

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Tese de Doutorado

**DIREITOS, DEMOCRACIA E
ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA**

DOUTORANDA: Miriam Wimmer

ORIENTADOR: Prof. Dr. Murilo César Oliveira Ramos

Linha de pesquisa: **Políticas de
comunicação e cultura**

Eixo Temático: **O ambiente normativo
das Políticas de Comunicação**

NOVEMBRO DE 2012

Miriam Wimmer

**DIREITOS, DEMOCRACIA E
ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA**

Brasília, novembro de 2012

Tese aprovada em 22 de novembro de 2012, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Murilo César Oliveira Ramos (presidente)
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Juliano Maurício de Carvalho
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação
Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Márcio Nunes Lório Aranha Oliveira
Faculdade de Direito
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Nelia Rodrigues del Bianco
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Elen Cristina Gerales
Faculdade de Comunicação
Universidade de Brasília

[Ficha Catalográfica]

Aos meus pais, Claudete e Hellmut Wimmer.

AGRADECIMENTOS

A sensação, ao chegar ao final do doutorado, é de alegria, alívio e, sobretudo, de gratidão. A elaboração desta tese somente foi possível graças à contribuição direta ou indireta de várias pessoas, às quais gostaria de expressar algumas palavras de agradecimento.

Ao meu orientador, Professor Murilo Ramos, agradeço a acolhida na FAC/UnB, o interesse compartilhado pelo tema, a valiosa orientação e minuciosa revisão, o permanente incentivo e a disponibilidade para debater.

Agradeço ao Professor Marcio Lório Aranha, que apoiou meus projetos acadêmicos e, desde minha chegada em Brasília, me abrigou no Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações – Getel, espaço para qualificada discussão crítica sobre o setor de telecomunicações.

Sou grata aos Professores Nelia del Bianco e Carlos Eduardo Esch, que foram construtivos e generosos em suas intervenções na banca de qualificação desta tese, assim como ao longo da disciplina “Seminário de Pesquisa”. Seus comentários e sugestões foram cruciais na definição do objeto de pesquisa e no desenvolvimento metodológico do trabalho.

Expresso também meus respeitosos agradecimentos aos demais professores que aceitaram o convite para participar da banca examinadora da defesa desta tese – Professor Juliano Carvalho e Professora Elen Geraldês – pelos debates, durante a defesa, que me permitiram enxergar novas perspectivas teóricas e práticas para a pesquisa.

André Gomes, Artur Coimbra de Oliveira, Carla Camargos, Danielle Azevedo, Elisa Peixoto, Fabiana Paranhos, Fábio Koleski, James Görgen, João Brant, José Eduardo Romão, José Gontijo, Kiki Mori, Maximiliano Martinhão, demais amigos do MC, da Anatel, da UERJ e da UnB: muito obrigada pelo espírito de solidariedade, pelo escambo de material bibliográfico, pela revisão crítica do trabalho em seus diferentes momentos de gestação, pelos debates sérios e pelos nem tão sérios, pelo apoio e pela paciência!

Gabriela Miranda, Marta Sahlit, Patrícia Vasques, Priscilla Portella, obrigada pela amizade e pela torcida há mais de quinze anos!

À minha família agradeço o apoio incondicional no decorrer dos longos anos de formação acadêmica.

Octavio Pieranti, obrigada pelo exemplo, pelo encorajamento e pelo amor compartilhado.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, meus sinceros agradecimentos. É a certeza da rede de proteção firmemente sustentada pelos amigos que nos dá o equilíbrio e a coragem para avançar, passo a passo, até o fim da corda bamba.

RESUMO

A tese se volta para o estudo de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno de conteúdo na radiodifusão televisiva, compreendidos como mecanismos jurídico-regulatórios que incidem sobre a programação, estabelecendo direitos e deveres destinados a assegurar que o conteúdo veiculado por determinado meio de comunicação seja representativo dos pontos de vista e opiniões dos diferentes atores e grupos sociais. Nesse contexto, a tese se propõe a: (i) identificar, compreender e explicar a noção e os modos de operacionalização de mecanismos de pluralismo interno da programação televisiva, por meio de análise comparativa; para (ii) avaliar em que medida favorecem o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da televisiva; com a finalidade de (iii) identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa; o que permitirá (iv) sugerir relações entre as características dos diferentes modelos de comunicação de massa (e das estruturas nacionais nos quais estão inseridos) com a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é ancorada em análise comparativa entre Brasil, Alemanha, Espanha e EUA, em que se examinam mecanismos como o direito de antena; as cotas de programação de conteúdo; e os direitos a uma programação televisiva que seja, em seu conjunto, equilibrada. Sob a perspectiva teórica, a existência de mecanismos de realização do pluralismo midiático interno é tratada como elemento relevante para a constituição de uma esfera pública democrática, embasada, conforme abordagem de Habermas, no reconhecimento das tensões sociais como condição constituinte da democracia contemporânea e no reconhecimento dos direitos humanos como garantia de que todos os atores possam participar dos processos políticos e normativos de tomada de decisão que possam atingi-los.

Com base na pesquisa empírica, foram identificados diferentes fatores associados à existência e funcionamento de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno, como: a existência de sociedade civil ativa, capaz de influenciar os processos formais de tomada de decisão; um quadro legal e regulatório com estímulo à presença de diferentes grupos sociais na programação; a existência de sistema de radiodifusão pública capaz de fazer contrapeso ao sistema privado; a maturidade institucional do Estado em sua vertente regulatória da comunicação de massa; a independência do sistema de comunicação face ao sistema político; e, mais fundamentalmente, a tradição política de cada país e a sua forma de compreender os direitos fundamentais associados à comunicação e à participação.

A discussão teórica, por sua vez, permitiu argumentar que a institucionalização de mecanismos de acesso aos meios de comunicação, por meio do reconhecimento de direitos, é requisito decorrente das próprias exigências normativas de um Estado democrático de direito.

Palavras-chave: Radiodifusão. Pluralismo interno. Programação televisiva. Democracia. Direitos. Cotas de conteúdo. Direito de antena.

ABSTRACT

This doctoral thesis investigated mechanisms aimed at creating internal pluralism in television content, i.e. legal and regulatory mechanisms applicable to programming, establishing rights and obligations with the purpose of ensuring that the broadcasted content is representative of the points of view and opinions of different actors and social groups. In this context, the thesis aims to (i) identify, understand and explain the different manners in which internal pluralism mechanisms are put into practice, through a comparative analysis; in order to (ii) evaluate to which extent they drive the increased participation of different actors and social groups in television programming; with the goal of (iii) identifying models of co-evolution of social, historical and political phenomena that are likely to lead to a greater or smaller degree of internal pluralism in mass communication media; which may make it possible (iv) to suggest relations between the characteristics of different mass communication models (and the national structures to which they belong) with the constitution of public spheres which are more firmly anchored on democratic procedures and fundamental rights.

From a methodological point of view, the research is based on a comparative analysis between Brazil, Germany, Spain and the USA, in which different mechanisms are examined, such as the right of representative social organizations to free television airtime, under equal conditions; quotas for independent, local or national content; and the right to television programming that is, as a whole, balanced from the point of view of representation of different social groups and viewpoints. From a theoretical standpoint, the existence of mechanisms to create internal pluralism in media is considered a relevant element for the constitution of a democratic public sphere, based, according to Habermas's approach, on the recognition of social tensions as a constitutive condition of contemporary democracy and on the recognition of human rights as a guarantee that all actors have the possibility of participating in the political and normative decision-making processes that may affect them.

Based on the empirical research, different factors were identified associated to the existence and functioning of mechanisms to stimulate internal pluralism, such as: active civil society, capable of influencing the formal decision-making processes; a legal and regulatory framework that stimulates the presence of different social groups in television programming; the existence of a public broadcasting system that is capable of effectively counterbalancing the private broadcasting system; the independence of the communication system *vis à vis* the political system; and, more fundamentally, the political tradition of each country and the manner in which fundamental rights associated to communication and participation are understood.

The theoretical discussion, on the other hand, made it possible to argue that the institutionalization of mechanisms to allow access to mass communication media, through the recognition of rights, is a requirement that originates from the normative demands of a State built on the concepts of democracy and rule of law.

Key-words: Broadcasting. Internal pluralism. Television programming. Democracy. Rights. Content quotas. Free airtime.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Objetivos da Pesquisa.....	22
Tabela 2 - Características dos mecanismos de pluralismo interno analisados	39
Tabela 3 - Objetivos da pesquisa.....	46
Tabela 4 - Objetivos, categorias de análise e indicadores da pesquisa	49
Tabela 5 – Participação de mercado das janelas regionais 2011 (RTL e Sat.1) – Alemanha	142
Tabela 6 - Limites à propriedade de rádio e televisão – Brasil	249
Tabela 7 - Cobertura geográfica da TV – Brasil	261
Tabela 8 - Índices de regionalização do conteúdo - comparativo entre redes – Brasil	265
Tabela 9 - Síntese dos achados empíricos	273

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação de mercado dos principais canais de televisão (2011) – Alemanha	140
Gráfico 2 - Gastos com campanhas políticas na televisão local – EUA	210
Gráfico 3 - Evolução da participação de mercado das redes de televisão - Brasil ..	260

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Algumas modalidades de pluralismo na radiodifusão	37
Figura 2 - Representação da esfera pública, conforme Habermas (2003b; 2006)	98
Figura 3 – Estrutura regulatória – Alemanha.....	130

LISTA DE SIGLAS

ABC – *American Broadcasting Company* (EUA)

Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

ABPITV – Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão

ABPTA – Associação Brasileira de Programadores de Televisão por Assinatura

Abra – Associação Brasileira de Radiodifusores

Abrafix – Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado

ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária

Acel – Associação Nacional das Operadoras de Celulares

Acerp – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Ato Institucional

AGU – Advocacia Geral da União

ALM – *Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland* (Associação de Autoridades Estaduais de Mídia na República Federal da Alemanha)

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações

Ancine – Agência Nacional do Cinema

Ancinav – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

ARD – *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (Associação das Empresas Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha)

ATR – *Asociación de Telespectadores y Radioyentes* (Associação de Telespectadores e Ouvintes de Rádio – Espanha)

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

CAC – *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (Conselho de Audiovisual da Catalunha – Espanha)

Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CBS – *Columbia Broadcasting System* (EUA)

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações

CCRTV – *Corporació Catalana de Ràdio e Televisió* (Corporação Catalã de Rádio e Televisão – Espanha)

CCS – Conselho de Comunicação Social

CRTVG – *Compañía de Radio Televisión de Galicia* (Companhia de Rádio e Televisão da Galícia - Espanha)

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEMA – *Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* (Conselho Estatal de Meios Audiovisuais - Espanha)

CMT – *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (Comissão do Mercado das Telecomunicações – Espanha)

Conar – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária

Confecom – Conferência Nacional de Comunicações

Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações

CPB – *Corporation for Public Broadcasting* (Corporação para Radiodifusão Pública – EUA)

CRFB ou CF – Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

CTR – Comissão Técnica de Rádio

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DENTEL – Departamento Nacional de Telecomunicações

DTH – *Direct to Home* (televisão por assinatura via satélite)

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos da América

FCC – Federal Communications Commission

Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas

Fin-Syn – *Financial Interest and Syndication Rules* (Regras sobre Interesses Financeiros e Direitos de Comercialização – EUA)

FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação

FRC – *Federal Radio Commission* (Comissão Federal de Rádio – EUA)

GAO – *U.S. Government Accountability Office* (órgão de controle externo dos EUA)

GVK – *Gremienvorsitzendenkonferenz* (Conferência dos presidentes dos Conselhos Decisórios – Alemanha)

ITVS – *Independent Television Service* (Serviço de Televisão Independente – EUA)

KEK – *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* (Comissão para Identificação da Concentração na Mídia – Alemanha)

KJM – *Kommission für Jugendmedienschutz* (Comissão para Proteção da Juventude na Mídia – Alemanha)

LGT – Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/1997)

MC – Ministério das Comunicações

MMDS – *Multichannel Multipoint Distribution System* (televisão por assinatura via micro-ondas)

MP – Medida Provisória

MST – Movimento dos Sem Terra

NBC – *National Broadcasting Company* (EUA)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PACMA – *Partido Animalista Contra el Maltrato Animal* (Partido Animalista contra os Maus-tratos aos Animais – Espanha)

PBS – *Public Broadcasting Service* (EUA)

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – *Partido Popular* (Espanha)

PSC – *Partido de los Socialistas de Cataluña* (Partido dos Socialistas de Catalunha – Espanha)

PSOE – *Partido Socialista Obrero Español* (Partido Socialista dos Trabalhadores Espanhol)

PTAR – *Prime Time Access Rules* (regras de acesso ao horário nobre – EUA)

RNE – *Radio Nacional de España* (Espanha)

RpTV – Serviço de Repetição de Televisão

RTV – Serviço de Retransmissão de Televisão

RTVE – *Radio Television Española* (Espanha)

Secom – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

STF – Supremo Tribunal Federal

Telcomp – Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas

Telebrás – Telecomunicações Brasileiras S.A.

TVA – Serviço Especial de Televisão por Assinatura

TVC – Televisão a Cabo

TVE – *Televisión Española*

UE – União Europeia

Unesco – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

UPyD – *Partido Unión, Progreso y Democracia* (Partido União, Progresso e Democracia – Espanha)

U.S.C. – *Code of Laws of the United States of America* (Código de Leis dos EUA)

UTECA – *Union de Televisiones Comerciales Asociadas* (União de Televisões Comerciais Associadas – Espanha)

ZAK - *Kommission für Zulassung und Aufsicht der Medienanstalten* (Comissão para Licenciamento e Supervisão das Instituições de Mídia – Alemanha)

ZDF – *Zweites Deutsches Fernsehen* (Segundo Canal Alemão)

SUMÁRIO

PARTE I – DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	16
1. OBJETO, PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA	17
2. METODOLOGIA	25
2.1 Abordagem teórico-metodológica.....	26
2.1.1 Paradigmas científicos dominantes e alternativos	26
2.1.2 A abordagem desta pesquisa	28
2.2 Métodos de pesquisa	33
2.2.1 Especificação do objeto a ser estudado	34
2.2.2 A opção pela análise comparativa como método de pesquisa	41
2.2.3 Os países selecionados.....	43
2.3 Categorias e indicadores de análise.....	45
2.4 Técnicas de pesquisa.....	49
2.5 Limitações da abordagem metodológica.....	50
PARTE II – DIREITOS, DEMOCRACIA E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA	53
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE	54
3.1 A ênfase nos direitos individuais	55
3.1.1 Liberalismo clássico	55
3.1.2 Pluralismo liberal.....	58
3.1.3 Liberalismo moderado.....	60
3.2 A ênfase nos processos políticos de participação	63
3.2.1 Republicanismo e comunitarismo	63
3.2.2 Neorrepública.....	67
3.2.3 Democracia deliberativa	71
3.2.4 Neocorporativismo.....	77
3.3 A ênfase nos aspectos econômicos e nas relações de poder.....	79
3.3.1 Teoria Crítica	79
3.3.2 Economia política da comunicação	82
4. A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DO DISCURSO	87
4.1 A ação comunicativa e a formação racional da vontade	87
4.2 A teoria do discurso e sua relação com outras linhas de pensamento.....	92
4.3 Esfera pública e comunicação de massa.....	97
4.4 Direitos de acesso aos meios de comunicação de massa.....	103
4.5 Implicações das diferentes teorias para as Políticas de Comunicação	109
4.6 Sistemas midiáticos comparados: categorizações e modelos	113

PARTE III – ESTUDOS DE CASO	118
5. ALEMANHA.....	119
5.1 Contexto histórico, político e institucional	119
5.2 Conformação regulatória do mercado de radiodifusão.....	123
5.3 Regras gerais relativas ao pluralismo.....	127
5.3.1 Regras quanto à estruturação societária e organizacional de empresas de radiodifusão	127
5.3.2 Regras de estruturação do mercado	130
5.4 Regras específicas relativas ao pluralismo interno	133
5.4.1. Tempos de programação para Partidos e Igrejas	133
5.4.2 Janelas de programação regional.....	135
5.4.3 Janelas de programação de terceiros independentes.....	136
5.4.4 Outras regras sobre programação	138
5.5 Avaliação dos mecanismos	139
5.6 Síntese Alemanha.....	146
6. ESPANHA	149
6.1 Contexto histórico, político e institucional	149
6.2 Conformação regulatória do mercado de radiodifusão.....	152
6.3 Regras gerais relativas ao pluralismo.....	156
6.3.1 Radiodifusão pública	158
6.3.2 Regras de estruturação do mercado	162
6.4 Regras específicas relativas ao pluralismo interno	164
6.4.1 Direito de acesso para grupos sociais e políticos significativos.....	164
6.4.2 Tempos de programação para partidos e candidatos	171
6.4.2 Diversidade cultural e linguística.....	172
6.4.4 Outras regras sobre programação	174
6.5 Avaliação dos mecanismos.....	175
6.6 Síntese Espanha	179
7. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	183
7.1 Contexto histórico, político e institucional	183
7.2 Conformação regulatória do mercado de radiodifusão.....	186
7.3 Regras gerais relativas ao pluralismo.....	189
7.3.1 Radiodifusão pública	190
7.3.2 Regras de estruturação do mercado	192
7.4 Regras específicas relativas ao pluralismo interno	195
7.4.1 Igualdade de oportunidades e acesso razoável para candidatos.....	195
7.4.2 A doutrina da equidade, direito de resposta e linhas editoriais políticas..	197
7.4.3 Acesso ao horário nobre e incentivo à produção independente.....	204
7.4.4 Outras regras sobre programação.....	205
7.5 Avaliação dos mecanismos	207
7.6 Síntese EUA.....	214

8. BRASIL	217
8.1 Contexto histórico, político e institucional	217
8.2 Conformação regulatória do mercado de radiodifusão	220
8.2.1 Origens da regulação	220
8.2.2 O regime militar	226
8.2.3 Redemocratização	229
8.2.4 Liberalização e desestatização	233
8.2.5 Expectativas quanto a novas mudanças legais	239
8.3 Regras gerais relativas ao pluralismo	244
8.3.1 Radiodifusão pública	244
8.3.2 Regras de estruturação do mercado	247
8.4 Regras específicas relativas ao pluralismo interno	250
8.4.1 Direito de antena	250
8.4.2 Outras regras sobre programação	256
8.5 Avaliação dos mecanismos	258
8.6 Síntese Brasil	268
PARTE IV – INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS E CONCLUSOES.....	271
9. ANÁLISE DOS CASOS ESTUDADOS	272
10. CONCLUSÕES	284
REFERÊNCIAS	290

PARTE I – DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

1. OBJETO, PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Este trabalho se debruça sobre *mecanismos de incentivo ao pluralismo na programação* dos serviços de radiodifusão de sons e imagens (televisão aberta), destinados a assegurar que o conteúdo veiculado por determinado meio de comunicação seja representativo de diferentes atores e grupos sociais, de modo a refletir a contento a diversidade de pontos de vista e opiniões de uma sociedade plural e complexa.

Muito embora tais mecanismos tenham por pano de fundo a discussão mais ampla sobre *pluralismo nos meios de comunicação de massa* – discussão essa que inclui temas tão variados como a vedação à concentração econômica, regras de licenciamento e mecanismos de gestão e controle social – o trabalho proposto detém seu enfoque sobre o *pluralismo interno da programação da radiodifusão televisiva*, ao analisar mecanismos implementados em diferentes países que buscam conferir a atores sociais oportunidades de acesso aos meios de comunicação de massa. Nesse contexto, são analisados mecanismos como o *direito de antena*¹; as *cotas de programação* de conteúdo; e os direitos a uma programação televisiva que seja, em seu conjunto, *equilibrada* do ponto de vista da representação de grupos sociais e pontos de vista diversos.

Conquanto cada mecanismo tenha especificidades, os três têm em comum o fato de buscarem oferecer um contrapeso à concentração dos meios de comunicação, ao dar a diferentes atores não vinculados aos proprietários dos meios de comunicação a oportunidade de fazer uso dos recursos de comunicação. Busca-se, dessa maneira, assegurar a determinados grupos a possibilidade de falarem e de se verem representados nos grandes meios de comunicação de massa, públicos, privados ou estatais, tornando mais equitativa a distribuição de oportunidades de comunicação.

¹ “Direito de antena” é termo usado para descrever o direito de organizações sociais representativas – como partidos políticos, organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas – a tempos de programação, em igualdade de condições, nos meios de comunicação de massa, especificamente no rádio e na televisão. O termo inclui mecanismos como os horários de propaganda eleitoral gratuita, bem como outros mecanismos não vinculados de forma imediata à dinâmica político-partidária. No capítulo referente à abordagem metodológica, o conceito será objeto de refinamentos e especificações adicionais.

A discussão sobre a existência, potencialidades e limites de tais mecanismos inevitavelmente conduz a um debate mais amplo sobre conceitos como pluralismo, participação e esfera pública – ou, em um nível mais fundamental, sobre a relação entre meios de comunicação de massa e a noção de Estado democrático de direito.

De início, cabe indagar por que, afinal, deveriam existir mecanismos para assegurar que diferentes atores tenham a oportunidade de “falar” ou de se verem representados nos grandes meios de comunicação de massa. Dito de outro modo, trata-se de refletir sobre os fundamentos práticos e teóricos que justificam a ideia de melhor distribuição de oportunidades de comunicação como requisito para a constituição de um Estado democrático de direito.

Diversos trabalhos no campo da Comunicação têm se dedicado a estudar o papel dos meios de comunicação de massa no exercício de direitos fundamentais e nos processos de participação política, enfatizando a importância de ampliação do acesso a esses meios, não apenas no que concerne à recepção de informações, mas também, sobretudo, no que diz respeito à possibilidade de produção, emissão e difusão de informações. Na verdade, sem necessidade de adentrar na discussão sobre os efeitos que a mídia pode produzir sobre a audiência², é trivial constatar que os meios de comunicação exercem uma função de seleção dos eventos que “viram notícia”. Fora do foco por ela iluminado, permanece o silêncio da “não-notícia”, subtraindo do debate público as informações que não interessam à lógica que impulsiona os veículos de comunicação. No âmbito da discussão sobre o pluralismo nos meios de comunicação de massa, diversos estudos no campo das políticas da comunicação têm revelado desconexões entre o papel que a mídia deveria, teoricamente, exercer, e aquele que de fato desempenha. Em geral, a concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa é associada à redução do número de fontes das quais o público recebe informações, de modo que a escolha

² Um ponto comum nas diversas tradições de pesquisa comunicacional é a indicação de que a mídia pode produzir diferentes tipos de efeitos, diretos ou indiretos, a curto, médio ou longo prazo, sobre a audiência. A hipótese do agendamento, desenvolvida por McCombs, por exemplo, supõe a capacidade dos meios de comunicação de influenciar sobre o que pensar e falar, mesmo que não sejam capazes de impor o que pensar em relação a determinado tema. A hipótese da espiral do silêncio, elaborada por Elisabeth Noelle-Neumann, indica que a influência constante sobre os indivíduos daquilo que eles imaginam ser o pensamento dos demais (clima de opinião) pode conduzir as pessoas a se calarem e, posteriormente, a adaptarem suas opiniões às dos que elas imaginam ser a maioria. Os autores ligados à Escola de Frankfurt, trabalhando com a ideia de indústria cultural, chamam atenção para o poder manipulador dos meios. Dentro dessa tradição, autores contemporâneos como Bolaño (2000) salientam a função dos meios no processo de acumulação do capital (função publicidade) e na reprodução ideológica do sistema (função propaganda).

das notícias e conteúdos a serem transmitidos pode não corresponder à diversidade de uma sociedade plural e complexa. Ademais, em alguns casos, a relação próxima entre meios de comunicação de massa, governantes e políticos pode comprometer a sua isenção na transmissão de informações que permitam ao eleitorado formar suas opiniões políticas³.

Tendo em conta tais elementos, compreende-se que qualquer discussão contemporânea acerca da concretização de um Estado que se proclama “democrático de direito” – fundado no respeito pelos direitos fundamentais e no reconhecimento da soberania do povo (tanto nas formas juridicamente institucionalizadas do sistema político, quanto nas arenas presenciais ou virtuais em que se constitui a esfera pública) – deve levar em conta o papel desempenhado pelos meios de comunicação de massa. Ganha força o reconhecimento de que o pluralismo político não se sustenta apenas com base na formação da vontade parlamentar, nas corporações deliberativas representativas, mas depende em igual medida da formação informal da opinião na esfera pública política, opinião pública essa que deve exercer influência e controle sobre o parlamento e a administração pública.

Nesse sentido, vale lembrar que embora as democracias pressuponham que o poder político emane do povo, o “povo” não é um bloco homogêneo de vontades pré-determinadas. Pelo contrário: ele é marcado por conflitos, antagonismos e interesses divergentes. A mediação dos diversos interesses e conflitos que caracteriza a democracia não depende, porém, apenas dos órgãos deliberativos eleitos, mas também, em grande medida, de estruturas intermediárias, como os meios de comunicação de massa (GRIMM, 2006).

