunal mundial; o direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade; o direito à autodeterminação democrática; e o direito à organização e à participação na criação de direitos. O direito à comunicação manifesta especial relação, em maior ou menor grau, com três deles.

O primeiro seria o direito ao conhecimento, cuja supressão foi responsável pelo epistemicídio massivo a partir do qual a modernidade Ocidental erigiu o seu

monumental conhecimento imperial. A reivindicação dessa normatividade implica necessariamente o direito a conhecimentos outros que não aqueles aprovados pela globalização hegemônica. O direito à comunicação visa revelar experiências, iniciativas e concepções que tenham sido suprimidas enquanto expressão de necessidades ou aspirações emancipatórias pelos instrumentos hegemônicos (SANTOS, B., 2008, p. 197).

Mediante a redistribuição dos canais televisivos, as organizações de lutas contra-hegemônicas poderão utilizar esse poderoso instrumento para transmitir ao público aquilo que a mídia oligopólica não permite que seja conhecido. Dar voz àqueles que sempre foram inaudíveis possibilita que o cosmopolitismo insurgente e subalterno seja levado ao conhecimento dos telespectadores; e agora, não mais sob o arbítrio das instituições hegemônicas, mas sim de acordo com os próprios protagonistas das lutas que se insurgem contra os efeitos dos localismos globalizados.

É um direito que objetiva romper com a pauta pré-selecionada pela mídia do Norte global, a qual se põe em posição de decidir unilateralmente sobre o que o mundo pode ou não conhecer acerca de sua própria realidade. Enquanto um direito contra-hegemônico, busca transgredir a narrativa parcial e tendenciosa transmitida pela mídia hegemônica, pautada pelos interesses da globalização neoliberal. Faz da comunicação um serviço público, preocupado em atender às necessidades coletivas e intensificar a participação popular no processo de construção da comunicação, e não apenas em servir como uma fonte de lucro para empresas multinacionais.

O segundo *ur*-direito cujo núcleo essencial relaciona-se com a normatividade em análise é o direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade. Concebido como um direito individual na concepção ocidental de direitos humanos, o direito de propriedade logo foi identificado por Rousseau como a semente da guerra e do sofrimento humano, bem como a destruição da comunidade e da natureza. O problema residia na dialética do individual e do coletivo neste domínio, e nas consequências que dela resultariam. Essa dialética tem atingido o mundo especialmente nas últimas décadas, com a ascensão das empresas multinacionais na economia global (SANTOS, B., 2008, p. 466).

No que tange à atividade comunicacional, essa realidade evidencia-se claramente. O serviço de radiodifusão de sons e imagens é dominado por um oligopólio empresarial composto por poucos megagrupos midiáticos, alinhados ao projeto ideológico da globalização hegemônica. Para essa atual configuração, auxiliaram as desregulações neoliberais propostas pelo Consenso de Washington, cujas recomendações resultaram na atual forma organizacional dominante nas indústrias da informação, composta por conglomerados transnacionais.

Atualmente, os meios de comunicação são empórios empresariais com ações e interesses em todos os setores, desde multinacionais das telecomunicações que controlam os canais de divulgação da informação até grupos bancários imprescindíveis para o seu financiamento. Suas atividades são patrocinadas por grandes anunciantes, como as empresas de hidrocarbonetos, automobilísticas e magazines. Enquanto empresas patrocinadas por outras empresas, esses meios de comunicação apoiarão tudo aquilo e todos aqueles que propuserem mais poder para o mercado e menos controle estatal sobre suas atividades (SERRANO, 2013, p. 74).

Em âmbito informativo, esse fato torna-se bastante problemático. Afinal, a comunicação social lida com a divulgação de notícias; notícias essas que influenciam a construção da opinião pública e a própria visão de mundo das pessoas, seja individual ou coletivamente. Em tese, essa atividade deveria estar pautada pela imparcialidade, isenta de qualquer tipo de ingerência, tanto estatal quanto mercadológica, para que seu produto final refletisse as diversas nuances da sociedade, e não apenas aquelas que convêm ao empresariado midiático.

Subordinada aos interesses do capital, a comunicação formata a realidade às perspectivas da globalização neoliberal, ocultando e deformando a ótica e as ações subalternas e insurgentes. Através dos televisores, os conglomerados midiáticos transmitem a todo um país os fatos, as informações e as notícias alinhados às concepções hegemônicas. Sob a ingerência do capital privado, a liberdade de imprensa sutilmente se transfigura em liberdade de expressão empresarial, transformando o conteúdo midiático, supostamente imparcial, em vitrine de venda das mercadorias do Norte global e propaganda ideológica da política neoliberal.

O molde oligopólico limita a elaboração dessa atividade tão importante para o imaginário social a pouquíssimos centros de controle, que utilizam dessa tecnologia para celebrar os pilares do sistema capitalista: a supremacia dos apelos consumistas, o individualismo e a competição (MORAES, 2013, p. 20). Nesse contexto, entra em cena o direito à comunicação social. Enquanto uma normatividade alinhada à ótica contra-hegemônica, o direito à comunicação visa romper com essa estrutura oligopólica e coletivizar o controle sobre os veículos midiáticos.

Extraí inspiração do direito à transformação do direito de propriedade segundo a trajetória do colonialismo para a solidariedade no sentido de redistribuir equitativamente a administração da atividade comunicativa entre as esferas estatal, privada e coletiva, de modo que todas possam usufruir da técnica televisiva para transmitir suas próprias perspectivas com relação ao mundo e a realidade global. Objetiva romper com a estrutura oligopólica que se impõe sobre os meios de comunicação, e que transformam a expressão humana em mais um instrumento a serviço da mercantilização das relações sociais.

Está inserido em uma política cosmopolita insurgente de direitos humanos que confronta abertamente o individualismo possessivo da concepção liberal de propriedade (SANTOS, B., 2008, p. 466), e o faz por meio da coletivização da propriedade daqueles meios que tornam possível o exercício das liberdades de expressão e de informação na sociedade de massas, os quais, durante as últimas décadas, foram usurpados pelos grandes conglomerados midiáticos, que o utilizam a serviço de seus interesses privados, e não em prol da coletividade social.

Finalmente, a terceira normatividade originária suprimida pela modernidade, corresponsável pela elaboração do direito à comunicação, seria o direito à organização e à participação na criação de direitos. Essa normatividade representa um direito primordial, pois a sua supressão está no centro da concepção moderna de que os direitos mais fundamentais não têm de ser criados: eles são direitos naturais, dados, inerentes (SANTOS, B., 2008, p. 469). O direito à comunicação, a nosso ver, está presente naquele rol de normatividades que evidencia o rompimento

com esse paradigma, na medida em que surge como algo elaborado de acordo com as demandas e os interesses de seu próprio contexto de criação.

Não se coloca como um direito fundamental supostamente intrínseco à natureza humana, mas sim como uma normatividade pensada para uma sociedade de massas, dependente de uma tecnologia comunicacional surgida apenas a partir do século passado, e que já em meados deste mesmo século estaria sob o controle de pouquíssimos centros de poder empresariais. Enquanto um direito elaborado na década de 1960, sofre influência das concepções democráticas formuladas durante este período (e que posteriormente culminariam no Estado Democrático de Direito), exigentes de uma democracia de alta intensidade, amparada pela participação popular direta e pelo pluralismo social.

É, enfim, um direito que exige profunda organização e participação popular não apenas para sua implementação, como também para o constante desenvolvimento de seu conceito, o qual não pode se prestar ao ócio, mas deve estar em incessante adaptação às investidas neoliberais e às resistências cosmopolitas, ou seja, à dinâmica dos influxos hegemônicos e contra-hegemônicos que permanecem em constante mutação. Apenas dessa forma o direito à comunicação poderá se reinventar para estar à altura dos novos desafios e demandas que a todo momento surgem durante os processos globais.

2.2 JOAQUÍN HERRERA FLORES E A CONSTRUÇÃO CRÍTICO-COLETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À COMUNICAÇÃO

No tópico decorrido, o direito à comunicação foi estudado enquanto uma normatividade de potencial emancipatório, apta a conferir visibilidade aos agentes e às ações protagonizadas pelo cosmopolitismo insurgente e subalterno. Seguindo nesta esteira de pensamento, a fundamentalidade do direito à comunicação será analisada a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos desenvolvida por Joaquín Herrera Flores, que, ao dialogar com a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos,

desnuda os interesses hegemônicos que subjazem o reconhecimento, a declaração e a universalização dos direitos humanos.

Inicialmente, porém, é importante esclarecer sobre os múltiplos vocábulos e expressões empregados para se referir à categoria desses direitos, às vezes denominados "direitos fundamentais", às vezes "direitos humanos", sem o devido critério ou rigor terminológico.

Com relação à primeira denominação, Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 29) afirma que a expressão "direitos humanos" guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.

O preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos encarna bem esta perspectiva universalista e atemporal, na medida em que reconhece "a dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis", entendendo a si mesma como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações. Seu conteúdo pretende-se aplicável a todos os homens, sem quaisquer distinções, seja de raça, cor, sexo, língua, opinião política, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição não prevista (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Os direitos e garantias ali presentes, ainda que elaborados sob um determinado contexto espaço-temporal, e conforme uma perspectiva eurocêntrica, capitalista, liberal e individualista, são reconhecidos e declarados enquanto atributos não apenas inerentes a todos os seres humanos, como também almejados por todos os povos e nações existentes no globo, independente de suas especificidades e características próprias; independentemente se tais direitos e garantias fazem ou não sentido para a forma de ver o mundo e o modo de viver de cada uma das culturas existentes.

O termo "direitos fundamentais", por seu turno, aplica-se para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (SARLET, 2010, p. 29). São os direitos do homem juridicamente garantidos, objetivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta. A positivação dos direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados "naturais" e "inalienáveis" do indivíduo, sendo que, para José Joaquim Gomes Canotilho (2002, p. 393), o local desta incorporação é o texto constitucional, cumeiro das fontes de direito. Sem esta positivação, o jurista português entende que os "direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política", mas não direitos protegidos sob a forma de normas de direito constitucional.

Em síntese, os direitos humanos seriam aqueles direitos de pretensão universal, independente das variações espaciais, temporais, políticas, econômicas e culturais entre os povos e as nações; estão reconhecidos tanto na Declaração Universal de 1948 quanto nos costumes, princípios jurídicos e tratados internacionais. Ao passo que os direitos fundamentais estão positivados nos ordenamentos internos de cada Estado, especialmente em seus textos constitucionais. São denominações distintas para sintetizar conceitos similares, na medida que, em última instância, os direitos fundamentais podem ser entendidos como a materialização dos direitos humanos no ordenamento jurídico de cada país (LEITE, 2014, p. 33).

Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 53-55) entende que a visão hegemônica dos direitos humanos pretende-se universalmente válida independentemente do contexto social, político ou cultural em que operam e dos diferentes regimes de direitos humanos existentes em diferentes regiões do mundo. Parte de uma concepção de natureza humana como sendo individual, autossustentada e qualitativamente diferente da natureza não humana. De modo que o fato de esta concepção ser baseada em pressupostos ocidentais é considerado irrelevante, já que o postulado da universalidade faz com que a historicidade dos direitos humanos não interfira com o seu estatuto ontológico.

Joaquín Herrera Flores (2009, p. 109) dialoga com e complementa esta perspectiva por entender os direitos humanos não como a manifestação histórica de uma

essência eterna e intrínseca à categoria humana, mas como processos e dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que se desenvolvem historicamente em estreita relação com a aparição e expansão do modo de produção e de relações sociais capitalistas. É crítico, portanto, à visão de que os direitos humanos são atributos em estado de latência, apenas a espera de que, em algum momento, sejam reconhecidos e declarados enquanto direitos de todos os povos, independentemente das particularidades das várias culturas que compõem o globo.

Doravante, exporemos a concepção de direitos humanos elaborada por Joaquín Herrera Flores, proposta esta bastante crítica em relação à perspectiva tradicionalmente trazida pelos documentos internacionais relativos aos direitos humanos, vistos enquanto atributos inerentes à própria categoria humana, e não necessariamente frutos de embates dialéticos entre polos antagônicos, no contexto de produção e de relações sociais capitalistas. Em seguida, apresentaremos de que maneira o direito à comunicação pode ser compreendido enquanto um direito fundamental a partir das contribuições do jusfilósofo espanhol.

De acordo com Herrera Flores, os direitos humanos são um produto cultural surgido em um contexto concreto e preciso de relações, a modernidade ocidental capitalista, cuja expansão por todo o globo começa a partir do século XV e se mantém até este início do século XXI. Para o autor, os direitos humanos são o produto cultural que o Ocidente propõe para encaminhar as atitudes e as aptidões necessárias a uma vida digna no marco do contexto social imposto pelo modo de relação baseado no capital. São, pois, categorias legitimadoras da ideia hegemônica de vida digna propugnada pela concepção ocidental (FLORES, 2009, p. 11).

O jusfilósofo encara os direitos humano não como um desdobramento humanitarista de uma natureza humana eterna e abstraída de suas condições sociais de existência, mas sim como o resultado de processos e dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que se desenvolvem historicamente em estreita relação com a aparição e expansão do modo de produção e de relações sociais capitalistas, cujo início data da aparição e desenvolvimento do Estado Moderno. Inclusive, caso existam as dimensões dos direitos humanos, estas têm muito menos a ver com a manifestação de uma racionalidade humana universal e muito mais com as

diferentes reações que foram se implementando nos marcos históricos dos processos de acumulação do capital (FLORES, 2009, p. 110).

Herrera Flores identifica três fases e um quarto momento no qual estaríamos entrando no que diz respeito à categoria dos direitos humanos. A primeira fase, cujas origens retroagem até a assinatura das Declarações do século XVIII, pode ser denominada como a fase dos direitos do cidadão burguês, funcional tanto para a destruição das bases do Estado Absoluto, quanto para a extensão colonialista e imperialista das potências europeias (FLORES, 2009, p. 111).

Foi após as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, durante o período de decadência do Estado Absolutista e consequente afirmação do Estado Liberal, que a dita primeira dimensão dos direitos humanos inicia sua edificação. Naquele contexto, interessava aos revolucionários o reconhecimento e a declaração das liberdades públicas, dos direitos individuais vinculados à liberdade, à igualdade, à propriedade, à segurança e à resistência às diversas formas de opressão, principalmente por parte do Estado.

Esses direitos aparecem como expressão de um cenário histórico de lutas marcado pelo ideário do jusnaturalismo secularizado, do racionalismo iluminista, do contratualismo societário, do liberalismo individualista e do capitalismo concorrencial. São reconhecidos pela Declaração de Direitos da Virgínia, dos Estados Unidos da América e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e posteriormente positivados pela Constituição norte-americana de 1787, pelas Constituições francesas de 1791 e 1793 e pelo Código Napoleônico de 1804 (WOLKMER, 2012, p. 22).

Importante destacar que foi a França pós-revolucionária que reconheceu e consolidou a tese da universalização e da formalização dos direitos naturais do homem. Sob a égide do Estado Nação, a sociedade moderna europeia não só favorece a emergência de uma estrutura centralizada de poder, como edifica uma concepção monista de regulação social e uma racionalização normativo técnico-formalista, que tem no Estado a fonte legitimadora por excelência (WOLKMER, 2012, p. 16). A partir de então, o Estado assume o monopólio da criação e da

adjudicação do direito, decidindo sobre o que seria prestigiado pela normatização e o que ficaria à margem da regulação estatal, a depender dos interesses daqueles que lhe estivessem por trás (SANTOS, B., 2003, p. 04).

Já a segunda fase dos direitos humanos, inaugurada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com ênfase no caráter individual dos direitos e na concepção a-histórica e essencialista dos direitos humanos, pode ser denominada como a fase dos direitos humanos individuais e universalizados. Ao universalizar a concepção essencialista de natureza humana como base da vitória sobre os totalitarismos nazista e soviético, pretendeu-se colocar fim à história e, a partir daí, impedir qualquer tipo de alternativa à generalização social, política, econômica e cultural da nova fase de acumulação produtiva do capitalismo transnacional, que, nos países desenvolvidos, confluiu na construção dos Estados assistencialistas (FLORES, 2009, p. 111).

Os direitos humanos desta segunda fase do capitalismo são os direitos sociais, econômicos e culturais, fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado mas ensejam sua garantia e concessão a todos os indivíduos por parte do poder público. Na contextualização histórica desses direitos está presente o surto do processo de industrialização e os graves impasses socioeconômicos que varreram a sociedade ocidental entre a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX (WOLKMER, 2012, p. 23).

Enquanto os direitos humanos de primeira dimensão são uma espécie de comando negativo imposto ao poder estatal, limitando a atuação deste em função das liberdades públicas asseguradas ao indivíduo, os direitos humanos de segunda dimensão impõem ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do indivíduo. Requerem, por isso, políticas públicas que tenham por objeto a garantia do efetivo exercício das condições materiais de existência digna da pessoa humana (LEITE, 2014, p. 88).

Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 05) afirma que esse novo regime político, em que o Estado Liberal cede espaço ao Estado de Bem-Estar Social, foi fruto de uma política emancipatória obtida por meios parlamentares legais através de um

reformismo gradual em contraposição às políticas emancipatórias conduzidas por meios extraparlamentares ilegais conducentes a rupturas revolucionárias. Traduziram-se num vasto programa de concessões liberais com vista a expandir tanto o alcance como a qualidade da inclusão do contrato social, sem com isso ameaçar a estrutura basilar do sistema político-econômico vigente: o capitalismo e a democracia liberal.

A terceira fase, iniciada pela Convenção de Viena de 1993, coincide com o fim da Guerra Fria, a queda do socialismo real e a generalização irrestrita da relação social do capital a todos os rincões do globo, e pode ser denominada da fase dos direitos humanos integrais. Ainda que de um modo tímido, começa-se a perceber uma mudança na retórica dos direitos humanos: já não se diferenciam tão firmemente direitos individuais e direitos sociais; também, repete-se até a sociedade a necessidade de relacionar a ideia de direitos humanos à exigência de desenvolvimento econômico; e, certamente, reivindica-se a interdependência entre os direitos e as políticas democráticas representativas (FLORES, 2009, p. 111).

Nesta terceira dimensão dos direitos humanos, estão compreendidos os direitos metaindividuais, direitos coletivos e difusos, direitos de solidariedade e direito ao desenvolvimento (obviamente, sob a perspectiva capitalista). A principal novidade desses direitos reside em que seu titular não é mais o homem individual, pois dizem respeito à proteção de categorias ou grupos de pessoas, não se enquadrando nem no público, nem no privado, mas, agora, na abertura holística da coletividade humana para com a natureza (WOLKMER, 2012, p. 24).

Incluem-se nesta dimensão os direitos relacionados ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio e à qualidade de vida. As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, a amplitude dos sujeitos coletivos e a diversidade na maneira de ser em sociedade têm projetado e intensificado outros direitos que podem ser inseridos nesta dimensão, como os direitos de gênero, das crianças e dos adolescentes, dos idosos, dos deficientes e das minorias (WOLKMER, 2012, p. 27).

Diante deste quadro que expõe as três tradicionais dimensões dos direitos humanos, em que faceta se enquadraria o direito à comunicação? À semelhança de Desmond Fischer (1984, p. 30), entendemos que esta normatividade manifesta um conceito que engloba direitos e liberdades contidos em todas as formulações anteriores, conjuntamente necessários à compreensão de sua complexidade e formatação de seu conteúdo.

Sem as liberdades individuais de expressão e de imprensa, reconhecidas e declaradas no contexto de afirmação do Estado Liberal, compondo, portanto, a primeira dimensão dos direitos humanos, sequer se poderia falar em comunicação, posto que a troca intersubjetiva de informações, isenta das limitações impostas pela censura, configura pressuposto a qualquer ato comunicativo. Ocorre que, ao mesmo tempo que essenciais ao direito à comunicação, essas liberdades são, também, insuficientes a sua completa efetivação, pois exigem do Estado distância, ao passo que aquele depende de prestações estatais para se concretizar.

