

## Introdução

O presente trabalho, como tantos, parte de um conceito – o direito à comunicação – e se desenvolve perseguindo outro – a regulação da televisão aberta. De um ponto ao outro passa-se por reflexões e críticas, históricos e definições, estabelecendo como premissa inicial que a liberdade de expressão seja um direito indispensável à democracia.

Desta liberdade, um direito múltiplo, recortamos a comunicação como objeto principal a fim de examinar seu papel na promoção e fortalecimento da cidadania. É sabido que muitos dos marcos fundadores do debate contemporâneo sobre direitos humanos (as Revoluções Gloriosa, Americana e Francesa; os escritos de John Milton, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill, dentre outros) se dedicaram ao tema da liberdade de expressão e de alguma forma à sua relação com os meios de comunicação<sup>1</sup>. Não por acaso, essa matéria está presente nos mais relevantes instrumentos internacionais de Direitos Humanos: na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e em diversas Convenções sobre os Direitos da Criança, sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. E o mesmo se pode dizer sobre “instrumentos regionais de direitos humanos e para os ordenamentos jurídicos das mais consolidadas e longevas democracias do planeta”<sup>2</sup>. A Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB) de 1988 estabeleceu o Direito à Comunicação como direito fundamental (artigo 5º, incisos IV, IX e XIV e artigo 220, *caput*).

Em seu sentido etimológico, dito brevemente, comunicar é tornar comum, daí podermos inferir que a comunicação não seja somente aquilo de que se

---

<sup>1</sup>MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. *O Ambiente Regulatório para a Radiodifusão: Uma Pesquisa de Melhores Práticas para os Atores-Chave Brasileiros*. Série Debates CI, nº7 Fevereiro. Brasília: UNESCO, 2011. p.5.

<sup>2</sup> MENDEL; SALOMON, loc. cit.

ocupam nossos grandes veículos de mídia – em especial o rádio e a televisão: uma difusão de informações e opiniões em mão única, estrategicamente selecionadas, sem a possibilidade de réplicas ou críticas por parte do público a quem são dirigidas. Comunicação é mais e pode ser ainda mais, a depender do exercício de seu direito, seus recursos e seus meios. Sobre a comunicação como uma categoria do direito à liberdade de expressão, na preciosa lição de Jónatas Machado:

[...] considerado num sentido amplo, o direito à liberdade de expressão compreende hoje um conjunto de direitos fundamentais que a doutrina reconduz à categoria genérica de *liberdades comunicativas* ou *liberdades da comunicação* [...] surge assim a liberdade de expressão em sentido amplo, por alguns também designada por liberdade de comunicação, que abrange a liberdade de expressão em sentido estrito, por vezes designada por liberdade de opinião, a liberdade de informação, a liberdade de imprensa, os direitos dos jornalistas e a liberdade de radiodifusão (grifo do autor)<sup>3</sup>.

Citemos um exemplo: a concretização do direito de resposta (CRFB, artigo 5º, inciso V) é uma garantia fundamental que somente poderá ser praticada com equanimidade e segurança jurídica se estiver regulada por uma norma que determine seu cumprimento e estabeleça definições de suas condições. Atualmente esse direito é buscado em juízo, mas sem nenhum parâmetro objetivo definido em lei. Entende-se que na prática caberá ao poder discricionário do juiz da causa definir qual o prazo razoável para ser concedida a resposta, quais os critérios de proporcionalidade entre a resposta e o material que se pretende responder etc. Esse é apenas um exemplo, dentre muitos, de situações que denunciam a insegurança jurídica devido à falta de normas. No que diz respeito à comunicação de massa, o tema da regulação causa grande efeito negativo nos próprios veículos de comunicação, sempre trazendo o questionamento de que o controle social da mídia seria uma forma de censura. O que se espera e se propõe é o estabelecimento de políticas públicas, basicamente para que seja garantida alguma regulação para o mercado das empresas de mídia, promovendo o combate aos monopólios e oligopólios e estimulando uma desejável dispersão de propriedade dos meios de comunicação, através da criação e consolidação de sistemas alternativos de mídia públicos e comunitários.

<sup>3</sup>MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002. p. 371.