Deve-se reconhecer que o papel da mídia não pode ser compreendido unicamente no contexto de sua função de servir ao debate político. Os meios de comunicação de massa são heterogêneos e se constituem, também, como instrumentos comerciais, fontes de entretenimento, meios de propaganda e de produção cultural, entre outras funções. Ainda assim, como pondera Silva

³ Como ressalta FERREIRA (1997:100), “tudo o que é veiculado por um meio de comunicação contém informação, e informação alguma é neutra: ao contrário, além de corresponderem a necessidades (percebidas, presumidas ou estimuladas) do destinatário, todas refletem conveniências do emissor – ou pelo menos não contrariam seus interesses –, e sem esta condição, a não ser impositivamente, nenhuma delas é publicada”.

(2006:45), “...a despeito de a imprensa ser, de maneira geral, um negócio e de a notícia ser, de maneira genérica, uma mercadoria, é plausível a hipótese de que numa sociedade civil – plural e complexa – , a imprensa cumpre uma função de campo de campos, ou seja, um campo mediador de interações e inflexões entre os mais variados campos e recortes dos espaços que compõem o espaço social (...)”.

A discussão sobre a necessidade de aperfeiçoar e ampliar as oportunidades de comunicação conferidas a diferentes grupos e atores sociais se situa no contexto do debate internacional acerca do reconhecimento de um direito humano à comunicação, ideia que, embora ainda formulada de modo muito amplo e dotada de pouca densidade do ponto de vista conceitual⁴, representa importante pretensão acerca da necessidade de ampliação dos tradicionais direitos de informação e liberdades de expressão e de imprensa⁵.

Salientada a importância dos meios de comunicação de massa em uma democracia, cumpre observar que diferentes países, herdeiros de distintas tradições históricas, políticas, sociais e econômicas, têm adotado abordagens variadas com relação às formas de incrementar o pluralismo de conteúdos e de vozes nos meios de comunicação.

Em particular, duas abordagens complementares merecem destaque: (i) o estabelecimento de salvaguardas institucionais com vistas a assegurar o *pluralismo externo*, por meio, por exemplo, de regras destinadas a estabelecer a diversidade de meios e modelos de comunicação e a competição entre tais meios, assim como limites à concentração empresarial; e (ii) o estabelecimento de salvaguardas institucionais visando a garantir o *pluralismo interno* nos meios de comunicação, estabelecendo-se regras que buscam uma programação equilibrada e representativa dos diferentes grupos sociais (e.g. por meio do estabelecimento de cotas de conteúdo ou de regras relativas ao acesso, por terceiros, a tempos de programação), assim como meios de acesso da sociedade aos órgãos de gestão

⁴ Segundo alguns de seus defensores, o direito à comunicação englobaria elementos tão diversos como direitos autorais, segurança da informação, privacidade, acesso às tecnologias da informação e comunicação (TICs) e direitos culturais (CRIS, 2005)

⁵ Vale registrar que em vista da noção de Constituição em sentido material (confirmada pelo teor do artigo 5º, § 2º da CF/88) e dos avanços teóricos que permitem descartar a suposta distinção entre direitos enumerados e não enumerados (DWORKIN, 1992), o fato de um direito não constar do texto constitucional ora vigente não representa qualquer óbice ao seu reconhecimento.

das empresas de comunicação de massa (e.g. por meio de mecanismos de governança pluralista, conselhos de usuários, consultas públicas, etc.).

No que se refere aos mecanismos de incremento do pluralismo interno aqui considerados, igualmente são observáveis diferentes graus de desenvolvimento e variadas formas de implementação. No Brasil, por exemplo, apesar das diretrizes constitucionais quanto à produção e programação dos meios de comunicação social eletrônica⁶, não existem normas relativas ao estabelecimento de cotas de conteúdo na radiodifusão⁷; inexistem regras que busquem assegurar a representatividade de diferentes grupos sociais na programação televisiva; e também o direito de antena possui premissas e campo de destinatários bastante restritos, uma vez que se restringe, conforme dicção do art. 17, § 3º da Constituição Federal de 1988, aos partidos políticos. Em outros países, contudo, existem regras mais abrangentes, que estabelecem a obrigatoriedade de veiculação de cotas de conteúdo, determinam a representação equitativa de diferentes grupos sociais e asseguram o exercício do direito de antena não apenas aos partidos políticos, mas também a diferentes tipos de organizações sociais representativas.

Interessa, para esta pesquisa, *questionar como se operacionalizam* os mecanismos de pluralismo interno ora considerados em diferentes países, pertencentes a diferentes modelos institucionais de sistemas de mídia, para *avaliar em que medida favorecem* o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva. Por meio da análise comparativa, acredita-se ser possível *identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos* sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, o que permite *sugerir relações* entre as características dos diferentes modelos de comunicação de massa (e das estruturas nacionais nos quais

⁶ CRFB. Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família

⁷ Importante notar que a Lei n.º 12.485, de 12 de setembro de 2011, estabeleceu inovador mecanismo de cotas de conteúdo brasileiro e independente; tal mecanismo, contudo, é limitado aos serviços de televisão por assinatura, não aplicando-se à radiodifusão.

estão inseridos) e a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.

De modo simples, os propósitos da pesquisa estão enunciados no quadro a seguir:

1.	A pesquisa se propõe a compreender e explicar a noção e os modos de operacionalização de mecanismos de pluralismo interno da programação televisiva, no Brasil e em outros países, por meio de uma análise comparativa;
2.	para...	...avaliar em que medida favorecem o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva;
3.	com a finalidade de...	...identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa;
4.	o que permitirá...	Sugerir relações entre as características dos diferentes modelos de comunicação de massa (e das estruturas nacionais nos quais estão inseridos) com a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.

Tabela 1 – Objetivos da Pesquisa

Fonte: Elaboração da autora

Como evidenciado pela exposição precedente, este trabalho acadêmico está baseado em certos valores e entendimentos que orientam e conformam a pesquisa a ser realizada⁸, quais sejam: *(i)* um elemento constitutivo da democracia contemporânea é a adequada expressão pública dos diferentes interesses subjacentes a uma sociedade plural e complexa; *(ii)* conforme abordagem de Habermas, a mídia exerce papel central na constituição de esferas públicas autônomas capazes de assegurar a formação discursiva da opinião pública, com respeito às diferentes pretensões de validade que se contrapõem em um sistema democrático; e *(iii)* a institucionalização de processos que viabilizem a participação de indivíduos e grupos sociais nos processos de comunicação massiva representa medida relevante para o aprofundamento do projeto democrático.

⁸ Conforme abordagem de Lacey (2008) e outros, entende-se não haver nenhuma incompatibilidade entre valores e ciência, desde que claramente explicitados os pressupostos que orientam a escolha da estratégia de pesquisa a ser seguida. Para uma discussão mais aprofundada, remete-se o leitor ao capítulo referente à abordagem teórico-metodológica.

Embora não se acredite que a formulação de hipóteses seja uma etapa necessária para trabalhos científicos de natureza qualitativa, algumas suposições podem ser explicitadas.

1. Conquanto não seja possível comprovar relações diretas de causalidade linear, é possível identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos conducentes à existência ou inexistência de mecanismos de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa.
2. Entre os elementos relevantes para a existência de políticas de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, devem ser considerados o grau de organização e mobilização da sociedade civil⁹, a existência de garantias fundamentais relativas à liberdade de expressão, o grau de proximidade entre o sistema político e o sistema de mídia e a existência de tradição de serviços públicos de radiodifusão.
3. A limitação na quantidade e qualidade das garantias institucionais de acesso

⁹ A noção de sociedade civil tem sido objeto de viva discussão, notadamente no que se refere à sua relação com o setor econômico, com a esfera política e com o Estado. Como argumentam Cohen e Arato (1992:11), mais do que defender a ideia de sociedade “contra” o Estado ou a economia, trata-se de discutir qual é a versão da noção de sociedade civil que deve prevalecer.

Entre as diferentes formas de enxergar a sociedade civil, uma das mais simples é a partir da dicotomia Estado *versus* sociedade, associando-se o primeiro à ideia de público e a segunda à ideia de privado. Tal dicotomia faz sentido quando se considera, por exemplo, o momento histórico de luta anti-absolutista e de emergência da sociedade burguesa, que congregava forças sociais diferentes associadas tanto ao trabalho social quanto ao comércio de mercadorias. No que se refere à relação entre Estado, sociedade política e sociedade civil, há também uma multiplicidade de abordagens: alguns procuram distinguir entre a sociedade civil e a sociedade política, esta última responsável por mediar as relações da primeira com o Estado; outros pensadores incluem na categoria de sociedade civil as mediações políticas; em outro extremo, autores como Gramsci defendem uma noção de Estado ampliado, que incluiria tanto a sociedade política, formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência (aparelhos repressivos de Estado), quanto a sociedade civil, formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (aparelhos privados de hegemonia). Por outro lado, enquanto abordagens neoliberais e algumas abordagens neomarxistas sustentam a inclusão da esfera econômica dentro do conceito da sociedade civil, outras argumentam que a ausência de diferenciação entre as estruturas econômicas e as organizações da vida social desconsidera as diferenças profundas entre a sociedade civil e os sistemas de ação econômicos/empresariais.

Neste trabalho, o termo sociedade civil é usado, conforme a conceituação de Habermas, para se referir a uma esfera que se diferencia tanto da economia quanto do sistema político (constituído pela administração pública, pelo judiciário e pelas corporações parlamentares, entre outros). Por outro lado, compreende-se que a sociedade civil também não abarca a totalidade da vida social fora da esfera de Estado e mercado, mas, tão somente, as esferas organizadas de associação e comunicação. Assim, neste trabalho, por sociedade civil se compreende “...associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida (...) captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 2003b:99).

aos meios de comunicação de massa no Brasil decorre de elementos estruturais associados à formação do sistema de meios de comunicação de massa, e pode representar uma barreira à concretização de um Estado democrático de direito fundado no respeito pelos direitos fundamentais e no reconhecimento das conflitantes pretensões de validade dos diferentes atores sociais como elemento constitutivo da democracia.

Colocada a questão nesses termos, compreende-se que a pesquisa aqui proposta deve, necessariamente, seguir por dois caminhos complementares. De um lado, deve ser realizada uma avaliação minuciosa da realidade empírica, elegendo-se países cujos modelos institucionais contemplem mecanismos de pluralismo midiático interno, examinando-se os elementos que os conformam e o modo pelo qual eles se concretizam. De outro, é necessário que a realidade empírica a ser levantada esteja ancorada em referencial teórico robusto, capaz de auxiliar na compreensão de uma realidade social complexa.

Passa-se, assim, a descrever a abordagem teórico-metodológica que guiará a pesquisa a ser empreendida.

2. METODOLOGIA

De um trabalho acadêmico é esperado, em geral, um capítulo relativo à metodologia de pesquisa. Uma vez apresentado de forma clara o problema a ser analisado, o pesquisador deve discutir abordagens, métodos e técnicas, de forma a demonstrar objetivamente a viabilidade da pesquisa proposta. Recomenda-se que sejam esclarecidos os aspectos empíricos da pesquisa e apresentada a evidência real sobre a relação entre as variáveis apresentadas no problema, que guiará o pesquisador ao longo de sua pesquisa científica sistemática e controlada (KERLINGER, 2007:15-16). Além disso, é esperada a apresentação das “definições práticas” que serão usadas para traduzir os conceitos abstratos em fatos mensuráveis. Nessa linha, Selltiz (1974:51) recomenda o delineamento de algumas operações que ocasionem dados que o pesquisador possa aceitar como indicadores de seu conceito. A partir do estabelecimento de definições práticas, o pesquisador poderá, então, escolher os instrumentos a serem empregados na coleta de dados e o sistema de análises.

Essas etapas não devem ser ignoradas no desenvolvimento de trabalhos científicos. Entretanto, uma etapa prévia, algumas vezes desconsiderada, diz respeito à apresentação de *como o pesquisador se situa com relação ao seu objeto de pesquisa*. Trata-se, em palavras simples, de esclarecer qual é o “lugar” a partir do qual o problema será analisado, qual é o enfoque que será dado ao problema e qual é a contribuição que a abordagem teórico-metodológica do pesquisador dará à análise final. Tal apresentação constitui etapa central no processo científico, tendo em vista que o objeto de pesquisa não é dado pela natureza, mas construído pelo pesquisador a partir de um enfoque específico.

Desse modo, antes de adentrar na discussão sobre métodos e técnicas a serem usados na pesquisa aqui proposta, este capítulo pretende apresentar a *abordagem teórico-metodológica* que será conferida ao trabalho a ser desenvolvido. Para tanto, será necessário dedicar alguns parágrafos à discussão sobre o paradigma científico hoje hegemônico e os chamados paradigmas emergentes ou alternativos.

2.1 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

2.1.1 Paradigmas científicos dominantes e alternativos

Dentro de cada linha teórica existem variações, sutilezas e nuances que não são adequadamente apreendidas pelas generalizações. Entretanto, no que diz respeito à ideia de racionalidade científica, é possível alinhar algumas características centrais que são amplamente aceitas e que têm, a partir da revolução científica experimentada no século XVI, se desenvolvido e assumido a posição de paradigma hegemônico.

Característica importante do modelo científico dominante é a ideia de que para ser rigorosa, a ciência deve ser compartimentalizada em disciplinas acadêmicas. Além disso, aduz-se que a ciência deve ser claramente separada do conhecimento não-científico, não-racional ou não suscetível de comprovação empírica. Assim, são erguidas barreiras para segregar diferentes “parcelas” de conhecimento científico, organizadas em disciplinas, e para policiar as fronteiras entre o “*conhecimento científico*”, o “*conhecimento humanístico*” (compreendendo o conhecimento filosófico, jurídico, literário, teológico etc.) e o conhecimento decorrente do “*senso comum*” (SANTOS, 2007:10).

A ordem científica hegemônica igualmente estabelece regras sobre o papel que o pesquisador deve exercer em uma pesquisa científica. Em geral, admite-se que os valores pessoais, tendências e opiniões do pesquisador possam influenciar a *seleção de um tópico* de pesquisa. Entretanto, exige-se que tais valores pessoais sejam estritamente controlados e mantidos *fora* da análise científica. Segundo Weber (2001:369), o pesquisador deve de maneira absoluta separar a comprovação dos fatos empíricos das suas próprias avaliações práticas à luz de fins estabelecidos *a priori*, ou seja, deve separar *juízos de valor* de *juízos científicos*. Ao comentar esse autor, Freund (1970:66) salienta a necessidade de se fazer distinção entre a constatação empírica e os julgamentos de valor, entre a pesquisa e a convicção particular. Segundo Selltiz e outros (1974:37), o único meio de ser mantido o raciocínio do processo científico será a consciência do modo e do local da influência dos valores pessoais.

Outra regra associada ao paradigma científico dominante diz respeito ao caráter supostamente desinteressado da pesquisa científica. A pesquisa científica, assevera-se, *não deve* buscar soluções para problemas concretos. Conforme Kerlinger (2007:20), a preocupação da ciência diz respeito apenas à compreensão e à explicação de fenômenos; na visão de Goode e Hatt (1972:11), o único propósito da ciência é compreender o mundo empírico no qual o homem vive; e de acordo com Weber (2005:12-13), o sentido do trabalho científico não é solucionar problemas concretos, mas, simplesmente, propiciar o progresso científico.

Assim, de acordo com o modelo dominante, o papel do cientista é o de, dentro das fronteiras de determinada disciplina acadêmica, identificar e analisar relações entre variáveis previamente definidas, baseado em pesquisa empírica sistemática e controlada, da qual estejam extirpados todos os valores morais ou finalísticos que possam, na forma de pré-julgamentos explícitos ou espúrios, “contaminar” os resultados da pesquisa empreendida.

Neste ponto, cabe afirmar que os parâmetros de racionalidade científica acima enunciados têm, progressivamente, vindo a ser questionados.

Conforme esclarece Chizzotti (2003:228), especialmente após a segunda guerra mundial, o debate pesquisa quantitativa *versus* pesquisa qualitativa revigorou a contestação do “...modelo único de pesquisa, a crítica à hegemonia dos pressupostos experimentais, ao absolutismo da mensuração e à cristalização das pesquisas sociais em um modelo determinista, causal e hipotético dedutivo”. Trata-se, na verdade, de reconhecer que embora o determinismo mecanicista e as relações lineares de causa e efeito possam ser úteis para explicar alguns fenômenos naturais, os princípios epistemológicos e metodológicos que regem o estudo da natureza não são sempre adequados quando aplicados ao estudo de processos sociais multifacetados.

A profusão de críticas ao paradigma dominante conduziu à defesa de posturas alternativas variadas, tendo-se chegado a posições bastante radicais. No livro *Contra o método*, por exemplo, Feyerabend (2002:18-19), um autor associado ao anarquismo científico, defende a renovação metodológica e critica os métodos científicos hegemônicos, afirmando que a ideia de um método científico que contenha princípios firmes, imutáveis e absolutamente vinculativos não se sustenta quando confrontada com a experiência histórica. Para ele, a defesa de um método

único e uma teoria fixa da racionalidade repousa em uma visão excessivamente ingênua do homem e do seu entorno social. Apesar da linguagem excessivamente provocativa do autor, um ponto em comum entre as diversas abordagens críticas ao paradigma dominante é o reconhecimento de que a metodologia não deve ser tomada como um conjunto acabado de procedimentos que exclua as formas de conhecimento que não se ajustam de forma exata às suas regras metodológicas e epistemológicas.

2.1.2 A abordagem desta pesquisa

Feitos tais apontamentos, cabe destacar que a pesquisa que se pretende desenvolver nesta tese de doutorado não adere estritamente às regras da racionalidade científica dominante acima descritas. A opção metodológica por não adotar integralmente paradigma marcado pelo determinismo mecanicista encontra respaldo em linhas de pensamento e autores ligados a diferentes tradições de pesquisa, que têm chamado atenção para a inadequação do paradigma vigente para explicar fenômenos e processos sociais dotados de um significativo grau de complexidade. Não se trata, evidentemente, de descartar a racionalidade, o rigor e a necessidade de adequação da estratégia de pesquisa ao fim buscado; mas apenas de compreender que as regras metodológicas não têm a capacidade de apreender a totalidade dos fenômenos sociais e, por esse motivo, devem ser compreendidas como guias, e não camisas de força.

No que se refere especificamente ao tema objeto deste estudo, entende-se que uma abordagem científica que prega a compartimentalização disciplinar, a neutralidade axiológica e o desinteresse pela solução de problemas concretos não é adequada para focar o objeto de estudo escolhido.

Com relação à segregação disciplinar, por exemplo, deve-se salientar que as relações constitutivas entre comunicação de massa, direitos e democracia – elementos centrais do objeto de estudo pelo qual se optou – têm sido objeto da atenção de pesquisadores ligados a diferentes áreas das ciências sociais, seguidores de variadas tradições teóricas. No campo da Comunicação, o debate acerca dessa temática está situado, de modo mais vigoroso, nos estudos acerca das

políticas de comunicação, da comunicação política e da economia política da comunicação. As pesquisas a esse respeito têm, em geral, se dado a partir da percepção de que mesmo que os problemas de pesquisa sejam construídos a partir do “olhar” de determinada disciplina acadêmica, a necessidade de compreender de forma ampla os processos de mudança social inevitavelmente conduzirá o pesquisador às fronteiras de sua disciplina.

Por reconhecerem a existência de relações de interdependência e de pontos de contato entre os diferentes saberes constituídos no domínio das humanidades, as pesquisas sobre as relações entre comunicação, direitos e democracia têm recorrido não apenas aos conhecimentos gerados na disciplina da Comunicação, mas também àqueles existentes na Ciência Política, no Direito, na Sociologia e na Política Social, entre outras.

É dessa forma que Mosco (1996:2) argumenta pela necessidade de uma *postura realista, inclusiva e crítica*, capaz de dar conta da complexidade da vida social e de articular-se com o fluxo mais amplo de debates existentes hoje acerca dos estudos relativos à comunicação.

A preocupação com o não reducionismo se expressa de forma muito clara em abordagens vinculadas à chamada teoria crítica, que busca compreender a estrutura social como fruto de processos históricos constitutivos. Característica central dessas abordagens é a recusa de abrir mão do reconhecimento da *complexidade* dos processos sociais. Busca-se, assim, transcender a causalidade linear, preferindo-se, ao contrário, buscar a compreensão de fenômenos a partir da *determinação múltipla* e da *constituição mútua*. Isso significa, para Mosco (1996:4-5), entender que indivíduos, instituições sociais e conceitos são determinados por inúmeros processos constitutivos, nem sempre facilmente descritos, reduzidos a equações matemáticas ou encaixados em disciplinas acadêmicas¹⁰.

A economia política, uma das chaves teóricas a serem utilizadas neste trabalho, rejeita a concepção, vigente em outras abordagens teórico-metodológicas, de que um trabalho científico exige que fenômenos empíricos (sociais ou naturais) sejam reduzidos a uma simplicidade ou essencialidade nuclear, que permita traduzi-

¹⁰ É também nessa linha que Boaventura de Sousa Santos (2007:10) chama de “totalitária” a racionalidade científica dominante, na medida em que nega o carácter racional a todas as formas de conhecimento que não se pautarem pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas.

los em dimensões observáveis e mensuráveis. Pelo contrário, compreendendo que tal redução resulta, algumas vezes, em distorções grosseiras, o paradigma científico alternativo acolhe a complexidade, recusando-se a retirar da análise científica os elementos que causam “ruído”. Ao expressar compromisso com a análise histórica e com a compreensão da totalidade social ampla, busca-se superar compartimentalizações acadêmicas tradicionais, evitando a armadilha de tentar definir um “campo dentro de um campo”. É nessa toada que Boaventura de Sousa Santos critica a parcelização do saber científico e o policiamento das fronteiras entre disciplinas, típicos do paradigma de racionalidade científica dominante (SANTOS, 2007:46).

A preocupação com uma postura científica aberta e comprometida se expressa com clareza na proposta acadêmica da Linha de Pesquisa de Políticas de Comunicação e de Cultura da Universidade de Brasília, constituída em torno dos conceitos-chave de *bases normativas* e de *modelos institucionais*, conceitos intrinsecamente abertos que têm por suporte teórico a politicologia e a economia política, de forma complementar e não-excludente de outros aportes essenciais.

Outro elemento que diferencia a abordagem aqui discutida daquela preconizada pelo paradigma científico dominante diz respeito ao papel a ser desempenhado pelo pesquisador. Não se nega a importância de que o pesquisador adote uma postura de vigilância, buscando ter presentes suas próprias concepções sobre os fenômenos estudados e evitar a “tentação” do saber oriundo do senso comum. Entretanto, deve-se enfatizar que as abordagens científicas emergentes têm criticado a noção de que seria possível ou mesmo desejável ao pesquisador separar, de modo absoluto, os juízos de valor dos juízos científicos; ademais, tem sido questionada a percepção de que o pesquisador não deve direcionar sua pesquisa à resolução de problemas reais.

Seguindo essa linha de reflexão, Soltan (1993:72-73) chama atenção para a necessidade de enfrentamento da duradoura contradição entre ciência e moralidade, por ele encarada como um conflito metodológico básico das ciências sociais. Ao seu ver, é no campo da ciência política que tal conflito metodológico se apresenta de forma mais intensa, dada a contradição entre a aspiração de promover boas instituições e a aspiração de estudá-las cientificamente. Uma vez que a segunda aspiração subverte a primeira, a ciência política enfrenta, ao seu ver, um dilema

trágico. Soltan ressalta, contudo, que entre os dois extremos metodológicos existe uma ampla gama de posturas metodológicas e teóricas alternativas, empenhadas na busca por uma posição mediadora, que permita conciliar o “respeito pela autonomia humana” com o respeito à tradição científica.

Abordagens mais recentes, inclusive no campo das chamadas ciências duras, têm compreendido que o observador faz parte do campo relacional dentro do qual as coisas ou os processos são construídos. Kuhn (1996:111-135), por exemplo, ao tratar do conceito de paradigma científico, levanta importantes questões acerca da “carga” teórica prévia que molda a percepção do observador. De modo simples, trata-se de reconhecer que o que uma pessoa observa, o que ela deixa de observar, e a forma como ocorre a observação dependem de suas crenças, seu conhecimento e suas concepções prévias sobre o tema – as teorias, pressuposições e esquemas conceituais que ela consciente ou inconscientemente carrega consigo. Em uma pesquisa acadêmica, tal carga prévia influenciará não apenas a escolha do tema, mas também – muitas vezes de forma não explícita – a escolha da amostra, os métodos e técnicas, as perguntas em uma entrevista, a seleção dos dados relevantes e a análise a ser realizada.

Assim, longe de pregar a neutralidade do observador, abordagens alternativas buscam compreender que se, de um lado, a ciência moderna não é axiologicamente neutra, de outro lado os valores podem desempenhar um papel legítimo no processo científico¹¹.