Como os demais direitos de segunda dimensão, o direito à comunicação manifesta a necessidade por um fazer estatal, por uma prestação positiva, tanto no que se refere às ações estatais normativas quanto às ações estatais fáticas (ALEXY, 2008, p. 202). Ao contrário das liberdades de expressão e de imprensa, cuja regulação, desde sua origem, tem se dado pelas leis do mercado, o direito à comunicação exige que o Estado o regule e dê condições materiais à sua efetivação. Retira, também, de um dos componentes da tríade da segunda dimensão, o direito à cultura, inspiração para conferir às pessoas a possibilidade de expressão cultural por meio de instrumentos comunicacionais de largo alcance social.

O direito à comunicação também recebe forte influência do contexto de elaboração dos direitos de terceira dimensão, marcado por fortes mudanças sociais, políticas, econômicas e jurídicas, levando à lume interesses que excediam a área circunscrita pelas dimensões anteriores. Essa faceta lançou ênfase sobre aqueles direitos cuja titularidade não recai sobre o indivíduo, mas sobre a coletividade humana, composta por diversas comunidades, classes, grupos de interesse e movimentos sociais. Isso porque a titularidade deste direito, ainda que também recaia sobre o ser humano como indivíduo, dá destaque ao protagonismo dos coletivos sociais, que encontram

nele uma oportunidade para dar voz àquelas minorias cujas demandas raramente conseguem repercutir por toda a sociedade.

Na atualidade, podemos vislumbrar uma nova tendência em relação aos direitos humanos, agora dirigidos mais diretamente contra as consequências perversas e intencionais de um sistema capitalista global que demonstrou fidedignamente seu caráter genocida e antidemocrático. As lutas do século XXI não têm uma vocação em princípio universalista, nem mascaram suas reivindicações sob um "creme" universalista essencialista e abstrato. São lutas que propõem ações, reivindicações e manifestações de resistência parciais e particulares (FLORES, 2009, p. 112).

Dentre elas, estão as lutas camponesas por salvaguardar da rapina multinacional seus conhecimentos tradicionais coletivos na hora de produzir e distribuir bens indispensáveis à sobrevivência humana; as lutas sindicais, que generalizam uma nova prática de denúncia e controle das faculdades normativas que se arrogam as grandes corporações privadas, passando por cima das garantias dos estados e dos compromissos internacionais; as lutas dos povos indígenas por exigir seus direitos coletivos e proteger a biodiversidade; e as lutas feministas para alcançar a igualdade real e não sexista a partir da reafirmação das diferenças (FLORES, 2009, p. 112).

Nesse sentido, Joaquín Herrera Flores (2009, p. 109) traz, em relação ao processo de construção dos direitos humanos, uma perspectiva não muito explorada, ou até mesmo ignorada pela formulação que trata das dimensões humanísticas: o viés combativo, opositivo dos direitos humanos às injustiças e às desigualdades promovidas pelo modo de produção capitalista, que, atualmente, já se difunde globalmente enquanto um modelo de produção e de relações sociais orientado pela lógica neoliberal. Dialoga com a ideia de produção contra-hegemônica elaborada por Boaventura de Sousa Santos, em que um dos produtos corresponde à perspectiva emancipatória de construção dos direitos humanos.

O direito à comunicação, enquanto uma normatividade surgida e desenvolvida a partir da década de 1960, encontra-se em estreita relação com as dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que se desenvolveram durante o processo de transformação do capitalismo nestas últimas décadas do século XX, que veio a

culminar no neoliberalismo, mundialmente disseminado por meio da globalização hegemônica. Desse modo, através da leitura do jusfilósofo espanhol, este direito comunicacional pode ser compreendido enquanto uma reação a alguns dos efeitos oriundos do modo de produção capitalista neoliberal, dentre os quais a concentração dos meios de comunicação sob o poder de monopólios e oligopólios empresariais de alcance global.

É, portanto, uma normatividade delimitada e concretamente construída por agentes inseridos em um contexto social, político, econômico e cultural específico, cujas lutas, espaço-temporalmente circunscritas, dependem, inclusive, da existência de instrumentos materialmente fabricados (os meios de comunicação), reclamados enquanto ferramentas de uso coletivo, de acesso e de interesse público, e que, portanto, não devem ficar sob a propriedade exclusiva de oligopólios e monopólios econômicos, atendendo unicamente os objetivos e anseios do mercado.

Em outras palavras, entendemos que a normatividade sob apreço avoluma a crítica às características tradicionalmente atribuídas aos direitos fundamentais, mormente no que diz respeito à universalidade desses direitos e sua pertença inativa à individualidade humana, apenas à espera de reconhecimento na qualidade de direitos humanos por algum diploma internacional. Revela-se como um direito em processo de construção, objeto de reivindicação por diversos agrupamentos sociais, e que o veem enquanto uma alternativa hábil à realidade dos meios de comunicação social, cuja propriedade, desde o início do século passado, permanece concentrada nas mãos de poucas empresas, e que agora, já na fase do capitalismo financeiro, assumem a forma de corporações multinacionais.

É um direito cuja elaboração teórica se dá a partir da década de 1960, quando o oligopólio global sobre a mídia começa a se mostrar como uma verdadeira apropriação das liberdades humanas de expressão e de informação pela iniciativa privada, passando a moldar, de cima para baixo, a comunicação pública aos interesses do capital. É uma normatividade que surge, então, em resposta a um problema concreto e contextualizado, pertencente ao processo da globalização hegemônica, e que apenas faz sentido a partir do momento em que os meios de comunicação de massa passam a ocupar um lugar de destaque no cotidiano social

global. Não se encontra pleno e acabado, mas sim em processo de permanente construção pelas diversas coletividades sociais ao redor do globo.

Coletividades essas que dão tom à própria natureza do direito à comunicação, que, além de incidir sobre a esfera individual, também se compromete em dar voz ativa aos coletivos sociais, tendo como sujeitos de direito aqueles atores definidos pelo sociólogo português como pertencentes ao terceiro setor, composto por organizações que, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. São eles os movimentos sociais, as organizações não governamentais, os sindicatos de trabalhadores, enfim, todas aquelas instituições da sociedade civil com fim público e não lucrativo (SANTOS, B., 2008, p. 351).

Embora diretamente influenciado pelas liberdades individuais de expressão e de informação, o potencial emancipatório do direito à comunicação traz em si uma crítica à apropriação dessas liberdades humanas exclusivamente por aqueles que detém capital para investir em sua exequibilidade por intermédio dos veículos de comunicação. Limitada ao molde individualista que tradicionalmente enquadra os direitos humanos, a expressão, outrora entendida como uma forma de manifestação da subjetividade humana, se torna alvo de investimento de empresas multinacionais, travestindo-se de "liberdade de expressão empresarial", agora voltada às práticas mercadológicas, colaborando para a difusão do ideário neoliberal.

O potencial emancipatório do direito à comunicação confronta essa perspectiva hegemônica dos direitos humanos, pautada por um suposto universalismo e pela exclusiva atribuição de direitos à individualidade humana, ignorando as particularidades de cada manifestação cultural, bem como do protagonismo dos atores sociais coletivos não privados e não estatais, mas que representam os interesses de diversos agrupamentos sociais marginalizados pela globalização neoliberal, e que, exatamente por reunirem em si demandas de várias expressões coletivas não prestigiadas pela mídia hegemônica, devem ter o direito de utilizar os meios de comunicação na qualidade de produtores e difusores de conteúdo.

Sob esta perspectiva, então, compreendemos o direito à comunicação enquanto uma das várias normatividades oriundas deste processo dinâmico de lutas históricas decorrentes das resistências contra a violência que a manifestação neoliberal do capitalismo exerce contra os indivíduos e os coletivos sociais (FLORES, 2009, p. 169). É, em última instância, um direito fruto de lutas sociais que visam reerguer o ser humano ao papel de agente protagonista da liberdade de expressão, agora, adaptada às novas condições estruturais e tecnológicas que fundamentam e delimitam o atual contexto global. E o faz com vistas a reafirmar a dignidade humana de milhões de pessoas e também de coletividades que se veem continuamente ocultadas e desprestigiadas por um dos mais importantes instrumentos da sociedade contemporânea: os meios de comunicação social.

2.3 A COMUNICAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL NECESSÁRIO AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Neste tópico, traremos à lume a importância que o direito à comunicação social desempenha no Estado Democrático de Direito brasileiro. Para isso, evidenciaremos o princípio democrático, que carrega em seu bojo o pluralismo e a participação social na coisa pública, orientações que não se encontram presentes na estrutura, no funcionamento, e nem na programação transmitida pelas emissoras de televisão brasileiras. Analisaremos, portanto, de que forma o direito à comunicação pode lançar tonalidades democráticas sobre esse serviço comunicacional, fomentando a diversidade e a participação social na atividade radiodifusora de sons e imagens.

Das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, emerge o Estado de Direito, pondo termo ao já decadente Estado Absoluto. Esse modelo estatal possui algumas características básicas, que se contrapõem à forma de governo dos monarcas absolutistas, dentre as quais: a submissão ao império da lei, sendo esta considerada o ato formalmente emanado pelo Poder Legislativo, composto pelos representantes do povo; a divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e o enunciado e garantia dos direitos fundamentais (SILVA, 2009, p. 113).

Neste modelo estatal, estão contidas três subcategorias, cada qual surgida em determinado período e pelas demandas de sua própria época: o Estado Liberal de Direito, o Estado Social de Direito e o Estado Democrático de Direito. A primeira versão dessas formatações, o Estado Liberal de Direito, surge quando a classe burguesa, não mais contente em ostentar apenas o poder econômico, decide tomar para si o controle do poder político, agora, sustentado em uma estrutura normativa a partir de um texto constitucional como expressão jurídica do acordo político fundante do Estado (STRECK; MORAIS, 2010, p. 51).

O Estado burguês tinha como base teórica o liberalismo, doutrina de definição complexa, mas que pode ser compreendida a partir da análise de alguns núcleos: o moral, o econômico e o político. O núcleo moral contém uma afirmação de valores e direitos básicos atribuíveis à natureza humana, que subordina tudo o mais à sua implementação: pessoais, que garantem a proteção individual contra o governo; civis, que indicam os canais e as áreas livres da atividade e da participação humanas; e sociais, que são as oportunidades de mobilidade e ascensão social, alcançáveis pelo mérito pessoal de cada um (STRECK; MORAIS, 2010, p. 58-59).

O núcleo econômico do liberalismo se relaciona com a ideia dos direitos econômicos e de propriedade, o individualismo econômico, o sistema de livre empresa ou capitalismo. Seus pilares são a propriedade privada e uma economia de mercado livre de controles estatais. Tem no mercado o ponto de encontro de várias vontades individuais, onde são estabelecidas as relações contratuais, cujo termômetro é a livre competição. Um de seus principais teóricos foi Adam Smith, para quem importava dar liberdade à ação individual e limitar o papel do Estado à manutenção da ordem e da segurança (STRECK; MORAIS, 2010, p. 60).

O núcleo político, ou político-jurídico, diz respeito à representação, e apresenta-se sob quatro aspectos: o consentimento individual, fonte da autoridade política e dos poderes do Estado; a representação, pois quem deve tomar as decisões é a legislatura, eleita pelo povo; o constitucionalismo, que estabelece um documento fundamental elaborado para cuidar dos limites do poder político, traçar os marcos da atividade estatal e, assim, garantir os direitos fundamentais dos indivíduos; e a soberania popular (STRECK; MORAIS, 2010, p. 59-60).

Em contraposição à democracia direta, posta em prática na Grécia antiga, na qual o povo se governaria diretamente, tomando em assembleia as decisões fundamentais, no Estado Moderno, reconhece-se a democracia representativa como a única passível de efetivação à época, aquela em que o povo se governaria indiretamente, por meio de representantes eleitos (FERREIRA FILHO, 2011, p. 20). O Estado de Direito Liberal, portanto, pauta seu exercício político pela democracia representativa, em que o povo elege periodicamente seus representantes, que exercem o governo em seu nome (PEDRA, 2008, p. 15).

Com o correr dos séculos e o desenrolar da Revolução Industrial, o individualismo e o abstencionismo do Estado Liberal provocaram imensas injustiças. A concentração da propriedade privada dos meios de produção e da riqueza nas mãos de pequena parcela da sociedade, a exploração desenfreada da mão de obra, a ausência de leis trabalhistas que impusessem respeito às mais básicas condições de trabalho, todas essas situações culminaram num sentimento e atmosfera coletiva de insatisfação. Os movimentos sociais, desvelando a inépcia das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade de justiça social (SILVA, 2009, p. 115).

O Estado de Direito, que já não mais poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrando em seu seio a sociedade. Converte-se em Estado Social de Direito, onde a correção do individualismo clássico liberal se dá pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização dos objetivos de justiça social (SILVA, 2009, p. 15). Em vários países capitalistas, ocorre um apoio maciço a programas de obras públicas, controle sobre a produção agrícola, regulação das horas de trabalho, salários mínimos, negociação coletiva, sistema abrangente de seguros sociais (STRECK; MORAIS, 2010, p. 70).

Importante esclarecer que essa intervenção estatal na economia não cumpre papel socializante, mas sim de mitigar os conflitos do Estado Liberal através da atenuação de suas características: a liberdade contratual e a propriedade privada dos meios de produção. Da propriedade com direito de pleno uso, gozo e disposição, passa-se a uma exigência funcional, sendo determinantes sua utilização produtiva, e não mais seu título formal. No mesmo sentido, a liberdade contratual condiciona-se por um

dirigismo econômico estatal, implicando também uma ideia de função social do contrato (STRECK; MORAIS, 2010, p. 75).

O século XX, período de emergência do Estado Social de Direito, foi travado por intensos debates sobre a questão da democracia, que acabaram culminando na decisão por sua deseabilidade. No entanto, a proposta democrática que se tornou hegemônica ao final das duas Guerras Mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania popular ampliadas em favor de um consenso em torno de um processo eleitoral para a formação de governos (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 39).

Por essa perspectiva, a participação social no campo político restringe-se à escolha periódica de representantes já pré-selecionados internamente pelos partidos políticos. Firma-se o entendimento de que, em democracias de grande escala numérica, como aquelas que se formavam ao longo do século XX, era inexequível o exercício da democracia direta, a qual deveria ceder espaço à democracia representativa. Trata-se, portanto, do triunfo do modelo liberal de baixa intensidade democrática.

No decorrer do próprio século XX, o Estado Social de Direito já começa a sofrer com algumas crises, das mais variadas frentes: estrutural, institucional, funcional e política. O modelo de democracia representativa, como opção possível a uma sociedade muito mais complexa do que aquela das primeiras décadas do século passado, tornou-se um instrumento incapaz de responder adequadamente a todos os anseios, pretensões e necessidades sociais, conduzindo a tentativas de transformá-la, por meio da incorporação de instrumentos de participação popular direta no seu interior (STRECK; MORAIS, 2010, p. 157).

Inicia-se, então, a construção do chamado Estado Democrático de Direito, aquele em que estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Este modelo estatal tem um conteúdo transformador da realidade, que ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, veiculando uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão

da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência (STRECK, MORAIS, 2010, p. 98).

Este modelo de Estado é aquele que declara a superação da democracia representativa enquanto única opção de participação social no campo político, oferecendo caminhos para o protagonismo do cidadão nas esferas de poder. É um Estado que exalta a pluralidade social, composta por várias frentes ideológicas, étnicas e culturais, e, especialmente, por uma complexidade de indivíduos e de coletividades ansiosos por verem suas identidades e demandas não apenas representadas nas instâncias de poder, mas verdadeiramente debatidas na esfera pública, de maneira livre e democrática.

É este o modelo estatal reconhecido pelo Carta Magna de 1988, que, em seu artigo 1º, constitui a República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. Em sintonia com a natureza do Estado Democrático de Direito, o preâmbulo da Carta Maior prevê como características essenciais a uma sociedade ideal a fraternidade, o pluralismo e a ausência de preconceitos.

Tais qualidades, enquanto atributos almejados pelo próprio texto constitucional, não devem ser perseguidas de maneira unilateral pelos poderes da República, mas sim por todos os cidadãos e instituições sociais, dentre os quais estão os serviços comunicacionais. José Afonso da Silva (2009, p. 122) destaca como um dos vários vetores axiológicos do Estado Democrático de Direito o “princípio democrático”, que, nos termos da Carta Maior, há de constituir uma democracia representativa, participativa e pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais. Dentre todas essas características, duas delas podem ser aplicadas a estrutura que permeia os serviços de radiodifusão de sons e imagens: a participação social e o pluralismo.

O jurista explica que a democracia perseguida pelo Estado Democrático de Direito deve incentivar a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; já o atributo da pluralidade prescreve que a

diversidade de ideias, de culturas e de etnias deve ser respeitada, pressupondo o diálogo entre opiniões e pensamentos distintos e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade (SILVA, 2009, p.120).

Entendemos que tais qualidades, enquanto atributos almejados pelo próprio texto constitucional, não devem ser aplicadas apenas para a tomada de decisões relativas às instâncias de poder. É essencial que os vetores da pluralidade e da participação social estejam presentes nas mais diversas instituições e atividades públicas. Dentre elas, destacamos os serviços públicos, atividades que oferecem utilidade ou comodidade material destinadas à satisfação da coletividade em geral, que o Estado assume como pertinentes a seus deveres e presta por sim mesmo ou por terceiros, por meio de concessão, permissão ou autorização (MELLO, 2010, p. 671).

Dentre os vários serviços públicos previstos pelo texto constitucional, está o serviço de radiodifusão de sons e imagens, também conhecido como o serviço televisivo, fundamental à democracia, posto que responsável pelo exercício de importantes liberdades humanas: a de expressão e a de informação. Trata-se de um serviço público prestado diretamente pela União, ou indiretamente, mediante concessão ou permissão. A própria Constituição da República, no Capítulo relativo à Comunicação Social, atribui alguns princípios à produção e à programação radiodifusora, dispendo também sobre a outorga, a renovação e o cancelamento de suas concessões.

Por meio deste serviço, a sociedade tem a oportunidade de entrar em contato com diversas temáticas: educacionais, culturais, artísticas e informativas, de forma instantânea e gratuita, bastando, para tanto, ter acesso a um aparelho televisor. É, no Brasil, o serviço mais utilizado para a aquisição diária de informações, estando presente em cerca de 99% dos lares nacionais (IBOPE, 2011, p. 25). Sua estrutura e programação, no entanto, não se encontram orientados pelos eixos democráticos acima destacados, inexistindo efetiva participação cidadã na atividade radiodifusora, tão pouco pluralidade no conteúdo transmitido.

O estudo realizado em capítulo anterior sobre a legislação, a estrutura distributiva e a programação televisiva demonstra o caráter antidemocrático que traça o perfil do serviço de televisão brasileiro, fundado em uma base oligopólica, ausente de

participação social no processo de gestão, criação e de produção do conteúdo, resultando, por consequência, em programas homogeneizantes de viés estritamente mercadológico. Em consequência dessa realidade, o interesse público, idealizado como vetor orientador das emissora, é simplesmente ignorado em prol de uma lógica neoliberal que prestigia os grupos proprietários e os anunciantes publicitários, cujos interesses são postos acima dos princípios diretores da Comunicação Social.

Essa postura silencia diversos setores da sociedade, em especial aqueles de caráter não hegemônico. As vozes críticas ao capitalismo e à estrutura midiática brasileira são ocultadas pelos grandes setores comunicacionais, que não podem correr o risco de prejudicar o nome e a imagem daqueles responsáveis pela exequibilidade de suas atividades. O pluralismo que deveria fazer parte do conteúdo veiculado pelos serviços de radiodifusão de sons e imagens dá lugar a uma programação pautada por condicionantes mercadológicas impostas pelos patrocinadores das emissoras de televisão.

São as concessionárias, e apenas elas, que decidem o que a sociedade deve ver e ouvir. Os meios de comunicação, em nenhum momento, voltam-se à população para questioná-la sobre o que deve ser foco de exposição pelos telejornais. O que é levado em consideração pelas emissoras durante a formação da agenda midiática são seus próprios interesses e os interesses de seus patrocinadores. A vontade do povo, enquanto destinatário originário da liberdade de expressão, é ignorada pelos veículos de comunicação social (LEAL FILHO, 2006, p. 19).