Conseguir debater sobre regulação da mídia é problemático, o tratamento conferido ao tema pelos grandes meios é sempre associado à repressão – como se toda forma de controle fosse obrigatoriamente uma expressão do autoritarismo estatal. Defendemos a ideia de que seja possível que o Estado e a população possam ter meios para avaliar a atividade da comunicação de massa, e tal olhar crítico não se configure como um fenômeno extraordinário e nem muito menos antidemocrático. Há mais exemplos de países com forte atuação de agências reguladoras de comunicação do que países como o Brasil, que não possui um marco regulatório para mídia. Em favor da regulação, alguns pressupostos podem ser levantados: a imprensa e os canais de radiodifusão serão mais fortes quanto mais independentes do poder público, e a situação no Brasil aponta para o inverso, pois é grande o número de proprietários de concessões de rádio e televisão que tem ligação com o poder público. Além disso, é indefensável sob o ponto de vista técnico e jurídico que as concessões das emissoras sejam reguladas por um código de 1962, ainda que bastante emendado. A Constituição Federal veda o monopólio e o oligopólio (artigo 220), mas esse dispositivo é, na prática, letra morta. Como não há definições sobre a matéria em legislação especial, não há seu efetivo reconhecimento e controle.

Ainda convivemos com políticos, especialmente parlamentares, que detêm redes ou emissoras de rádio e televisão, em clara violação ao artigo 54 constitucional, que proíbe o vínculo de empresas concessionárias de serviço público com senadores e deputados federais. E há outros exemplos de inconstitucionalidades e ilicitudes que grassam no mercado da radiodifusão devido à falta de normatização e controle. É por acreditarmos que a pauta do direito à comunicação demanda visibilidade que desenvolvemos esse trabalho, como proposta de exame e discussão que nele não se esgota.

No primeiro capítulo é apresentado o tema do direito à comunicação, citando marcos normativos no âmbito mundial e algumas abordagens relevantes desenvolvidas por organizações internacionais. No capítulo seguinte reuniu-se um grupo de autores contemporâneos que abordam a comunicação sob um viés crítico, considerando seus aspectos políticos e desdobramentos sociais. São

filósofos, sociólogos, psicanalistas e teóricos de comunicação e o traço comum atodos é a reflexão sobre a comunicação de massa e seus efeitos políticos e sociais. Ressaltamos o propósito de nossa escolha de autores cujo conhecimento está fora do âmbito jurídico, defendendo o enriquecimento do debate com a participação multidisciplinar de outros saberes que contribuam e colaborem com nossa proposta de que a comunicação não pode ser entendida somente como um mercado economicamente relevante, mas como um bem político, simultaneamente privado e público. No terceiro capítulo apresentamos um histórico da televisão no Brasil, ressaltando fatos e evidências do papel da radiodifusão televisiva na organização e configuração social do país. Também integra esse capítulo um relato simplificado da elaboração do texto constitucional referente ao direito à comunicação, igualmente elucidativo de nossa história política comprometida com os meios de comunicação de massa. No capítulo seguinte falamos sobre a regulação dos meios de comunicação, o que é, o que deve ser, mostrando alguns exemplos de modelos e ideais teóricos, assim como exemplos de dispositivos e normas de agências reguladoras internacionais.

Todo o trabalho se encaminha para a conclusão de que a regulação da comunicação é e está cada vez mais necessária. Abrem-se frentes teóricas e pratique-se a voz das ruas fala cada vez mais alto.

Já no final do século passado, em uma Comissão Especial do Senado, destinada a analisar a programação de rádio e TV no Brasil, o professor Murilo Cesar Ramos já advertia:

Hoje ainda, tal qual no século XIX, nosso liberalismo estabelece um limite claro para seu avanço democrático: o limite da escravidão. Lá, o povo era privado da sua liberdade no sentido mais absoluto; aqui, a privação, ainda que relativa, pode ser quase tão cruel, pois um homem privado da informação continua a ser, de algum modo, escravo, pois escravo é todo aquele que não pode se apresentar diante do outro como verdadeiro cidadão. E cidadania não há sem acesso à informação. Inclusive, e principalmente, informação sobre os interesses e o funcionamento dos meios de comunicação. Pois eles, constituidores principais da esfera pública contemporânea, têm o dever de estar, juntamente com as organizações estatais – e eu friso – entre as mais públicas, as mais transparentes, de todas as instituições sociais.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SIMON, Pedro (Relator). *Rádio & TV no Brasil: diagnósticos e perspectivas. Relatório da Comissão Especial de Análise da Programação de Rádio e TV*. Brasília: Senado Federal, 1998. p.53.

É sobre essa condição essencial à liberdade que se dedica este trabalho. É perseguir forma e conteúdo que possam concretizar a comunicação que sonhamos e merecemos ter.