Um importante trabalho a esse respeito é o de Lacey (1999; 2008), que discute a neutralidade da ciência sob três óticas interligadas: a *imparcialidade*, a *neutralidade* e a *autonomia*¹². Lacey assume uma postura crítica ao “materialismo

¹¹ Conforme descrevem Sousa e Geraldine (2008:170), essa visão pode ser depreendida também de Marx, para quem a ciência não pode ser considerada autônoma, por três motivos: “[o] primeiro refere-se ao fato de que uma ciência que se diz autônoma é ideológica, ela oculta seus comprometimentos sociais. Nesse sentido, ela não é nem autônoma nem neutra. O segundo motivo é relativo à questão de que a ciência, conforme Marx, tem um papel político que deve ser cumprido. O terceiro motivo é relativo ao fato da ciência estar na superestrutura e, portanto, é determinada pela esfera econômica”.

¹² Para Lacey, a ideia de *imparcialidade* pressupõe uma distinção entre valores cognitivos e outros tipos de valores (morais, sociais), e afirma que não há espaço para valores não-cognitivos na avaliação sobre a robustez de determinada teoria científica – assim, a aceitação ou rejeição de uma teoria deveria ocorrer somente com base em critérios cognitivos (como adequação empírica, poder explicativo, etc.). A *neutralidade* é normalmente compreendida como o fato de práticas científicas bem concebidas não oferecerem lugar para perspectivas de valor – assim, uma teoria não tem consequências lógicas concernentes aos valores que são sustentados por uma pessoa ou comunidade e pode ser aplicada na prática independentemente dos valores que são sustentados. A

científico” (termo por ele usado para designar a concepção segundo a qual todos os elementos que fazem parte do mundo material são caracterizáveis em termos quantitativos e reduzíveis a equações matemáticas), e enfatiza que os valores sociais têm um importante papel a desempenhar na *escolha das estratégias de pesquisa* a serem usadas (ou seja, na seleção das teorias que serão adotadas e das possibilidades que serão exploradas ao longo da investigação, na restrição dos dados empíricos que serão utilizados, na identificação dos procedimentos que serão usados).

Para o autor, a adoção, como parâmetro científico dominante, de estratégias materialistas se dá sob o pressuposto de que uma abordagem matemática, quantitativa e supostamente isenta de valores representaria a melhor forma de extrair todas as possibilidades de entendimento dos fenômenos e permitiria obter resultados neutros. Entretanto, observa Lacey, a escolha de uma abordagem “materialista” limita severamente as classes de hipóteses consideradas legítimas e encobre um valor em particular, que é o do controle sobre os processos e fenômenos da natureza. Conforme Lacey, a escolha de estratégias de pesquisa orientadas por outros valores – morais ou sociais, por exemplo – permitiria iluminar aspectos sociais e humanos que não são apreendidos pelas estratégias “materialistas” (1999:21). Nesse sentido, argumenta que deveria haver espaço para uma pluralidade de estratégias na investigação científica, inclusive aquelas baseadas em valores que contestam aqueles subjacentes à estratégia materialista (i.e. “controle”, “mercado”).

Outras linhas de pensamento têm pregado o compromisso do pesquisador com valores morais e com a intervenção social ou *práxis*. É com esse espírito que se podem compreender abordagens que, de forma complementar e não excludente, são simultaneamente *científicas* e *políticas*. Para Graham Murdock e Peter Golding (2005:61), por exemplo, talvez o mais importante elemento de diferenciação da economia política crítica de outras linhas dominantes da pesquisa econômica está na busca de ir *além* de questões técnicas de eficiências para se engajar na

autonomia diz respeito à ideia de que as metodologias científicas devem ser livres de qualquer tipo de “influência externa”, como pressões ou interesses políticos, religiosos, etc.. Para Lacey, a autonomia é um ideal não realizável na prática científica. A neutralidade poderia ser melhor incorporada nas práticas científicas (i.e. na investigação empírica sistemática), embora as práticas hegemônicas atuais não caminhem nessa direção, dada a interferência subliminar do valor “controle”; já a imparcialidade permanece um valor chave para todas as práticas de pesquisa conduzidas sob quaisquer estratégias.

discussão de questões básicas morais de justiça, de equidade e do bem público.

Vale registrar a importância de que uma tal postura não conduza o pesquisador a ignorar técnicas e métodos aptos a contribuir para a dimensão empírica da pesquisa, na medida em que estas possam ser harmonizadas com a teoria crítica. Uma adequada combinação entre um marco teórico robusto e uma pesquisa empírica consistente tem a grande qualidade de afastar a natureza puramente dogmática e ideológica que às vezes caracteriza abordagens acadêmicas alternativas.

Por fim, um último ponto merece destaque: a concepção, defendida por Boaventura de Sousa Santos (2007:57), de que o paradigma científico emergente exige a *inversão da ruptura epistemológica*, com o retorno, do conhecimento científico, ao senso comum:

“Na ciência moderna, a ruptura epistemológica simboliza o salto qualitativo do conhecimento do senso comum para o conhecimento científico; na ciência pós-moderna o salto mais importante é o que é dado do conhecimento científico para o conhecimento do senso comum. O conhecimento científico pós-moderno só se realiza enquanto tal na medida em que se converte em senso comum. Só assim será uma ciência clara que cumpre a sentença de Wittgenstein, «tudo o que se deixa dizer deixa-se dizer claramente». Só assim será uma ciência transparente que faz justiça ao desejo de Nietzsche ao dizer que «todo comércio entre os homens visa que cada um possa ler na alma do outro, e a língua comum é a expressão sonora dessa alma comum»”.

O compromisso com valores morais e com a *práxis* exige, assim, que os trabalhos acadêmicos sejam acessíveis para além do círculo restrito da academia especializada.

Uma vez estabelecida a abordagem teórico-metodológica a ser dada, convém descrever os métodos e as técnicas de pesquisa que serão utilizados neste trabalho.

2.2 MÉTODOS DE PESQUISA

A partir da análise das relações entre comunicação de massa, direitos e democracia e adotando-se uma abordagem não reducionista, a pesquisa aqui proposta busca lançar olhos sobre mecanismos de incentivo ao pluralismo interno na

programação televisiva, considerando diferentes mecanismos, como (i) o *direito de antena* (para partidos, entidades religiosas e grupos sociais relevantes, entre outros); (ii) as *cotas de programação* de conteúdo (conteúdo independente, conteúdo local e conteúdo nacional); e (iii) os direitos a uma programação televisiva que seja, em seu conjunto, *equilibrada* do ponto de vista da representação de grupos sociais e pontos de vista diversos.

É preciso desde já salientar que a tentativa de conceituar tais mecanismos e direitos oferece dificuldades claras, decorrentes do fato de que estes são histórica e geograficamente situados, atrelados a ordenamentos jurídicos concretos, vigentes em determinada região, em determinado período. Resta, assim, a dificuldade de extrair um núcleo comum de significado relativo a mecanismos que podem se operacionalizar de forma bastante diversa nos diferentes Estados onde foram estabelecidos.

Considerando que os termos adotados neste trabalho podem assumir conotações bastante variadas, possuindo maior ou menor abrangência em diferentes ordenamentos nacionais e em diferentes períodos da história, deve-se especificar melhor o seu sentido.

2.2.1 Especificação do objeto a ser estudado

Antes de tentar oferecer definições dos mecanismos acima contemplados, é necessário estabelecer claramente a estrutura conceitual na qual se inserem. Com efeito, “pluralismo” é um termo extremamente amplo e, mesmo quando aplicado ao campo da comunicação, possui diferentes vertentes e nuances que devem ser adequadamente situadas.

Deve-se salientar que os termos pluralismo, diversidade e representatividade são usados, no contexto da radiodifusão, com sentidos muito próximos. Contudo, comportam diferentes nuances e traduzem-se, muitas vezes, em medidas jurídico-regulatórias também diferenciadas.

Leuven e outros (2009:5), por exemplo, definem o pluralismo da mídia como a

diversidade de fornecimento, uso e distribuição de mídia, com relação a (i) propriedade e controle; (ii) tipos e gêneros de mídia; (iii) pontos de vista políticos; (iv) expressões culturais; e (v) interesses locais e regionais. Assim, chamam a atenção para a grande variedade de dimensões do pluralismo midiático, que pode se manifestar, dentre outras formas, como interno/externo, cultural/político, estrutural/de conteúdo, polarizado/moderado, organizado/espontâneo e reativo/interativo/.

Hitchens (2006:8-10), por sua vez, esclarece que os termos diversidade e pluralismo podem referir-se a pelo menos quatro situações diferentes. Em primeiro lugar, podem ser usados para designar uma situação em que o ambiente midiático é estruturado de modo a assegurar que haja *diferentes tipos* de estruturas midiáticas, como, por exemplo, a radiodifusão pública e a radiodifusão privada. Em segundo lugar, podem referir-se a um ambiente midiático que é estruturado de modo a assegurar que haja uma *multiplicidade de proprietários* dos meios de comunicação. Em terceiro lugar, podem ser usados para designar a conveniência de que uma *diversidade de opiniões* seja transmitida, e, em quarto lugar, podem expressar a intenção de que haja uma *ampla gama de programação*, incluindo programas informativos e de entretenimento. As duas primeiras situações relacionam-se mais intensamente à forma como o ambiente de radiodifusão é estruturado, enquanto as duas últimas vinculam-se mais estreitamente ao conteúdo que é transmitido.

Para os fins deste trabalho, e sem pretensão de esgotar a temática, convencionou-se que o pluralismo na radiodifusão é suscetível de desdobramento em duas grandes categorias, já antes mencionadas: o *pluralismo externo*, referente às duas primeiras situações acima enumeradas, com respeito à concorrência entre diferentes veículos e meios de comunicação; e o *pluralismo interno*, concernente às duas últimas situações descritas, vinculando-se à adequada representação da diversidade no interior de um mesmo veículo¹³.

O *pluralismo externo* pode ser estimulado por mecanismos de defesa da concorrência, limitações à concentração econômica, restrições quanto ao número de licenças a serem detidas por grupo empresarial, estabelecimento de serviços comunitários ou alternativos, entre outros. A lógica do pluralismo externo é de que a

¹³ Hitchens (2006:9) adota convenção terminológica ligeiramente distinta da aqui delineada. Para esse autor, o termo “pluralismo” é usado para se referir ao “pluralismo externo”, enquanto o termo “diversidade” é usado para denotar o “pluralismo interno”. Trata-se de diferenciação terminológica que, contudo, não revela qualquer incompatibilidade conceitual.

concorrência entre vários veículos, plataformas e meios tenderá a assegurar a oferta de conteúdo diversificado e representativo.

O *pluralismo interno*, por outro lado, é compreendido neste trabalho como um conceito que engloba tanto mecanismos que buscam assegurar pluralismo na gestão, quanto aqueles que visam a incidir sobre o próprio conteúdo transmitido. Assim, para fins de categorização, este trabalho considerará que o pluralismo interno pode se desdobrar no *pluralismo de gestão* e no *pluralismo de conteúdo*.

O pluralismo interno de gestão compreende mecanismos como conselhos consultivos, regras quanto ao tipo societário a ser adotado, mecanismos de controle social e regras formais de prestação pública de contas, entre outros. Busca assegurar, em síntese, que grupos sociais representativos possam exercer influência sobre a forma segundo a qual uma empresa de radiodifusão é administrada e gerida.

O pluralismo interno de conteúdo, por sua vez, contempla mecanismos que visam a assegurar a adequada representatividade de grupos sociais na própria programação televisiva. Assim, inclui tanto mecanismos de atribuição de tempos de programação a terceiros, não vinculados à empresa, quanto mecanismos que buscam assegurar que a programação geral da empresa represente de forma proporcional e equitativa os diferentes grupos sociais. É para o *pluralismo interno de conteúdo (ou de programação)* que se voltam as atenções deste trabalho, conforme ilustrado na figura a seguir:

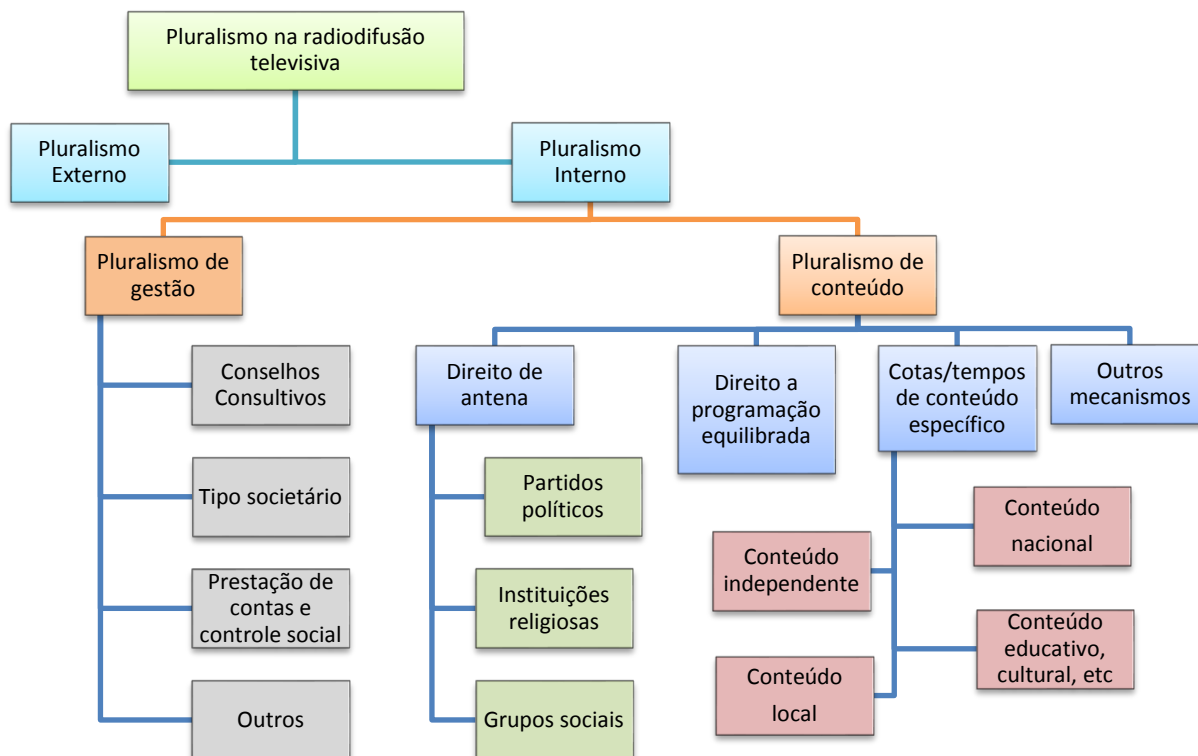


Figura 1 - Algumas modalidades de pluralismo na radiodifusão

Fonte: Elaboração da autora

Elucidada a estrutura conceitual de que se está a tratar, cabe analisar mais detidamente os diferentes mecanismos a serem estudados.

O primeiro mecanismo a ser estudado é o “direito de antena”, expressão que, neste trabalho, será usada para designar o direito de partidos políticos, organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades econômicas, bem como de outros grupos sociais, a tempos de programação (“tempos de antena”), em igualdade de condições, nos meios de comunicação de massa. O termo inclui, portanto, mecanismos como os horários de propaganda eleitoral gratuita, assim como outros mecanismos, não vinculados de forma imediata à dinâmica político-partidária, que visem a assegurar, a determinados grupos sociais, tempos de programação nos meios de comunicação de massa.

A opção por não tratar apenas dos mecanismos relativos à publicidade partidária é fruto da opção teórica por compreender a democracia como um sistema que não se limita à disputa partidária nas arenas formais de representação, mas que

perpassa toda a sociedade por meio das disputas entre os diferentes grupos organizados nas arenas virtuais ou presenciais que integram a esfera pública – inclusive nos meios de comunicação de massa.

O segundo mecanismo sob estudo é aquele que, por meio do estabelecimento de exigências de que *a programação televisiva seja, em seu conjunto, equilibrada*, visa a garantir a adequada representação de grupos sociais e pontos de vista nos meios de comunicação de massa. Note-se que embora tal mecanismo represente também uma forma de viabilização do acesso aos meios de comunicação de massa, difere significativamente do direito de antena em alguns aspectos centrais, quais sejam: (i) a forma de representação dos diferentes pontos de vista e grupos será determinada pela empresa prestadora de serviços de radiodifusão; e (ii) não necessariamente permitirá aos diferentes grupos sociais “falar em nome próprio” na televisão e no rádio.

O terceiro mecanismo a ser estudado é o estabelecimento de *cotas ou tempos de programação determinados para tipos específicos de conteúdo*. Trata-se do estabelecimento de regras que determinam que determinada porcentagem da programação de uma prestadora de radiodifusão seja de determinada natureza, como, por exemplo, produzida por terceiros não vinculados à emissora principal, ou de produção nacional, regional ou local. As cotas de conteúdo podem ter características combinadas entre si, como, por exemplo, conteúdos de produção independente que sejam também de caráter regional, educativo, cultural, entre outros.

As cotas de conteúdo têm, em geral, a função de assegurar uma programação mais diversa e representativa, contrabalançando a excessiva concentração do mercado. Embora em muitos casos as cotas tenham viés eminentemente cultural (i.e. ligados à preservação da cultura local e nacional), deve-se reconhecer que determinadas modalidades de cotas de conteúdo independente podem assumir faceta política, em especial quando se trata de cotas de produção regional e/ou independente. Vale notar, contudo, que embora as cotas de programação também constituam um mecanismo de incremento do pluralismo interno na programação televisiva, assumem dinâmica diferente do direito de antena e do direito de representação, por dirigirem-se, em geral, não a grupos sociais específicos, mas a produtores de conteúdo com características determinadas. Quem

fará uso do espaço oferecido é uma entidade intermediária, de natureza profissional, não vinculada ao emissor principal, que terá relativa autonomia na definição do conteúdo, observadas apenas as diretrizes gerais referentes à natureza da cota estabelecida.

Observa-se, portanto, que embora os três mecanismos visem a influenciar o conteúdo da programação transmitida, propiciando condições para que terceiros, não detentores dos *meios* de comunicação, possam a eles ter acesso, há diferenças estruturais entre os três instrumentos selecionados. A tabela a seguir ilustra, de modo bastante simplificado, algumas características de tais mecanismos:

	Quem faz uso dos tempos de programação	Funcionamento	Responsabilidade pela produção e organização do conteúdo	Tipo de tempo concedido	Possibilidade de intervenção da emissora na organização e seleção do conteúdo
Direito de antena	Grupos sociais, partidos políticos, entidades religiosas	Acesso direto a tempos de programação	Beneficiário	Tempos especificamente destinados	Nenhuma. A emissora apenas fornece o tempo e estrutura de produção, ficando o conteúdo a cargo do beneficiário
Equilíbrio na programação	Grupos sociais, partidos políticos, etc.	Acesso indireto a tempos de programação, dentro da programação geral	Emissora	Diluição na programação rotineira da emissora	Grande. A emissora livremente organiza o conteúdo, zelando apenas pela representação equilibrada dos diferentes grupos e interesses
Cotas ou tempos pré-determinados de programação de conteúdo específico	Em geral, terceiro não vinculado à emissora; às vezes, a própria emissora produz o conteúdo específico.	Acesso direto a tempos de programação. Podem ser combinadas regras sobre as características do conteúdo (independente, regional, educativo, etc.)	Em geral, terceiro não vinculado à emissora; às vezes, a própria emissora.	Tempos especificamente destinados	Em alguns casos, a emissora pode escolher e produzir a programação a ser veiculada. Em outros, apenas fornece o espaço para um terceiro independente previamente escolhido.

Tabela 2 - Características dos mecanismos de pluralismo interno analisados

Fonte: elaboração da autora

Tendo-se especificado alguns dos mecanismos a serem estudados, vale salientar que para fins deste trabalho, não serão avaliados, a não ser incidentalmente, os mecanismos de participação *episódica ou esporádica* na programação televisiva, tais como o direito de resposta.

Do mesmo modo, uma vez que o interesse principal do trabalho proposto se

volta para o estudo do pluralismo *interno* de conteúdo, não serão abordados, neste trabalho, os mecanismos que permitem a diferentes grupos sociais a detenção de *meios de comunicação próprios*, tais como a radiodifusão comunitária ou os canais comunitários previstos na legislação nacional referente à televisão por assinatura¹⁴.

Como o escopo do trabalho se volta de forma mais intensa ao estudo da participação da *sociedade* nos meios de comunicação de massa, também não será estudado o “direito de antena” exercido pelo próprio Estado, em seus pronunciamentos oficiais ou em suas campanhas informativas.

Para fins de delimitação ainda mais precisa do universo a ser estudado, optou-se por avaliar somente os mecanismos relativos à radiodifusão de sons e imagens – ou seja, à televisão aberta. Não serão avaliados em profundidade os mecanismos porventura existentes na televisão por assinatura, no rádio ou na internet. Tal opção metodológica se justifica não apenas pela necessidade de delimitar o escopo da pesquisa, mas também em função da baixa penetração da televisão por assinatura e da internet em determinados países. Mesmo que sejam lançadas dúvidas acerca do futuro da televisão aberta em tempos de rápida evolução tecnológica, fato é que este é ainda o meio de comunicação de massa que atinge de forma mais direta e imediata a população.

No que tange à televisão aberta, deve-se ainda ter em conta a existência de diferentes sistemas de comunicação públicos, privados, comerciais, não comerciais e estatais nos países a serem avaliados. Este é um parâmetro bastante relevante a ser considerado, visto que sobre sistemas públicos e privados muitas vezes recaem diferentes níveis de exigência relativos ao pluralismo interno e à diversidade de conteúdo. Verifica-se, em geral, que enquanto sobre os sistemas públicos incidem pesadas demandas com relação ao tipo de conteúdo veiculado, os sistemas privados ou comerciais normalmente estão submetidos a um regime de maior liberdade quanto ao conteúdo, confiando-se que a concorrência entre diferentes veículos de comunicação assegurará a qualidade e diversidade de programação. Desse modo, a pesquisa que se pretende empreender buscará reconhecer e refletir os impactos dos diferentes sistemas de comunicação sobre o exercício do direito de antena.

¹⁴ Faz-se referência às Leis n.º 9.612/1998, n.º 12.485/2011 e n.º 8.977/1995.

Por se tratar de mecanismos pouco desenvolvidos no cenário brasileiro, entende-se necessário buscar a experiência de outros países em sua operacionalização. À opção por uma análise comparativa estão associadas questões teóricas e operacionais não triviais, que merecem análise e justificativa mais detalhadas.

2.2.2 A opção pela análise comparativa como método de pesquisa

Deve-se, de início, justificar a relevância da análise comparativa para tratar do objeto de estudo escolhido.

Conforme Hallin e Mancini (2008:2), o papel da análise comparativa na teoria social pode ser compreendido segundo duas funções principais: *(i)* a formulação e o esclarecimento de conceitos; e *(ii)* a dedução de causas. A análise comparativa permite o desenvolvimento de uma sensibilidade mais aguçada para as semelhanças e as diferenças entre sistemas de mídia. Permite, igualmente, chamar atenção para aspectos do sistema de mídia no qual o próprio pesquisador está inserido, os quais, por serem familiares, frequentemente passam despercebidos. A comparação com outros sistemas tem o condão de lançar luz sobre os aspectos “invisíveis”, dificilmente identificados quando se está a analisar somente um caso nacional.

Por chamar atenção para detalhes antes não observados e por dar relevo a semelhanças e diferenças entre ideias relacionadas, a análise comparativa exige maior rigor e refinamento na construção de um aparato conceitual. Saliencia Bendix (1963:535) que existe uma dificuldade persistente de relacionar conceitos e teorias às descobertas empíricas. Embora sejam feitos esforços para elaborar uma moldura conceitual universal, aplicável a todas as sociedades, é verificado frequentemente um hiato entre o empírico e o teórico, o que reforça a cisão entre “teoria pura” e “metodologia pura”. Segundo esse autor, os estudos comparados representam uma tentativa de desenvolver conceitos e generalizações que se situam em um nível intermediário entre o que é verdadeiro para todas as sociedades e o que é verdadeiro para determinada sociedade em determinado momento. Nesse sentido,

são também ferramentas úteis de controle das generalizações implícitas nos conceitos, exigindo mais clara identificação dos limites de sua aplicação.

Ao salientar não apenas as semelhanças mas também as diferenças entre modelos, a análise comparada permite refletir sobre causas e explicações relativas aos diferentes modelos estudados, conduzindo, em alguns casos, à formulação de hipóteses sobre relações entre diferentes fenômenos.

Como enfatizado anteriormente, a abordagem preconizada neste trabalho não se filia à corrente de pensamento que crê ser possível identificar leis mecanicistas de causa e efeito e estabelecer generalizações universalmente aplicáveis. No entanto, mesmo quando se trata de fenômenos complexos e multifacetados compreendidos sob a ótica da determinação múltipla e da constituição mútua, entende-se que a análise comparativa permite lançar luz sobre a relação de determinados fenômenos com seus contextos históricos e sociais específicos, o que permite também avançar na explicação e compreensão das diferenças verificadas em sociedades e momentos históricos diversos.