Em pesquisa, Ana Carolina Temer (2002, p. 119) presenciou o processo de escolha das matérias a serem transmitidas em quatro telejornais da Rede Globo (Jornal Hoje, Bom Dia Brasil, Jornal Nacional e Jornal da Globo). A jornalista relata que o ponto decisivo para a produção e veiculação das matérias é a reunião de pauta. Dela participam editores, chefes de reportagem, produtores, além de representantes de diferentes seções, do departamento de artes, e jornalistas de outras praças.

Sobre a reunião de pauta do principal telejornal da Rede Globo, o Jornal Nacional, a pesquisadora dispõe que, em uma reunião rápida, São Paulo, Brasília e demais praças oferecem matérias, comentam o material produzido e cobram matérias ainda

não veiculadas. Os assuntos são analisados, aceitos ou descartados rapidamente, com poucos comentários. Nota-se, nesse ponto, uma total ausência da participação popular no tocante à escolha das matérias jornalísticas (TEMER, 2002, p. 119).

Após analisar a forma pela qual a produção e veiculação das matérias é feita pelos profissionais que compõem a emissora de televisão, a jornalista chegou à conclusão de que, no Jornal Nacional, a escolha dos temas obedece a critérios jornalísticos e não sociais, morais ou policiais (TEMER, 2002, p. 126). Mais uma vez, atenta-se ao fato de que a opinião do público, e, principalmente, da pluralidade de interesses que compõem o corpo social, é ignorada quanto aos fatos e notícias que merecem a atenção do telespectador. Desse modo, percebe-se que o agendamento televisivo é promovido unilateralmente pelas emissoras, inexistindo preocupação com a participação social no processo de produção e transmissão do conteúdo, o que, por sua vez, afeta a própria pluralidade midiática.

Pelas exposições acima, percebe-se que o serviço brasileiro radiodifusor apresenta uma estrutura não democrática, marcada por uma organização evidentemente oligopólica, concentrada sob o poder de poucos grupos empresariais e por um processo de agendamento comunicacional ausente de qualquer tipo de participação popular, o que resulta num conteúdo mercadológico e pouco pluralista. Disso advém uma mídia que não se desenvolve com, mas se impõe sobre os telespectadores, completamente alheios ao funcionamento de um serviço público responsável pela efetivação de liberdades imprescindíveis à própria democracia.

Reverter o quadro acima exposto, de modo a adequá-lo aos vetores do princípio democrático, requer a adoção de um complexo de medidas hábeis a promover o acesso direto de todos os cidadãos e suas coletividades aos meios de comunicação social, mormente no que tange à produção e difusão do conteúdo midiático. Apenas por meio da democratização do serviço radiodifusor seria possível moldar a estrutura e a operação das concessionárias de televisão aos axiomas do Estado Democrático de Direito. Esse objetivo exige uma série de ações, cujo início, a nosso ver, dar-se-ia pela declaração do direito à comunicação social.

Esse direito confere à sociedade acesso direto aos veículos de massa, ascendendo os cidadãos e os coletivos à qualidade de sujeitos ativos, produtores e difusores de conteúdo e estimula a exposição de grupos sociais geralmente não contemplados pela mídia tradicional, em prestígio à pluralidade humana. É, em outras palavras, um direito cujo exercício carrega um profundo potencial democrático, na medida em que estimula a participação social e o pluralismo nos meios de comunicação televisivos.

Por essas razões, entendemos que o direito à comunicação não apenas carrega um conteúdo essencialmente coeso com os princípios diretores do Estado Democrático de Direito, como também tem muito a contribuir para a efetivação de dois de seus principais eixos de orientação: o pluralismo e a participação social na coisa pública. E isso porque, enquanto uma releitura atualizada das liberdades de expressão e de imprensa, incentiva a participação social em atividades historicamente reservadas às instâncias de poder econômico, facilitando a produção e a transmissão de programas que exponham a realidade de comunidades, organizações e movimentos ligados a coletividades vulneráveis e/ou invisibilizadas pela mídia hegemônica.

3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO POR MEIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO SERVIÇO TELEVISIVO

Nos capítulos anteriores, conceituamos e contextualizamos o surgimento do direito à comunicação, concedendo especial ênfase ao seu potencial emancipatório e caráter essencialmente redistributivo, focado em fragmentar a propriedade dos meios de comunicação entre atores sociais diversificados, e, assim, confrontar o conteúdo midiático alinhado à globalização hegemônica e à lógica neoliberal. Exaltamos, também, as inovações trazidas pelo direito à comunicação, em comparação às clássicas liberdades de expressão e de imprensa, enfatizando as diferenças entre as categorias jurídicas de direito e de liberdade.

Em seguida, analisamos a atual situação do serviço televisivo brasileiro, marcado por uma legislação anacrônica e constitucionalmente desregulamentada, por uma estrutura oligopólica e por um conteúdo majoritariamente mercadológico. Cada uma dessas características constitui um desafio a ser enfrentado por aqueles que lutam pela positivação do direito à comunicação. Afinal, tal direito defende que a concessão dos meios de comunicação seja equitativamente distribuída entre vários setores da sociedade, o que pressupõe a criação de uma nova legislação voltada à regulamentação da Comunicação Social e o consequente enfraquecimento do oligopólio que se impõe sobre a mídia.

O capítulo anterior foi reservado à análise do viés contra-hegemônico latente à normatividade em apreço, cuja pretensão redistributiva e reveladora das realidades ocultadas pela globalização neoliberal tem o potencial de servir como um instrumento em prol das atividades desempenhadas pelos agentes integrantes do cosmopolitismo subalterno e insurgente, auxiliando no processo de luta contra os efeitos nefastos produzidos pela globalização hegemônica. Já a fundamentalidade do direito à comunicação foi analisada a partir de uma Teoria Crítica dos Direitos Humanos que os entende não como atributos intrínsecos ao ser humano, mas enquanto processos que se desenvolvem em estreita relação com o capitalismo, agindo e reagindo a cada uma das fases desse modo de produção.

O presente capítulo terá como objetivo desvelar algumas das principais iniciativas voltadas à efetivação do direito à comunicação, e o fará com base na experiência vivida por um país que recentemente elaborou uma legislação comunicacional bastante reflexiva e avançada no que diz respeito à matéria. Estamos falando não de um país europeu, localizado bem ao centro do Norte global, mas sim de um país situado ao Sul da globalização hegemônica, na periferia do capitalismo e, exatamente por ocupar este lugar no mundo, apresenta diversos motivos para pôr em prática uma normatividade hábil a expor realidades ocultadas pelo capitalismo neoliberal.

O país sob enfoque, da mesma forma que o Brasil, foi invadido e colonizado por uma metrópole ibérica, sofrendo com um profundo processo de exploração, negação e descaracterização cultural de seus povos nativos. Cultura essa que permanece marginalizada e ocultada pela mídia desse país, que, exatamente por se alinhar à globalização hegemônica,¹¹ oculta realidades destoantes do conteúdo homogêneo produzido pelos oligopólios comunicacionais. Referimo-nos ao Equador.

No início do século XXI, mais precisamente no ano de 2013, este país elaborou uma legislação especificamente voltada à regulamentação e à democratização de seus veículos de mídia. Reconheceu e declarou o direito à comunicação, prevendo mecanismos hábeis para dissipar a concentração empresarial que se impõe sobre a mídia, abrindo espaço para a participação direta dos cidadãos e de suas coletividades sociais como produtores e difusores de conteúdo comunicacional.

O foco de análise do próximo tópico recairá sobre a Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, diploma legal que, envolvido pelo espírito do Estado Plurinacional, enaltece a diversidade cultural presente em seu território, exatamente com o objetivo de conceder voz àqueles segmentos há séculos silenciados pela elite hegemônica. Como este estudo tem como objeto o serviço televisivo, a análise, evidentemente, incidirá sobre as disposições legais que versam sobre tal atividade, em especial acerca daquelas que preveem medidas voltadas à democratização desse serviço,

¹¹ Instituída por meio de uma previsão da Constituição Federal de 2008, a Comissão de Auditoria de Concessões de Frequência de Rádio e Televisão, em relatório publicado em 2013, revelou que 90% do espectro de rádio e de televisão do Equador encontra-se sob controle do setor privado-comercial (WESTRUP; MELO, 2014, p. 7).

cujo destaque incide sobre a redistribuição equitativa do espectro televisivo. Em seguida, faremos uma comparação entre esse diploma legal e o projeto de lei brasileiro de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica, ainda em processo de recolhimento de assinaturas, destacando as principais medidas a serem adotadas pelo Brasil de modo a avançar nessa matéria.

3.1 A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DOS CANAIS TELEVISIVOS COMO UMA VIA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO MUDIÁTICA

Teixeira Coelho (2003, p. 37) afirma categoricamente que nenhuma sociedade existente e que queira dar início a um processo de profundas alterações sociais em seu interior, pode dar-se ao luxo de dispensar um meio como a televisão e os produtos culturais por ela gerados. Confrontar um sistema tão bem arquitetado, sem se utilizar de um de seus principais instrumentos de manutenção, dificilmente culminaria em alguma alteração significativa. Ainda que, neste final de século XX e início do século XXI, novos meios de comunicação a longa distância tenham surgido e rapidamente se popularizado, a televisão ainda ocupa um local privilegiado, sendo uma importante formadora de opinião e modeladora de costumes.

E a influência do veículo televisor aumenta, de maneira particular, em países como o Brasil, cuja população se compõe, em parte considerável, de analfabetos e semianalfabetos, sem possibilidade, ou com possibilidades muito escassas, de acesso a outros meios de difusão de conhecimentos e ideias (MOREIRA, 1995, p. 45). Em outras palavras, nos países cujos índices de analfabetismo, desinformação, pobreza e baixo grau de escolaridade média são comumente encontrados, a comunicação televisiva desempenha um papel ainda mais determinante, sendo, normalmente, o único instrumento de informação e uma das fontes de entretenimento mais utilizadas pelo público em geral (OLIVEIRA, 2002, p. 214).

É possível perceber que as incumbências avocadas pela mídia televisiva perpassam, e muito, a modesta tarefa de entreter e informar seu telespectador. Na atual conjuntura em que se encontra, a televisão é um dos mais bens sucedidos

meios de comando e direcionamento das condutas humanas, representando verdadeiro cânone do controle social informal. Além dessas incumbências simbólicas, a televisão aberta também é responsável por satisfazer diversas necessidades dos cidadãos brasileiros, dos mais jovens aos mais idosos, dos mais abastados aos mais desfavorecidos, reunindo as funções de divertir, entreter, informar e inculcar nas pessoas os valores, credos e códigos de comportamento que as integrarão às estruturas institucionais da sociedade (ISEPPI, 2007, p. 6)

Evidente, assim, que a TV comercial assumiu, e ainda assume, tarefas indispensáveis ao cotidiano, tornando-se, ao longo das décadas, um dos aparelhos domésticos mais importantes ao gerenciamento da rotina dos cidadãos. Não obstante, a televisão avocou, também, a incumbência de estabelecer hábitos de comportamento, impondo aos indivíduos o que pensar, como se portar, o que desejar, a quem respeitar e, principalmente, o que consumir. Convém destacar a observação apontada por Pierre Bourdieu (1997, p. 71), ao frisar que a agenda política, cada vez mais, é definida pela televisão, de tal forma que um tema lançado pela imprensa escrita só se torna determinante e central quando retomado e orquestrado pela televisão.

Apenas com o objetivo de reiterar a importância que o veículo televisor possui na sociedade brasileira, destacamos a pesquisa realizada pelo IBOPE acerca dos hábitos de mídia e investimento publicitário no ano de 2010, cujo resultado revelou que a TV aberta está presente em 99% dos lares brasileiros, representando, em média, 53% do total dos investimentos dos empresários do ramo da comunicação. Para fins comparativos, enquanto a televisão aberta possui um nível de penetração de 97% por total de pessoas, a publicidade exterior, segunda colocada, possui um nível de 88%, a internet, de 56% e a televisão por assinatura, uma média de apenas 28% (IBOPE, 2011, p. 25).

De acordo com pesquisa realizada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República sobre os hábitos de consumo de mídia pela população brasileira, cerca de 82% dos brasileiros assiste a televisão de cinco a sete dias semanais, sendo que 65% do total de entrevistados utiliza o aparelho durante todos os dias da semana. De segunda a sexta-feira, o total de tempo diariamente assistido

chega à média de 3h29min e cerca de 3h32min apenas durante os finais de semana (BRASIL, 2014, p. 22). Em complemento, a pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo constatou que, hoje, a televisão assume o posto de veículo de comunicação com o maior nível de penetração por pessoa, alcançando 94% dos brasileiros, dos quais 81% a utilizam como fonte diária de informação (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013, p. 8).

Incrustada no cotidiano brasileiro, a televisão continua sendo o meio de comunicação mais fortemente presente na vida das pessoas e no imaginário social. Mantê-la sob o controle de poucos grupos econômicos significa concentrar nas mãos da iniciativa privada o poder de exercer influência sobre os hábitos de comportamento dos telespectadores, determinando o que estes devem ou não pensar, quais tendências devem ou não seguir, como se comportar, o que desejar, e o que consumir. Decidem sobre o que os indivíduos devem saber, e acerca do que não devem ter conhecimento. Detêm o poder não apenas de moldar as pessoas, como também o próprio mundo no qual elas vivem, ou, ao menos, acreditam viver.

Em capítulos anteriores, já abordamos como o direito à comunicação surge enquanto uma normatividade reativa ao monopólio e oligopólio econômicos que se impõem sobre os serviços audiovisuais, realidade fortemente presente na globalização hegemônica sustentada pelo capitalismo neoliberal. Por certo, não há um único modelo utilizado ou uma única forma de se pôr em prática o exercício desse direito. Cada Estado o exerce de uma determinada maneira, do modo mais adequado a sua própria conjuntura social, econômica, política e cultural, na intensidade que achar mais adequada à satisfação das demandas populares, e através dos instrumentos de mídia mais apropriados a tal finalidade.

Como mencionado, em países como Alemanha, França, Espanha, Portugal e Holanda, há previsão legal que possibilita maior participação da sociedade civil na mídia: é o chamado direito de antena. Em Portugal, por exemplo, esse direito garante que seja cedido espaço na mídia para instituições representativas da sociedade civil, devido à sua importância. Dentre essas instituições, estão os partidos políticos, as organizações sindicais e profissionais e associações de defesa do meio ambiente e do consumir. O direito de antena, no entanto, é previsto apenas

para o sistema público de radiodifusão, que possui uma audiência menor, se comparado ao sistema privado, e por uma quantidade bastante reduzida de tempo, entre cinco a noventa minutos anuais, a depender da instituição (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 81).

Na Argentina, a recém aprovada Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual prevê disposições semelhantes àquelas que regem o direito de antena europeu, mas em potência mais elevada. O diploma define que o serviço de televisão aberta deverá destinar, no mínimo, 60% da grade a programação nacional. Ao menos 30% dos programas deverá ser de produção própria, incluindo em seu conteúdo informações locais. Prevê, ainda, cotas para a transmissão de programas locais produzidos de forma independente de 30% para estações em localidades com mais de 1.500.000 habitantes, de 15% para localidades com mais de 600.000 habitantes, e de 10% nos demais casos (ARGENTINA, 2009).

A lei argentina, comparada à portuguesa, maximiza a presença de segmentos sociais não hegemônicos na TV. Limitados entre cinco a noventa minutos anuais na Europa, as instituições, organizações e coletivos independentes possuem de 30% a 10% de espaço diário sobre o total da programação transmitida em estações locais na Argentina. Essa iniciativa, sem dúvidas, auxilia no processo de democratização dos meios de comunicação, na medida em que insere na grade televisiva conteúdos criados e produzidos de forma independente, difundido a milhares de telespectadores informações, notícias, perspectivas, opiniões e formas de vida tradicionalmente ocultadas ou subestimadas pela mídia comercial.

Entendemos, no entanto, que a simples manipulação da grade radiodifusora, ainda que acompanhada de medidas antimonopólicas, não basta à efetivação do direito à comunicação social. É preciso que a lógica distributiva das licenças do serviço de radiodifusão de sons e imagens seja substancialmente modificada, de modo que o próprio cidadão, tanto individual como coletivamente, possa, de forma autônoma, gerir a estrutura radiodifusora, produzindo e difundindo um conteúdo televisivo hábil a confrontar a programação estritamente mercadológica produzida por grupos empresariais, sob a formatação da indústria cultural.

Neste sentido, destacamos, enquanto um mecanismo apto a potencializar os efeitos do direito à comunicação, a redistribuição equitativa do espectro radioelétrico (bem público responsável pela exequibilidade do serviço de radiodifusão de sons e de sons e imagens) entre os setores público, privado e social, de modo que representantes de interesses e pontos de vista distintos tenham a oportunidade de acesso direto ao meio de comunicação televisivo, expondo a um elevado número de telespectadores uma grade de programação por eles mesmos criada, produzida e transmitida.

Salientamos que o setor público é aquele composto pelo Estado e pelos órgãos estatais; o setor privado representa as instituições cujas atividades desenvolvidas visam o lucro. ao passo que o setor social identifica-se com o outrora mencionado terceiro setor, aquele não representa nem o Estado, nem o mercado, mas sim a coletividade social, composta por organizações que, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais (SANTOS, B., 2008, p. 351). Esse último setor também é composto por nacionalidades, povos e etnias cotidianamente invisibilizados pela comunicação comercial.

Conceder o uso das frequências radioelétricas a coletivos, organizações sociais, comunidades, povos e nacionalidades desvinculados do poder hegemônico e críticos ao capitalismo neoliberal contribui para que esses segmentos possam expor conteúdos que expressem sua concepção de mundo, cultura, tradições, conhecimentos e saberes. A redistribuição equitativa dos canais televisivos (e não a mera inserção de novos programas na grade diária) possibilita o confronto eficiente à cultura de massa veiculada pela mídia hegemônica, pois garante a livre expressão autônoma dos gestores e produtores provenientes dos setores social e comunitário.

Os canais de televisão que executam suas atividades de forma independente do patrocínio de grupos empresariais gozam de independência editorial, podendo transmitir ao público notícias e fatos silenciados pela mídia hegemônica, posto que prejudiciais aos interesses do capital. Com a redistribuição equitativa de um bem público tradicionalmente concentrado sob o poder do mercado entre segmentos distintos, é possível a exibição de realidades não condizentes com o conteúdo

homogeneizante majoritariamente difundido, em prestígio à pluralidade que subsiste à sociedade. Possibilita, enfim, a participação popular nos instrumentos de mídia, transferindo ao povo o controle direto dessa atividade tão importante à vida contemporânea.

Nos tópicos subsequentes, faremos uma análise de uma legislação recentemente publicada na América Latina, durante o que pode ser entendido como um crescente processo de democratização dos meios de comunicação de massa que vem ocorrendo no continente desde o início deste século.¹² Referimo-nos à já mencionada Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, publicada em julho de 2013, que regula o exercício do direito à comunicação por meios impressos, de rádio e de televisão.

O principal destaque a ser dado à lei, no que se refere ao serviço televisivo, é o mecanismo de redistribuição equitativa de uso das frequências de espectro radioelétrico entre setores distintos da sociedade, quais sejam o público, o privado e o comunitário. O tópico que se segue tratará de analisar a lei supramencionada, destacando os aspectos de maior relevância deste mecanismo empregado no processo de democratização midiática e consequente efetivação do direito à comunicação.