Com respeito ao tema específico deste trabalho, deve-se assinalar, na linha de Siebert, Peterson e Schramm (1963:1-2), que a compreensão sistemática dos diferentes modelos de comunicação de massa exige uma prévia compreensão de certos aspectos das sociedades nas quais se inserem. Segundo esses autores, o sistema de mídia de um país sempre assume a “coloração” das estruturas sociais e políticas dentro das quais opera, refletindo o sistema de controle social por meio do qual indivíduos e instituições se ajustam. Assim, os diferentes modelos de mídia descritos por esses autores refletem os sistemas sociais nos quais surgiram. Para autores como Hallin e Mancini (2008:7-8), indo além, embora seja verdade que não se pode compreender os meios de comunicação de massa sem ter conhecimento da natureza do Estado, do sistema de partidos políticos, das relações existentes entre interesses econômicos e políticos, do desenvolvimento da sociedade civil, entre outros elementos da estrutura social, é preciso considerar também que os próprios meios de comunicação exercem influência sobre outras estruturas sociais.

Neste trabalho, de natureza eminentemente qualitativa, espera-se que a análise comparativa das formas de operacionalização de mecanismos de pluralismo interno de programação em diferentes países permita iluminar as relações entre o maior ou menor desenvolvimento de mecanismos de acesso da sociedade civil aos

meios de comunicação de massa e as características estruturais – históricas, sociais e políticas – de tais sociedades. Não há a pretensão de estabelecer relações lineares de causalidade entre esses elementos, mas acredita-se ser possível identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que conduzam a um maior ou menor grau de pluralismo interno de conteúdo nos meios de comunicação de massa.

2.2.3 Os países selecionados

Para realizar a análise acima proposta, torna-se necessário previamente identificar e escolher os modelos a serem comparados. A seleção de países a serem comparados, por sua vez, também exige reflexão criteriosa e escolhas racionalmente justificadas.

Uma possibilidade seria comparar países de uma mesma região geográfica, presumivelmente dotados de características históricas, sociais e políticas razoavelmente semelhantes, para buscar pontos comuns que permitissem identificar um modelo regional. Tal opção teria por desvantagem o fato de, ao se selecionar países com modelos estruturalmente semelhantes, se perderem de vista os elementos de diferenciação que permitem, justamente, iluminar aspectos obscuros ou naturalizados.

Outra possibilidade seria buscar exemplos de países radicalmente diferentes entre si no que se refere às estruturas sociais e políticas, comparando-se o modelo brasileiro com, por exemplo, países de regimes nominalmente comunistas, como China e Cuba, ou autoritários, como as autocracias árabes de modelo saudita. Embora de tal escolha certamente resultasse uma pesquisa interessante, a opção por modelos muito distintos entre si dificultaria sobremaneira a identificação de variáveis relevantes comuns que pudessem, de fato ser comparadas entre si. Além disso, a pesquisa empírica tornar-se-ia extremamente difícil, dado o escasso acesso a dados e bibliografia especializada.

Para os fins do presente trabalho, entendeu-se, portanto, conveniente seguir as seguintes diretrizes: (i) os países escolhidos deveriam, grosso modo, ter

características estruturais semelhantes às do Brasil, com pontos úteis de comparação e contraste; *(ii)* deveria haver uma quantidade razoável de dados, informações e bibliografia acerca de tais países, tanto no que se refere aos aspectos legais quanto no que tange aos aspectos históricos, sociais e políticos mais amplos; e *(iii)* a escolha de países não deveria se dar de modo aleatório, mas, tanto quanto possível, apoiar-se em um marco teórico prévio que permitisse selecionar os casos mais pertinentes para comparação.

A respeito do terceiro item acima enunciado, convém salientar que diversos autores têm empreendido tentativas de classificar sistemas de comunicação segundo um pequeno número de “modelos ideais”. Tal tentativa foi empreendida por Siebert, Peterson e Schramm (1963), que identificaram quatro modelos distintos de imprensa: *(i)* o modelo libertário; *(ii)* o modelo da responsabilidade social; *(iii)* o modelo autoritário; e *(iv)* o modelo comunista soviético. Foi também empreendida por Hallin e Mancini (2008), examinando somente países da América do Norte e da Europa, identificaram três modelos: *(i)* o modelo liberal ou do Atlântico Norte; *(ii)* o modelo democrático corporativo ou do norte e centro da Europa; e *(iii)* o modelo pluralista polarizado ou mediterrâneo.

Neste trabalho, optou-se por comparar o Brasil com países representantes de três modelos emblemáticos.

De um lado, optou-se por examinar os mecanismos de acesso de grupos sociais aos meios de comunicação de massa nos Estados Unidos da América, país geralmente reconhecido como expoente do modelo liberal, sujeito a pouca interferência estatal e centrado na noção da mídia como um “livre mercado de ideias”. O modelo norte-americano é bastante relevante para fins de comparação, dada a forte influência que tem exercido em nível global.

Em segundo lugar, optou-se por analisar o modelo adotado na Espanha, país categorizado por Hallin e Mancini como “pluralista polarizado”, que, assim como o Brasil, sofreu uma transição tardia à democracia e possui um sistema de mídia marcado por fortes relações com o sistema político.

Por fim, escolheu-se estudar o modelo alemão, caracterizado por Hallin e Mancini como “democrático corporativo”, caracterizado por uma estrutura federativa, com forte presença do sistema público de radiodifusão e cuja conformação sofreu

marcada influência da jurisprudência de seu Tribunal Constitucional.

2.3 CATEGORIAS E INDICADORES DE ANÁLISE

Uma vez selecionados os países a serem comparados, cumpre identificar as categorias de análise relevantes, que permitirão operacionalizar os conceitos dotados de mais alto grau de abstração. Dito de outro modo, é necessário passar das definições teóricas às definições operacionais, selecionando categorias e indicadores que permitem avaliar os conceitos que se deseja relacionar.

Deve-se salientar, entretanto, que embora as categorias e indicadores estabelecidos pelo pesquisador tenham a função de guiar as etapas de pesquisa a serem empreendidas, cada modelo nacional possui características distintivas que nem sempre serão adequadamente refletidas por um conjunto padronizado de indicadores. Desse modo, os indicadores e categorias aqui estabelecidos serão utilizados na medida em que se revelarem úteis para os propósitos da pesquisa, sem prejuízo da análise de outras características estruturais relevantes de cada modelo.

Para que se possa construir categorias ou indicadores de modo a que se possa endereçar o problema de pesquisa proposto, deve-se retornar ao problema formulado e identificar com clareza os conceitos que se deseja relacionar. No caso desta pesquisa, os diferentes objetivos e etapas da pesquisa podem ser organizados da seguinte forma, em ordem crescente de abstração:

Objetivo			Categoria de análise
1.	A pesquisa se propõe aexplicar e compreender a noção e os modos de operacionalização de mecanismos de pluralismo interno da programação televisiva no Brasil e em outros países por meio de uma análise comparativa;	Modos de operacionalização
2.	para...	... avaliar em que medida favorecem o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva;	Resultados e efetividade

Objetivo			Categoria de análise
3.	com a finalidade de...	...identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa;	Contexto
4.	o que permitirá...	...sugerir relações entre características dos modelos de comunicação de massa e das estruturas nacionais nos quais estão inseridos com a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.	

Tabela 3 - Objetivos da pesquisa

Fonte: Elaboração da autora.

Para enfrentar o problema de pesquisa definido nesta tese, diferentes indicadores podem ser construídos para cada categoria de análise.

Assim, por exemplo, com relação ao Objetivo 1, é possível definir duas categorias de análise, retratando questões bastante concretas que devem ser avaliadas em cada país selecionado, tais como as a seguir enumeradas:

Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno

- mecanismos existentes e modo de funcionamento;
- identificação dos beneficiários do mecanismo ou titulares do direito;
- critério de seleção dos beneficiários ou titulares;
- identificação dos sujeitos passivos que devem viabilizar o mecanismo (por exemplo, quais prestadores de serviço de radiodifusão devem “carregar” o direito de antena);
- critério de seleção do sujeito passivo, se não forem todas as prestadoras de serviços de radiodifusão;
- modo de financiamento;
- formas de controle – existência ou não de organismo supervisor;

Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação

- órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual

- papel e influência do sistema público de radiodifusão
- regras gerais de estruturação do mercado
- existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno.

Com relação ao segundo objetivo (avaliar em que medida tais mecanismos favorecem o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva), podem-se adotar os seguintes indicadores:

Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno

- quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada;
- participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação;
- período de funcionamento do mecanismo (durante todo o ano, apenas em certos períodos ou apenas verificadas certas condições);
- outras formas de avaliar a efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários nos meios de comunicação de massa (e.g. audiência, impactos relevantes, horário de veiculação, percepção do público e dos titulares/beneficiários acerca de sua importância etc.).

Em um terceiro nível de análise, torna-se necessário lançar um olhar sobre as dimensões sociais, históricas e políticas que influenciam a configuração dos sistemas de comunicação e, conseqüentemente, a existência e o funcionamento de mecanismos de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa. Entre os elementos relevantes, nesse sentido, transparecem os seguintes:

Contexto institucional, social, histórico e político

- grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de diferentes atores e grupos sociais na programação;
- antecedentes de tal quadro legal (e.g. discussões parlamentares, reivindicações sociais, decisões judiciais, etc.);
- existência ou não de fundamentação doutrinária/tradição política para a

existência de mecanismos de participação de grupos sociais na programação televisiva;

- aspectos territoriais/geopolíticos relevantes;
- grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação;
- grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada¹⁵;
- existência de garantias fundamentais de liberdade de expressão.

Por fim, com relação ao quarto nível de análise acima elencado, entende-se que os indicadores relativos às categorias prévias ensejam a discussão, em um nível mais elevado de abstração, acerca dos modos de viabilização do acesso aos recursos de comunicação para cidadãos ou grupos de cidadãos e, conseqüentemente, o debate acerca dos efeitos da desigualdade de oportunidades de comunicação sobre a constituição de um Estado democrático de direito. Nesse sentido, entende-se que a identificação de elementos estruturais associados à constituição de esferas públicas mais democráticas exige o manejo de um aparato teórico mais sofisticado, cujas linhas principais serão expostas na seção correspondente deste estudo.

Objetivos		Categoria	Indicador
A pesquisa se propõe aexplicar e compreender a noção e os modos de operacionalização de mecanismos de pluralismo interno da programação televisiva no Brasil e em outros países, por meio de uma análise comparativa;	Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno	Mecanismos existentes / Modo de funcionamento
			Identificação dos beneficiários / titulares
			Critério de seleção dos beneficiários / titulares
			Sujeitos passivos
			Critério de seleção do sujeito passivo
			Financiamento
			Formas de controle
		Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação	Existência de órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual
			Noção e influência do sistema público de radiodifusão
			Regras gerais de estruturação do mercado
			Grau de concentração do mercado
			Existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno

¹⁵ A noção de sociedade civil será discutida e problematizada adiante. Vide também comentários contidos na nota de rodapé 9.

Objetivos		Categoria	Indicador
Para...	... avaliar em que medida favorecem o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva;	Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno	Quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada
			Participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação
			Período de funcionamento do mecanismo
			Efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários
Com a finalidade de...	...identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa;	Contexto institucional, social, histórico e político	Grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de grupos sociais na programação
			Antecedentes de tal quadro legal
			Fundamentação doutrinária/ tradição política
			Aspectos territoriais/geopolíticos relevantes
			Grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação
			Grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada
			Garantias fundamentais de liberdade de expressão
O que permitirá..	...sugerir relações entre características dos modelos de comunicação de massa e das estruturas nacionais nos quais estão inseridos com a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.		

Tabela 4 - Objetivos, categorias de análise e indicadores da pesquisa

Fonte: elaboração da autora

2.4 TÉCNICAS DE PESQUISA

Para obtenção dos dados necessários à avaliação dos indicadores acima descritos, o trabalho se baseia em grande medida em levantamento bibliográfico e documental. Em um primeiro momento, é efetuada uma análise dos diferentes quadros normativos que viabilizam mecanismo de fomento ao pluralismo interno da programação televisiva. Em uma segunda etapa, são avaliados os efeitos de tais mecanismos quanto ao incremento da participação de diferentes grupos nos meios de comunicação de massa e identificados outros fenômenos estruturais que possam estar relacionados a um maior ou menor grau de pluralismo interno dos meios.

Para tanto, a pesquisa se baseia no estudo de documentos acessíveis ao público em geral. Em todos os casos, foi feito recurso a fontes primárias sempre que possível, recorrendo-se à análise da Constituição de cada país e, subsequentemente, aos marcos legais e administrativos que configuram o quadro

jurídico-regulatório da comunicação em cada país. Na busca de maior aprofundamento quanto às origens de tal quadro legal, recorreu-se também, quando possível, a anais de discussões parlamentares, relatórios de órgãos reguladores, registros em arquivos, publicações acadêmicas e jurisprudência relevante. De modo a avaliar os resultados e a efetividade dos mecanismos adotados, foram buscados relatórios oficiais das entidades responsáveis pela radiodifusão pública e pela regulação setorial, assim como estudos acadêmicos, estudos produzidos por entidades da sociedade civil organizada, documentos produzidos por organismos internacionais, artigos publicados em jornais, revistas e sítios da internet e anais de congressos e seminários.

A pesquisa enfoca a realidade vigente atualmente nos diversos países selecionados, sem, no entanto, descuidar da análise dos fatores históricos, políticos, econômicos e sociais que a ela conduziram.

Na ausência de amplo referencial teórico no campo da Comunicação e, principalmente, por se acreditar na interdisciplinaridade da temática, como acima exposto, podem ser buscados trabalhos escritos por autores ligados a outras Ciências Humanas e Sociais, recorrendo-se assim, por exemplo, ao à Ciência Política, à Sociologia e ao Direito.

2.5 LIMITAÇÕES DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

A opção pela análise comparativa como técnica de pesquisa possui determinadas limitações e riscos que devem ser claramente conhecidos pelo pesquisador, para que sejam, na medida possível, evitados.

Em primeiro lugar, dada a grande heterogeneidade de estruturas nacionais, é real o risco de produção de um trabalho acadêmico excessivamente panorâmico, dotado de profundidade insuficiente para apreender as singularidades dos diferentes sistemas comparados. Ademais, existe o risco de produção de um trabalho meramente descritivo, incapaz de correlacionar as características dos diferentes modelos de forma sistemática e, assim, inapto para conduzir a discussão a um nível teórico-conceitual mais elevado. Não obstante a utilidade de trabalhos empíricos

sérios de comparação de estruturas, entende-se que sua relevância diminui quando não há diálogo claro entre fatos e considerações teóricas mais amplas. Com efeito, teoria e fatos encontram-se em uma relação de conformação e influência recíproca; cabe à pesquisa acadêmica superar o hiato que existe entre dados empíricos e a teorização abstrata.

Outra limitação à abordagem decorre do fato, acima discutido, de que o pesquisador está ele próprio imerso na estrutura que pretende observar. Seu olhar está inevitavelmente marcado pela compreensão de seu próprio contexto nacional; existe, assim, a tentação de buscar a compreensão de outros modelos a partir da perspectiva de sua própria realidade, o que pode acabar por obliterar detalhes importantes ou apresentar uma visão distorcida de outros modelos.

Uma dificuldade adicional a ser considerada diz respeito à dificuldade de descrever sistemas em rápida e constante evolução. Trata-se de barreira significativa ao estudo de quadros normativos e estruturas regulatórias, visto que qualquer análise corre o risco de ser tornada obsoleta por desenvolvimentos posteriores.

Acredita-se que as limitações acima enunciadas podem ser minimizadas por meio da adequada escolha dos modelos a serem comparados – i.e. modelos que possuam, efetivamente, elementos úteis de comparação e contraste – , bem como pela análise rigorosa, criteriosa e aprofundada das diferentes realidades a serem estudadas. Para tanto, é necessário ater-se não apenas aos indicadores formais eleitos pelo pesquisador, mas manter um olhar atento para a totalidade social e para os elementos estruturais que conformam cada sistema de mídia.

Devem-se mencionar, também, as limitações relativas às fontes de pesquisa selecionadas para o estudo dos diferentes contextos nacionais. Uma primeira dificuldade se refere ao acesso a documentos oficiais, que nem sempre são preservados ou facilmente consultáveis pelo público. A opção pela análise de quadros normativos e marcos legais apresenta também desafios, na medida em que (i) são, por vezes, dotados de elevado grau de complexidade e de fragmentação, o que exige do pesquisador um trabalho minucioso de sistematização; e (ii) em alguns casos, há uma relevante lacuna entre as normas formalmente promulgadas e a sofisticada dinâmica do mundo real. O possível descompasso entre fato e norma não pode ser desconsiderado, devendo-se buscar fontes complementares de

informação para apurar o grau de implementação das políticas e dos direitos formalmente enunciados nas normas legais.

Um ponto relevante a registrar diz respeito à própria posição da autora deste trabalho, que, na qualidade de servidora pública, esteve profissionalmente envolvida com alguns dos fatos narrados no capítulo referente ao Brasil. Se, de um lado, tal envolvimento permite o conhecimento detalhado de alguns dos episódios relatados, pode, por outro lado, suscitar dúvidas quanto à objetividade da narrativa.

Por fim, uma limitação fundamental deve ser mencionada. Como ressaltado, optou-se pela técnica de análise comparativa por entender que esta viabiliza a identificação de padrões de evolução conjunta de fenômenos, permitindo a formulação de certas hipóteses acerca de modelos de sistemas de mídia. Apesar de se acreditar nessa possibilidade, convém ressaltar que o número limitado de países selecionados não permite, salvo com grande cautela, enunciar generalizações aplicáveis de modo mais universal. Deve-se ter presente, ademais, que os mecanismos de viabilização do pluralismo interno nos meios de comunicação selecionados não são os únicos existentes. No Brasil mesmo, apesar das feições limitadas assumidas por esse direito, há que se reconhecer a existência e relevância de outros mecanismos tendencialmente conducentes a maior grau de pluralismo e diversidade na mídia, como os canais de veiculação obrigatória da televisão por assinatura, as cotas de programação instituídas pela Lei n. 12.485/2011 também para a televisão por assinatura e os “canais sociais” previstos na legislação referente à televisão digital.

Esta é uma limitação inerente ao método pelo qual se optou e serve como alerta contra a ingênua pretensão de, a partir da análise de quatro países, desenhar um modelo global de mídia conducente a esferas públicas mais democráticas.

PARTE II – DIREITOS, DEMOCRACIA E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

O aprofundamento da discussão proposta nesta tese, tendo-se presente o objetivo de sugerir relações entre características dos modelos de comunicação de massa e das estruturas nacionais nos quais estão inseridos com a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais, exige, em um plano mais elevado de abstração, o retorno à discussão da relação entre direitos, democracia e comunicação de massa.

A necessidade de focalizar tal tema se justifica pela relação umbilical entre esses três elementos: citem-se, a título exemplificativo, o papel da mídia no que tange ao exercício dos direitos de expressão e de informação, bem como o seu papel na mediação de opiniões e interesses antagônicos, dos quais deve resultar, no processo político, a formação da opinião pública e das vontades eleitorais viabilizadores da participação democrática. Assim, para uma adequada análise do papel dos meios de comunicação na efetivação do Estado democrático de direito, é necessário, preliminarmente, tecer algumas considerações acerca das diferentes compreensões teóricas existentes sobre esses elementos.

Importa, também, recordar que a análise dos diferentes mecanismos de incremento do pluralismo interno de conteúdo na radiodifusão abordados neste trabalho deve se dar no quadro de determinado marco teórico, capaz de iluminar os dados e fatos a serem discutidos. De pronto, verifica-se a existência de um verdadeiro mosaico de linhas de pensamento distintas, em alguns casos fortemente contrapostas e em outros com características de complementaridade.

De modo a justificar a adoção da linha teórica escolhida neste trabalho – a teoria do discurso habermasiana – é necessário, ainda que brevemente, examinar outras formas de pensamento com as quais ela se relaciona. Optou-se, para tanto, por avaliar linhas teóricas que dialogam com o pensamento habermasiano, segregando-as, para fins de exposição, em três grandes grupos: as formas de pensamento de matiz liberal, que colocam ênfase sobre os direitos fundamentais e liberdades individuais; as linhas de pensamento de influência republicana e comunitarista, que enfocam a participação política e o pertencimento a uma comunidade; e, por fim, as formas de pensamento cujo olhar se volta para os

aspectos econômicos e para as relações de poder na sociedade. Essa contextualização é feita de forma introdutória e não exaustiva, como etapa preliminar à apresentação, no próximo capítulo, da concepção habermasiana sobre direitos, democracia e comunicação de massa, que busca acolher e problematizar os mais importantes pontos das diferentes teorias apresentadas.

3.1 A ÊNFASE NOS DIREITOS INDIVIDUAIS

3.1.1 Liberalismo clássico

Em suas origens de oposição a regimes absolutistas, no século XVIII, o liberalismo clássico se voltava para a prevenção de atos arbitrários do governo, com especial ênfase sobre a garantia do binômio “liberdade e propriedade”. Pontos essenciais eram a vedação de punição sem lei prévia, a proibição da retroatividade das leis e a clara delimitação legal da margem de apreciação deixada aos magistrados, assim como o estabelecimento de direitos e garantias fundamentais como limitação ao próprio legislador e a possibilidade de controle judicial das violações a esses direitos. A adequada compreensão do liberalismo, assim como de outras teorias contrapostas, requer discussão, ainda que preliminar, acerca das diferentes concepções teóricas sobre a natureza da liberdade política e os limites possíveis da coerção.

Coube a Isaiah Berlin o papel de retomar esse debate no Século XX, em influente ensaio de 1958, que dialoga com a conhecida formulação de Benjamin Constant referente à suposta dicotomia entre a “liberdade dos antigos” – a participação política do homem público – e a “liberdade dos modernos” – os direitos individuais do homem privado. Em seu ensaio, fazendo referência à tipologia de Constant, Berlin opõe duas concepções a respeito da liberdade: uma por ele denominada de liberdade negativa, e outra chamada de liberdade positiva.

A liberdade negativa, associada à “liberdade dos modernos”, é conceituada, por Berlin, de forma simples, como a *ausência de interferência*, ou seja, o espaço dentro do qual uma pessoa pode agir sem sofrer obstrução por parte de outra. Um ponto importante nessa concepção é que a limitação sofrida deve ser atribuível a outro ser humano, e não à incapacidade do próprio agente¹⁶. Aspecto central da liberdade negativa é a ideia de que deve existir um espaço privado, pessoal, que seja completamente livre de interferência estatal. Já a liberdade positiva, associada à liberdade dos antigos, no entender de Berlin, está ligada ao desejo de ser senhor de si próprio, de modo que a vida e as decisões de cada indivíduo não dependam de forças externas. O conceito está, assim, fortemente associado às ideias de *independência e de autogoverno*, assim como à participação política.

Embora a diferença entre a liberdade positiva e a negativa, descrita nesses termos, seja sutil, Berlin procura demonstrar que tais concepções podem, no limite, se revelar incompatíveis. É, de fato, simples constatar a existência de uma *tensão* entre os direitos individuais do homem privado, associados à liberdade negativa, e a soberania política dos cidadãos democráticos, associada à liberdade positiva – ou seja, entre as noções de Estado de direito e de democracia. Por um lado, a cristalização de determinados direitos fundamentais subtrai da maioria legitimada poderes de decisão; por outro lado, a irrestrita soberania do povo poderia conduzir à violação de direitos de minorias. Referida tensão se revela também no questionamento da legitimidade de imposição de limitações de longo prazo (i.e. direitos fundamentais) a gerações futuras, retirando certas decisões do jogo democrático e colocando certos direitos a salvo de maiorias transitórias; bem como na questão de saber se os procedimentos democráticos por si só bastam para assegurar uma estrutura social e materialmente justa – i.e. se é suficiente garantir a observância das regras do jogo democrático para que o Estado social e material de Direito se realize – ou se é necessário, adicionalmente, assegurar o respeito a determinados princípios substantivos garantidores da dignidade da pessoa humana.

Na visão de Philip Pettit (2002:17-18), Berlin se esforça para retratar a liberdade negativa como um ideal sensato, enquanto levanta dúvidas sobre as

¹⁶ Esse aspecto pode gerar controvérsias quando se trata de discutir termos como, por exemplo, opressão econômica. Para Berlin, a hipossuficiência econômica somente poderia ser considerada uma limitação à liberdade caso se aceitasse determinadas teorias econômicas e sociais acerca dos motivos da pobreza, que indicassem que a limitação material de um ser humano pode ser atribuível à ação de outros seres humanos.

credenciais da liberdade positiva, apresentada como um ideal “antigo”, ultrapassado. Sob a ótica liberal, à qual Berlin se filia, o conceito positivo de liberdade e o ideal de autogoverno trariam embutidos riscos de autoritarismo e poderiam facilmente comportar interpretações associadas ao autoritarismo ou ao paternalismo, como, por exemplo, a ideia de assimilação do indivíduo pelo “espírito nacional”, ou a ideia de supressão da vontade individual descentralizada em favor de uma política “exterior” capaz de revelar e realizar o “interesse comum”.

Pettit e outros pensadores levantam críticas a essa forma dicotômica de compreender a liberdade, conforme será abordado adiante. Contudo, fato é que o conceito de liberdade negativa, entendida como ausência de interferência, é um elemento central da maior parte das linhas teóricas associadas ao liberalismo^{17,18}.

Nessa linha, postura comum entre pensadores associados ao pensamento liberal, apoiados na ideia de redução do papel do Estado às suas funções essenciais, é de desconfiança quanto a qualquer regulação governamental sobre a imprensa ou sobre os meios de comunicação de massa. Mesmo correndo o risco de incorrer em generalizações, pode-se afirmar que a tônica do pensamento liberal, nesse aspecto, é de que a imprensa é uma instituição que favorece o projeto democrático, e de que a intromissão do governo nesse livre mercado representaria riscos inaceitáveis à liberdade de expressão.

¹⁷ É possível ainda, como Pettit (2002:9), fazer distinção entre os liberais mais à esquerda, que salientam a necessidade de se fazer da não-interferência um valor efetivo, não apenas um valor formal, ou que abraçam também valores como a igualdade ou a eliminação da pobreza; e os liberais mais à direita – também chamados de liberais clássicos ou libertários – que acreditam que basta estabelecer a não interferência como uma realidade jurídica formal.

¹⁸ Interessa notar que em algumas concepções liberais, o direito à propriedade chega a ser encarado como uma forma de assegurar a liberdade, acreditando-se, por exemplo, que não pode existir liberdade de imprensa se os instrumentos de impressão estiverem sob controle governamental, nem liberdade de locomoção se os meios de transporte estiverem sob monopólio estatal. Posições mais moderadas de liberalismo surgiram no início do Século XX, diante da constatação de que o Estado Liberal não oferecia qualquer proteção contra as jornadas de trabalho superiores a doze horas, o trabalho infantil e a falta de apoio a idosos, a pessoas com deficiência e a doentes. Foi nesse período que os direitos sociais primeiro adquiriram status constitucional, inicialmente através da Constituição mexicana de 1917, e posteriormente pela Constituição de Weimar, de 1919. Dez anos mais tarde, impulsionados pela crise capitalista de 1929, o Estado começava a assumir um papel mais interventivo, ganhando espaço o chamado Estado de Bem Estar Social.

3.1.2 Pluralismo liberal

Uma vertente importante do liberalismo é o chamado pluralismo liberal¹⁹. As teorias pluralistas da democracia buscaram endereçar e contornar uma deficiência atribuída às teorias elitistas da democracia (em especial, à teoria Schumpeteriana): a pouca atenção dada ao papel desempenhado pelos grupos intermediários entre o cidadão comum e as elites políticas, como as associações, os sindicatos e os grupos religiosos, entre outros.

No influente trabalho “*A Preface to Democratic Theory*”, publicado originalmente em 1956, Dahl investiga a distribuição de poder em democracias ocidentais, focalizando os processos que resultam quando indivíduos combinam seus esforços, por meio de grupos de interesse, na luta por poder. Na visão pluralista, o poder político seria resultado de um incessante processo de barganha entre grupos representando interesses diversos e o governo, que sofreria influência dos diferentes grupos que concorrem pelo acesso a recursos escassos. O trabalho de Dahl descreve, em detalhes, o modelo democrático por ele denominado de poliarquia, definido como o governo das minorias bem organizadas²⁰.

Sob a ótica do pluralismo, a existência de grupos de interesse (também chamados, por alguns autores, de facções), longe de representar qualquer risco, seria uma fonte de estabilidade do sistema e a verdadeira expressão da democracia. Nesse sentido, assim como a economia se refere a indivíduos em busca da maximização de seus interesses pessoais, a política poderia ser compreendida como grupos de indivíduos em busca da maximização de seus interesses comuns (HELD, 2006:159). A democracia teria, portanto, estrutura análoga à de um mercado, com concorrência mais ou menos perfeita, no qual diferentes grupos competem por influência e pela maximização de seus interesses. A competição entre as diferentes perspectivas tenderia a gerar situação de equilíbrio competitivo, e, conseqüentemente, a elaboração de políticas benéficas para todos os cidadãos no longo prazo. Na visão de Dahl, a democracia e a liberdade política seriam

¹⁹ O termo “pluralismo” é usado, na teoria política, com conotações variadas. Neste capítulo, o termo é usado no contexto da disputa pelo poder entre diferentes grupos de interesses (*interest group politics*).

²⁰ Ressalte-se contudo, conforme esclarece Krouse (1982), que a teoria da democracia poliárquica de Dahl sofreu importantes inflexões ao longo dos anos, caminhando em direção a uma visão mais procedimental da democracia.

asseguradas pela existência de múltiplos grupos, ou múltiplas minorias, cenário esse, a seu ver, mais favorável do que o do simples governo da maioria.

Sob a ótica do pluralismo liberal, a mídia é geralmente retratada como sistema que deve se manter apartado do governo e autônomo com relação a facções ou interesses particulares. É atribuída confiança a mecanismos de mercado para promover o maior número possível de pontos de vista, e, eventualmente, são aceitas medidas regulatórias visando a limitar a concentração de propriedade, assim como a aplicação de regras antitruste ou de defesa da competição.

Como descreve Held (2006: 165), Dahl não estabelece, como requisito para a democracia, que o controle sobre decisões políticas seja distribuído de forma homogênea, e nem requer que todos os indivíduos e grupos tenham influência política equivalente. Reconhece, ademais, que organizações e instituições podem acabar por assumir “vida própria”, afastando-se dos interesses que justificaram sua criação. Assim, concede que a política pública pode acabar se inclinando na direção de grupos de interesse mais poderosos e mais bem organizados.

Um aspecto importante da perspectiva pluralista clássica é que a distribuição de riquezas, os direitos e as preferências existentes são consideradas variáveis exógenas, que formam o pano de fundo para a disputa pluralista pelos recursos sociais escassos. A meta do sistema seria de assegurar que os diferentes *inputs* sejam adequadamente refletidos na legislação; o governo exerceria pouco ou nenhum julgamento autônomo, respondendo apenas às pressões recebidas. O sistema apresentaria, assim, em tese, o mérito de buscar respeitar as preferências existentes e evitar os riscos de tirania associados ao ativismo governamental na formação dessas preferências (SUNSTEIN, 1988:1543). Trabalhos pluralistas mais recentes têm acrescentado um componente econômico à análise, enfatizando as ameaças à liberdade política representadas pela acumulação de recursos financeiros e pelo sistema de propriedade e controle de empresas²¹.

²¹ Nas palavras de HELD (2006:173): “A teoria democrática se depara, portanto, com um grande desafio, um desafio muito maior do que Tocqueville e J.S. Mill imaginaram, e muito mais complexo do que os teóricos do pluralismo clássico jamais conceberam. Representantes políticos achariam extremamente difícil, se não impossível, executar as vontades de um eleitorado comprometido com a redução dos efeitos adversos do capitalismo corporativo sobre a democracia e sobre a igualdade política. A democracia está entranhada em um sistema socioeconômico que sistematicamente assegura uma posição privilegiada a interesses comerciais”. Essa preocupação tem sido refletida na discussão neomarxista e em abordagens corporativistas da democracia e do Estado.

Deve-se registrar que não obstante a influência do pensamento pluralista, têm-se levantado importantes críticas a ele, muitas associadas à ideia de que a natureza e a distribuição de poder social seriam inadequadamente retratadas pela perspectiva pluralista. Sunstein, em sofisticada análise (1988:1543), levanta outras objeções. Em primeiro lugar, argumenta que o governo não deveria simplesmente implementar os desejos dos cidadãos, mas deveria exercer, também, um escrutínio crítico de tais desejos – ou seja, a esfera política deve deter certo grau de autonomia face às pressões dos grupos de interesse. Em segundo lugar, defende que a política não pode se resumir a negociações resultantes de interesses particulares, mas deve ter uma dimensão deliberativa, selecionando valores e criando oportunidades para a formação de novas preferências, ao invés de simplesmente implementar as preferências existentes. Um terceiro ponto levantado por Sunstein é de que há muitos elementos aleatórios que podem negativamente influenciar a apropriada agregação de preferências, como o comportamento estratégico/manipulador e até mesmo o acaso. Por fim, Sunstein comenta o tema da ausência de participação política: enquanto, na perspectiva pluralista, a baixa participação política não é encarada como um problema, podendo mesmo indicar um contentamento geral com o *status quo*, Sunstein argumenta que a participação deveria, sim, ser reconhecida como um importante valor individual e coletivo a ser perseguido.

3.1.3 Liberalismo moderado

Em outra vertente, um importante marco do liberalismo moderado (às vezes chamado de “novo liberalismo”) foi a influente teoria de justiça de Rawls, formulada inicialmente em 1971 (Rawls, 1999). Construída a partir da concepção de uma “posição original” hipotética, na qual os participantes estariam submetidos a um “véu da ignorância”, Rawls se dedica a imaginar o processo de formação de uma sociedade por meio de um “contrato social” cujo objeto seria definir os critérios de distribuição, pelas instituições, dos “bens primários” da sociedade, ou seja, dos bens

identificados como cruciais para permitir aos indivíduos a promoção de seus planos de vida²².

Os princípios fundamentais (“princípios de justiça”) que, na visão de Rawls, poderiam ser aceitos por indivíduos submetidos à “posição original”, são dois: (i) o *princípio da liberdade*, segundo o qual todas as pessoas têm igual direito a um abrangente e adequado sistema de liberdades básicas, compatível para todos; e (ii) o *princípio da igualdade*, segundo o qual eventuais desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: (a) devem ser vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos (“princípio da igualdade de oportunidades”); e (b) devem ser vantajosas para os membros da sociedade menos favorecidos (“princípio da diferença”).

O princípio da liberdade é constituído por diversas liberdades civis, nomeadamente a liberdade política (voto e assunção de cargos eletivos), a liberdade de fala e de reunião, a liberdade de consciência e de pensamento, a liberdade/integridade da pessoa, o direito à propriedade e a proteção contra a prisão arbitrária. Na teoria rawlsiana, o princípio da liberdade tem sempre primazia: em nenhuma hipótese liberdades básicas podem ser objeto de transação para obtenção de benefícios com relação ao princípio da igualdade.

A teoria de Rawls sofreu transformações com o tempo, dando passos em direção ao deliberacionismo. Em obra de 1993 chamada “*Political Liberalism*” (RAWLS:2005), reconhecendo a diversidade de doutrinas opostas, ou mesmo inconciliáveis, no campo da religião, filosofia e moral, o autor introduziu o conceito de consenso sobreposto (“*overlapping consensus*”), atingível por meio do discurso público e da comunicação baseada no uso da razão pública²³.

Embora Rawls não discuta explicitamente o papel da comunicação de massa, desenvolve algumas ideias acerca da liberdade de expressão política que fornecem

²² Para Rawls (1999:6), o objeto primário da justiça é a forma pela qual as principais instituições sociais – entendidos como a Constituição política e os principais arranjos econômicos e sociais – distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens decorrentes da cooperação social. Entre as principais instituições sociais, Rawls inclui a proteção legal à liberdade de pensamento e consciência, os mercados competitivos e a propriedade privada, entre outros.

²³ A ideia de uso público da razão significa, para Rawls, que cidadãos envolvidos em certas atividades políticas têm o dever de justificar suas decisões sobre questões políticas fundamentais (como questões de natureza constitucional ou de justiça básica) com referência somente a padrões e valores públicos e utilizando princípios de raciocínio razoáveis que poderiam ser endossados por todos os cidadãos.

pistas sobre sua visão do tema. Em *“Political Liberalism”* (2005:340ss), por exemplo, Rawls claramente estabelece a liberdade de expressão política como uma liberdade básica, elencando, entre seus aspectos centrais, a inexistência do crime de difamação contra autoridades ou a ordem instituída, a inexistência de limitações prévias sobre a liberdade de imprensa, e a plena proteção da defesa de doutrinas revolucionárias e subversivas. Assim, ao seu ver, do conceito de liberdade de expressão política decorre a impossibilidade de censura sobre doutrinas políticas, religiosas e filosóficas, o que incluiria a defesa da subversão.

Apesar do destaque que dá à liberdade de expressão, o autor nota que as liberdades básicas integram uma “família de liberdades”, de modo que nenhuma liberdade individualmente considerada tem prioridade sobre as demais. Nesse sentido, ao analisar especificamente o financiamento público de campanhas eleitorais, Rawls considera legítimo que a fala política seja regulada de modo a preservar o justo valor das iguais liberdades políticas. Tal regulação, contudo, deve observar três condições. Em primeiro lugar, não podem existir restrições sobre o conteúdo da fala, de modo a favorecer uma doutrina política em detrimento de outra. Em segundo lugar, os arranjos instituídos não podem impor ônus excessivo aos diversos grupos políticos na sociedade, devendo afetar a todos eles de modo equitativo. Finalmente, as diversas regulações da fala política devem ser racionalmente desenhadas, de modo a alcançar o justo valor das liberdades políticas, adotando-se, quando possível, medidas menos restritivas²⁴. Assim, ao contrário de pensadores mais libertários, Rawls enfatiza a importância da igualdade com relação à liberdade de expressão política, admitindo a existência da regulação com o objetivo de assegurar uma mais equilibrada alocação dos recursos necessários para a fala política em condições de igualdade.

Essa argumentação parece ser consistente com o estabelecimento de regras voltadas à promoção de maior igualdade no acesso a meios de comunicação de massa, no contexto do exercício da liberdade de expressão política. Paradoxalmente, o mesmo autor é explícito ao argumentar que a ideia de “razão pública” não é aplicável aos meios de comunicação de massa (1997:768). Em

²⁴ Com relação a esse ponto, Rawls (2005:358) argumenta claramente que a proibição de grandes contribuições financeiras de pessoas ou entidades privadas a candidatos a cargos políticos não representaria uma restrição excessiva, pois pode ser necessária para que cidadãos com talentos e motivação similares tenham uma chance aproximadamente igual de influenciar a política do governo e de alcançar posições de autoridade, independentemente de sua classe social e econômica.

contraposição a Habermas, que defende que a ideia de deliberação deve valer também nas arenas informais da esfera pública, Rawls sustenta que a razão pública deve ser aplicada somente no momento de decisão sobre questões políticas fundamentais na “arena pública política”, ou, mais precisamente, pelos juizes da Suprema Corte; pelos governantes e legisladores; e pelos candidatos a cargos eletivos. A ideia de razão pública, para Rawls, não se aplica à cultura da sociedade civil, nem a qualquer tipo de mídia²⁵.

3.2 A ÊNFASE NOS PROCESSOS POLÍTICOS DE PARTICIPAÇÃO

O segundo grupo de teorias a ser examinado congrega aquelas linhas de pensamento que, embora reconhecendo a importância das liberdades e direitos dos indivíduos, coloca maior ênfase sobre os processos de participação democrática e deliberação política de indivíduos integrantes de comunidades.

3.2.1 Republicanismo e comunitarismo

Como visto, o liberalismo surge no século XVIII com forte ênfase nos direitos individuais, na propriedade privada e na limitação do poder do Estado. Essa forma de pensamento se opõe a visões tradicionalmente vinculadas ao pensamento republicano, cuja origem remonta à antiguidade clássica e ao renascimento florentino. Grosso modo, é possível associar o pensamento republicano à ideia de soberania do povo situado em uma *comunidade ética*, que compartilha consensos fundamentais culturalmente estabelecidos, e o pensamento liberal à ideia de prevalência de direitos fundamentais do indivíduo. É em função dessa distinção central que o liberalismo clássico se apresenta fortemente marcado pela ideia de

²⁵ De fato, o modelo democrático liberal de Rawls enfoca prioritariamente os aspectos formais e procedimentais da política e os momentos de decisão sobre questões fundamentais, dando pouca atenção aos espaços informais de discussão. Sob essa ótica, é compreensível porque, em sua visão, o “uso público da razão” não deve ser aplicado a todos os meios de comunicação de massa. Por outro lado, como aponta Girard (2009:7-8), é problemático compreender como os cidadãos podem ser demandados a agir em conformidade com o uso da razão pública ao votar, se o seu ambiente midiático não lhes fornece as condições básicas para tanto.

liberdade negativa (i.e. a ausência de coação externa), como visto, enquanto o republicanismo clássico, em geral, focaliza a ideia de *liberdade positiva* (i.e. a possibilidade de participação política).

Assim, é comum que as teorias liberais atribuam uma importância maior à noção de direitos fundamentais ou direitos humanos, aptos a garantir as liberdades individuais do indivíduo (eventualmente mesmo contra a vontade do legislador político²⁶), enquanto o pensamento teórico republicano associa a liberdade à ideia de autonomia de um povo soberano capaz de se autodeterminar. Interessante notar que para o pensamento republicano, a sociedade não é formada por meros “portadores de direitos”, mas por cidadãos, cujos direitos de participação e de comunicação política constituem-se como direitos positivos que visam a assegurar a participação na prática deliberativa de uma comunidade de pessoas livres e iguais. Como sintetiza Michelman (1989:446), para os republicanos, direitos são compreendidos, em última instância, como nada mais do que determinações da vontade política prevalecente, enquanto para os liberais alguns direitos são sempre fundados em uma “lei maior” de razão ou revelação transpolítica.

A contraposição clássica entre a autonomia pública e a autonomia privada, entre a soberania do povo e os direitos fundamentais, é refletida também na compreensão do papel da política e do processo democrático.

Como visto, para o pensamento clássico liberal, a política tem uma função mediadora, articulando a concorrência entre atores que agem movidos por interesses próprios, buscando galgar posições de poder que lhes permitam dispor do poder administrativo. Nessa linha, os direitos políticos têm a função de oferecer aos cidadãos “...a possibilidade de conferir validação a seus interesses particulares”, de modo que esses possam, ao fim, ser “transformados em uma vontade política que exerça influência sobre a administração” (Habermas, 2002:271). Já o pensamento republicano adota visão bastante distinta. A política é compreendida, fundamentalmente, como uma forma de reflexão sobre um contexto de vida *ético*²⁷,

²⁶ É comum, no pensamento liberal, a alusão ao risco da “tirania da maioria” como forma de justificar o estabelecimento constitucional de direitos fundamentais não modificáveis pela simples vontade do legislador; trata-se de uma forma de colocar valores considerados fundamentais a salvo das “maiorias transitórias”.

²⁷ A eticidade, aqui, refere-se a valores, crenças, formas de vida ou ideais compartilhados por determinada comunidade em determinado tempo (bem do indivíduo ou da comunidade),

por meio da qual os cidadãos livres e iguais buscam, por via comunicativa, um entendimento mútuo²⁸.

Impende notar que a visão de democracia do republicanismo associa o processo democrático às *virtudes* dos cidadãos. O estabelecimento de uma condução estritamente ética dos discursos políticos é, de fato, um dos pontos mais críticos da teoria republicana, na visão de Habermas, na medida em que (i) deposita toda a carga legitimadora do direito positivo sobre a virtude dos cidadãos; e (ii) tenderia a inviabilizar o procedimento democrático em sociedades culturalmente heterogêneas. Para Habermas, os discursos éticos são insuficientes para compatibilizar interesses e orientações de valor que se encontram em conflito em uma sociedade cultural e socialmente plural, na medida em que não conseguem transcender as tradições, visões, valores e crenças particulares dos diferentes grupos que se enfrentam.

Ao republicanismo é frequentemente vinculada a linha de pensamento chamada de “comunitarismo”, em função da prioridade dada à comunidade sobre o indivíduo, da ênfase na participação ativa dos cidadãos nos assuntos públicos e da ideia de que os cidadãos devem possuir determinadas virtudes de modo a propiciar formas de governo equilibradas. Trata-se de forma de pensamento apresentada como reação crítica à obra de Rawls e à sua concepção de que o principal papel de uma sociedade seria o de assegurar a existência de instituições aptas a distribuir, de modo justo, as liberdades e os bens primários necessários para que os indivíduos conduzam suas vidas de forma livre. No centro da controvérsia, como bem sintetizam Cohen e Arato (1992:8), está a questão de saber se é possível, como

contrapondo-se à ideia de moralidade, que, transcendendo o *ethos* concreto de determinada comunidade, possui natureza universal (justiça).

²⁸ Cattoni de Oliveira (2003:s/n) sintetiza de forma esclarecedora os mais importantes pontos de diferenciação entre o pensamento clássico republicano e o liberal: “Em termos esquemático-comparativos, a tradição republicana, por um lado, pressupõe uma concepção política segundo a qual a Constituição, enquanto expressão da autonomia política do povo signatário de um pacto fundamental, reflete uma ordem concreta de valores, que materializa a identidade ético-cultural de uma sociedade política que se quer homogênea, e a Democracia é a forma política de plena realização dessa identidade, através de um processo de autorreflexão conjunta e do diálogo entre os cidadãos. O acento é, portanto, dado à autonomia pública enquanto meio para a autorrealização ética da comunidade. E a tradição liberal, por outro lado, pressupõe uma concepção política segundo a qual a Constituição é um mecanismo ou instrumento de governo (“instrument of government”), capaz de regular o embate entre os vários atores políticos que concorrem entre si, e a Democracia é um processo através do qual se elege e se estabelece o exercício de um governo legitimado por decisão da maioria. O acento é dado, agora, pelo Liberalismo, à autonomia privada enquanto exercício da autonomia moral e da escolha racional”.

defendem os liberais, chegar a uma concepção formal e universal do que é “justiça” sem pressupor um conceito substantivo, histórica e culturalmente condicionado, do que é “bom” para determinada comunidade.

Muito embora o comunitarismo não tenha chegado a se consolidar como uma teoria sistemática e coesa, teve o importante mérito de apontar fragilidades do pensamento liberal²⁹. Para Kymlicka (2002: Capítulo 6), é possível identificar linhas distintas, por vezes conflitantes, do comunitarismo. Alguns comunitaristas acreditam que a comunidade *substitui* a necessidade de princípios de justiça; outros acreditam que justiça e comunidade são valores perfeitamente compatíveis, mas que o conceito de justiça deve ser revisto. Nessa segunda categoria, há duas correntes: a primeira argumenta que a comunidade deve ser encarada como a *fonte* dos princípios da justiça – ou seja, que a justiça deve ser baseada nas compreensões compartilhadas da sociedade, e não em princípios universais; e a segunda aduz que a comunidade deveria ter uma *influência maior* sobre o conteúdo dos princípios de justiça – vale dizer, a justiça deveria dar maior peso ao bem comum e menor peso aos direitos individuais.

As críticas ao liberalismo levantadas pelos comunitaristas são de diversas naturezas, enfatizando, em grande medida, o caráter fragmentado da sociedade liberal e o seu excessivo foco na autonomia e nos direitos individuais. Na síntese de Neal e Paris (1990:419-420), é possível identificar três grandes grupos de argumentos comunitaristas contra o liberalismo. Em primeiro lugar, afirma-se que o liberalismo seria excessivamente individualista e que não captaria adequadamente a dimensão histórica da comunidade e a dimensão comunitária do ser humano. Para os comunitaristas, que consideram que o indivíduo se constitui dentro de uma comunidade específica, responsável por moldar sua forma de ser e de enxergar o mundo, o pensamento liberal pecaria ao retratar um indivíduo abstrato, totalmente apartado das relações sociais. Em segundo lugar, são levantadas fortes críticas à ideia liberal de que a sociedade deveria ser “neutra” com relação ao que é “bom”; essa visão, para os comunitaristas, não compreenderia a noção de comunidade e ignoraria o fato de que sociedades liberais inevitavelmente promovem certos tipos

²⁹ Geralmente são mencionados como centrais a essa linha teórica os estudos de Michael Sandel (“*Liberalism and the limits of justice*”), Alisdair MacIntyre (“*After Virtue: a study in moral theory*”); Michael Walzer (“*Spheres of Justice*”); e Charles Taylor (“*Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*”).

de virtude e ignoram outros. Por fim, critica-se o liberalismo por tratar direitos como princípios transcendentais, ao invés de reconhecê-los como elementos históricos e circunstanciais das comunidades.

O debate comunitarismo versus liberalismo, embora duradouro, é considerado pouco fértil por alguns pensadores. Com efeito, vários teóricos liberais se manifestam no sentido de que os comunitaristas não teriam compreendido a teoria liberal, ou, ainda, que a teriam deliberadamente caricaturado³⁰. Outros argumentam, ainda, que não haveria verdadeira oposição entre o pensamento comunitarista e o liberal, salientando o caráter construtivo das críticas e defendendo um liberalismo capaz de contemplar e endereçar as preocupações acerca do papel da comunidade³¹.

3.2.2 Neorrepublicanismo

O pensamento republicano sofreu muitas inflexões ao longo de sua evolução, culminando, em anos mais recentes, em um movimento chamado de revitalização republicana (*“Republican Revival”*) ou, mais comumente, de neorrepublicanismo.