Após, dar-se-á ênfase ao projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica que, visando regulamentar os artigos 5º, 21 e 220 a 223 da Constituição da República brasileira, prevê um instrumento de democratização da atividade televisiva muito similar àquele previsto pela Lei Orgânica de Comunicação do Equador. Ao final do tópico, a lei equatoriana e o projeto de lei brasileiro serão

¹² O desenvolvimento de um novo marco regulatório sobre os meios de comunicação na América Latina deu seu passo inicial em 2004 na Venezuela, ano de publicação da Lei de Responsabilidade Social em Rádio e Televisão. Em 2009, a Argentina publica a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, diploma exemplar para o enfrentamento à concentração comunicacional e consequente democratização midiática. Na Bolívia, a Constituição Política do Estado Plurinacional de 2007 reconhece o direito à comunicação de todos os cidadãos e proíbe a existência de monopólios e oligopólios sobre a mídia. Em 2013, o Equador, amparado pelo texto constitucional de 2008, publica a Lei Orgânica de Comunicação, que prevê a redistribuição equitativa das frequências de televisão e de rádio entre os setores público, privado e comunitário como medida para a democratização midiática (MORAES, 2013, p. 90-104).

comparados, a fim de verificar as possíveis contribuições que aquela tem a oferecer a este último.

3.1.1 A Lei Orgânica de Comunicação equatoriana

Recentemente promulgada, a Constituição da República do Equador traz em seu preâmbulo axiomas que evidenciam a preocupação com a construção de uma sociedade pautada pelo respeito à dignidade de todas as pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como pela pluralidade e pela diversidade cultural, religiosa e espiritual que caracteriza o povo equatoriano, enaltecido como herdeiro de lutas sociais de libertação frente todas as formas de dominação e de colonialismo que por séculos afligiu e ainda aflige a população do Equador (EQUADOR, 2008).

Enquanto um Estado Plurinacional, o Equador enaltece reiteradamente a importância de reconhecer e declarar os direitos dos povos originários e também daqueles historicamente marginalizados pelas forças hegemônicas, dentre os quais estão as comunidades, os povos e as nacionalidades indígenas, o povo afroequatoriano, o povo montubio e as comunas.¹³ O texto constitucional prevê uma série de direitos coletivos especialmente elaborados para esses grupos, com o objetivo de assegurar a autonomia e a visibilidade que por séculos lhes foram suprimidas (EQUADOR, 2008).

O catálogo de direitos coletivos previsto no artigo 56 traz como principais preocupações a manutenção, o desenvolvimento e o fortalecimento de suas identidades, tradições ancestrais e formas de organização social; o combate ao racismo e a qualquer forma de discriminação fundada na origem, identidade étnica ou cultural; a promoção de suas práticas de manejo da biodiversidade; a conservação e desenvolvimento de suas formas de convivência, organização social e de criação e exercício da autoridade; a manutenção, proteção e o desenvolvimento

13 O Conselho de Desenvolvimento do Povo Montubio da Costa Equatoriana e Zonas Subtropicais da Região Litoral afirma que o povo montubio é o resultado de um complexo processo histórico de adaptação e transformação étnica, inter-regional e sociocultural que se deu no litoral equatoriano, da onde se miscigenaram índios, brancos e negros; desta miscigenação surgiram os montubios, com cultural, identidade própria e realidade particular, que os diferencia de outros povos país. Informações disponíveis no sítio eletrônico: <http://codepmoc.gob.ec/codepmoc/nuestra-identidad>).

dos conhecimentos coletivos, suas ciências, tecnologias e saberes ancestrais (EQUADOR, 2008).

O referido artigo, em seu inciso XXI, também assegura aos povos autóctones que a dignidade e a diversidade de suas culturas, tradições, histórias e aspirações reflitam na educação pública e nos meios de comunicação, garantindo a eles o direito de criar seus próprios meios de comunicação em seus idiomas e o acesso aos demais, sem qualquer tipo de discriminação (EQUADOR, 2008). Neste item se faz visível a intenção constitucional de atribuir a dois importantes instrumentos de formação do imaginário social (escola e meios de comunicação) a responsabilidade de trabalhar com conteúdos que estimulem a reflexão sobre a cultura dos povos originários.

Mas o dispositivo avança ainda mais, assegurando aos povos indígenas o direito de criar seus próprios meios de comunicação, o que confere autonomia e independência a esses povos, que poderão transmitir conteúdos sobre suas culturas, tradições, e histórias, inclusive em sua própria língua nativa (e não necessariamente em castelhano, idioma oficial da República do Equador). Na prática, isso significa transferir parcela do controle e da direção da mídia a povos tradicionalmente ocultados pelos meios de comunicação, assegurando-lhes visibilidade.

E, uma das formas de garantir que esses povos desfrutem do controle e da direção dos meios de comunicação social é conferindo a eles acesso a um dos mais populares instrumentos de mídia: a televisão. A Constituição equatoriana faz isso por meio de uma inovação ainda mais drástica do que aquela promovida pela Lei argentina: estabelece a redistribuição equitativa das frequências de espectro radioelétrico entre três setores distintos, o público, o privado e o comunitário, estando os povos autóctones previstos nessa última categoria.

O texto constitucional reservou os temas relativos a Comunicação e a Informação à Terceira Seção do Capítulo Segundo, que reúne atributos fundamentais à configuração do direito à comunicação. Três características imprescindíveis ao desenho de tal normatividade podem ser encontradas nos cinco dispositivos que compõem a Seção referida: a dimensão individual e a dimensão coletiva do direito à

comunicação; o acesso universal às tecnologias de informação e de comunicação; e a diversidade e pluralidade comunicacional (EQUADOR, 2008).

O artigo 16, em seu inciso I, afirma que todas as pessoas, de forma individual ou coletiva, têm direito a uma comunicação livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa, em todos os âmbitos da interação social, por qualquer meio e forma, em sua própria língua e com seus próprios símbolos (EQUADOR, 2008). Reconhecer a dimensão coletiva deste direito implica atribuir seu exercício não apenas às pessoas individualmente consideradas, mas também às coletividades sociais organizadas, aos povos originários, a grupos minoritários, enfim, a uma série de segmentos historicamente invisibilizados pela mídia hegemônica.

O item também se preocupa em caracterizar a comunicação a ser posta em prática no país, destacando os atributos da liberdade, da interculturalidade, da inclusão, da participação e da diversidade. Em um país com uma multiplicidade étnica tão pulsante, é de suma importância que a cultura de cada povo seja enaltecida através dos meios de comunicação, exposição essa que ocorre exatamente por meio da participação desses agrupamentos sociais na mídia, de modo que esses possam ser sujeitos da atividade comunicacional, e não meros objetos de transmissão.

O inciso II do mesmo dispositivo reconhece o direito ao acesso universal às tecnologias de informação e de comunicação, pressuposto basilar para o exercício do direito à comunicação (EQUADOR, 2008). Ausente esta previsão, não é possível assegurar a participação social de todos, individual e coletivamente considerados, nos veículos de mídia, tampouco garantir que o terceiro setor, e não apenas a iniciativa privada e o Estado, utilize os meios de comunicação para transmitir os conteúdos por eles mesmos idealizados e produzidos.

O inciso III do artigo 16 traz o que, a nosso ver, representa a maior inovação elaborada pela Constituição da República do Equador no que diz respeito à área da comunicação social: o acesso equitativo de condições ao uso da frequência de espectro radioelétrico para a gestão de estações de rádio e de televisão públicas, privadas e comunitárias (EQUADOR, 2008). Com isso, a Carta assegura que o bem responsável pela atividade radiodifusora seja equitativamente distribuído entre três

segmentos sociais distintos, desestabilizando a estrutura oligopólica midiática, tradicionalmente concentrada em poucos centros de controle empresarial.

O artigo 384 inaugura o sistema de comunicação social, afirmando que esse assegurará o exercício dos direitos da comunicação, da informação e da liberdade de expressão, fortalecendo a participação cidadã. Dispõe que o Estado formulará a política pública de comunicação, com respeito irrestrito à liberdade de expressão e aos direitos da comunicação consagrados na Constituição e nos instrumentos internacionais de direitos humanos. Determina, ainda, que a Lei definirá sua organização, funcionamento e as formas de participação cidadã (EQUADOR, 2008).

Neste sentido, com vistas a regulamentar todas as inovações comunicacionais trazidas pela Carta Magna, o item IV do artigo 1º das Disposições Transitórias estabelece o prazo máximo de 360 dias para a aprovação da lei de comunicação (EQUADOR, 2008). Cumprindo a disposição constitucional, o Presidente da República do Equador, Rafael Correa, em 7 de maio de 2011, convoca todos os equatorianos e equatorianas a uma consulta popular sobre temas relacionados à comunicação social e sua regulação (MORAES, 2011, p. 95).

O projeto de lei encaminhado ao Congresso levou em consideração pontos entendidos como prioritários pelo Fórum Equatoriano de Comunicação, dentre os quais a democratização do espectro radioelétrico, e sua distribuição tripartida entre meios privados, públicos e comunitários; enquadramento da comunicação e da informação como serviços públicos, e não como mercadorias ou negócios; fixação de cotas para a produção nacional audiovisual, artística e publicitária; inclusão da convergência digital e das novas tecnologias de comunicação e informação nos marcos da lei (MORAES, 2011, p. 95)

Na consulta popular, a maioria dos eleitores equatorianos aprovou a criação da lei de comunicação, incluindo um conselho de regulação para coibir conteúdos de violência, discriminação e preconceito nos meios audiovisuais e impressos, a partir de critérios de responsabilidade definidos pela legislação (MORAES, 2011, p. 95). Em nota explicativa, a Lei Orgânica de Comunicação afirma que a grande maioria dos eleitores apoiou a erradicação da influência do poder econômico e político sobre

os meios de comunicação, assim como a melhoria da qualidade dos conteúdos por eles transmitidos, e as consequências jurídicas para evitar o uso abusivo e irresponsável da liberdade de expressão (EQUADOR, 2008).

Finalizada a consulta, o Presidente Rafael Correa consegue apoio popular massivo para a aprovação da nova lei de comunicação. Publicada em 25 de julho de 2013, a Lei Orgânica de Comunicação dispõe ter como objetivo o desenvolvimento, a proteção e a regulação, em âmbito administrativo, do exercício do direito à comunicação (EQUADOR, 2013).

Em sua parte exordial, a lei exalta a indispensabilidade de um instrumento normativo capaz de promover o exercício do direito a uma comunicação livre, intercultural, inclusiva, diversa e participativa, em todos os âmbitos de interação social, por qualquer meio e forma, em sua própria língua e com seus próprios símbolos. Salaria ser justo impedir o oligopólio e o monopólio, direto e indireto, da propriedade dos meios de comunicação e do uso das frequências do espectro radioelétrico, motivo pelo qual estabelece uma distribuição equitativa desses bens públicos entre as estações privadas, públicas e comunitárias (EQUADOR, 2013).

O artigo 2º da legislação atribui a titularidade e exigibilidade dos direitos previstos no corpo normativo, individual ou coletivamente, a todos os equatorianos e estrangeiros que residam de maneira regular no território nacional, assim como os nacionais que residam no exterior, em local que seja aplicável a jurisdição equatoriana (EQUADOR, 2013). Com isso, a lei não apenas reconhece o direito à comunicação, como também o atribui expressamente a todos os cidadãos equatorianos, residentes ou não no país, garantindo-lhes o direito à criação de meios de comunicação social e o acesso universal às tecnologias de informação e comunicação.

Em conformidade com as previsões constitucionais, o artigo 36 da lei sob análise também assegura o exercício do direito à comunicação aos povos e às nacionalidades indígenas, afroequatorianas e montubias, garantindo-lhes o direito de produzir e difundir, em sua própria língua, conteúdos que expressem e reflitam sua concepção de mundo, cultura, tradições, conhecimentos e saberes (EQUADOR, 2013). É um dispositivo preocupado em trazer à lume, através do olhar dos próprios

povos e nacionalidades acima listados, e não por meio de interpretações alienígenas, as particularidades que integram sua própria cultura.

O conteúdo de tal previsão dialoga com as elaborações feitas por Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 33) sobre a ecologia dos saberes, que propõe o diálogo entre as variadas formas de percepção sobre o mundo em conjunto com as múltiplas compreensões epistemológicas da realidade, de modo que o saber científico possa dialogar com o saber laico, com o saber popular, com o saber dos indígenas, com o saber camponês e também com o saber das populações urbanas marginais.

Como se vê, a Lei Orgânica de Comunicação cumulou uma série de previsões que resguardam o direito de todo cidadão à comunicação, seja de forma passiva, por meio da aquisição de informações via instrumentos midiáticos, seja de forma ativa, pelo acesso universal e criação de meios de comunicação. Dentre essas possibilidades de acesso, destacamos aquela que consideramos o de maior potencial redistributivo, ao menos no que diz respeito à estrutura da comunicação radiodifusora: a redistribuição das frequências de espectro radioelétrico da gestão de televisão, igualmente fracionadas entre os setores público, privado e comunitário.

Considerando a preocupação do diploma equatoriano com o alcance de todos os integrantes da sociedade aos veículos de mídia, não seria razoável que o legislador ordinário se olvidasse de adequar aos princípios da pluralidade e da diversidade midiática a distribuição daqueles bens sem os quais a própria existência da comunicação radiodifusora estaria comprometida. Desse modo, os artigos 105 e 106 do diploma legal, definindo o espectro radioelétrico como um bem de domínio público, dispõem que as frequências televisivas de sinal aberto serão equitativamente divididas em três partes: 33% para meios públicos, 33% para meios privados, e 34% para meios comunitários (EQUADOR, 2013).

O meios públicos são definidos pelo artigo 78 como aqueles formados por pessoas jurídicas de caráter público, cuja criação se dá através de decreto, disposição ou resolução, a depender da natureza da entidade pública criadora. De acordo com o artigo 81, tais meios serão financiados com recursos da instituição criadora e, subsidiariamente, pela renda advinda da venda de publicidade, da comercialização

dos produtos comunicacionais, e pelos fundos provenientes de doações, patrocínios e cooperação nacional e internacional (EQUADOR, 2013).

O artigo 80 prevê nove objetivos a serem perseguidos pelos meios de comunicação públicos, dentre os quais estão o de produzir e difundir conteúdos que fomentem o reconhecimento dos direitos humanos, dos grupos de atenção prioritária e da natureza; de facilitar o debate democrático e a livre expressão de opiniões; de fomentar a igualdade de gênero e a interculturalidade; de impulsionar o intercâmbio de informação e o conhecimento mútuo entre os povos da América Latina e do mundo; de promover a produção e difusão de conteúdos audiovisuais nacionais; e de oferecer conteúdos educativos, culturais, de recreação e entretenimento que contribuam para o bem viver do povo equatoriano (EQUADOR, 2013).

O artigo 83 também menciona sobre os meios de comunicação públicos de caráter oficial, de criação facultativa pelo Estado e pelos governos autônomos, que têm como objetivo principal difundir a posição oficial da entidade pública criadora em relação aos assuntos de sua competência e de interesse geral da cidadania, cumprindo com as responsabilidades comuns de todos os meios de comunicação, previstas no artigo 71. Seu financiamento se dará exclusivamente pelo orçamento do Estado ou do governo autônomo descentralizado e pela receita proveniente da venda de publicidade a instituições do setor público (EQUADOR, 2013).

Os meios privados, por sua vez, são definidos pelo artigo 84 como aqueles compostos por pessoas de natureza física ou jurídica de direito privado com ou sem fins lucrativos, cujo objeto é a prestação de serviços públicos de comunicação com responsabilidade social. Já o artigo 85 conceitua os meios de comunicação comunitários como aqueles cuja propriedade, administração e direção são desempenhadas por coletivos ou organizações sociais sem fins lucrativos, por comunas, comunidades, povos e nacionalidade. São meios sem fins lucrativos e de rentabilidade social (EQUADOR, 2013).

O artigo 86 dispõe que o Estado implementará as políticas públicas necessárias para a criação e o fortalecimento desses meios de comunicação, como um mecanismo para promover a pluralidade, diversidade, interculturalidade e

plurinacionalidade, tais como: crédito preferencial para a formação dos meios comunitários e para a compra de equipamentos; exceções tributárias para a importação de equipamentos para o funcionamento de meios impressos, de estações de rádio e de televisão comunitárias; acesso a capacitação para a gestão comunicativa, administrativa e técnica dos meios comunitários (EQUADOR, 2013).

Esses três tipos de meios de comunicação, portanto, possuem características próprias, representando, cada qual, esferas distintas, no caso, a pública, a privada e a comunitária. O setor público tem a responsabilidade de transmitir ao telespectador um conteúdo amparado pelos princípios que norteiam a Lei Orgânica de Comunicação; o setor privado, representante do mercado, possui mais liberdade se comparado ao anterior, ainda que deva obediência aos deveres atribuídos à comunicação audiovisual; o setor comunitário, por sua vez, é composto por povos, nacionalidades e organizações sociais, sendo responsável por transmitir a voz de coletividades historicamente ignoradas pela mídia hegemônica.

O texto legal visa, portanto, redistribuir equitativamente entre esses três meios comunicativos o uso das frequências radiodifusoras. Com essa medida, a lei afronta um dos principais efeitos orquestrados pelas propostas oriundas do Consenso de Washington, qual seja o empoderamento e a vasta disseminação dos monopólios e oligopólios empresariais que se impõe sobre os mais diversos setores adstritos não apenas à iniciativa privada, como também aos serviços de cunho público e social, dentre os quais se encontra a comunicação social.

Estabelecer a redistribuição equânime das frequências de espectro radioelétrico significa desestruturar completamente, ainda que de maneira progressiva, o sistema radiodifusor já posto. A partir de uma nova divisão igualitária entre os três setores acima mencionados, o público, o privado e o comunitário, um novo perfil radiodifusor poderá ser desenhado em território equatoriano, resultando em uma radiodifusão gerida e direcionada por atores sociais distintos, e não apenas por aqueles de cunho estritamente mercadológico, como comumente tem ocorrido após as investidas neoliberais por entre os países do Sul global.

Outorgar diretamente as frequências radioelétricas a organizações sociais, nacionalidades e povos desvinculados do poder hegemônico garante a esses segmentos um pleno exercício do direito à comunicação e, aos telespectadores, a oportunidade de assistirem uma programação plural, que preze pela exposição das diversas realidades culturais, étnicas, religiosas e gnosiológicas que compõem o país. Percebe-se que a investida equatoriana não se limita a modificar apenas a programação televisiva, mas sim a própria estrutura e distribuição do serviço radiodifusor.

Essa inovação legislativa conferiu, também, mais autonomia no que tange à propriedade, à administração e à direção dos meios de comunicação radiodifusores, posto que a gestão independente dos veículos de mídia por organizações sociais, comunas, comunidades, povos e nacionalidades historicamente preteridos tem o condão de empoderá-los, fazendo com que aqueles que nunca foram ouvidos finalmente tenham voz ativa e possam influenciar na construção da opinião pública, tarefa normalmente delegada aos meios de comunicação privados.

Pelas exposições aqui feitas, entendemos que a Lei Orgânica de Comunicação apresenta um texto de caráter essencialmente inovador e contestador da situação oligopólica que se impõe sobre os meios de comunicação social. Fruto do Estado Plurinacional equatoriano, visa trazer à lume segmentos sociais ocultados ou distorcidos pelos instrumentos da mídia hegemônica, isso por meio da concessão de 34% do uso das frequências de espectro radioelétrico às organizações sociais, aos povos e nacionalidades originários, e aos afroequatorianos, agora sujeitos do próprio conteúdo por eles gerido, produzido e transmitido, e não meros objetos de análise dos representantes do capital neoliberal.

Mediante esta inovação, a lei equatoriana não apenas confere uma oportunidade concreta de livre expressão para os povos e nacionalidades autóctones, como também proporciona ao telespectador real possibilidade de escolha entre programas diversificados. Tradicionalmente concentrado por grupos empresariais, agora o serviço de radiodifusão de sons e imagens pode ser equitativamente redistribuído entre setores diferenciados, transformando o que anteriormente era uma única versão da realidade em várias lentes pelas quais se pode enxergar o mundo.

Há, no Equador, uma emissora de TV que tenta traduzir em sua programação as intenções norteadoras da Lei Orgânica de Comunicação. Seu funcionamento não se pauta exclusivamente pela busca do lucro, mas sim pela oferta de um conteúdo audiovisual de qualidade, o que pressupõe o respeito a identidades e tradições nacionais e regionais, o estímulo à pluralidade no telejornalismo, a divulgações de manifestações artísticas que não sigam parâmetros mercadológicos, e o debate de questões socioculturais subestimadas ou ignoradas pela mídia comercial (MORAES, 2011, p. 73).

Com vistas a fundar uma emissora de televisão que seguisse essas orientações, o Presidente Rafael Correa requisitou financiamento do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela, para, assim, criar a Ecuador TV, cadeia de televisão de serviço público do Equador, inaugurada em 2007 (MORAES, 2011, p. 73).

O Guia Editorial da RTV Ecuador, gestora da Ecuador TV, afirma ter como objetivo último responder as diferentes expectativas cidadãos, sempre buscando que os serviços informativos públicos sejam independentes, pluralistas, inclusivos e, sobretudo, defensores do Estado de Direito, pois sabem que da qualidade da informação que recebe o povo depende a melhoria da qualidade de vida e a construção de uma democracia deliberativa e participativa (RTV ECUADOR, 2013, p. 2).

Estabelece como valores editoriais o rigor sobre o tratamento da informação e a fidelidade aos fatos; a imparcialidade, o que pressupõe o respeito à liberdade de expressão e a obrigação de não serem atores da informação, mas meros mediadores desta; independência sobre a própria agenda informativa e sobre as relações com o poder político e econômico, assim como as fontes; responsabilidade pública sobre a poderosa ferramenta midiática que manejam e sobre os direitos das pessoas; transparência sobre o estilo editorial; pluralidade da diversidade de vozes, posições, ideologias e tendências provenientes dos diversos setores sociais, econômicos, políticos e culturais; respeito à diversidade, à plurinacionalidade e à interculturalidade (RTV ECUADOR, 2013, p. 4-5).

Desde sua criação, a emissora teve dois de seus programas entre os cinco premiados na I Mostra Ibero-Americana de Programas de Televisão Educativos, Culturais e Científicos de 2010. "Ecohuellas" incentiva a consciência sobre as mudanças climáticas e "Ojos que no vien" é uma série de documentários sobre mostras, festivais e oficinas itinerantes de cinema realizados em lugares remotos do país. A grade inclui uma programação diversificada, voltado aos mais variados tipos e faixa etária de telespectadores, transmitindo conteúdos infantis, educativos, esportivos, informativos, telenovelas, documentários e seriados (MORAES, 2011, p. 74).

Expostos os principais avanços e características do processo de redistribuição dos meios de comunicação social no país equatoriano, partiremos, agora, para a análise de uma iniciativa legislativa brasileira que muito se assemelha à legislação anterior, qual seja, o projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica, lançado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) na Câmara dos Deputados em 2013.

3.1.2 O Projeto de Lei da Comunicação Social Eletrônica brasileiro

No Brasil, um dos principais movimentos sociais pela democratização dos meios de comunicação vem sendo capitaneado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), associação civil que desde a década de 1990 mobiliza-se pela popularização da mídia eletrônica. Em 2012, ano em que o Código Brasileiro de Telecomunicações completou 50 anos, e frente à estagnação do poder público em apresentar uma proposta de regulamentação para o setor comunicacional, o FNDC, apoiado por diversos movimentos sociais, lançou a campanha *Para expressar a liberdade: uma nova lei para um novo tempo*.

Dentre os movimentos sociais que apoiam e fazem parte da campanha, além de grupos que integram o próprio setor comunicacional, como inúmeras associações, centros e federações ligados à mídia alternativa, também partilham dos mesmos interesses do FNDC a Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), a

Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE), o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), dentre outras dezenas de movimentos representantes de classes e minorias sociais pelo Brasil.

Da reunião desses movimentos sociais, nasce, então, a campanha *Para expressar a liberdade*, que tem como objetivo denunciar a concentração e a ausência de pluralidade e diversidade nos meios de comunicação brasileiros, apresentando como principal instrumento de luta uma proposta de projeto de lei de iniciativa popular que propõe a regulamentação do setor de rádio e de televisão no Brasil, denominada Lei da Comunicação Social Eletrônica, lançada na Câmara dos Deputados em 22 de agosto de 2013 (ANDES, 2013).¹⁴

É um documento fruto de amplos debates populares travados entre diversos agentes, oriundos dos mais variados setores e segmentos sociais, que imprimiram neste projeto um conjunto de perspectivas, aspirações e demandas existentes em uma sociedade tão complexa e plural como é a brasileira, todas voltadas a democratizar os meios de comunicação e conferir poder de gestão, de produção e de transmissão do conteúdo ao cidadão e às coletividades sociais.

Comparado à Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, o projeto de lei brasileiro revela um texto simples e conciso. Seus seis Capítulos, divididos em 33 artigos, expõem os eixos de orientação da legislação: o Capítulo primeiro é responsável por conceituar o objeto da lei e a definição dos serviços; o Capítulo segundo trata sobre a comunicação social eletrônica; o terceiro Capítulo dispõe acerca da organização dos serviços e dos critérios de outorga; o Capítulo quarto expõe os mecanismos para impedir a concentração, o monopólio ou o oligopólio; o quinto Capítulo cuida da programação e dos mecanismos de incentivo à diversidade; e o sexto Capítulo projeta os órgãos reguladores e organismos afins.

¹⁴ Mais informações sobre a campanha "Para expressar a liberdade: uma nova lei para um novo tempo" e a lista completa dos movimentos sociais que a apoiam podem ser obtidas no sítio eletrônico do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC): <http://www.fndc.org.br/>.

O artigo 1º explica a que o projeto de lei veio: regulamentar os artigos 5º, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição da República. É sabido que o artigo 5º da Carta Magna dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais, dentre os quais estão a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (incisos IV e IX), o direito de resposta proporcional ao agravo (inciso V), a liberdade de consciência e de crença (inciso VI), e o acesso à informação, com as garantias que lhe são inerentes (inciso XIV), todos de essencial importância à efetivação do direito à comunicação.

O artigo 21 atribui à União competência para explorar diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens (XII, "a"), cujo funcionamento ainda está regulamentado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, oriundo do início da década de 1960 e, portanto, carente de um substituto adequado às novas tecnologias midiáticas e aos princípios do Estado Democrático de Direito. Os artigos 220 a 223 fazem referência à Comunicação Social, e trazem previsões específicas voltadas aos serviços de radiodifusão de sons e imagens, objeto de regulamentação do projeto em comento.

Em seu artigo 2º, inciso I, o projeto define como comunicação social eletrônica as atividades de telecomunicações ou de radiodifusão que possibilitam a entrega de programação audiovisual ou de rádio em qualquer plataforma, com as seguintes características: fluxo de sinais predominantemente no sentido da emissora, prestadora ou operadora para o usuário; conteúdo da programação não gerado pelo usuário; e escolha do conteúdo das transmissões realizada pela prestadora do serviço, seja como grade de programação, seja como catálogo limitado de oferta de programação.

A radiodifusão televisiva, ou televisão, é conceituada como atividade de comunicação social eletrônica efetuada por transmissão primária, com ou sem fio, terrestre ou por satélite, codificada ou não, de sons e imagens, estáticas ou em movimento, destinados ao público geral (artigo 2º, II). As emissoras ou programadoras são entendidas como pessoas jurídicas de direito privado ou público detentora de outorga para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal a ser transmitido, difundido ou distribuído pelo operador

de rede (artigo 2º, VI). Define, também, quatro tipos de emissoras, tanto aquelas já existentes como aquelas pretendidas pelo diploma: as emissoras associativas-comunitárias, as emissoras locais, as redes de emissoras e as emissoras ou redes com poder de mercado significativo.

As emissoras associativas-comunitárias são formuladas como emissoras de rádio ou televisão de finalidade sociocultural geridas pela própria comunidade, sem fins lucrativos, abrangendo comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse (artigo 2º, VII). As emissoras locais são entendidas como pessoas jurídicas de direito privado ou público cujas outorgas para realizar atividades de programação de rádio ou televisão e geração primária de sinal estabeleçam a obrigação de ocupar pelo menos 70% de programação com produção cultural, artística e jornalística regional (artigo 2º, VIII).

Já as redes de emissoras compõem o conjunto de emissoras dispersas no território nacional que difundam majoritariamente programação organizada e gerada por uma dessas emissoras a ser identificada como "cabeça de rede", conforme as condições e limites determinados pelo projeto e sua regulamentação (artigo 2º, IX). As emissoras ou redes de poder de mercado significativo, por sua vez, são aquelas que possuem média anual de mais de 20% de audiência, estabelecem contratos de afiliação com mais de 10 emissoras ou recebem mais de 20% das verbas publicitárias em âmbito nacional ou local (artigo 2º, X).

Semelhante ao diploma equatoriano, o projeto de lei, consciente da ausência de espaço midiático conferido a grupos sociais vulneráveis ou minoritários, cria emissoras de televisão de caráter associativo-comunitário, voltadas à exibição de conteúdo idealizado e produzido por comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais e de interesse, normalmente desprestigiados pela mídia comercial, razão pela qual necessitam de um espaço comunicacional apto a transmitir de forma crítica e reflexiva, e em larga escala, as questões que circundam a realidade de tais segmentos e interesses sociais.

Da mesma forma, levando em consideração a realidade oligopólica que se impõe sobre o sistema televisivo brasileiro, o projeto de lei define as redes de emissoras

como o conjunto de emissoras organizado e gerido por uma "cabeça de rede", que utiliza as emissoras locais como meras retransmissoras de seus próprios conteúdos. Em função disso, surge uma forte concentração midiática, que acarreta no aparecimento de emissoras ou redes de poder de mercado significativo, detentoras de altos níveis de audiência anual e receptoras de relevante verba publicitária. No Capítulo referente à concentração monopólica e oligopólica, o projeto prevê mecanismos voltados a restringir o poder desses tipos de emissoras.

O artigo 4º prevê um extenso rol de princípios e objetivos aplicáveis à comunicação social eletrônica, dentre os quais: a promoção e garantia dos direitos de liberdade de expressão e opinião, de acesso à informação e do direito à comunicação (alínea "b"); a promoção da pluralidade de ideias e opiniões (alínea "c"); a promoção e fomento da cultura nacional em sua diversidade e pluralidade (alínea "d"); a promoção da diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença, e o combate a abordagens discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer desses atributos, em especial o racismo, o machismo e a homofobia (alínea "e").

Neste dispositivo, consta a única menção expressa ao direito à comunicação, o qual, inclusive sequer é conceituado pelo projeto de lei. Entendemos que tal normatividade, enquanto uma inovação até pouco tempo inédita no Brasil e ainda insuficientemente abordada pela doutrina nacional, merecia um espaço reservado a sua definição ou, ao menos, caracterização.¹⁵ A Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, por exemplo, reserva um Capítulo, composto por 27 artigos, exclusivamente voltado ao direito à comunicação, por meio do qual elucida o cidadão sobre todos os aspectos dessa nova modalidade jurídica (EQUADOR, 2013).

O projeto de lei, em compensação, lança luz sobre os principais caracteres que compõem o direito à comunicação, tais quais a liberdade de expressão e de opinião, o acesso à informação, a pluralidade de ideias e de opiniões, e a promoção da

¹⁵ No recém-publicado Estatuto da Juventude (Lei nº. 12.852, de 5 de agosto de 2013) reconhece-se o direito à comunicação, entendido, como a produção de conteúdo, individual e colaborativo, e o acesso às tecnologias de informação.

diversidade regional, étnico-racial, de gênero, orientação sexual, classe social, etária, religiosa e de crença. Impressiona a clareza com que expõe a pretensão de combater as abordagens midiáticas discriminatórias e preconceituosas em relação a quaisquer dos atributos que compõem a diversidade e pluralidade social, em especial aquelas voltadas à identidade de gênero, à raça e à orientação sexual.

O serviço de comunicação social eletrônica é dividido em três sistemas: o público, o privado e o estatal. O sistema público compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de maneira participativa, a partir da possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas de gestão, desde que sua finalidade principal não seja a transmissão de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (artigo 5º, I). Como já mencionado, essas emissoras são reservadas ao uso do cidadão comum e das coletividades sociais, historicamente furtados de participar das atividades televisivas.

O sistema privado abrange aquelas emissoras de propriedade de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade lucrativa ou não (artigo 5º, II). Já o sistema estatal abarca as emissoras cuja finalidade principal seja a transmissão de atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e aquelas controladas por instituições públicas vinculadas aos poderes de Estado nas três esferas da Federação que não atendam aos requisitos de gestão definidos para o sistema público (artigo 5º, III).

O projeto afirma que ao menos 33% dos canais ou capacidades de espectro destinados à televisão terrestre e rádio serão reservados ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário (artigo 5º, §1º). Assim, apenas 16,5% das estações de TV seguramente estarão sob a gestão de comunidades territoriais, etnolinguísticas, tradicionais, culturais ou de interesse, quantidade que, apesar de representar um claro avanço em relação à situação existente, não nos parece o suficiente para enfrentar a atual hegemonia televisiva, que concentra altos níveis de audiência e conta com patrocínios milionários oriundos da iniciativa privada.

As emissoras públicas deverão ter em seu modelo institucional um órgão curador composto em sua maioria por integrantes da sociedade civil, com diversidade de representação e indicação pelos pares, a qual deverá participar das discussões e das decisões estratégicas da emissora e acompanhar seu desempenho, zelando, entre outras coisas, pela qualidade da programação, independência e autonomia nas decisões editoriais (artigo 5º, §3º). Trata-se de um dispositivo preocupado em promover a participação popular nos instrumentos de mídia, pois insere os integrantes da sociedade civil no processo deliberativo que versa sobre o conteúdo transmitido pelo aparelho televisivo, fazendo com que a direção da televisão esteja sob o controle e a visibilidade do próprio telespectador que usufrui da programação.

Para apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público, objetiva-se criar o Fundo Nacional de Comunicação Pública (artigo 6º), a ser composto por 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública prevista na Lei nº. 11.652, de 7 de abril de 2008 (inciso I); por verbas do orçamento público em âmbitos federal e estadual (inciso II); por recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), de 3% sobre a receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas (inciso III); pelo pagamento pelas outorgas por parte das emissoras privadas (inciso IV); por doações de pessoas físicas e jurídicas, dentre outras receitas (inciso V). Do total arrecadado, ao menos 25% deverá ser destinado às emissoras integrantes do sistema público de natureza associativo-comunitárias.

O projeto também prevê mecanismos para impedir a concentração dos serviços eletrônicos, o monopólio e o oligopólio, estabelecendo limites, principalmente para grupos econômicos, os quais não poderão controlar, diretamente, mais do que cinco emissoras no território nacional (artigo 14). Dispõe, também, que as emissoras de televisão terrestre e rádio não poderão manter média anual de participação em receita de venda de publicidade e conteúdo comercial em 20% à sua participação na audiência (artigo 17). É uma proposta que, caso aceita, desestabilizará toda a base sobre a qual se assenta a atual estrutura radiodifusora, abalando o poder das seis maiores emissoras nacionais que, unidas, controlam 92% da audiência televisiva do país (MORAES, 2011, p. 42).

O Capítulo que trata sobre a programação e os mecanismos de incentivo à diversidade prevê que as emissoras afiliadas a uma rede deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade veiculada entre sete horas da manhã e meia-noite com produção cultural, artística e jornalística regional, sendo pelo menos sete horas por semana em horário nobre (artigo 19, inciso I); ao passo que as emissoras com outorgas locais deverão ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional. As emissoras de televisão terrestre deverão observar um mínimo de 70% do tempo de programação ocupado com conteúdo brasileiro e um mínimo de duas horas diárias de programação destinada a conteúdo jornalístico (inciso II).

Já as emissoras de televisão terrestre ou rádio e redes consideradas como de poder de mercado significativo deverão assegurar, como direito de antena, uma hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações (artigo 21, inciso I). À semelhança dos países europeus, o projeto brasileiro também prevê o direito de antena, mas, neste caso, reserva uma maior quantidade de tempo para grupos chamados como socialmente relevantes, que deem voz à diversidade de manifestações sociais.

Essa previsão, além de conferir cores diferenciadas à programação homogeneizante e majoritariamente comercial transmitida pelas grandes redes de televisão, permite que as coletividades sociais invisibilizadas pela mídia mercadológica ganhem voz nestes espaços privilegiados, que alcançam e influenciam milhões de telespectadores ao redor do país. Isso, de certa forma, também funciona como vitrine para as próprias emissoras e os programas transmitidos pelas redes associativas-comunitárias, os quais poderão ser assistidos por um incontável número de brasileiros que, de outro modo, não teriam acesso a tal conteúdo.

O Capítulo dedicado aos órgãos reguladores e organismos afins cria o Conselho Nacional de Políticas de Comunicação como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, de promoção de direitos públicos e difusos, com atribuição de zelar pelo cumprimento dos princípios e objetivos definidos no artigo 4º e acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor (artigo 29).

O projeto delega a este Conselho várias atribuições, dentre as quais a de apontar diretrizes para as políticas públicas do setor e para a regulação dos serviços de comunicação social eletrônica (inciso I); acompanhar a gestão do Fundo Nacional de Comunicação Pública, garantindo transparência e imparcialidade na distribuição das verbas (inciso VI); acompanhar a avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor, de forma a proteger e promover os princípios objetivos da comunicação social eletrônica (inciso V).

A composição do Conselho dar-se-á por 28 membros, divididos entre 8 categorias, conforme prevê o §2º do artigo 29:

§ 2º O Conselho Nacional de Políticas de Comunicação será composto por 28 membros, e terá a seguinte composição:

- I. 7 representantes do Poder Executivo, sendo um do Ministério das Comunicações, um do Ministério da Cultura, um do Ministério da Educação, um do Ministério da Justiça, um da Secretaria de Direitos Humanos, um da Anatel e um da Ancine;
- II. 3 representantes do Poder Legislativo, sendo um do Senado, um da Câmara dos Deputados e um do Conselho de Comunicação Social;
- III. 1 representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão;
- IV. 4 representantes dos prestadores dos serviços de comunicação social eletrônica;
- V. 4 representantes das entidades profissionais ou sindicais dos trabalhadores;
- VI. 4 representantes da comunidade acadêmica, instituições científicas e organizações da sociedade civil com atuação no setor;
- VII. 4 representantes de movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude;
- VIII. O Defensor dos Direitos do Público, que passa a compor o Conselho depois de ser nomeado por este.

O parágrafo único afirma que os membros constantes nos incisos IV e VII serão indicados ou eleitos pelos próprios pares, a partir de processo definido em regulamento. Dos 28 membros, portanto, oito serão oriundos de entidades profissionais ou sindicais dos trabalhadores e de movimentos sociais representativos de mulheres, negros, indígenas, população LGBT e juventude. Representam, então, segmentos sociais historicamente oprimidos, ocultados ou desprestigiados pelas concessionárias da radiodifusão televisão, razão pela qual é importante que tenham espaço no Conselho Nacional de Políticas de Comunicação, exatamente para trazer aos órgãos oficiais as visões, as demandas e os desafios enfrentados por essas coletividades sociais.

Conforme a análise acima realizada, o projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica, apresenta, de maneira geral, um conteúdo de viés fortemente democrático, preocupado em inserir o cidadão e as coletividades sociais, em especial aquelas tradicionalmente ocultadas pela comunicação hegemônica, no processo de gestão, produção e difusão do conteúdo televisivo. Possui dispositivos bastante progressistas, principalmente se comparados à atual legislação que regulamenta o serviço de radiodifusão brasileiro. Dentre elas, está a que, a nosso ver, apresenta um intento de máxima elevação democrática, conferindo autonomia administrativa, produtiva e transmissiva ao setor associativo-comunitário, qual seja a redistribuição equitativa dos canais televisivos a diferentes segmentos sociais.