³⁰ Neal e Paris (1990), por exemplo, afirmam ser no mínimo curioso que a disputa entre as duas correntes muitas vezes gera afirmações, por parte dos liberais, de que não existiria verdadeiramente uma disputa, ou de que o liberalismo seria perfeitamente consistente com a visão comunitária. Esse tipo de acomodação, segundo os autores, é uma estranha resposta a críticas que são, por vezes, apresentadas como cruciais e mesmo paradigmáticas. Bell (2005:228), em outra linha, sugere que as críticas comunitaristas do liberalismo podem ter sido motivadas menos por preocupações filosóficas e mais por preocupações políticas urgentes, como aquelas relacionadas aos efeitos sociais e psicológicos negativos e às tendências atomistas das sociedades modernas e liberais. No entender de Bell, independentemente da (in)consistência dos princípios liberais, a apreensão comunitarista se deveria à percepção de que as instituições e práticas tradicionais liberais teriam contribuído para o agravamento de fenômenos como a alienação política, a ganância, a solidão, a criminalidade urbana e mesmo as altas taxas de divórcio.

³¹ Amy Gutmann (1985:320ss) defende que as críticas do comunitarismo colocam, para o liberalismo, um importante desafio de aperfeiçoamento, no sentido de combinar os valores comunitários com um compromisso com valores liberais básicos. Na mesma linha, Buchanan (1989:882) argumenta que apesar da pouca clareza de alguns argumentos apresentados pelo pensamento comunitário, a sua grande contribuição consiste em apontar limitações sobre o valor da autonomia e de concepções exclusivamente individualistas do bem-estar. Em sua visão, no entanto, os comunitaristas não lograram êxito em demonstrar que a tese política liberal é falsa, a não ser que ela seja entendida como uma tese que exija absoluta prioridade para direitos individuais. Para o autor, uma filosofia política que consiga assimilar o melhor do pensamento comunitarista certamente conterà uma concepção mais sutil e qualificada de direitos individuais do que aquela geralmente associada ao liberalismo, mas, seguramente, ainda conterà um firme compromisso com a ideia de direitos individuais.

Autores como Sunstein, Skinner e Pettit buscaram lançar um novo olhar sobre a tradição republicana, para enfrentar as críticas associadas ao republicanismo e repensar algumas de suas ideias centrais, como o próprio conceito de liberdade³².

As vertentes mais modernas do republicanismo apresentam uma clara aproximação ao pensamento liberal. Sunstein (1988:1566-1567), por exemplo, argumenta que embora algumas formas extremas de pensamento liberal sejam, de fato, incompatíveis com o republicanismo – por exemplo, a visão da liberdade somente como proteção face à esfera pública, a limitação do papel do Estado à prevenção da violência, a compreensão das preferências e direitos existentes como elementos exógenos à política, o baixo valor dado à deliberação e à virtude – há outros elementos da política liberal que são bastante próximos ao modo de pensar republicano. Um dos aspectos em que tal aproximação fica mais clara diz respeito à compreensão do conceito de liberdade. Enquanto nas concepções tradicionais havia uma nítida dicotomia entre liberdade negativa/liberalismo e liberdade positiva/republicanismo, as concepções mais recentes do republicanismo buscam transcender tal categorização, apresentando uma terceira compreensão da liberdade: a liberdade republicana, compreendida como *ausência de dominação*.

Pettit (2002: 51) é um dos autores dessa formulação, defendendo uma concepção de liberdade que não se enquadra em nenhum dos lados da dicotomia negativo-positivo. A concepção é negativa ao passo que requer a ausência de dominação por outros, não necessariamente o domínio sobre si mesmo. A concepção é positiva na medida que, pelo menos em um aspecto, requer algo mais do que a ausência de interferência; requer segurança contra interferência, em particular contra a interferência arbitrária³³. Nesse sentido, Pettit (2002:8) defende

³² Identificando as limitações do republicanismo clássico mas, ainda assim, agarrando-se às suas bases teóricas, Sunstein (1988:1539-1540) reconhece que, historicamente, a tradição republicana incorporou várias estratégias de exclusão – das pessoas sem propriedade, de negros e de mulheres – , e que em algumas de suas manifestações esta se revelou fortemente militarista. O autor reconhece, ademais, que a crença republicana na subordinação de interesses privados ao bem público carrega um risco de tirania. Ainda assim, afirma o autor, a crença tipicamente republicana na democracia deliberativa continua a influenciar tanto a doutrina jurídica quanto as avaliações contemporâneas do processo político.

³³ A sutil diferença entre a liberdade negativa e a liberdade republicana, nessa formulação, é melhor entendida por meio de exemplos. Adotando-se a concepção liberal clássica da liberdade como não interferência, deve-se aceitar que uma pessoa pode ser livre mesmo que viva em uma ditadura, desde que o ditador opte por não interferir com ela. Assim, até mesmo um escravo pode ser considerado livre, se o seu senhor não exercer sobre ele nenhuma interferência. Já a concepção alternativa apresentada por Pettit prega que uma pessoa somente será livre se ela viver em uma sociedade dotada das instituições políticas necessárias para assegurar a proteção dos indivíduos

que o elemento central do pensamento republicano não é, na verdade, a participação democrática como fim em si mesmo, mas a participação democrática como forma de promover a fruição da liberdade como não-dominação.

Em *“Beyond the republican revival”*, Sunstein (1988) busca descrever os aspectos do republicanismo que, a seu ver, justificam a permanência e fortalecimento dessa linha de pensamento no período contemporâneo. São eles: (i) o compromisso com a deliberação no governo; (ii) o compromisso com a igualdade política; (iii) o compromisso com a “universalidade”, ou seja, a crença na possibilidade de um sistema de mediação entre pontos de vista diferentes, apto a gerar um acordo político em torno do “bem comum”; e (iv) o compromisso com a cidadania e com a participação, compreendidos não apenas como instrumentos para o controle das instituições e dos governos, mas também como veículos para a promoção de características como empatia, virtude e sentimentos de comunidade.

Pela sua relevância para a discussão subsequente neste trabalho, vale dar breve realce a um dos elementos de dissenso entre algumas formas de liberalismo e o republicanismo, qual seja, o papel das preferências individuais na formação da vontade política coletiva.

Como visto, algumas linhas de pensamento liberal – o pensamento pluralista, em particular – acreditam que o governo deve agir como um simples agregador de preferências individuais, sem exercer sobre elas qualquer juízo de valor; nessa toada, o principal motivador para a participação política seria a busca pela satisfação de interesses individuais, e não, como na tradição republicana, a virtude cívica e o desejo pelo bem comum. Formas mais recentes do republicanismo, especialmente a de Cass Sunstein (1991:12-13), divergem dessa visão. Para Sunstein, por exemplo, a meta da democracia deve ser não apenas a de assegurar a autonomia dos cidadãos na satisfação de suas preferências, mas, mais importante, de assegurar a autonomia nos processos de formação de preferências. Para ele, decisões governamentais não devem ser justificadas simplesmente pela referência a preferências existentes; pelo contrário: um governo democrático deve, em alguns

contra o exercício arbitrário do poder. Assim, enquanto a liberdade negativa não se encontra necessariamente vinculada a uma forma particular de governo, a liberdade republicana exige, como pressuposto, determinada estrutura de organização do governo e de suas instituições. Voltando ao exemplo, um escravo não poderia jamais ser considerado livre, pois viveria permanentemente sob dominação, ou seja, à mercê da interferência arbitrária de seu senhor.

casos, tomar as preferências existentes como objeto de regulação e de controle, justamente como forma de assegurar o bem estar coletivo e a autonomia dos cidadãos. Em sua visão, a aceitação das preferências existentes como base para a ação política pode representar o sacrifício de importantes oportunidades de avanços sociais.

No entender de Sunstein, seria um equívoco acreditar que as preferências são fixas e estanques; pelo contrário, devem ser entendidas como resultado das informações disponíveis, dos padrões de consumo e das pressões sociais. Nem sempre a escolha que um indivíduo fará como consumidor será a mesma decisão que ele tomará como cidadão: é perfeitamente possível que uma pessoa prefira consumir programação televisiva de baixa qualidade, por exemplo, mas apoie medidas para melhorar a qualidade e variedade da programação de modo geral; ou, ainda, que opte por consumir alimentos ou drogas potencialmente prejudiciais à saúde, mas que seja favorável à divulgação de seus malefícios e à limitação de sua venda a menores de idade. Em suma: as escolhas que as pessoas fazem como participantes políticos são diferentes daquelas que elas fazem como consumidores, e, portanto, em alguns casos, é justificável a ação reguladora do governo sobre mercados.

O autor exemplifica essa assertiva fazendo menção em particular à necessidade de ação governamental nos campos da radiodifusão e da promoção da cultura, no apoio a programas de alta qualidade e na divulgação de notícias de interesse público. Esse tipo de ação governamental tem, a seu ver, o condão de gerar novas preferências, gerando um aumento de satisfação e de bem estar coletivos. Nessa linha, argumenta:

“... escolhas políticas refletem um tipo de deliberação e de raciocínio, transformando valores e percepções de interesses, que é, frequentemente, capturado de forma inadequada no mercado (...) É aqui que a democracia se torna algo mais do que um mecanismo agregador, que a política não pode ser reduzida à barganha, e que as ‘preferências’ pré-políticas não são tomadas como o fundamento da justificação política. Se o governo puder apropriadamente responder às preferências que são baseadas em limitações nas oportunidades existentes, pode muito bem tomar iniciativas agressivas com relação às artes e à radiodifusão: subsidiando a radiodifusão pública, assegurando uma ampla gama de programas

diferentes, ou exigindo programação de alta qualidade insuficientemente disponível no mercado”.³⁴

E prossegue:

“De fato, a necessidade de fornecer diversas oportunidades para a formação de preferências sugere razões para sermos bastante céticos quanto a mercados irrestritos nas comunicações e na radiodifusão. Há, aqui, uma firme justificativa teórica para regulamentação governamental, incluindo a muito criticada e agora razoavelmente abandonada *'fairness doctrine'*, que exigia que os radiodifusores cobrissem questões controversas e dessem tempo igual a visões concorrentes. Em razão dos inevitáveis efeitos da programação sobre caráter, crenças e mesmo conduta, é pouco claro que a inação governamental seja sempre apropriada em uma democracia constitucional. Na verdade, o contrário é que parece ser verdadeiro”.³⁵

3.2.3 Democracia deliberativa

Os aportes teóricos precedentes permitem introduzir a referência à ideia de democracia deliberativa, forma de pensamento que ganhou força nas últimas décadas e que tem sido apropriada por uma ampla gama de linhas de pensamento, desde enfoques mais liberais até vertentes identificadas com a teoria crítica³⁶. Um

³⁴ Tradução livre de: “... political choices will reflect a kind of deliberation and reasoning, transforming values and perceptions of interests, that is often inadequately captured in the marketplace. (...) It is here that democracy becomes something other than an aggregative mechanism, that politics is seen to be irreducible to bargaining, and that prepolitical "preferences" are not taken as the bedrock of political justification. If government can properly respond to preferences that are based on limitations in available opportunities, it might well undertake aggressive initiatives with respect to the arts and broadcasting: subsidizing public broadcasting, ensuring a range of disparate programming, or calling for high-quality programming not sufficiently provided by the marketplace”.

³⁵ Tradução livre de: “Indeed, the need to provide diverse opportunities for preference formation suggests reasons to be quite skeptical of unrestricted markets in communication and broadcasting. There is a firm theoretical justification for governmental regulation here, including the much-criticized, and now largely abandoned, "fairness doctrine," which required broadcasters to cover controversial issues and to give equal time to competing views. In view of the inevitable effects of programming on character, beliefs, and even conduct, it is hardly clear that governmental "inaction" is always appropriate in a constitutional democracy. Indeed, the contrary seems true. I take up this issue in more detail below”.

³⁶ A “adesão” ao deliberacionismo por parte de pensadores liberais pode, à primeira vista, causar certa surpresa, visto que a ideia de deliberação pressupõe a possibilidade de transformação de preferências por meio da interação política, enquanto o liberalismo, muitas vezes, está relacionado à simples agregação de preferências pré-existentes. Na visão de Dryzek, contudo, há três formas distintas pelas quais a ideia de deliberação pode ter uma forte conexão com o liberalismo. A primeira forma diz respeito à justificação de direitos liberais: assim, alguns direitos liberais “básicos”, como a liberdade de expressão e a liberdade religiosa, são sustentados com base no argumento de que são princípios políticos substantivos que poderiam ser aceitos por cidadãos livres e iguais por meio da razão pública (“deliberação sobre princípios liberais”). Outra vinculação entre liberalismo e deliberação se dá com a afirmativa de que as constituições liberais são responsáveis pela criação de

dos principais nomes associados à democracia deliberativa na vertente da teoria crítica é o de Jürgen Habermas, cujo pensamento será tratado de forma detalhada em outra seção deste trabalho.

De forma bastante genérica, o termo pode ser usado para descrever uma abordagem política que se volta para a melhoria a qualidade da democracia, ou seja, busca aperfeiçoar a natureza e a forma da participação política, e não apenas a sua quantidade (HELD, 2006:232 ss). Na síntese de Gutmann e Thompson (2004:7), a democracia deliberativa é...

“...uma forma de governo no qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam decisões em um processo por meio do qual fornecem um ao outro razões que são mutuamente aceitáveis e acessíveis ao público em geral, com o objetivo de chegar a conclusões que são vinculantes no presente para todos os cidadãos, mas abertas a serem contestadas no futuro”³⁷.

A democracia deliberativa (ou discursiva)³⁸ pressupõe que o processo decisório resulte de mais do que a simples regra majoritária consubstanciada pela contagem de votos, devendo incorporar um processo racional, reflexivo e refinado de deliberação. Segundo essa ótica, a concepção democrática sobre o bem comum deve ser mais do que a agregação de preferências individuais; *a fonte de legitimação* das normas e do governo resulta, na verdade, do processo de sua

espaços institucionais onde pode se dar a deliberação, como tribunais, assembleias, conselhos e parlamentos (“deliberação dentro de estruturas constitucionais”). Uma terceira vinculação entre deliberação e liberalismo repousa no argumento de que a deliberação é crucial em momentos extraordinários, como no momento de elaboração da própria Constituição – ou seja, a deliberação não deve ser o modo normal de tomada de decisão governamental, mas deve ser usada para temas específicos (por exemplo, com relação a conflitos morais profundos) ou em ocasiões relevantes (“deliberação sobre estruturas constitucionais”).

³⁷ Tradução livre de: “Combining these four characteristics, we can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future”.

³⁸ Embora os termos democracia deliberativa e democracia discursiva sejam frequentemente usados como sinônimos, alguns autores procuram fazer uma distinção. Dryzek (2000:Prefácio) é um dos que prefere o termo democracia discursiva, apresentando, para isso, as seguintes razões: (i) a deliberação pode ser um processo individual, enquanto a ideia de processo discursivo pressupõe um componente social e intersubjetivo; (ii) deliberação traz conotações de raciocínio calmo, ordenado e razoável, o que nem sempre é um paradigma adequado para a democracia, que pode incluir comunicação desordenada e mesmo antagônica; e (iii) o termo discurso chama atenção para diferentes tradições da teoria política centrais para o deliberacionismo, notadamente a tradição de Foucault e aquela de Habermas. Embora Dryzek reconheça já ser tarde para estabelecer uma distinção relevante entre democracia deliberativa e discursiva, o autor opta por usar o termo democracia discursiva para se referir a uma corrente deliberativa mais crítica ao Estado liberal e ao liberalismo constitucionalista.

elaboração. A participação política representa, nesse sentido, uma oportunidade para enriquecimento do processo decisório, na medida em que permite a incorporação de novos fatos e interesses ao procedimento deliberativo.

Conforme esclarece Dryzek (2000: Capítulo 1), a deliberação como processo social se distingue de outros tipos de comunicação na medida em que os participantes da deliberação estão suscetíveis a alterar seus julgamentos, preferências e opiniões ao longo de suas interações com outros, interações essas que não envolvem coerção, manipulação nem falsidade, mas apenas persuasão. Assim, a condição para a deliberação autêntica é que a comunicação provoque reflexão de forma não coercitiva, o que exclui o exercício da dominação por meio do poder, manipulação, doutrinação, propaganda, falsidade, ameaças e tentativas de imposição de conformidade ideológica.

Embora o deliberacionismo tenha alcançado grande influência no pensamento contemporâneo, há, ainda, diversas questões teóricas não resolvidas, objeto de contendas entre pensadores de vertentes distintas. Gutmann e Thompson (2004:21 ss) se dedicam a identificar e analisar algumas dessas divergências.

Em primeiro lugar, salientam que existe uma divergência sobre se a deliberação possui apenas valor instrumental, como uma forma de se chegar a boas políticas, ou se tem valor intrínseco, como manifestação de respeito mútuo entre cidadãos.

Uma segunda importante divergência diz respeito à própria teoria deliberativa: deve ela ser compreendida como puramente procedimental, ou deve, ademais, incorporar determinados valores substantivos? Aqueles que acreditam que a deliberação deve, sim, incorporar valores substantivos – autores esses em geral associados a tendências mais liberais – argumentam que há direitos essenciais à dignidade e à integridade humana que devem ser assegurados, junto com os direitos associados aos aspectos procedimentais da democracia. Em sua visão, a simples observância de procedimentos, desassociada de garantias substantivas, pode produzir resultados injustos (como, por exemplo, a discriminação de minorias). Já para os defensores do procedimentalismo “puro”, a teoria democrática não deve incorporar princípios substantivos como liberdade religiosa ou não discriminação, mas apenas os procedimentos por meio dos quais as regras são elaboradas e as condições pelas quais os procedimentos possam funcionar de forma justa (tal como

a liberdade de expressão). Princípios substantivos, se houver, devem surgir como resultado de um procedimento de deliberação pelos cidadãos, e não serem estabelecidos antecipadamente, pois isso significaria gerar restrições para o procedimento democrático de tomada de decisão³⁹.

Uma terceira polêmica diz respeito à ideia de consenso como um ideal atingível ou mesmo desejável. Nessa discussão o pensamento deliberativo se opõe a visões que questionam a ideia de que seria possível alcançar um consenso amplo sobre questões ligadas ao “bem comum”. Para muitos pensadores da democracia deliberativa, segundo Young (2000), especialmente aqueles adeptos da perspectiva comunitária, a deliberação bem sucedida requer um prévio acordo e unidade entre seus participantes, uma “compreensão compartilhada”, para usar as palavras de Walzer. A concepção de que a unidade deve ser um ponto de partida traz problemas evidentes quando se considera as sociedades plurais, complexas e heterogêneas características de nosso tempo. Na visão de Young, uma teoria política mais útil deveria, justamente, estabelecer as condições sob as quais a deliberação pode ocorrer em sociedades plurais e estruturalmente diferenciadas.

Outro ponto objeto de discussão, segundo Gutmann e Thompson, se refere à questão de saber até onde a deliberação deve se estender – em particular, quais decisões políticas devem ser tomadas pelos cidadãos diretamente e quais devem ser tomadas por representantes eleitos. Enquanto alguns teóricos defendem maior grau de participação política direta dos cidadãos, outros apontam as dificuldades associadas à democracia direta, notadamente a dificuldade prática de deliberação quando está envolvido um grande número de cidadãos e o fato de que decisões tomadas em assembleia podem nem sempre render as melhores leis ou políticas, e nem justificativas consistentes para tais leis e políticas.

Assim, um grande desafio para a democracia deliberativa é o esclarecimento sobre como ela pode se concretizar em sociedades complexas, em que as relações entre pessoas são mais mediadas e menos diretas. Algumas abordagens,

³⁹ O debate sobre esse tema ainda gera polêmica e é, às vezes, associado a uma divergência entre Habermas, tendente ao procedimentalismo “puro”, e Rawls, tendente a defender a precedência de direitos sobre a deliberação. Ambos os pensadores, contudo, têm relativizado suas posições na tentativa de simultaneamente incorporar elementos procedimentais e substantivos em suas teorias (HABERMAS, 1995a; RAWLS, 2005).

especialmente a visão habermasiana mais recente, tratam do tema em profundidade, advogando um modelo descentralizado de democracia deliberativa.

Young (2000) levanta ainda outros temas polêmicos relacionados à forma e à qualidade da deliberação. Um importante ponto por ela suscitado diz respeito aos tipos de comunicação política que devem ser aceitos no processo de deliberação, e às premissas compartilhadas que devem orientá-lo⁴⁰. Questão associada decorre do fato de que as formas usuais de argumentação tendem a privilegiar os interlocutores mais “articulados”, mais racionais, menos inibidos e melhor educados, marginalizando aqueles que se expressam de forma hesitante, pouco clara, emotiva, informal ou contestadora, ou, ainda, aqueles que assumem padrões de linguagem de grupos minoritários.

Nesse contexto, vale citar, ainda, uma vertente recente da teoria democrática – ora associada ao deliberacionismo, ora a ele contraposta – capitaneada por pensadores como Mouffe e Laclau, que tem sido denominada *pluralismo agonista* ou, simplesmente, *agonismo*. Associada à ideia de “democracia radical”, caracteriza-se por chamar atenção para a dimensão antagônica do político, postulando o dissenso, a multiplicidade, o pluralismo e o conflito como critérios de legitimidade e pré-requisitos para a democracia. Para Mouffe, a principal tarefa da democracia seria de transformar o antagonismo em agonismo, inimigos em adversários e lutas em engajamento crítico. Nesse sentido, distancia-se, em alguns aspectos, de pensadores como Habermas e Rawls, que colocam ênfase sobre a ideia de criação de consensos racionais por meio da deliberação. O deliberacionismo, para os agonistas, seria incapaz de lidar com diferenças profundas.

Apesar do uso do termo pluralismo, essa corrente pouco tem a ver com o pluralismo liberal de Dahl, anteriormente descrito. Conforme esclarece Anne Marie Smith (1998:147), os seguidores da tradição do pluralismo liberal acreditam que a competição entre grupos concorrentes tenderia a gerar uma situação de equilíbrio, gerando uma distribuição dispersa de recursos ao longo de diferentes segmentos da sociedade. Um indivíduo normalmente tem variados interesses, de modo que pode

⁴⁰ Mais precisamente, argumenta-se que algumas formas de interpretar o processo deliberativo o tornariam excessivamente restritivo, dada a possibilidade de exclusão, pelas regras procedimentais, de determinadas necessidades, interesses e injustiças, quando não forem passíveis de expressão dentro das regras e premissas adotadas – ou seja, dada a impossibilidade de argumentar ou de se expressar conforme as regras do jogo e dentro das premissas adotadas, o problema é silenciado.

vir a se filiar a diferentes grupos de interesse ao longo de sua vida. O pensamento pluralista-democrático-radical, por sua vez, também acredita que o sujeito político é múltiplo e contraditório, podendo assumir diferentes posições e discursos⁴¹. Contudo, as semelhanças param nesse ponto, pois, para o modelo liberal pluralista, a participação democrática é reduzida à seleção periódica de governantes eleitos e à participação em grupos de interesse que, agindo sob a lógica de maximização de seus interesses pessoais e individualistas, competem no “mercado” do sistema político. Enquanto o pluralismo liberal não considera problemática a baixa participação política do cidadão, o agonismo, pelo contrário, defende a existência de mecanismos de participação por meio dos quais posições rígidas e antagônicas possam ser transformadas, através da interação com outras posições subjetivas (SMITH, 1998:147).

Outro aspecto de divergência entre o pluralismo liberal clássico e o pluralismo agonista diz respeito ao reconhecimento das disparidades de poder entre os diferentes grupos de interesse. Pensadores do pluralismo agonista argumentam ser imperioso reconhecer que o “equilíbrio” defendido pelo liberalismo liberal não ocorre na prática, visto que o “mercado” capitalista de disputa por recursos sociais está marcado pela desigualdade e assume, na verdade, uma estrutura oligopolista. Afirmam, ademais, que o Estado não pode ser compreendido como um elemento neutro, pois se encontra inevitavelmente inclinado em direção à estrutura de poder existente e, assim, em direção aos agentes com mais recursos econômicos.

Um último ponto de diferença entre o pluralismo liberal clássico e o pluralismo agonista se relaciona à dimensão ética atribuída à democracia. Se a primeira corrente enxerga a democracia como pouco mais do que uma esfera em que grupos de interesse concorrem por bens escassos, viabilizada por mecanismos formais de participação, o pluralismo agonista dá centralidade às relações de poder existentes e, conseqüentemente, ao conflito político como ferramenta de resistência a posições dominantes e de conquista de novos direitos⁴².

⁴¹ Cfr. Mouffe (1992:28), o agente social é construído por uma diversidade de discursos entre os quais não há nenhuma relação necessária, mas um constante movimento de sobredeterminação e deslocamento. Para a autora, a ‘identidade’ de um tal sujeito múltiplo e contraditório é sempre contingente e precária, fixada temporariamente na interseção de tais posições subjetivas e dependente de formas específicas de identificação.