No entanto, ainda que apresente um caráter bastante progressista, julgamos que algumas disposições constantes no projeto da Lei de Comunicação Social Eletrônica poderiam ser mais ousadas, de modo a maximizar seu potencial democrático. Dentre elas, podemos citar o §1º do artigo 5º, que reserva 33% dos canais ou capacidade de espectro destinados à televisão terrestre e rádio ao sistema público, sendo pelo menos 50% deles para os serviços prestados por entes de caráter associativo-comunitário. Disso, resulta que um mínimo de 17,5% da totalidade dos espectros televisivos estarão sob o controle das emissoras associativo-comunitárias.

Entendemos, porém, que tal percentual não é suficiente para fazer frente e combater a já consolidada hegemonia das emissoras comerciais há décadas presentes no mercado. Semelhante à Lei de Comunicação equatoriana, que distribui de maneira equânime as frequências entre os setores estatal, privado e comunitário, o projeto brasileiro também poderia reservar um terço dos canais para o segmento associativo-comunitário, conferindo igualdade de condições para cada um destes três principais agentes se fazer presente no rol de opções disponibilizadas para o telespectador.

Por outro lado, no que diz respeito à generalidade do projeto de lei da Comunicação Social Eletrônica, julgamos que este, enquanto um diploma que se propõe a regulamentar os artigos 5º, 21, 220, 221, 222 e 223 da Carta Maior, poderia ter sido um pouco mais ousada e completa, no sentido de abarcar particularidades técnicas ainda presentes no defasado Código Brasileiro de Telecomunicações.

A Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, com 119 artigo, não contém esse elevado número de dispositivos por acaso. É um diploma legal preocupado em conceituar o maior número de expressões possível, evitando confusões ou dubiedades terminológicas. Não delega para outros instrumentos normativos a tarefa de tratar sobre regras e especificidades técnicas referentes ao serviço de comunicação, avocando para si essa responsabilidade.

Sana, enfim, qualquer tipo de dúvida relacionada ao processo de concessão, de renovação e de fiscalização das atividades radiodifusoras; às atribuições dos órgãos e organismos criados para regular o serviço de comunicação eletrônica; ao conteúdo e à publicidade transmitidos pelas emissoras televisivas; bem como aos mecanismos de participação social na execução do serviço comunicacional. Por essas razões, entendemos que o projeto de lei da Comunicação Social Eletrônica poderia buscar inspiração na legislação do país vizinho, perseguindo maior completude com relação à temática por ele abordada.

3.2 OS AVANÇOS A SEREM EFETIVADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROJETO COMUNICACIONAL EMANCIPATÓRIO

Este tópico será reservado à proposição de medidas que entendemos relevantes para a construção de um projeto comunicacional emancipatório aplicável à realidade televisiva brasileira, levando em consideração a legislação que regulamenta o serviço televisivo, assim como a atualidade dos debates sobre a comunicação social travados no país, com foco na atuação dos movimentos sociais no processo de luta pela democratização dos meios de comunicação.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer sobre o que seria um projeto comunicacional emancipatório, e por quais meios e atores sociais seu desenvolvimento se daria no Brasil. Essa proposta tem como base um também projeto elaborado por Boaventura de Sousa Santos, denominado projeto educativo emancipatório, cujo intento central foca-se em recuperar a capacidade de espanto e de indignação e orientá-la para a formação de subjetividades inconformistas e rebeldes (SANTOS, B., 1996, p. 16).

O sociólogo chama atenção para o fato de que a teoria da história da modernidade, formatada com base nos interesses burgueses, desvaloriza sistematicamente o passado, concebido sempre como reacionário, em benefício do futuro, considerado progressista. Em decorrência dessa perspectiva histórica, o passado e o presente de sofrimento, injustiça e opressão são facilmente superáveis na certeza de um futuro próximo e radioso (SANTOS, B., 1996, p. 16).

Da mesma forma, tal teoria histórica também contribuiu para banalizar os conflitos e o sofrimento humano de que é feita a repetição do presente neste fim de século. Essa banalização, para a qual a comunicação sensacionalista e exibicionista da penúria humana muito colabora, acarreta na morte do espanto e da indignação, do inconformismo e da rebeldia (SANTOS, B., 1996, p. 16), desencadeando uma apatia e desesperança coletiva direcionada às injustiças contemporâneas.

Na atualidade, parecemos padecer de uma contínua insensibilidade direcionada ao sofrimento alheio. A vida corre de forma mecânica, despreocupada com o contato humano, apenas em busca da próxima meta a ser alcançada, do próximo prazo a ser cumprido, do próximo produto a ser consumido. Vivemos em uma realidade configurada por ideais individualistas, em que o modelo de bem-estar resume-se à aquisição pessoal de bens e serviços, e não a conquista coletiva de direitos.

Em uma sociedade cada vez mais egocêntrica, a única dignidade com a qual nos importamos é a nossa. O sofrimento, a pobreza, a doença, o abandono e a miséria do outro, ainda que cheguem até nossos olhos, são rapidamente invisibilizados por uma mente já treinada para ignorar a penúria do próximo. Outrora insuportável, aquilo que é sempre reforçado como normal, como regra, como inevitável, passa a ser tolerável, até o ponto de se tornar invisível para a maioria.

Em função disso, faz-se necessária uma outra teoria da história que devolva ao passado a sua capacidade de revelação, um passado que se reanime pelas imagens desestabilizadoras que fornecem do conflito e do sofrimento humano. Por meio dessas imagens desestabilizadoras, será possível recuperar a capacidade de espanto e de indignação, de inconformismo e de rebeldia (SANTOS, B., 1996, p. 17)

Nisto reside o cerne do projeto educativo emancipatório do sociólogo português, orientado para combater a banalização do sofrimento por via da produção de imagens desestruturantes a partir do passado concebido não como fatalidade, mas como produto da iniciativa e de escolhas humanas. Assim, a finalidade principal do projeto consiste em recuperar a capacidade de espanto e indignação e orientá-la para a formação de subjetividades rebeldes (SANTOS, B., 1996, p. 17).

O projeto educativo emancipatório trabalha, então, com uma educação para o inconformismo, para um tipo de subjetividade que submete a uma hermenêutica de suspeita a repetição do presente, que recusa a banalização do sofrimento e da opressão e veja neles o resultado de indesculpáveis opções humanas (SANTOS, B., 1996, p. 18). Visa levar o educando à sensação de choque, não paralisante, mas sim com potencial transformador da realidade fruto dessas escolhas.

Elaborado com base nesta proposta educacional desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, nosso projeto comunicativo emancipatório traz a perspectiva exposta pelo sociólogo português, porém aplicada à realidade dos meios de comunicação brasileiros e, mais precisamente, à tríplice problemática que acomete o sistema televisivo. Visa, por meio de um conjunto de ações, expor e transformar a realidade comunicacional nacional, gerando na sociedade um sentimento de insatisfação para com a atual estrutura que envolve a mídia.

Conforme analisado neste estudo, a realidade do meio televisivo brasileiro, caracterizada pela concentração oligopólica e conteúdo mercadológico, colabora para a ausência de participação social nos meios públicos, posto que não chama a população para fazer parte da gestão deste serviço, mantendo o processo de elaboração, produção e transmissão de conteúdo sob o interesse e direção privada das concessionárias.

Encobre, também, realidades que revelam o sofrimento humano, o abalo ambiental e a descaracterização cultural ocasionados em função das pretensões progressistas impostas pelo processo histórico capitalista à toda humanidade. Realidades estas cuja exposição não convém aos grupos econômicos detentores dos meios de

comunicação, tão pouco aos seus patrocinadores, que lucram com o sentimento de descontentamento consumista fomentado nos telespectadores.

Porém, o mais importante deste projeto consiste não apenas em revelar a realidade comunicacional, como também expor a importância que a comunicação e seus meios possuem em uma sociedade democrática. Meios estes que atualmente encontram-se usurpados por empresas privadas com pretensões lucrativas, e que administram um serviço público (o serviço televisivo) em proveito próprio, e não em interesse público, como está previsto na Carta Cidadã.

É preciso que as pessoas entendam que a comunicação, em uma sociedade democrática, tem o papel fundamental de conferir voz a todos que nela vivem, tanto aos cidadãos como às suas coletividades. E que o povo, com amparo nas diretrizes democráticas do pluralismo e da participação social, deve ter acesso a qualquer meio de comunicação para exercitar sua liberdade de expressão, que é humana, e não empresarial.

Intencionando conscientizar a sociedade sobre a importância que o direito à comunicação apresenta em um contexto de apropriação dos meios de comunicação por grupos empresariais, bem como transformar a realidade oligopólica que se impõe sobre o sistema televisivo, o projeto comunicativo emancipatório apresenta duas principais frentes de ação, doravante apresentadas.

O primeiro avanço necessário que abordaremos é de caráter legislativo, voltado à regulamentação dos artigos constitucionais que dispõem sobre a Comunicação Social, bem como a aprovação de uma lei que viabilize a democratização dos meios de comunicação eletrônicos, sendo que, atualmente, o principal candidato à concretização desse intento é o projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica, lançado em 2013 na Câmara dos Deputados.

O segundo avanço, mais abrangente e complexo do que o anterior, diz respeito à atuação dos movimentos sociais que trabalham com o setor da comunicação social, no sentido de educar a população sobre a importância que os meios de comunicação carregam para a consolidação da democracia, meios estes que têm

natureza pública e, portanto, devem elaborar seu conteúdo a partir de anseios públicos, e não com base nos interesses de algumas concessionárias privadas.

Daremos início à exposição do projeto comunicativo emancipatório pormenorizando as mudanças legislativas necessárias à democratização dos meios de comunicação, para, em seguida, discorrer sobre o papel dos movimentos sociais neste processo. Como visto, o estudo do sistema televisivo brasileiro revela a vigência de uma legislação defasada, elaborada para atender os interesses corporativos de grupos econômicos comunicacionais. E isso somado à existência de artigos constitucionais há mais de duas décadas desregulamentados e, portanto, sem aplicação prática.

O descaso com que as autoridades brasileiras têm lidado com a democratização da mídia encontra-se na contramão do novo marco regulatório promovido por nossos vizinhos latino-americanos, como o país equatoriano, que vem desenvolvendo e implementando medidas voltadas à promoção do acesso individual e coletivo aos meios de comunicação eletrônicos, especialmente em benefício de setores sociais historicamente afastados da gestão, produção e transmissão midiática.

Os avanços legislativos necessários para que se chegue a um patamar que dê possibilidade não apenas a positivação do direito à comunicação, mas a efetiva democratização dos instrumentos de mídia, são muitos. E, considerando o conjunto de aspectos aqui já tratados, entendemos que o início desta operação deve se dar pela regulamentação das normas constitucionais referentes à Comunicação Social.

Superados 25 anos de promulgação da Carta Maior, vários dispositivos referentes à radiodifusão de sons e imagens ainda não foram regulamentados, os quais, sem leis específicas que os discriminem, permanecem despojados de eficácia prática. Dentre eles, encontra-se o artigo 220, §3º, inciso II, que dispõe sobre o criação de meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas atentatórios aos princípios que permeiam a programação televisiva, bem como o artigo 220, §5º, que proíbe que os meios de comunicação sejam, direto ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio (BRASIL, 1988).

É igualmente importante regulamentar disposições que versam sobre o conteúdo televisivo, dentre os quais o artigo 221, que impõe princípios à produção e à programação radiodifusora, quais sejam a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL, 1988).

Não havendo lei que regule as previsões acima, inexistem parâmetros a serem seguidos pelas emissoras de televisão no que tange ao conteúdo diariamente transmitido aos telespectadores. Permanecem, na prática, como meras orientações genéricas, sem critérios ou especificidades aplicáveis às concessionárias privadas. Isso atrapalha, por exemplo, a veiculação de determinado percentual de programas produzidos de forma independente e que exponham a pluralidade regional existente em território brasileiro, pois o tempo reservado à difusão desse tipo de conteúdo também não está previsto em lei.

Imprescindível, também, regulamentar os parágrafos constantes no artigo 223 que, conforme já assinalado, preveem disposições vagas e incoerentes sobre a outorga e a renovação do serviço público de radiodifusão. Isso porque tal dispositivo, além de não prever limites para a renovação das outorgas, também condiciona a "não renovação" da concessão ou permissão dos serviços à aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal (artigo 223, §2º), enquanto a realização de novas outorgas somente produzirá efeitos após deliberação do Congresso (artigo 223, §4º) (BRASIL, 1988).

Na prática, essas disposições blindam uma realidade marcada pela concentração do setor comunicacional sob o poder de poucos centros empresariais, cujos contratos de concessão são automaticamente renovados, salvo em caso de votação nominal com resultado contrário. Em poucas palavras, ao mesmo tempo em que proíbe que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio e oligopólio, a Carta Cidadã prevê todas as condições necessárias à manutenção de uma realidade oligopólica imposta sobre a mídia eletrônica brasileira, e que vêm se aprofundando desde a imposição do regime ditatorial na década de 1960.

Há algumas iniciativas que visam dar eficácia às normas referentes à Comunicação Social há mais de vinte anos ainda não regulamentadas pelo Congresso Nacional. Como exemplo, temos o projeto de lei 256, de 1991, proposto pela Deputada Federal Jandira Feghali, cujo objeto incide sobre a regulamentação do inciso III do artigo 221 da Constituição da República, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística e à produção independente na televisão e do rádio. Treze anos após sua proposição, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados mas, desde 2004, encontra-se parado no Senado Federal, esperando apreciação (GUARESCHI, 2013, p. 50).

Diversa iniciativa, agora em sede judicial, é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão 4475, proposta pela Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão (FITERT), que incide sobre a omissão legislativa inconstitucional quanto ao direito de resposta (artigo 5º, inciso V), quanto à regulação dos princípios declarados no artigo 221 da Constituição da República, no tocante à produção e à programação das emissoras de rádio e de televisão, e quanto à regulação da proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social (artigo 220, §5º). Encontra-se em trâmite no Supremo Tribunal Federal, tendo seu último andamento se dado em outubro de 2010 (GUARESCHI, 2013, p. 50).

São, certamente, iniciativas louváveis, que visam regular dispositivos constitucionais imprescindíveis ao devido funcionamento dos meios de comunicação social. Caso implementadas, resultariam em mudanças muito positivas, tanto para a promoção do controle social sobre as emissoras televisivas quanto para a participação cidadã na radiodifusão brasileira. Não obstante os exemplos acima, entendemos que a reforma necessária à reversão do quadro oligopólico e antidemocrático emoldurado em torno do serviço de radiodifusão de sons e imagens depende da efetivação do direito à comunicação.

Enfrentar o poderio econômico que se impõe sobre a quase totalidade das redes de televisão aberta, diversificar o conteúdo comercial atualmente transmitido e fragmentar o controle dos meios de comunicação entre os diversos segmentos sociais, dentre eles o público, o privado e o estatal, pede o reconhecimento e a

efetivação do direito humano à comunicação, cujo foco incide sobre a prerrogativa que todos têm de participar da gestão e de acessar diretamente os meios de comunicação social, na qualidade de produtor e difusor de conteúdo midiático.

Esse direito, uma releitura atualizada das liberdades de expressão e de informação não apenas às novas tecnologias de mídia, como também aos novos paradigmas da democracia, ergue os atores sociais a sujeitos da produção de conteúdo, retirando-os do papel de meros receptores passivos da informação (PERUZZO, 2004, p. 58). Entendemos que a iniciativa que atualmente melhor reflete os axiomas propugnados por este direito consiste no projeto de lei de iniciativa popular denominada de Lei da Comunicação Social Eletrônica, lançada em 2013 na Câmara dos Deputados pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

É um projeto de lei de cunho democrático, preocupado em promover a participação social nos meios de comunicação e conferir visibilidade às formas de manifestação humana normalmente ocultadas pelo serviço televisivo. Sua aprovação promoveria inúmeras mudanças sobre a comunicação eletrônica, regulamentando a organização dos serviços e os critérios de outorga, os mecanismos para impedir o monopólio ou oligopólio, o conteúdo televisivo e os mecanismos de incentivo à pluralidade e à participação social.

Planeja democratizar as atividades de radiodifusão do país e alçar o cidadão a produtor e emissor do conteúdo radiodifusor, garantindo o direito à comunicação, a pluralidade de ideias e de opiniões na comunicação social eletrônica e a participação popular nas políticas públicas de comunicação (artigo 4º, alíneas "b", "c" e "p"). Não obstante as pontuações anteriormente realizadas sobre alguns aspectos a serem modificados no projeto de lei, entendemos que este ainda representa o instrumento que melhor atende às exigências constantes na normatividade comunicacional, especialmente no que diz respeito à redistribuição do espectro radioelétrico entre setores distintos da sociedade.

Essas medidas de cunho legislativo, no entanto, não podem ser elaboradas sem que a sociedade, componente mais interessado e beneficiado pela quebra do oligopólio televisivo e compartilhamento dos meios de comunicação, participe ativamente das

discussões e do processo decisório sobre a regulamentação constitucional e sobre o próprio aperfeiçoamento do projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica. Mas, para que os cidadãos desempenhem uma participação consciente e produtiva à comunicação social, é necessário que detenham conhecimento sobre os temas e os problemas que envolvem a mídia do país.

Desse modo, para além da esfera jurídica, entendemos que um dos avanços mais cobiçados diz respeito à veiculação de informações e promoção de discussões maduras e conscientes sobre o papel dos meios de comunicação social e a importância de democratizá-los. É necessário, em síntese, educar coletivamente para o exercício da comunicação eletrônica. No Brasil, qualquer menção à regulação da mídia já é classificada como uma tentativa de censura às liberdades de expressão e de imprensa, acusação geralmente feita pelas próprias prestadoras, receosas de ver seu oligopólio ameaçado em função do cumprimento às normas constitucionais.

Esquecem-se que os serviços audiovisuais são concedidos pelo poder público e, por isso mesmo, não de ser regulados, sem que isso implique em censura (ROCHA, 2005, p. 74). É preciso, então, que o cidadão comum entenda que a comunicação social é uma atividade de caráter público, e, exatamente por isso, deve servir o interesse público, e não as aspirações de cunho comercial. O serviço televisivo prestado no Brasil carece de oxigenação democrática, alcançável por meio da aplicação dos princípios da pluralidade e da participação social em seu cotidiano operacional.

Os principais responsáveis por conscientizar a sociedade e popularizar os debates sobre a democratização dos meios de comunicação, especialmente no Brasil, são os movimentos sociais, organizadores, inclusive, do conteúdo presente no projeto de lei brasileiro de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica. Buscam, por meio da disseminação de dados, informações e notícias munir os cidadãos de conhecimento sobre o que não é transmitido pela mídia hegemônica, o que inclui o oligopólio empresarial que se impõe sobre os meios de comunicação.

Quando o ser humano compreende sua realidade, pode levantar hipóteses sobre os problemas que a circundam e procurar soluções, buscando transformá-la (FREIRE, 2002, p. 30). Como exposto ao longo deste estudo, várias são as problemáticas que se impõem sobre a comunicação social contemporânea, perpassando a desregulamentação do setor, amparada pelas pretensões neoliberais do Consenso de Washington; a concentração empresarial sobre os meios de comunicação; e o conteúdo produzido com intenções unicamente mercadológicas.

Com o objetivo de transformar essa realidade, movimentos sociais atuantes sobre este setor têm se organizado para levar a público os problemas que circundam a comunicação global, reivindicando mudanças em prol de sua democratização. São eles os atores centrais, ainda que não exclusivos, dos processos e dinâmicas de protestos e lutas por mudanças e justiça social no mundo contemporâneo, trazendo junto de si uma mensagem transformadora da realidade (GOHN, 2012, p. 11), que provoca em seus ouvintes um sentimento de indignação e o desejo de mudança, nos moldes no projeto emancipatório de Boaventura de Sousa Santos.

Maria da Glória Gohn destaca o papel fundamental que os movimentos sociais desempenham nas sociedades contemporâneas, pois compreendem forças sociais organizadas como campo de atividades e experimentação social, verdadeiras fontes geradoras de inovações socioculturais. Representam energias de resistência ao antigo que oprime ou de construção do novo que emancipa. Energias sociais que, antes dispersas, são canalizadas por esses movimentos e potencializadas por meio de suas atuações, que, na atualidade, voltam-se à construção de uma sociedade guiada pelo princípio democrático (GOHN, 2011, p. 336).