⁴² De fato, deve-se reconhecer que muitos direitos somente podem existir à custa da supressão de direitos de outros grupos; mencione-se, por exemplo, as diferenças de privilégios entre brancos e

3.2.4 Neocorporativismo

Antes de passar ao exame do terceiro grupo de teorias descrito neste capítulo, deve-se, ainda que brevemente, fazer menção à ideia de neocorporativismo, às vezes contraposta ao pluralismo liberal. Ao invés de conceber um governo neutro, que apenas reage às pressões que resultam da disputa por recursos escassos entre grupos organizados, como faz o pluralismo liberal, o neocorporativismo atribui papel central ao Estado em fornecer um ambiente estável para a negociação entre diferentes atores, por meio da criação de estruturas formais de intermediação entre os atores afetados por determinadas políticas (FUCHS, KOCH, 1991:1).

Cabe registrar que a avaliação de que o neocorporativismo se opõe ou se apresenta como alternativa ao pluralismo liberal não é unânime. Em sua vertente original, o corporativismo é muitas vezes associado ao fascismo e a regimes autoritários, indicando que a formação de “corporações” e conselhos nada mais seria do que uma forma de controle do Estado sobre os movimentos sociais e, em particular, da classe trabalhadora (MERICLE, 1977). Em sua vertente mais atual (“neocorporativismo”), conforme relata Williamson (2009:137), há importantes inconsistências entre os autores que tratam do tema: alguns o descrevem como a antítese do pluralismo – ou seja, um modelo em que o Estado domina os interesses da sociedade; outros, como uma forma desenvolvida do pluralismo – ou seja, um modelo em que os interesses privados dominam o Estado; outros, ainda, posicionam o neocorporativismo em diferentes pontos entre esses dois extremos.

Na verdade, a ideia de neocorporativismo parece poder ser aplicada a diferentes linhas de pensamento, das liberais às autoritárias, passando inclusive pelas republicanas e comunitaristas. A diferença central do neocorporativismo para o pluralismo liberal se evidencia no papel do Estado, que não se limita a simplesmente responder às pressões dos grupos de interesse mas se propõe a atuar como

negros na África do Sul do *apartheid*, ou, ainda, as políticas segregacionistas nos Estados Unidos da América.

“arquiteto” de espaços institucionais em que esses interesses podem ser contrapostos e debatidos⁴³.

Conforme esclarecem Andersen e Woyke (2003), o pensamento neocorporativista parte da premissa de que o Estado exerce influência, direta ou indiretamente, sobre a constituição de grupos de interesse e sobre a organização de interesses coletivos. A ação estatal pode se dar por diversas formas, como, por exemplo, pela criação, por iniciativa do governo, de organizações, pela associação compulsória ou quase-compulsória, além de outras formas de estímulo, conduzindo a um cenário em que as formas de organização, seus conteúdos e seus resultados não seriam possíveis sem recurso ao papel do Estado. Para esses autores, ao contrário do que ocorre no pensamento pluralista liberal, as associações não são compreendidas como a institucionalização da representação de interesses e preferências pré-existentes, mas como agentes de mediação de interesses que, no curso de seu funcionamento, por meio de debates e discussões, chegarão à definição do que são os interesses do grupo. Dessa forma, ao contrário da visão pluralista liberal, os interesses coletivos não são dados de antemão, mas construídos coletivamente.

Para Wiarda (1997:15-22), o corporativismo está, em geral, relacionado à existência de três elementos: *(i)* um Estado forte mas não totalitário; *(ii)* grupos de interesse normalmente limitados em número; e *(iii)* grupos de interesse que fazem parte do Estado, geralmente no âmbito de um relacionamento contratualmente definido. O autor descreve variadas formas de corporativismo verificadas em diferentes momentos da história, salientando que o neocorporativismo moderno (também chamado de corporativismo social ou aberto) em pouco se assemelha às feições autoritárias do corporativismo verificado, por exemplo, na Alemanha nazista na primeira metade do século passado. O corporativismo atual envolve, em regra, procedimentos de cooperação, consultas, negociações e compromissos, distinguindo-se dos modelos liberais-pluralistas pelo fato de incluir formalmente os grupos de interesse no interior do aparato decisório estatal.

⁴³ Neste trabalho, o neocorporativismo foi incluído dentre as teorias com foco nos processos políticos de participação por se entender que seu objetivo pode transcender a simples agregação de interesses atomizados típica do liberalismo, viabilizando a constituição de espaços de deliberação e mediação entre interesses diversos. Sobre o assunto, v. Labra (1999), Hunold (2001), Wilson (1983) e Williamson (2009). Para o debate sobre corporação, corporativismo e cooptação, v. Aranha (2005).

3.3 A ÊNFASE NOS ASPECTOS ECONÔMICOS E NAS RELAÇÕES DE PODER

Entre as objeções recorrentemente direcionadas às concepções mais liberais de justiça e democracia, está a ideia de que ao privilegiar a igualdade formal – instituída, por exemplo, por direitos civis e políticos – tais teorias ignoram as profundas desigualdades materiais que afetam os cidadãos em uma sociedade capitalista e desconsideram os efeitos da propriedade privada dos meios de produção; sob o argumento de que estes seriam elementos não-políticos, as teorias mais liberais buscam retirá-los do debate sobre democracia e direito.

Essa é uma das críticas recorrentes do pensamento marxista, que busca compreender o “político” com referência ao “econômico”, centrando sua análise nas relações sociais decorrentes da forma de organização econômica da sociedade em um sistema capitalista. Em breves palavras, pode-se resumir as principais ideias marxistas da seguinte forma: (i) no modo de produção capitalista, a divisão do trabalho gera a separação das pessoas em classes sociais baseadas na propriedade, passando a classe burguesa a explorar o trabalho da classe proletária, por meio da apropriação da mais-valia; (ii) a organização social pode ser compreendida em termos de base e superestrutura, sendo a primeira constituída pelas forças e relações de produção, e a segunda pelas relações sociais, sistemas jurídicos, arte, cultura, moralidade, entre outras feições culturais e institucionais da sociedade; a relação entre base e superestrutura não é causal, mas reflexiva; e (iii) a luta de classes decorrente da opressão do proletariado tenderia a gerar conflitos na forma de revoluções – ou seja, o próprio sistema capitalista traz, em si mesmo, as contradições que conduzirão à sua derrocada.

3.3.1 Teoria Crítica

A teoria crítica, uma vertente do pensamento marxista, desenvolveu-se a partir da década de 1930, com os estudos empreendidos no Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, na Alemanha, sob o comando de Max Horkheimer, e integrado por pensadores como Marcuse, Adorno e Pollock. Tem como fundamentos

filosóficos os trabalhos de Kant, Hegel e Marx, e deve a autores como Habermas e Honneth sua formulação atual. As múltiplas manifestações da teoria crítica caminham por campos pouco explorados pelo marxismo mais ortodoxo, como a estética, a cultura, a psicanálise, a metodologia científica, a democracia, o direito e a sociedade de massas. É importante salientar, contudo, que a teoria crítica não é unitária e não forma uma unidade coesa de pensamento, o que dificulta a identificação de um conjunto fechado de técnicas e proposições. Autores como Held (1980:14) chegam a afirmar que a teoria crítica se divide em dois ramos: o primeiro, centrado no trabalho desenvolvido na Escola de Frankfurt; e o segundo, centrado no trabalho mais recente de Jürgen Habermas, que reformulou a noção de teoria crítica.

O uso do termo “teoria crítica” no contexto do trabalho da Escola de Frankfurt é, geralmente, reconduzido a artigo de Horkheimer de 1937, no qual a teoria crítica é apresentada como uma teoria social orientada à crítica da sociedade, à sua modificação e à emancipação do indivíduo, contrastando, assim, com a “teoria tradicional”, voltada apenas à compreensão da sociedade⁴⁴. A teoria tradicional retratada por Horkheimer é baseada na lógica dedutiva, semelhante àquela aplicada às ciências naturais, e prega uma separação entre o cientista – sujeito –, a teoria e o objeto de pesquisa. A teoria crítica, em contraposição, busca compreender a totalidade social e situa o cientista dentro de determinada estrutura de divisão de trabalho no sistema capitalista, evidenciando, assim, a relação entre posições intelectuais e “localização” social.

A teoria crítica constitui-se, assim, em uma forma reflexiva de racionalidade, ancorada no processo histórico, que se propõe a ser simultaneamente explicativa, prática e normativa. Dito de outro modo, a teoria crítica não se limita a ser descritiva, mas representa uma forma de provocar mudanças sociais por meio do fornecimento de conhecimento acerca das forças da desigualdade social que, por sua vez, podem informar a ação política voltada à emancipação (RUSH, 2005: Capítulo 1). Preocupa-se, assim, em aliar a crítica social à explicação dos processos que

⁴⁴ Nessa linha, Held (1980:15) esclarece que os fundadores da teoria crítica preservaram muitas das preocupações do pensamento idealista alemão, mas reformularam a maneira em que estes haviam anteriormente sido compreendidos, colocando a história no centro de sua abordagem à filosofia e à sociedade. Contudo, Segundo o autor, as questões por eles endereçadas iam além do foco no passado e acolhiam possibilidades futuras, preocupando-se com as forças que moviam (e poderiam ser orientadas a mover) a sociedade em direção a instituições racionais – instituições que assegurariam uma vida verdadeira, justa e livre. Cientes dos muitos obstáculos à mudança radical, tais pensadores preocupavam-se tanto com a interpretação quanto com a transformação.

encobrem as injustiças sociais e, simultaneamente, podem provocar a sua reversão⁴⁵.

O pensamento da Escola de Frankfurt apresenta viés bastante pessimista, o que pode ser explicado pelo ambiente político da época⁴⁶. Para Honneth (2005: Capítulo 13), um ponto em comum entre as diferentes formas da teoria crítica é o negativismo social, ancorado na concepção de que a sociedade capitalista padeceria de patologias sociais atribuíveis a um déficit de racionalidade (ideia essa traduzida por termos como “colonização do mundo da vida” – Habermas; ou “organização irracional da sociedade” – Horkheimer). Consequentemente, ideia comum entre os pensadores da Escola de Frankfurt é de que existiria uma forma “intacta”, “não-patológica” de relacionamento social, orientada de acordo com um alto padrão de racionalidade. Para Habermas, por exemplo, em suas formulações acerca da teoria da ação comunicativa, a racionalidade universal seria atingível por meio do acordo comunicativo, que fixa determinada forma de razão apta a gerar uma integração racional e satisfatória da sociedade.

A teoria crítica, para Honneth (2005: Capítulo 13), se diferencia tanto do liberalismo quanto do comunitarismo, embora alguns de seus teóricos tenham importantes aproximações com relação a ambas as linhas de pensamento. De um lado, o pensamento crítico se afasta do liberalismo ao sustentar a necessidade de

⁴⁵ Segundo Dryzek (2000: Capítulo 1), não se deve cair no equívoco de acreditar, com base nessa definição, que a teoria crítica é revolucionária enquanto o liberalismo aceita o *status quo* – o liberalismo, em suas origens, era uma forma de pensamento que se insurgia contra o feudalismo e a monarquia absolutista. A principal diferença entre as duas formas de pensar, a seu ver, é que o liberalismo, ao focar em leis e constituições, opera na “superfície” da economia política, enquanto a teoria crítica busca reconhecer e endereçar os agentes reais que provocam distorções no diálogo político, como os discursos e ideologias dominantes e as forças econômicas estruturais. A teoria crítica se preocupa, ademais, com a competência dos cidadãos para reconhecer e fazer oposição a tais forças, o que pode ser promovido por meio da participação política. Assim, ao invés de simplesmente confiar nas instituições deliberativas do Estado liberal, a teoria crítica se volta para a contestação das estruturas de poder e dos discursos na esfera pública.

⁴⁶ Conforme esclarece Antonio (1983:329-332), os partidos socialdemocratas haviam perdido contato com suas raízes radicais e a base política do proletariado havia se erodido; o fascismo e o nazismo ganhavam fôlego na Europa, ao mesmo tempo em que o regime da União Soviética experimentava a burocracia e o terror associado ao stalinismo; por fim, a legislação associada ao *New Deal* evidenciava uma abordagem capitalista flexível, com poderes de integração não imaginados. O colapso do capitalismo, prometido pelo marxismo científico, parecia mais distante do que nunca. Nesse cenário político, os pensadores da Escola de Frankfurt dedicaram-se a estudar temas como autoridade, totalitarismo, a estrutura da sociedade nazista, teoria estética e cultura de massa, criticando, assim, tanto o capitalismo quanto o socialismo soviético. Na visão de Antonio, (1983:332), a primeira geração de pensadores de Frankfurt acreditava que a vitalidade do marxismo dependia de sua capacidade de, simultaneamente, endereçar a situação histórica do capitalismo moderno e contrapor-se à transformação do marxismo soviético em uma ideologia da burocracia estatal socialista.

um alto grau de acordo intersubjetivo, de uma *práxis* comum e de uma disposição para chegar a entendimentos mútuos de forma não coercitiva que transcende, em muito, a simples agregação de interesses individuais. Por outro lado, o pensamento crítico se afasta, também, do comunitarismo, em particular no que se refere à racionalidade. Na concepção crítica, as visões compartilhadas entre membros de uma comunidade não decorrem simplesmente da existência da comunidade, de laços afetivos ou de sentimentos de “pertencimento”, mas, necessariamente, devem ser resultado de processos racionais de cooperação social. Embora os pensadores identificados com a Teoria Crítica tenham em comum com os comunitaristas o desejo de transcender o individualismo liberal, divergem ao enfatizar o caráter racional do acordo social e a dimensão comunicativa da comunidade.

Em 1934 muitos integrantes da Escola de Frankfurt migraram para os Estados Unidos da América, decisão tomada em função da crescente força do nacional socialismo na Alemanha. Ao longo das décadas de 1930 e 1940, influenciados pelo consumismo estadunidense e pela emergência de sociedades totalitárias em um cenário de desenvolvimento de novos meios de comunicação, os pensadores da Escola de Frankfurt passaram a focar na relação entre a cultura de massa e a dominação, tendo em vista o papel estruturante das forças econômicas e os seus efeitos ideológicos. Pela sua relevância para o presente trabalho, deve-se dedicar algumas palavras a um de suas vertentes mais férteis: a economia política da comunicação.

3.3.2 Economia política da comunicação

A Economia Política da Comunicação pode ser compreendida, adotando-se uma das definições de Mosco (1996:25), como o estudo das relações sociais, particularmente as relações de poder, que mutuamente constituem a produção, distribuição e consumo de recursos de comunicação. Sob esse enfoque, a Economia Política da Comunicação busca examinar os diversos *processos* constitutivos da sociedade contemporânea, dando ênfase à ideia do trabalho acadêmico como uma forma de intervenção social. Assim, características centrais da Economia Política são o forte compromisso com (i) a análise histórica; (ii) a compreensão da totalidade

social; (iii) a filosofia moral ou o estudo da boa ordem social; e (iv) a intervenção social ou praxis (MOSCO, 1996:27-38).

Apesar da existência de diferentes vertentes dentro da Economia Política da Comunicação, é possível identificar, entre os pesquisadores comumente associados a essa linha, uma continuidade de interesse por certos temas. Na qualidade de discurso crítico, em suas linhas marxistas ou neomarxistas, a Economia Política da Comunicação se preocupa em desvendar as formas de constituição do poder e suas práticas hegemônicas no campo da comunicação. Em uma era de globalização, liberalização, privatização e desregulação, essa abordagem teórica fornece percepções alternativas sobre fenômenos como a concentração da mídia, a erosão da diversidade de conteúdo e as continuidades e descontinuidades estruturais entre antigos e novos meios de comunicação de massa. De forma ampla, trata-se de investigar, de um lado, as *funções dos meios* no processo de acumulação de capital e, de outro, o *papel do sistema capitalista* na conformação dos sistemas de comunicação nacionais e internacionais.

Uma das abordagens centrais da Economia Política da Comunicação diz respeito ao fenômeno da “comoditização”⁴⁷, expressão usada para fazer referência ao processo pelo qual valores de uso são transformados em valores de troca, ou seja, o fenômeno por meio do qual “produtos” passam a ser valorados na forma de mercadorias. Considerando a *informação e a cultura* como mercadoria, autores ligados à Escola de Frankfurt cunharam o termo “indústria cultural” para se referir ao conjunto de organizações empresariais, altamente concentradas tecnicamente e de capital centralizado, que produzem e distribuem objetos culturais em grande escala, empregando métodos marcados por alto grau de divisão do trabalho, baseado em fórmulas e visando à rentabilidade econômica (ADORNO; HORKHEIMER, 1985). Muito embora a formulação inicial tenha sido revisitada e aprimorada posteriormente, trata-se ainda de concepção valiosa para a compreensão das formas de articulação entre o capital, o Estado e as massas.

⁴⁷ A expressão “*commodification*” e sua aplicação à comunicação de massa é discutida de forma aprofundada por Vincent Mosco (1996:139).

Em sua origem, era dada forte ênfase ao papel manipulador dos meios, sob perspectiva profundamente pessimista e marcada pelo desencantamento⁴⁸. Boa parte dos trabalhos da primeira geração de pensadores críticos, como Adorno e Horkheimer, sublinhou fortemente o papel da mídia como instrumento de dominação política e reprodução ideológica. Para Garnham (1990:27), essa concepção baseava-se em uma aceitação acrítica do modelo de infraestrutura/superestrutura marxiano, negligenciando tanto os efeitos da subordinação da produção cultural à lógica mercantil capitalista quanto as especificidades das relações cambiantes entre os níveis econômico, ideológico e político.

Em reação parcial contra tal visão, abordagens como a de Althusser passaram a exercer, durante algum tempo, influência sobre os teóricos da comunicação, em especial no que se refere aos conceitos de ideologia e de aparelhos ideológicos de Estado. Para esse autor, seria possível distinguir entre o aparelho repressivo do Estado, formado por instituições como tribunais, polícia e exército, e os aparelhos ideológicos de Estado, entre os quais se incluiriam os meios de comunicação de massa, compreendidos como instrumento de dominação de classe nos quais o Estado se apoia para garantir a manutenção do sistema. Em sua visão, a superestrutura gozaria de uma *autonomia relativa* com relação à base; além disso, haveria uma *ação recíproca da superestrutura sobre a base*, de modo que não apenas mudanças na base modificariam a superestrutura, mas também mudanças na superestrutura poderiam modificar a base (CARNOY, 2003:119-128).

Enfoques posteriores buscaram introduzir graus adicionais de complexidade à análise. Passou-se a criticar a ideia de que os meios de comunicação de massa seriam simplesmente ferramentas ideológicas da classe dominante, apontando-se a necessidade de superar a excessiva ênfase no nível *superestrutural* e a importância de *retornar as atenções para a função econômica dos meios* no capitalismo (GARNHAM, 1990: 27-29). Nesse sentido, em influente artigo da década de 1970, Dallas Smythe (1977) chamou atenção para o “ponto cego” da Economia Política da Comunicação, argumentando que a comunicação de massa não podia ser tratada simplesmente como elemento da superestrutura ideológica, mas devia ser

⁴⁸ De acordo com Adorno (1991:91), ao revisitar o tema da indústria cultural, o efeito total da indústria cultural seria de “anti-iluminação”, no qual, na linha esposada também por Horkheimer, o progressivo domínio técnico da natureza se transforma em meio para impedir a consciência, limitando o desenvolvimento da autonomia e independência individual.

considerada também em seus aspectos de *integração à base econômica*. Argumentava, assim, que a principal “mercadoria” ou “commodity” dos meios de comunicação de massa comerciais era a *constituição da audiência de massa*⁴⁹.

Os debates subsequentes no campo da Economia Política da Comunicação caminharam na linha de avaliar de modo mais integrado os aspectos ideológicos e econômicos da comunicação, superando tanto o determinismo econômico quanto a autonomia ideológica. Nas palavras de Garnham (1990:30), tratar-se-ia de focar menos na ideia dos meios de comunicação de massa como aparelhos ideológicos de Estado, encarando-os, em primeiro lugar, como entidades econômicas, dotadas (i) de um papel econômico direto, na qualidade de criadores de mais-valia pela produção de commodities e pela troca, e (ii) de um papel indireto, por meio da publicidade, na criação de mais-valia em outros setores de produção de commodities.

Apesar de enfatizar a centralidade dos aspectos econômicos, trabalhos mais recentes têm reconhecido, em maior ou menor medida, a influência de *elementos não estritamente econômicos* sobre a produção cultural. Em artigo de 1979, por exemplo, Golding e Murdock salientavam a centralidade dos determinantes econômicos que condicionam a produção cultural, mas reconheciam que as forças econômicas não são os únicos fatores a moldar a produção cultural e não são sempre os mais significativos (1979:198). Ainda mais recentemente (2005:63), esses autores defendiam que, no âmbito da Economia Política crítica, qualquer análise deveria se iniciar pela organização da produção e que a dinâmica econômica de fato desempenhava um papel central na definição das principais características do ambiente no qual a atividade comunicativa se desenrola, mas que não poderia ser entendida como uma explicação completa sobre a natureza dessa atividade.

⁴⁹ A visão de Smythe influenciou diversos autores; no plano nacional, relaciona-se ao modelo analítico proposto por César Bolaño (2000), centrado na análise de três funções típicas da indústria cultural: a função publicidade, derivada das bases comerciais da indústria cultural; a função propaganda, derivada de seu papel ideológico na sociedade; e a função programa; esta última ligada à constituição e satisfação das audiências. O posicionamento de Smythe foi alvo de intensas polêmicas e críticas em razão de sua suposta excessiva simplificação. Graham Murdock (1978), por exemplo, criticou Smythe por subestimar a importância e centralidade do Estado no capitalismo contemporâneo, por dar insuficiente ênfase ao papel da mídia na reprodução de ideologias dominantes e por ignorar as lutas e contradições inerentes ao próprio uso dos meios de comunicação de massa. Apesar disso, passou-se a reconhecer a importância de recolocar a dinâmica econômica no centro da análise da comunicação de massa.

Em linha parecida, Kellner (1979:421) afirma que muitas teorias sobre ideologia deixaram de analisar adequadamente o aparato que produz e transmite ideologia. Embora o autor reconheça que a televisão desempenha importante papel como instrumento de aculturação e de controle social, sustenta que as suas imagens e narrativas contém mensagens contraditórias, reproduzindo os conflitos do capitalismo avançado. O processo de decodificação das imagens e narrativas televisivas conteria, segundo o autor, a possibilidade de produção de mensagens e efeitos sociais contraditórios, uma vez que os espectadores processam tais conteúdos à luz de suas situações de vida e experiências culturais, dos quais a classe social é fator determinante. Assim, sustenta o autor, a televisão carrega o potencial de fazer um indivíduo questionar suas crenças, valores e ações; nesse sentido, certos tipos de conteúdo contém potencial emancipatório. Por esse motivo, em sua visão, seria necessária a transformação radical do atual sistema de televisão e comunicações, de modo a viabilizar a existência de uma política cultural e mediática apta a assegurar o acesso público e a abrir novos canais de comunicação.

Em trabalhos mais recentes, outros “pontos de entrada” além da “comoditização” têm sido agregados à análise crítica da Economia Política, tais como os fenômenos da *espacialização* e da *estruturação* (MOSCO, 1996). No que diz respeito à *espacialização*, diversas pesquisas têm sido empreendidas ressaltando os impactos da ampliação (inclusive transnacional) do poder dos grandes conglomerados na indústria da comunicação, bem como a progressiva concentração de sua propriedade. No que tange à *estruturação*, pesquisas na área da Economia Política da Comunicação têm dado ênfase ao estudo de *agentes, processos e práticas sociais*, enfocando, além da tradicional categoria de classe social, estruturas sociais como gênero, raça e movimentos sociais.

Ao expandir seu foco inicial da ideia de indústria cultural para a análise de uma totalidade social mais ampla, a Economia Política da Comunicação fornece embasamentos teóricos para a compreensão de fenômenos complexos associados à comunicação de massa⁵⁰.

⁵⁰ Como afirma Suzy dos Santos (2008:32), “[n]este panorama, a Economia Política da Comunicação não apenas surgiu como também retorna ciclicamente a: a) uma reação (e uma discordância) às teorias deterministas dos fenômenos da comunicação de massa; e b) uma tentativa de integrar teorias econômicas (particularmente Marxistas) a uma teoria crítica da sociedade”.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DO DISCURSO

Apresentadas sucintamente essas linhas de força do pensamento contemporâneo e contextualizado o debate sobre as diferentes formas de enxergar as relações entre direitos individuais, procedimentos democráticos, elementos econômicos e comunicação de massa, passa-se a lançar um olhar mais detido para a teoria do discurso de Jürgen Habermas, que busca conciliar elementos dos três grupos de teorias anteriormente examinados. Mantendo o foco nos elementos econômicos que provocam distorções no diálogo político, a teoria do discurso tem aproximações tanto com o republicanismo, em sua ênfase sobre a natureza discursiva e negocial do Direito contemporâneo, quanto com o liberalismo, ao reconhecer o papel estruturante dos direitos fundamentais. Talvez a grande contribuição de Habermas seja a busca pela conciliação de dois elementos muitas vezes apresentados como antagônicos – direito e democracia – assim como a investigação das reais possibilidades de realização do projeto democrático em uma sociedade fortemente marcada pela influência dos meios de comunicação de massa.