Na era global, os movimentos sociais têm reestruturado suas formas de organização e de protesto, adaptando-as às novas tecnologias, práticas econômicas, políticas e sociais de um mundo cada vez mais complexo e assimetricamente globalizado. Dentre essas mudanças, destaca-se o surgimento de um ativismo internacional e transnacional multiescalar, acompanhado por novas temáticas, relações e instrumentos de ação; a mudança significativa no cenário internacional e regional; e uma tendência de críticas ao eurocentrismo e ao "ocidentocentrismo" ainda imperante na sociologia dos movimentos sociais (GOHN, 2012, p. 9).

Em maior ou menor grau, é possível observar a presença das características acima listadas nos principais movimentos sociais que lutam em prol do direito à comunicação. Desde a década de 1960, as discussões sobre tal normatividade têm ocorrido em âmbito global, por meio de coletivos que estabelecem contatos e parcerias internacionais, fazendo-se presentes em vários países ao redor do mundo. Lidando com um tema relativamente novo, tais organizações, apoiando-se em dinâmicas horizontalizadas, usam a tecnologia virtual para lançar sua mensagem ao maior número de pessoas possível, nos mais longínquos lugares do globo.

Nosso olhar sobre a normatividade comunicacional indica-nos que a crítica ao eurocentrismo encontra-se presente na reprovação da qualidade de propriedade privada atribuída aos meios de comunicação. Como já dito, a concepção ocidental dos direitos humanos coloca o direito de propriedade enquanto um direito individual, e não coletivo (SANTOS, B., 2008, p. 466). Na atualidade, os instrumentos de mídia são vistos como propriedade privada ou mero ramo de investimento de poucos grupos empresariais, e não enquanto um bem público comunitário, cuja gestão e exercício devem ser compartilhados entre os cidadãos e coletivos sociais.

Reunida a esta ótica, encontra-se também a crítica feita à maioria do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação ao redor do globo, cuja matriz criadora encontra-se em países do Norte global, em especial os Estados Unidos da América. Essa programação, não artisticamente criada, mas industrialmente produzida, evidencia, quase que exclusivamente, o modo de vida, os valores, os desejos e a estética predominantes nas sociedades ocidentais, ignorando a diversidade étnica e cultural existentes no mundo. Impõe como conceito de "normalidade" a ótica e realidade do Norte, indicando em quem o resto do globo deve se espelhar e quais produtos consumir para alcançar esse padrão ideal.

Não obstante várias discussões em âmbito global sobre o direito à comunicação terem se dado em reuniões e eventos promovidos não por coletivos ou movimentos sociais, mas sim pela ONU, o retorno desta temática à pauta das discussões internacionais deve-se especialmente à campanha Communication Rights in the Information Society (CRIS), articulação de organizações da sociedade civil e

movimentos sociais que lutam pelo reconhecimento e efetivação do direito à comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 76).

Em 2003, na cidade de Genebra, como resultado dos esforços empregados pela ONU, pelos governos participantes, pelo setor privado interessado e pela sociedade civil internacional (segmento no qual está a CRIS), foi realizada a primeira fase da Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre a Sociedade da Informação (CMSI), evento organizado com o objetivo de desenvolver um marco global apto a enfrentar os desafios apresentados pela atual sociedade da informação, altamente dependente das novas tecnologias informacionais (BETANCOURT, 2004, p. 29).

Como o processo de globalização motivou a convergência do que antes eram quatro setores autônomos (a computação; as comunicações; o consumo eletrônico; e o conteúdo), reunindo todos sob o mesmo comando empresarial, tornou-se necessário forjar um entendimento comum, assumir compromissos políticos e definir ações e mecanismos concretos sobre o tema (BETANCOURT, 2004, p. 29). Não obstante a CRIS incentivar a inserção do direito à comunicação como objeto de discussão nos temas abordados na Cúpula, mais uma vez, à semelhança do que ocorreu na Convenção de Viena, tal normatividade permaneceu fora das pautas debatidas.

Documento síntese do evento, a Declaração de Princípios da CMSI apenas faz referência aos artigos 19 e 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (que tratam sobre a liberdade de expressão e o exercício dos direitos e liberdades na comunidade). Assim, apesar dos esforços orquestrados pela CRIS, que participou intensamente de todo o processo preparatório para a Cúpula e evidenciou a necessidade de trazer o direito à comunicação para o CMSI, este permaneceu ausente dos debates travados no evento (SELAIMEN, 2004, p. 22).

Historicamente, há uma forte resistência proveniente de setores hegemônicos em debater publicamente sobre o direito à comunicação. Desde 1969, quando Jean D'Arcy afirmou o necessário reconhecimento da normatividade comunicacional, este direito é constantemente excluído da pauta de discussão de eventos internacionais sobre direitos humanos. A resistência dos órgãos aliados ao neoliberalismo em reconhecer os problemas comunicacionais apenas reforça o potencial emancipatório

desse direito, instrumento apto a enfrentar a globalização hegemônica e expor as mazelas produzidas pelo sistema capitalista.

Há vários outros movimentos sociais com proeminência internacional que expendem esforços em prol da expressão, opinião, informação e da comunicação humanas. A Article 19 (nome que faz referência ao 19º artigo da Declaração Universal de Direitos Humanos, que versa sobre as liberdades de opinião e de expressão) corresponde a uma organização independente de direitos humanos estabelecida em 1987 que defende as liberdades de expressão e informação, com mais de 60 colaboradores e programas ao redor do mundo (ARTICLE 19, 2015).

Em seu sítio eletrônico, a organização afirma trabalhar "no sentido de impedir que os governos utilizem a regulamentação dos meios de comunicação para capturar, limitar ou controlar a mídia", dispondo também que "desafia os governos opressores que consistentemente tentam regular em excesso a imprensa livre, enfraquecendo a sua independência, fiabilidade e diversidade", pretensões que se assemelham à ótica setecentista das liberdades de expressão e de opinião, as quais deveriam ser resguardadas de ingerências estatais, e não necessariamente à perspectiva coletiva e distributiva do direito à comunicação (ARTICLE 19, 2015).

No entanto, a organização reconhece que a radiodifusão, por ser um bem limitado, necessita de regulamentação detalhada, e assinala como um de seus objetivos fiscalizar "se os governos não utilizam a regulamentação para benefício próprio à custa da independência, fiabilidade e diversidade da radiodifusão". Dispõe também que questões comerciais, tais como propriedade, impostos e receitas derivadas de publicidade podem enfraquecer a independência e diversidade da mídia, apontando a concentração empresarial e a publicidade altamente patrocinada pelo Estado como fatores de risco às liberdades de expressão e informação (ARTICLE 19, 2015).

Interessante destacar que, em junho de 2012, a organização analisou o que então era o projeto da Lei Orgânica de Comunicação do Equador, emitindo parecer elogioso ao compromisso legal com o pluralismo dos meios de comunicação, com a promoção de conteúdo local e produções domésticas. Parabenizou, também, as previsões que consagram os direitos de participação igualitária e acesso aos meios

de comunicação social por parte de todos os setores da sociedade, como as pessoas deficientes e as comunidades indígenas, afroequatorianas e montubias (ARTICLE 19, 2012).

Não obstante os aspectos positivos, a organização encaminhou 40 recomendações para a mudança do projeto de lei, as quais dispunham sobre o "preocupante grau de independência na interferência política dos reguladores", a desnecessária "proibição de que companhias financeiras sejam proprietárias dos meios de comunicação" e a improcedente "intromissão do Estado em áreas que deveriam se autorregular, como o código de ética para os meios de radiodifusão". Em conclusão, opinou que o projeto, naquele estado, não conseguia alcançar as normas internacionais de liberdade de expressão (ARTICLE 19, 2012).

Essa breve análise das finalidades que impulsionam a Article 19, cumulada ao conteúdo do parecer sobre a Lei Orgânica de Comunicação do Equador, indica-nos que a organização internacional parece estar mais alinhada à perspectiva liberal de interpretação da expressão e da informação, enxergando-as enquanto liberdades de exercício individual que devem ser defendidas de eventuais arbítrios estatais. Ainda que condene a concentração dos meios de comunicação, seu foco não parece ser a luta pela democratização dos veículos de mídia, mas sim a defesa do exercício da livre expressão, na mesma formatação em que atualmente se encontra.

No Brasil, os principais movimentos, coletivos e campanhas de alcance nacional em prol do direito à comunicação ganharam maior propulsão e visibilidade ao final do século passado e início deste século, especialmente em função da popularização da internet. Ainda que apresente uma frequência de uso absolutamente inferior à da televisão, a pesquisa feita pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República sobre os hábitos de consumo de mídia pela população brasileira indica que 47% da população já possui acesso à internet em casa, dentre os quais 26% costuma acessá-la todos os dias da semana (BRASIL, 2014, p. 50).

Com a popularização da tecnologia informática, tornou-se muito mais simples para os coletivos sociais produzirem e divulgarem conteúdo informativo e conscientizador sobre as questões comunicacionais. Várias são as pesquisas, os dados, as notícias,

os documentários produzidos de forma independente, as entrevistas e os vídeos diariamente divulgados por movimentos e organizações empenhados em tornar a situação comunicacional brasileira cada vez mais conhecida pela sociedade, esclarecendo sobre a importância que a democratização midiática carrega para o fortalecimento da própria democracia brasileira.¹⁶

Esta nova plataforma comunicacional que, se comparada aos demais veículos de comunicação eletrônica, confere máxima liberdade aos usuários, permite acesso massivo ao conteúdo nela publicado, razão pela qual diversos movimentos sociais a utilizam como canal para divulgar seu campo de ação e expor os principais desafios, avanços e conquistas obtidos na área. Dentre estes movimentos, encontra-se o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), responsável pela elaboração do projeto da Lei da Comunicação Social Eletrônica, e uma das entidades nacionais mais atuantes na temática comunicacional e com o maior número de parceiros ao redor do Brasil.

Com mais de duas décadas de existência, o Fórum participou dos esforços em prol da concepção do conceito de radiodifusão comunitária, da regulamentação da cabodifusão, da reforma da Lei de Imprensa e criação do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional. Apoiou diversas campanhas e projetos que visam denunciar a concentração midiática presente no país, como os *Donos da Mídia* e *Fora Coronéis da Mídia*, e promover a democratização dos meios de comunicação social, dentre as quais a mais famosa é *Para expressar a liberdade: uma nova lei para um novo tempo* (FNDC, 2015).

Outro coletivo que trabalha pela efetivação do direito à comunicação é o Intervozes, associação civil sem fins lucrativos sediada em São Paulo que age no sentido de transformar o sistema de comunicação brasileiro, lutando pela democratização da comunicação e para que esta se torne um direito de todo ser humano, tendo em vista que, para a organização, uma sociedade só pode ser chamada de democrática

¹⁶ Usufruindo da visibilidade conferida pelo meio virtual, o Observatório do Direito à Comunicação, projeto realizado pelo Intervozes em funcionamento desde 2007, é um portal que produz informação e estimula o debate sobre a comunicação no Brasil. Reúne, organiza e disponibiliza em um único local referências sobre o tema, e acompanha a conjuntura do setor, apresentando diariamente novos fatos, versões e análises críticas para os leitores. Seu conteúdo encontra-se disponível em <http://www.direitoacomunicacao.org.br>.

quando as diversas vozes, opiniões, culturas e raças que a compõem têm espaço para se manifestar (INTERVOZES, 2015).

Executa seus objetivos por meio de ativistas e profissionais distribuídos em 15 estados brasileiros, que promovem ações locais e colaboram na formulação e realização de estratégias nacionais adotadas pelo coletivo. Dentre essas ações, seu Estatuto Social prevê, por exemplo, a capacitação de atores e movimentos sociais; a publicação de textos, cadernos e livros; a organização de palestras, conferências, seminários e eventos congêneres; a realização de pesquisas relacionadas à comunicação, dentre outras medidas igualmente importantes para o fortalecimento do direito à comunicação na sociedade brasileira (INTERVOZES, 2011).

Junto dessas organizações, estão dezenas de outros movimentos, associações, coletivos e iniciativas que trabalham em prol da democratização dos meios de comunicação e efetivação do direito à comunicação social. Cada qual age conforme seus próprios princípios, finalidades e na medida de suas possibilidades. Têm em comum, porém, a luta pela autonomia comunicacional de cidadãos e coletividades cujas vozes são abafadas pelo oligopólio empresarial que atualmente se impõe sobre os meios de comunicação de massa no país.

São esses os principais atores responsáveis pela conscientização popular sobre o desequilíbrio distributivo dos meios de comunicação existente no Brasil. Cumprem o importante papel de educar informalmente pessoas e comunidades, ajudando na construção de consciências críticas e questionadoras da sociedade. Responsáveis por transferir informações e conhecimentos indispensáveis ao empoderamento tanto individual como coletivo, os movimentos sociais contra-hegemônicos trazem em si o potencial de suscitar o questionamento, a mobilização e a transformação de uma sociedade cada mais formatada pelas ingerências da globalização hegemônica.

Paralelamente aos estabelecimentos de educação formal, os movimentos sociais cumprem uma função educativa muito específica e potencialmente emancipadora: educam para a cidadania, e, mais precisamente, para o exercício da cidadania coletiva (GOHN, 2009, p. 15). A educação para a cidadania coletiva de modo algum cumpre seu papel ou satisfaz-se em ensinar sobre o exercício esporádico do voto,

sobre a fundamentalidade do dever cívico de eleger um representante executivo ou legislativo para qualquer das três esferas federativas.

Destacam, por outro lado, a importância da construção de um sentimento coletivo de descontentamento para com as consequências socialmente nefastas promovidas pelo sistema capitalista durante os séculos XIX e XX e, mais recentemente, pelas investidas neoliberais, como, por exemplo, o descompasso entre o largo avanço tecnológico e a miséria social de milhões de pessoas e o desrespeito à dignidade humana de categorias sociais tratadas como peças de uma máquina, suscitando o anseio pela transformação desta realidade injusta e opressora (GOHN, 2009, p. 16).

E o fazem por meio da reunião de informações dispersas e pela transmissão de conhecimentos valiosos, porém não divulgados por outras instâncias sociais, como as escolas e a própria mídia. No caso dos movimentos que tratam sobre o direito à comunicação, são difundidas informações sobre a importância do acesso público, direto e igualitário aos instrumentos de mídia para a construção de uma sociedade democrática; sobre a defasagem legislativa do setor comunicacional no país; sobre a concentração empresarial imposta aos meios de comunicação; e sobre o conteúdo mercadológico ao qual o telespectador brasileiro é diariamente submetido.

Sendo assim, os movimentos sociais exercem função essencial no que entendemos como o passo mais importante para a construção de um projeto comunicacional emancipatório no Brasil, qual seja a conscientização sobre o papel que os meios de comunicação exercem (ou deveriam exercer) em uma democracia orientada pelo pluralismo e pela participação social no espaço público e a exposição da realidade desigual e mercadologicamente interessada que sustenta o sistema televisivo nacional. Conhecimentos esses que, por consequência, podem desencadear um sentimento de insatisfação e necessidade de mudança.

À luz dos novos elementos aqui lançados, considerados como necessários ao desenvolvimento de um projeto comunicativo emancipatório apto a transformar a realidade comunicacional brasileira, resta-nos, nesse ponto, retomar a pergunta de pesquisa deste estudo, que procura entender em que medida a efetivação do direito

à comunicação, por meio da distribuição equitativa dos canais televisivos, colabora para a democratização dos meios de comunicação social no Brasil e no Equador.

Desde o início deste trabalho, enfatizamos a importância que o aparelho televisivo apresenta no mundo contemporâneo, representando o meio de comunicação mais abrangente e popular da sociedade brasileira e, portanto, uma das mais influentes mídias sociais, cujo conteúdo informa à sociedade o grau de interesse que deve ser dispensado a determinada informação ou novidade, tanto em escala local como global. Ter poder de decisão sobre tal veículo significa ter influência sobre hábitos de comportamento, sobre o assunto que estará em pauta nas conversas diárias, e, também, sobre o que não deve ou não convém ser exposto ao grande público telespectador.

No Equador, a democratização deste meio de comunicação tão estratégico vem ocorrendo aos poucos, em um permanente diálogo popular que discute como regular este veículo em um Estado Plurinacional, que reconhece, celebra e acolhe a diversidade de nacionalidades existente em seu território. Promulgada em 2008, a Carta Magna equatoriana já reconhecia o direito à comunicação, conferindo a todas as pessoas, de forma individual ou coletiva, acesso equitativo aos canais de televisão pública, privada e comunitária (EQUADOR, 2008).

Elaborada com o objetivo de desenvolver, proteger e regular o exercício do direito à comunicação, a Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, publicada em 2013, detalhou a previsão constitucional acima mencionada, determinando a distribuição equitativa das frequências de espectro radioelétrico destinadas ao funcionamento de estações de rádio e de televisão em três partes, das quais 33% para a operação dos meios públicos, 33% para os meios privados e 34% para os meios comunitários (EQUADOR, 2013).

Entendemos que esta medida colabora, e muito, para a democratização dos meios de comunicação social no Equador, já que a televisão aberta está presente em 98% dos domicílios do país, alcançando mesma porcentagem de penetração por total de indivíduos, ao passo que o rádio, segundo colocado, apresenta 80% de penetração, a internet, 55% e a TV por assinatura, apenas 26% (IBOPE, 2011, p. 73). Esses

dados revelam o grande grau de influência que a mídia televisiva tem no Equador, compondo a quase totalidade de lares do país, em larga vantagem se comparada aos demais instrumentos de comunicação eletrônica.

Conceder 34% das frequências de uso deste veículo à operação comunitária significa conceder poder e grande visibilidade a parcelas historicamente ocultadas pela mídia hegemônica. Significa conferir autonomia administrativa e inventiva aos povos e nacionalidades indígenas, afroequatorianas e montubias, os quais poderão fazer frente ao conteúdo transmitido pela mídia hegemônica, expondo realidades, valores, crenças, costumes, conhecimentos e fatos ocultados pela televisão privada.

Representa expor a toda uma nação formas de existência humanas encobertas, esquecidas ou distorcidas pelos interesses econômicos de emissoras televisivas que ignoram o anseio público no exercício de suas atividades. Compreende, em suma, conferir à nação equatoriana, representada pelos coletivos e organizações sociais, comunas e comunidades, povos e nacionalidades, comando sobre a gestão de seus próprios meios de comunicação, revelando ao telespectador olhares outros que não aqueles orientados pela lógica eurocêntrica de produção televisiva para o consumo.

O processo de transformação do cenário televisivo equatoriano ocorre, porém, aos poucos. Ainda que os meios comunitários detenham preferência no recebimento das frequências televisivas, a fragmentação de seu uso está prevista para operar de forma progressiva, gradual, e não imediata (EQUADOR, 2013). Além disso, para que possam permanecer em funcionamento, haja vista os altos custos que envolvem a transmissão televisiva, essas emissoras exigem autonomia financeira, dependendo de recursos públicos e sociais para transmitir uma programação elaborada e produzida de forma independente.

O Brasil, se comparado ao país equatoriano, ainda tem um longo caminho a seguir no processo de democratização da comunicação social. As emissoras hegemônicas mostram-se completamente resistentes a qualquer debate sobre a elaboração de um novo marco regulatório para a comunicação eletrônica. Rotulam tais iniciativas como "atentados à liberdade de imprensa" ou "censura", negando ao cidadão informações claras e imparciais sobre o que os movimentos sociais têm a dizer sobre o assunto.

A aprovação e concretização de um diploma legal que regulamente os meios de comunicação eletrônicos, prevendo a fragmentação equânime dos canais televisivos entre setores diferenciados da sociedade, dentre os quais o estatal, o público e o privado, contribuiria para a profunda democratização dos meios de comunicação brasileiros, representando significativa mudança na estrutura, na administração e no conteúdo da televisão nacional.

Primeiro, desestruturaria o oligopólio há décadas presente no país, acobertado por uma legislação anacrônica e desregulamentada, elaborada conforme a moldura delineada pelas empresas e grupos econômicos que investem no setor comunicacional. Desestabilizaria, também, a concentração existente sobre o meio televisivo, fragmentando seu uso entre a diversidade de parcelas sociais e de interesses que compõem a nação, conferindo coloração completamente diferente ao funcionamento deste meio.

O povo, de mero espectador passivo, passaria ao papel de protagonista no processo de elaboração, produção e transmissão do conteúdo televisivo, tendo a possibilidade de participar ativamente da gestão da emissora, contribuindo para o planejamento e construção de uma programação que tem o potencial de atingir milhões de pessoas simultaneamente, nos mais diversos lugares do país. Com essa medida, o serviço televisivo passaria ao controle de seus próprios usuários, autônomos para decidir democraticamente o que assistir através do veículo.

Essa mudança, por sua vez, transformaria o próprio conteúdo televisivo, agora não mais produzido de acordo com os interesses econômicos das emissoras e seus patrocinadores, mas de modo a representar e prestigiar a pluralidade de visões, valores, conhecimentos, interesses e realidades presentes em cada pessoa, grupo, comunidade e movimento social atuante no Brasil. Passaria de veículo a serviço da globalização neoliberal a instrumento de luta pelas aspirações contra-hegemônicas.

A latência contra-hegemônica do direito à comunicação, aliada à atividade educativa dos movimentos sociais, reúne os instrumentos necessários ao desenvolvimento de um projeto comunicacional de potencial emancipatório, apto a conscientizar a sociedade sobre a realidade que envolve os meios de comunicação, promover o

desejo pela democratização da mídia e, enfim, erguer os cidadãos e suas coletividades ao papel de gestores, produtores e transmissores do conteúdo comunicacional.

CONCLUSÃO

Durante este estudo, fizemos uma análise conjunta entre o direito à comunicação, o sistema televisivo brasileiro e algumas das principais investidas jurídicas voltadas à democratização dos meios de comunicação eletrônicos, dentre as quais destacamos a distribuição equitativa dos canais televisivos como umas das mais interessantes medidas para a realização do intento comunicacional, adotada pela Lei Orgânica de Comunicação do Equador e prevista no projeto de lei brasileiro da Comunicação Social Eletrônica.

O imperativo pelo reconhecimento do direito à comunicação, contemporaneamente, faz-se em função da divisão profundamente desigual dos meios de comunicação social entre os setores estatal, público e privado, com evidente vantagem atribuída a esta última parcela, gestora de um oligopólio comunicacional cujo domínio se estende em âmbito global, regional e local. Essa concentração empresarial sobre a comunicação, como visto, engloba o sistema televisivo brasileiro, dominado por poucos grupos de comunicação.

O caráter profundamente liberal cujos moldes formataram a liberdade de expressão, em conjunto à constante negativa de reconhecimento do direito à comunicação enquanto um direito humano, colaboraram para que uma tríplice problemática se impusesse sobre o sistema de televisão brasileiro. Atualmente, este encontra-se orientado por uma legislação anacrônica e desregulamentada, fato que favoreceu o desenvolvimento de uma concentração oligopólica sobre o meio televisivo, e a consequente transmissão de programas de intento fortemente mercadológico.

O diploma legal que regula a radiodifusão de sons e imagens, o Código Brasileiro de Telecomunicações, advém da década de 1960, contendo disposições que não mais dialogam com a tecnologia comunicacional contemporânea e com os princípios da Comunicação Social. Já o uso das frequências televisivas permanece concentrado sob o domínio de cinco empresas privadas que, juntas, dominam 92% da audiência nacional, em total desprestígio ao setor público. Disso deriva uma programação

produzida sob moldes mercadológicos, elaborada para o lucro de poucos, em detrimento do interesse de muitos.

Desse modo, considerando a crise de legitimidade democrática que atravessa a comunicação televisiva brasileira, tendo em vista a ausência de participação popular e de retratação do pluralismo social nos veículos eletrônicos, impõe-se a efetivação do direito à comunicação, normatividade que visa ascender os cidadãos e as coletividades sociais ao papel de criadores, produtores e transmissores autônomos de conteúdo, transformando os meios de comunicação em canais horizontalizados e acessíveis à pluralidade de vozes, opiniões, valores e realidades existentes.

O potencial contra-hegemônico e emancipatório da normatividade comunicacional foi analisado com esquete em Boaventura de Sousa Santos, reconhecida enquanto um instrumento em prol das ações desempenhadas pelos agentes integrantes do cosmopolitismo subalterno e insurgente, uma das vertentes da globalização contra-hegemônica. Entendemos que seu intento redivisor da propriedade midiática e revelador das realidades ocultadas pelo neoliberalismo tem o condão de auxiliar no processo de luta contra os efeitos produzidos pela globalização hegemônica.

Já a fundamentalidade desta normatividade foi analisada a partir de Joaquín Herrera Flores, que considera os direitos humanos não como atributos intrínsecos ao ser humano, à espera passiva de reconhecimento por algum ente estatal, mas enquanto processos que se desenvolvem em estreita relação com o capitalismo, agindo e reagindo a cada uma das fases desse modo de produção. Assim, destacamos o direito à comunicação como uma normatividade reativa à realidade comunicacional moldada pelo capitalismo neoliberal, em papel de enfrentamento à concentração midiática e à programação mercadológica.

Demarcada a fundamentalidade do direito à comunicação, constatou-se que esta normatividade revela-se não apenas compatível, mas também necessária ao Estado Democrático de Direito, que tem como princípios diretores o pluralismo e a participação social. Isso se justifica na medida em que tal direito incentiva a participação dos cidadãos e dos coletivos nos meios de comunicação, no papel de

criadores, produtores e transmissores de conteúdo, o que, por sua vez, confere visibilidade às múltiplas realidades que compõem a nação brasileira.

Nação esta que, por ainda padecer de altos níveis de analfabetismo, miséria e pobreza crônicas, tem na televisão um dos instrumentos de comunicação mais convenientes à aquisição de informações e, inclusive, uma das alternativas mais acessíveis ao entretenimento familiar. A sincronia do áudio com as imagens em movimento, conjugada ao baixo custo de aquisição e à gratuidade da programação, fazem da televisão a mais popular mídia brasileira, alcançando dezenas de milhões de espectadores diariamente.

Sendo assim, o processo de democratização da mídia eletrônica simplesmente não pode deixar de abarcar um instrumento há décadas tão presente no cotidiano do cidadão brasileiro, e que, ao longo dos anos, avocou para si não apenas o papel de estabelecer hábitos de comportamento, como também de dizer sobre o que as pessoas devem se informar, o que importa conhecer, e, por consequência, o que deve permanecer desconhecido e ocultado do telespectador e, portanto, relegado ao desinteresse coletivo.

Deter a direção deste instrumento de mídia significa deter grande influência sobre as informações que circulam na sociedade, sobre o que deve ser discutido e o que não merece notoriedade, poder este que atualmente permanece concentrado sob a gestão de pouquíssimos grupos empresariais, protagonistas de um oligopólio que se impõe sobre a comunicação social nacional. Reverter esse quadro requer, portanto, a adoção de medidas de base, aptas a desestruturar a concentração inconstitucional sobre o sistema televisivo.

Entre as medidas capazes de reformar a estrutura televisiva brasileira e posicionar o setor público no papel de gestor independente de conteúdo comunicacional, está a redistribuição equitativa dos canais televisivos, que visa reorganizar as concessões do uso das frequências radioelétricas, com o objetivo dividi-las de formas equânime entre os setores estatal, público e privado. Isso porque a mera inserção de conteúdo produzido de forma independente em uma grade estruturada para o consumo não

tem o condão de enfrentar satisfatoriamente as ingerências neoliberais contidas na programação.

Já a fragmentação equânime dos canais televisivos entre os setores estatal, público e privado oportunizaria a essas parcelas diferenciadas administrar, com base em seus próprios princípios e intenções, a frequência concedida pelo poder público, disponibilizando à sociedade o conteúdo que julgar mais conveniente ao interesse público. Adotada essa medida, a decisão sobre a formatação do conteúdo televisivo não mais estaria concentrada sob o poder dos grupos econômicos que detêm a maior parcela dos canais televisivos nacionais, mas sim compartilhada entre segmentos diferenciados, dentre os quais, o público.

Essa, inclusive, foi a providência recentemente adotada pelo Equador, constante em sua Lei Orgânica de Comunicação, a qual prevê, como uma das iniciativas voltadas à democratização midiática, a redistribuição igualitária das frequências do espectro radioelétrico destinadas ao funcionamento do rádio e da televisão entre os meios público, privado e comunitário. Com esta medida, o país equatoriano confere voz às coletividades historicamente ocultadas pelo sistema de televisão, agora erigidos ao papel de gestores deste meio de comunicação tão popular e de largo alcance social

O forte teor democrático contido nesta medida conferiu-lhe presença no projeto de lei brasileiro da Comunicação Social Eletrônica, que prevê o compartilhamento dos canais televisivos entre três setores diferentes: o estatal, o privado o público. Sendo que este último é descrito como aquele que compreende as emissoras de caráter público ou associativo-comunitário, geridas de forma participativa, com possibilidade de acesso dos cidadãos a suas estruturas dirigentes e submetidas a regras democráticas, tendo-lhe sido garantido um mínimo de 17,5% do total dos espectros televisivos.

Comparado à Lei Orgânica de Comunicação equatoriana, o projeto de lei da Comunicação Social Eletrônica tem muito o que ser desenvolvido. Além da baixa porcentagem de espectros televisivos destinados às emissoras de caráter público, há também várias lacunas conceituais e técnicas, que deixam margem à necessidade de regulamentação posterior. Estas, no entanto, não são as únicas medidas de

observância necessária para a suficiente democratização do sistema de televisão brasileiro.

A realização desse objetivo exige um projeto muito mais audacioso, de abrangência nacional e exercício contínuo. Exige a concretização do que denominamos um projeto comunicacional emancipatório, inspirado no projeto educativo emancipatório elaborado por Boaventura de Sousa Santos, e que visa trazer à lume a realidade que envolve os meios de comunicação sociais brasileiros, de modo a fomentar na sociedade um anseio pela transformação das injustiças que os acometem. Abarca duas frentes de atuação, uma legislativa e outra social.

Em seara legislativa, é preciso que os artigos constitucionais que versam sobre a Comunicação Social sejam regulamentados. Passados mais de 25 anos desde a promulgação da Carta Cidadã, esta ainda padece de efetividade sob vários aspectos, e isto em função da ausência de leis que confirmem materialidade às suas previsões. Vários aspectos legais, como o procedimento licitatório das concessões televisivas, a proibição de monopólios e oligopólios sobre os meios de comunicação e a programação transmitida pelas emissoras, carecem de regulamentação que lhes dê coloração mais transparente e democrática.

No entanto, para além da seara exclusivamente jurídica, a positivação do direito à comunicação e a democratização da mídia dependem da fundamental atuação de agentes sociais coletivos que lutam pela comunicação social, em constante enfrentamento à concentração empresarial imposta sobre os instrumentos de comunicação brasileiros, apropriando-se da mídia para fazê-la mostruário de seus interesses particulares. Falamos dos movimentos sociais, agentes de transformação social e enfrentamento dos sistemas e forças opressoras.

O potencial emancipatório subjacente às ações desses agentes tem o condão de colaborar para a tomada de consciência coletiva sobre o papel da comunicação em uma sociedade democrática, e, assim, acelerar o processo de positivação da normatividade comunicacional. Processo esse de suma importância, posto que, além de explicitar as diversas realidades normalmente relegadas ao anonimato e pluralizar o conteúdo televisivo, a democratização da mídia também oportunizaria a

participação ativa do cidadão no processo de criação de conteúdo, contrariando a produção opressora propagada pelas emissoras hegemônicas.

São eles os principais responsáveis por educar coletivamente a sociedade, expondo as inconstitucionalidades que acometem a comunicação brasileira e afirmando a importância da luta social e coletiva pela transformação da realidade midiática de nosso país. Afinal, toda mudança tem início em algum ponto, e o começo da democratização dos meios de comunicação, enquanto um movimento a serviço do povo, deve ter como ponto de partida a construção de um projeto emancipatório de conscientização coletiva sobre a contradição existente entre os imperativos da democracia brasileira e o sistema televisivo nacional.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMADA, Sandra. Prefácio. In: BORGES, Roberto Carlos da Silva; BORGES, Rosane (Orgs.). **Mídia e racismo**. Petrópolis: DP et Alii; Brasília: ABPN, 2012, p. 25-31.

ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos: o significado político da Conferência de Viena. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 170-180, abr. 1994.

AMARAL, Roberto. A (des)ordem constitucional-administrativa e a disciplina da radiodifusão: análise e (alguma) prospectiva. **Comunicação & Política**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 125-146, ago. 1994.

ANDES. **PLIP da Comunicação Social Eletrônica é lançado no Congresso Nacional. 2013**. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=6267>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ARGENTINA. **Lei nº. 26.522, sancionada em 10 de outubro de 2009**. Regula os serviços de comunicação audiovisual no âmbito territorial da República Argentina. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ARTICLE 19. **Programas e pessoas**. 2015. Disponível em: <<http://www.article19.org/pages/pt/programmes-people.html>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Regulamentação dos meios de comunicação**. 2015. Disponível em: <<http://www.article19.org/pages/pt/media-regulation.html>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Ecuador: Ley Orgánica de Comunicación**. 2012. Disponível em: <<http://www.article19.org/data/files/medialibrary/3390/12-07-26-LA-ecuador-SP.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BETANCOURT, Valéria. A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação: processo e temas debatidos. In: SELAIMEN, Graciela; LIMA, Henrique (Org.).

Sociedade da Informação: um tema de tod@s, 2004, p. 29-41. Disponível em: <www.infoinclusao.org.br>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Decreto nº. 20.047, de 27 de maio de 1931**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Decreto nº. 21.111, de 1º de março de 1932**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Lei nº. 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Lei nº. 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2014:** hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: SECOM, 2014. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/livro-pesquisabrasileira-de-midia_internet-pdf/view>. Acesso em: 7 out. 2014.

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

BUCCI, Eugênio. **A crítica de televisão**. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias:** ensaios sobre televisão. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 27-42.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.

COELHO, Teixeira. **O que é indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DUARTE, Rodrigo. **Teoria crítica da indústria cultural**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

EQUADOR. **Constituição da República do Equador**. 2008. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Lei Orgânica de Comunicação, de 25 de junho de 2013**. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.

FNDC. **Quem somos**. 2015. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/forum/quem-somos/>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

FRANCO, Renato. A televisão segundo Adorno: o planejamento industrial do “espírito objetivo”. In: DURÃO, Fábio Akcelrud; ZULIN, Antônio; VAZ, Alexandre Fernandes. **A indústria cultural hoje**, São Paulo: Boitempo, 2008, p. 111-122.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 1789. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 26 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Democratização da Mídia**. Disponível em: <novo.fpabramo.org.br/tags/democratizacao-da-midia>. Acesso em: 6 out. 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

GOHN, Maria da Glória; Breno Bringel. Apresentação: a discussão contemporânea sobre os movimento sociais. In: _____. (Org.). **Movimento sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 7-16.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A comunicação como direito humano: um conceito em construção**. 2007. 208 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GÖRGEN, James. Apontamentos sobre a regulação dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 197-221.

GUARESCHI, Pedrinho A. **O direito à comunicação: pela democratização da mídia**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

HERZ, Daniel. **A história secreta da rede Globo**. 14. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

IBOPE. **Media Book 2011: hábitos de mídia e investimento publicitário em 2010**. Disponível em: <http://www4.ibope.com.br/ibope_media/2011/mediabook/port/>. Acesso em: 7 out. 2014.

INTERVOZES. **Quem somos**. 2015. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

_____. **Estatuto Social**. 2011. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/arquivos/EstatutoIntervozes_V2011>. Acesso em: 20 dez. 2014.

LANER, Vinícius Ferreira. A indústria cultural e o direito à informação no Brasil. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 15, p. 101-111, jan./jun. 2001.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. **A TV sob controle: a resposta da sociedade ao poder da televisão**. São Paulo: Summus Editorial, 2006.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Manual de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, Fernando Barbosa. **Nossas câmeras são seus olhos**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

LIMA, Luis Costa (Org.). **Teorias da cultura de massa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 103-127.

LIMA, Venício Artur de. **Liberdade de expressão vs. liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

_____. **Os vetos de Jango que a ABERT derrubou**. 2012. Observatório da Imprensa, 702. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed702_os_vetos_de_jango_que_a_abert_derrubou>. Acesso em: 08 set. 2014.

MARCONDES FILHO, Ciro. **Televisão: a vida pelo vídeo**. São Paulo: Moderna, 1988.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. 6. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

MCCHESENEY, Robert W. Mídia global, neoliberalismo e imperialismo. In: MORAES, Dênis de. (Org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 217-242.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gláucia da Silva. A legislação de radiodifusão no Brasil e na Venezuela e o vencimento das concessões de Globo e RCTV. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Recife, 2011. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-0753-1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

MERTON, Robert K.; LAZARSELD, Paul F. Comunicação de massa, gosto popular e a organização da ação social. In: LIMA, Luis Costa (Org.). **Teoria da cultura de massa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 103-127.

MORAES, Dênis de. O capital da mídia na lógica da globalização. In: _____ (Org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 187-216.

_____. **Vozes abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

_____. Sistema midiático, mercantilização cultural e poder mundial. In: _____ (Org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013, p. 19-52.

MORIN, Edgar. **Cultura de massa no século XX: o espírito do tempo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

OLIVEIRA, Josemar Machado de. Opinião pública, opinião popular e liberdade de expressão no século XVIII. **Revista de História**, Vitória, n. 8, p. 25-33, jan./jun. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.** 1966. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Declaração e Programa de Ação de Viena.** 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao_viena.htm>. Acesso em: 30 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** 1969. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Sistema eleitoral e democracia representativa. In: AGRA, Weber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos. **Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio.** Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 15-40.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa (Org.). **Comunicação pública.** Campinas: Alínea, 2004, p. 49-79.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Mídia, poder e constituição. **Revista Bimestral de Direito Público,** Porto Alegre, n. 34, p. 63-74, nov./dez. 2005.

RTV ECUADOR. **Guía Editorial:** servicios informativos de radio y televisión públicas del Ecuador, 2. ed., Quito, 2013. Disponível em: <http://www.rtvecuador.ec/documentos/1403903876.GUIA_EDITORIAL.pdf>. Acesso em: 6 out. 2014.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário:** televisão, ética e democracia. Cotia: Ateliê Editorial, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma pedagogia do conflito. In: SILVA, Luiz Heron da; AZEVEDO, José Clóvis de; SANTOS, Edmilson Santos dos. (Org.).

Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: Sulina, 1996, p. 15-33.

_____. As tensões da modernidade. **Cidadania e Justiça**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 74-90, jan./jun. 2001.

_____. Os processos da globalização. In: _____ (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 24-102.

_____. Poderá o direito ser emancipatório?. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 65, p. 3-76, maio 2003.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCORSIM, Ericson Meister. Os direitos fundamentais e os serviços de televisão por radiodifusão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 182, p. 17-40, abr./jun. 2009.

SELAIMEN, Graciela Baroni. Onde entra a Comunicação na Sociedade da Informação? In: SELAIMEN, Graciela; LIMA, Henrique (Org.). **Sociedade da Informação**: um tema de tod@s, 2004, p. 20-28. Disponível em: < www.infoinclusao.org.br>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013, p. 71-101.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; MORAES, José Luis Bolsan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa. Notícias e serviços: um estudo sobre o conteúdo dos telejornais da Rede Globo. **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo do Campo: PósCom-Umesp, a. 23, n. 37, p. 125-144, 1º. sem. 2002.

WESTRUP, Ana Carolina; MELO, Paulo Victor. Experiências de regulação da mídia na América Latina e apontamentos para o caso brasileiro. Lima: **XII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIK)**, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Os "novos" direitos no Brasil**: natureza e perspectivas - uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 15-48.