4.1 A AÇÃO COMUNICATIVA E A FORMAÇÃO RACIONAL DA VONTADE

Um dos maiores expoentes atuais da teoria crítica da Escola de Frankfurt é Jürgen Habermas. Seu projeto de desenvolvimento de uma teoria da sociedade que viabilize a emancipação das pessoas envolve a reconstrução e releitura de importantes teses filosóficas, assim como a revisão de pontos do marxismo, baseada na compreensão de que mudanças estruturais na sociedade capitalista teriam profundamente alterado sua aparência e sua essência. Enquanto os primeiros trabalhos de Habermas dialogam explicitamente com muitas das ideias oriundas da Escola de Frankfurt, seus trabalhos mais recentes, especialmente após a publicação de *“Direito e democracia: entre facticidade e validade”*, apresentam interesse pelo debate do republicanismo, pelo papel do direito positivo e pelos desafios de atualização da teoria do discurso para uma sociedade crescentemente complexa e mediatizada.

Um dos elementos centrais da teoria habermasiana é a esfera pública, categoria analítica adotada por Habermas como chave explicativa para a compreensão dos processos de discurso público, para descrever as condições de comunicação sob as quais poderia haver a formação discursiva e racional da opinião e vontade por parte dos cidadãos.

Em sua primeira obra sobre o tema, “*A mudança estrutural da esfera pública*”, de 1961, focando na vida política burguesa do século XVII até meados do século XX, Habermas se propôs a discutir as condições sociais sob as quais poderia se desenrolar de forma racional e crítica o debate, por pessoas privadas, acerca de questões públicas. Em seu livro, Habermas procura desenvolver uma crítica da sociedade burguesa, demonstrando suas tensões internas e os fatores que conduziram à sua degeneração, chamando também atenção para o potencial de emancipação nela contido. De modo muito simples, o argumento de Habermas é de que uma esfera democrática adequada às exigências democráticas depende tanto da *qualidade do discurso* quanto da *quantidade de participação*. A esfera pública é definida por Habermas (1974:49) como...

“... um campo de nossa vida social em que algo próximo à opinião pública pode ser formado. O acesso é garantido a todos os cidadãos. Uma porção da esfera pública é criada em cada conversa em que indivíduos privados se reúnem para formar um corpo público. Não se comportam nem como pessoas de negócios ou profissionais transacionando assuntos privados, nem como membros de uma ordem constitucional sujeitos aos constrangimentos legais da burocracia estatal. Cidadãos se comportam como um corpo público quando se encontram de forma irrestrita – isto é, com a garantia de liberdade de assembleia e de associação e a liberdade para expressar e publicar suas opiniões – sobre assuntos de interesse geral. Em um corpo público extenso, esse tipo de comunicação requer meios específicos para transmitir informações e influenciar aqueles que as recebem”⁵¹.

Para Habermas, os conceitos de esfera pública e de opinião pública surgem no Século XVIII, no contexto de formação de um público “esclarecido”, disposto a discutir o exercício do poder político e o controle democrático sobre o Estado. A

⁵¹ Tradução livre de: “By “the public sphere” we mean first of all a realm of our social life in which something approaching public opinion can be formed. Access is guaranteed to all citizens. A portion of the public sphere comes into being in every conversation in which private individuals assemble to form a public body. They then behave neither like business or professional people transacting private affairs, nor like members of a constitutional order subject to the legal constraints of a state bureaucracy. Citizens behave as a public body when they confer in an unrestricted fashion—that is, with the guarantee of freedom of assembly and association and the freedom to express and publish their opinions—about matters of general interest. In a large public body this kind of communication requires specific means for transmitting information and influencing those who receive it”.

noção de esfera pública aparece, portanto, como resultado de uma fase histórica específica da sociedade burguesa. “*A mudança estrutural...*” buscou retratar as condições de uma esfera pública concebida como uma categoria historicamente localizada, associada a uma época específica. Assim, a obra retrata a ascensão e subsequente desintegração da “esfera pública burguesa”, provocada pelo aparecimento do Estado de bem-estar social.

Não obstante o fim pouco promissor dado à esfera pública nesta primeira obra sobre o tema, trabalhos posteriores de Habermas, reconhecendo e avançando com relação às muitas críticas direcionadas à sua primeira elaboração da esfera pública burguesa⁵², afastaram-se da tentativa de descrever um modelo idealizado referente a determinada época histórica, procurando, ao invés, dar ênfase à ideia de esfera pública como um potencial modo de integração social, por meio do discurso público e do agir comunicativo. Sua primeira obra tem, na verdade, o mérito de apontar que ao invés de almejar o impossível retorno a uma era dourada da esfera pública burguesa, deve-se dar ênfase à discussão acerca das concretas possibilidades de associação política no Estado democrático de uma sociedade de massas.

Quase vinte anos após o lançamento de “*A mudança estrutural...*”, Habermas publicou, em dois volumes, outra obra de marcante influência, apresentando sua teoria da ação comunicativa. Nesse trabalho, Habermas se dedica, inicialmente, à questão da racionalidade, que, em sua visão, tem menos a ver com a detenção do conhecimento do que com a forma pela qual sujeitos falantes e atuantes adquirem e usam o conhecimento. A racionalidade de uma proposição está ligada à possibilidade de fundamentá-la e de criticá-la objetivamente, conforme esclarece Habermas (1984:10):

Esse conceito de *racionalidade comunicativa* traz consigo conotações baseadas, em última instância, na experiência central da força livre, unificadora e promotora do consenso da fala argumentativa, na qual diferentes participantes superam suas visões meramente subjetivas e, devido à reciprocidade da convicção racionalmente motivada, se asseguram tanto da unidade do mundo objetivo quanto da intersubjetividade de seu mundo-da-vida⁵³.

⁵² Mencione-se, por exemplo, a crítica de que Habermas teria confundido elementos normativos e empíricos, ao tomar como universalizável um modelo local e historicamente determinado.

⁵³ Tradução livre de: “This concept of *communicative rationality* carries with it connotations based ultimately on the central experience of the unconstrained, unifying, consensus-bringing force of argumentative speech, in which different participants overcome their merely subjective views and, owing to the mutuality of rationally motivated conviction, assure themselves of both the unity of the objective world and the intersubjectivity of their lifeworld”. (grifos no original)

Nesse contexto, a linguagem é compreendida como um meio para a coordenação, exigindo dos interlocutores a adoção de uma postura voltada para o entendimento mútuo, fundamentada nas práticas de sujeitos comunicativos competentes. O entendimento, por sua vez, é definido como a aceitabilidade racional intersubjetiva, ou seja, a possibilidade de os participantes no diálogo reconhecerem intersubjetivamente as pretensões de validade que reciprocamente são estabelecidas. Para Habermas (1984:295-319), a base de validade da fala pressupõe quatro expectativas: (i) que os conteúdos transmitidos sejam inteligíveis; (ii) que o interlocutor seja veraz ou sincero; (iii) que as proposições sejam verdadeiras; e (iv) que sejam corretas/justificadas.

A interação comunicativa somente poderá ser continuada na medida em que os participantes podem reciprocamente presumir que esses requisitos estão sendo observados. Dito de outro modo, os participantes buscam chegar a um acordo racionalmente motivado, construído sobre certas condições de aceitação dos argumentos e da motivação de cada parte – ou seja, uma afirmação merece ser aceita pelo interlocutor porque ela é, de alguma forma, compreensível, justificada ou verdadeira.

Quando, nas práticas cotidianas de entendimento, uma pretensão de validade é tomada como problemática, os interlocutores podem dar continuidade à discussão em um nível reflexivo, por meio do discurso (teórico ou prático), definido como a forma de comunicação caracterizada pela argumentação, em que examinam as pretensões de validade problemáticas com o objetivo de verificar se estas são, ou não, legítimas. O que se busca, no discurso, é a prevalência do melhor argumento, em uma situação ideal de fala, ou seja, em um ambiente em que a comunicação possa ocorrer livre de distorções. A situação ideal de fala pressupõe a possibilidade de participação de todos os interessados, com idênticas oportunidades de argumentação, sem qualquer tipo de influência ou coação, interna ou externa. Por meio do discurso, e com base no melhor argumento, busca-se chegar a um novo consenso intersubjetivo que permite o retorno às comunicações cotidianas, apoiadas em novas pretensões de validade.

Uma especificação importante feita por Habermas se reporta à diferença entre a ação comunicativa e a ação estratégica (1984:265ss). A ação comunicativa se refere ao tipo de interação na qual os interlocutores coordenam sua ação e a sua busca por objetivos individuais ou conjuntos que são considerados inerentemente meritórios ou razoáveis. A ação comunicativa é uma forma consensual de coordenação social na qual os atores mobilizam seu potencial para a racionalidade, em busca de um acordo comum. A ação estratégica, por sua vez, é voltada para o sucesso, mediante a capacidade de influenciar as decisões de um opositor racional. Os atores não estão interessados primariamente no entendimento mútuo, mas, antes, buscam atingir os seus objetivos individuais. Eventual acordo entre os atores, no campo da ação estratégica, não se relaciona a uma compreensão comum sobre a importância do objetivo a ser atendido, mas está ligado aos benefícios individuais que cada interlocutor acredita poder obter. A ação estratégica pode se dar abertamente ou de forma encoberta; nessa segunda hipótese, para Habermas, a ação estratégica pode ocorrer de forma consciente (manipulação) ou inconsciente (comunicação sistematicamente distorcida).

O resultado da ação comunicativa é, para Habermas, a obtenção da cooperação social baseada em um profundo consenso, no qual os atores podem concordar que suas formas de cooperação são justificáveis e corretas. Contudo, nem todas as searas do mundo real permitem a realização cotidiana da ação comunicativa com vistas a um consenso arraigado. Para diferenciar os diferentes aspectos da interação social e da cooperação, Habermas distingue entre o “mundo da vida” e os “sistemas” (1987:113ss).

O termo “mundo da vida” é usado por Habermas, para se referir a um tipo de ordem social na qual as formas de reprodução cultural, social e pessoal são integradas através de normas consensualmente aceitas por todos os participantes. Trata-se de um “repositório” de convicções e assunções comuns, que os participantes da comunicação compartilham por meio de processos cooperativos de interação, nos quais buscam o reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade (“agir comunicativo”). O mundo da vida se opõe aos “sistemas”, compreendidos como esferas de ação desconectadas do mundo da vida, onde predomina o “agir estratégico” (ou seja, os atores adotam uma racionalidade voltada

para o atingimento de fins determinados, e não para o entendimento mútuo). Os principais exemplos de coordenação sistêmica são os mercados e as burocracias.

Para Habermas, a ação comunicativa possui caráter emancipatório, na medida em que permite a libertação da coerção e das formas de conceber o mundo estabelecidas pela tradição e pelas instituições. Nesse sentido, o autor esclarece (1987:137-138):

Sob o aspecto funcional do *entendimento mútuo*, a ação comunicativa serve para transmitir e renovar o conhecimento cultural; sob o aspecto de *coordenação de ações*, serve à integração social e ao estabelecimento de solidariedade; finalmente, sob o aspecto da *socialização*, a ação comunicativa serve à formação de identidades pessoais. As estruturas simbólicas do mundo da vida são reproduzidas por meio da continuação do conhecimento válido, da estabilização da solidariedade do grupo e da socialização dos atores responsáveis. O processo de reprodução conecta novas situações com as condições existentes do mundo-da-vida; isso é feito na dimensão *semântica* de significados ou conteúdos (da tradição cultural), assim como nas dimensões do *espaço social* (de grupos socialmente integrados) e do *tempo histórico* (de gerações sucessivas). De forma correspondente a esses processos de *reprodução cultural*, *integração social* e *socialização* estão os componentes estruturais do mundo-da-vida: cultura, sociedade, pessoa⁵⁴.

4.2 A TEORIA DO DISCURSO E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS LINHAS DE PENSAMENTO

A teoria do discurso é apresentada, por Habermas, como um modelo capaz de acolher elementos tanto do liberalismo, com sua visão fortemente focada no indivíduo e nos direitos fundamentais, quanto do republicanismo, centrado na comunidade ética e nos processos de formação política da vontade e da opinião. Em texto denominado “O Estado democrático de direito – uma amarração paradoxal de

⁵⁴ Tradução livre de: “Under the functional aspect of *mutual understanding*, communicative action serves to transmit and renew cultural knowledge; under the aspect of *coordinating action*, it serves social integration and the establishment of solidarity; finally, under the aspect of *socialization*, communicative action serves the formation of personal identities. The symbolic structures of the lifeworld are reproduced by way of the continuation of valid knowledge, stabilization of group solidarity, and socialization of responsible actors. The process of reproduction connects up new situations with the existing conditions of the lifeworld; it does this in the *semantic* dimension of meanings or contents (of the cultural tradition), as well as in the dimensions of *social space* (of socially integrated groups), and *historical time* (of successive generations). Corresponding to these processes of *cultural reproduction*, *social integration*, and *socialization* are the structural components of the lifeworld: culture, society, person. (grifos no original)

princípios contraditórios?”⁵⁵, Habermas se dedica a examinar a tensão entre republicanismo (“a liberdade dos antigos”, associada aos direitos de participação política dos cidadãos) e liberalismo (“a liberdade dos modernos”, associada aos direitos subjetivos de liberdade dos cidadãos da sociedade econômica moderna), chamando a atenção para a impropriedade de se defender a existência de uma hierarquia entre o princípio dos direitos humanos e o da soberania popular (2003d:154-155):

(...) a muitos parece que a fundamentação normativa do Estado democrático de direito pressupõe o estabelecimento de uma *hierarquia entre o princípio dos direitos humanos e o da soberania popular*: ou as leis, inclusive a Lei Fundamental, são legítimas, quando coincidem com os direitos humanos, independentemente da origem e do fundamento de sua legitimidade, e, neste caso, o legislador democrático poderia decidir soberanamente, sem se preocupar com os prejuízos que daí adviriam para o princípio da soberania do povo; ou as leis, inclusive a Lei Fundamental, são legítimas, quando surgem da formação democrática da vontade. E, neste caso, o legislador democrático poderia criar uma constituição arbitrária, que iria ferir a própria Lei Fundamental, o que constituiria um prejuízo para a ideia do Estado de direito.

No meu entender, porém, essa alternativa contradiz uma intuição forte, pois a ideia dos direitos humanos, vertida em direitos fundamentais, não pode ser imposta ao legislador soberano a partir de fora, como se fora uma limitação, nem ser simplesmente instrumentalizada como um requisito funcional necessário a seus fins. Por isso, consideramos os dois princípios como sendo, de certa forma, co-originários, ou seja, um não é possível sem o outro.

Embora Habermas tenha grande proximidade com o pensamento republicano no que se refere às possibilidade de formação da vontade política por meio de práticas deliberativas, ele se afasta de tendências mais fortemente comunitárias do republicanismo, que, em algumas vertentes, reduzem os discursos políticos à virtude ou às questões éticas de determinada comunidade, resultantes de determinado horizonte compartilhado de língua, história, cultura e formas de vida. Com seu modelo de democracia deliberativa baseada na ação comunicativa, Habermas não considera racionalmente aceitáveis decisões políticas baseadas somente em consensos éticos.

Na verdade, essa posição se apoia fortemente na distinção habermasiana entre “ética” e “moral”, ou seja, entre o “bom” – com referência a um contexto presente de antemão – , e o “justo” – o que exige a assunção de um posicionamento

⁵⁵ Constante do livro “Era das Transições” (2003d:153-173).

imparcial de reflexão moral que permita transcender a compreensão do mundo particular. Dito de outro modo, para Habermas, questões morais, entendidas como questões de justiça, admitem respostas justificáveis, no sentido de aceitação racional, porque se voltam para a questão de saber o que, a partir de uma perspectiva ampla, é no melhor interesse de todos. Questões éticas, por outro lado, não admitem esse tipo de tratamento imparcial, porque buscam saber o que, a partir da ótica de uma pessoa em particular, é no melhor interesse para aquela pessoa ou para seu grupo, mesmo que não seja o melhor para todos (HABERMAS, 1995a:125).

Habermas atribui posição central ao processo político de formação da opinião, baseando-se no estabelecimento de *procedimentos racionais ideais* para a tomada de decisões, capazes de *integrar discursos éticos (ou de autoentendimento) e discursos morais (ou de justiça)*, gerando resultados imparciais para a regulamentação de questões práticas (HABERMAS, 2002:278):

Com isso, a razão prática desloca-se dos direitos universais do homem ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade e restringe-se a regras discursivas e formas argumentativas que extraem seu teor normativo da base validativa da ação que se orienta ao estabelecimento de um acordo mútuo, isto é, da estrutura da comunicação linguística.

A ênfase habermasiana nos processos comunicativos de tomada de decisão é facilmente compreendida quando se considera a importância que o autor atribui à *linguagem*, entendida como um verdadeiro meio de integração social, através do qual “as interações se interligam e as formas de vida se estruturam” (HABERMAS, 2003a:20). À Constituição jurídico-estatal, aos direitos fundamentais e aos princípios do Estado de direito é, portanto, reservado o papel de *institucionalizar* “as exigentes condições de comunicação do procedimento democrático” (Habermas, 2002:280), tanto nas esferas formais de deliberação quanto nos espaços em que a opinião pública se constitui de maneira informal.

Dessa maneira, liberdade pública e liberdade privada passam a pressupor-se mutuamente, uma vez que o direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo, o qual necessita, por sua vez, institucionalizar-se juridicamente. Há, assim, entre o princípio democrático e o princípio de Estado de direito uma relação de *complementaridade* ou de *influência recíproca*.

Para Habermas (2003d), então, o princípio democrático somente pode ser concretizado juntamente com a ideia de Estado de direito. Partindo de uma compreensão da história constitucional como um “processo de aprendizado”, capaz de corrigir a si mesmo, Habermas sustenta que a prática de autodeterminação cidadã deve ser entendida como um processo longo e ininterrupto de realização e configuração do sistema de direitos fundamentais, de modo que o princípio da soberania popular emerge da própria ideia de Estado de direito.

Na verdade, em sua visão, o que faz os Estados serem “democráticos de direito” é a implementação de direitos fundamentais, que têm sempre um teor universalista de significado, por mais que se vejam polemizados a partir de horizontes de interpretação diversos. Assim, para esse autor, há entre o princípio democrático e a ideia de Estado de direito uma relação de “implicação material recíproca”: o direito empresta forma ao poder político, funcionando como meio de organização do poder no Estado; e o poder político, por sua vez, serve para a institucionalização do direito por parte do Estado, reforçando-o (HABERMAS, 2003a:182).

A teoria do discurso habermasiana, portanto, superando a dicotomia posta pelas concepções republicanas e liberais, afirma a inexistência de uma relação antagônica entre o princípio democrático e o princípio de Estado de direito. Assim, para Habermas, longe de constituir uma “amarração paradoxal de princípios contraditórios”, direito e democracia devem ser compreendidos como elementos reciprocamente constitutivos. Nesse contexto, o Estado democrático de direito está fundado, por um lado, sobre a defesa de formas deliberativas descentralizadas, por meio de um conceito processual de política deliberativa, e, por outro, sobre a coexistência, em uma sociedade altamente complexa, de diferentes formas de vida e concepções de mundo, merecedoras de igual respeito e baseadas na responsabilidade solidária geral de cada um pelo outro⁵⁶. Daí resulta a legitimidade

⁵⁶ “O mesmo respeito para *todos e cada um* não se estende àqueles que são congêneres, mas à pessoa do outro ou dos outros em sua alteridade. A responsabilização solidária pelo outro *como um dos nossos* se refere ao «nós» flexível numa comunidade que resiste a tudo o que é substancial e que amplia constantemente suas fronteiras porosas. Essa comunidade moral se constitui exclusivamente pela ideia negativa da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como da inclusão dos marginalizados – e de cada marginalizado em particular –, em uma relação de deferência mútua (...) a «inclusão do outro» significa que as fronteiras da comunidade estão abertas a todos – também e justamente àqueles que são estranhos um ao outro – e querem continuar sendo estranhos”. (Habermas, 2002:7-8).

de resguardar determinados direitos e princípios da vontade das majorias e a necessidade de aliar garantias democrático-processuais a garantias normativo-materiais. Dessa forma, a teoria do discurso associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que aquelas do modelo liberal, porém mais fracas do que aquelas pressupostas no modelo republicano, como elucida o próprio Habermas (1995b):

Coincidindo com o modelo republicano, ela [a teoria do discurso] concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de direito como uma resposta consequente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos. Essa teoria já não opera com o conceito de um todo social centrado no Estado, que pudéssemos representar como um sujeito em grande escala com ação voltada para metas. Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo da troca mercantil. (...)

A teoria do discurso, diferentemente, conta com a intersubjetividade de ordem superior de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas comunicações desprovidas de sujeito, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação. A geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos.

Assim, a perspectiva atual de Habermas pode ser sintetizada, conforme Romão (2005:107), por meio de três elementos principais: (i) o reconhecimento das tensões sociais como condição constituinte da natureza discursiva e negocial do Direito contemporâneo; (ii) o reconhecimento das diferentes pretensões de validade de sujeitos autônomos e integrados a uma mesma comunidade jurídica pela linguagem universalizável do direito; e (iii) o reconhecimento dos direitos humanos como garantia de que todos os atingidos pelas decisões possam participar dos processos políticos e normativos dando seu assentimento (ou não) nos termos da Constituição.

4.3 ESFERA PÚBLICA E COMUNICAÇÃO DE MASSA

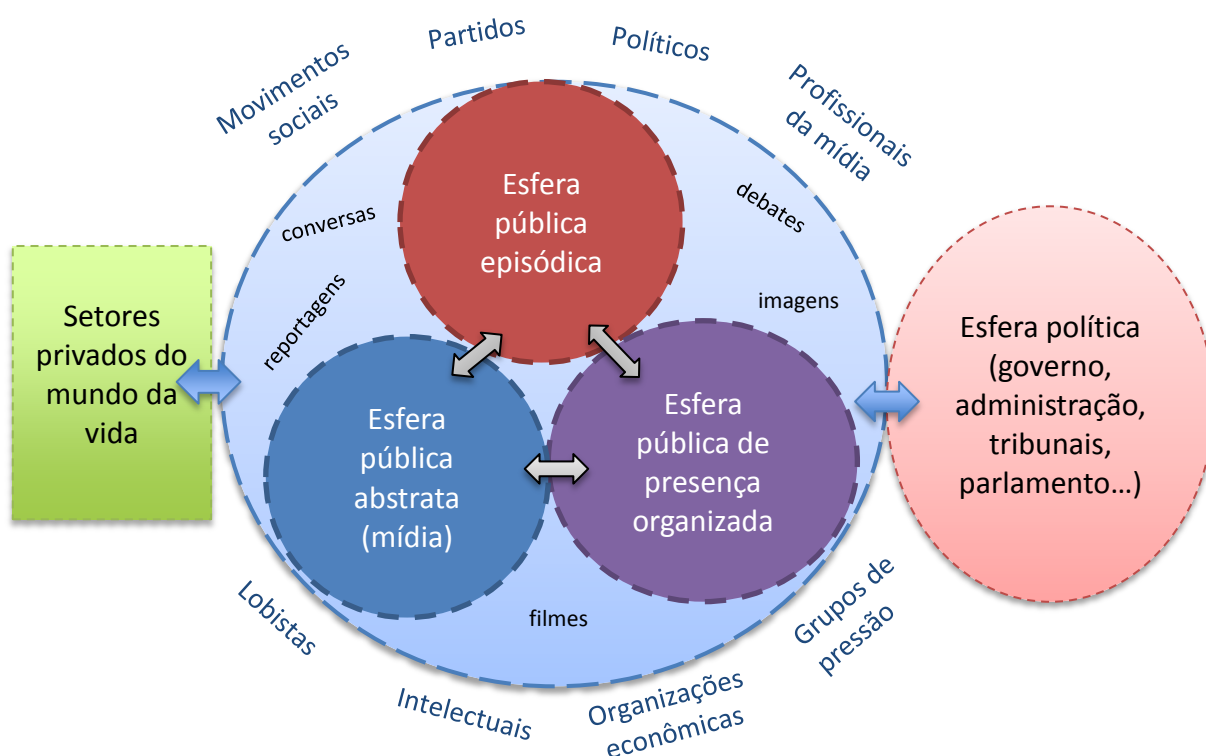
Conforme explicitado acima, a categoria da esfera pública foi primeiro apresentada por Habermas tendo por pano de fundo uma fase histórica específica da sociedade burguesa. Assim, a ascensão e posterior desintegração da “esfera pública burguesa”, retratada por Habermas, se dá no contexto da transformação dos espaços de discussão racional da vida política burguesa do século XVII para uma sociedade de cultura de massa, grandes corporações, elites dominantes e de capitalismo monopolista. Habermas retrata, assim, o enfraquecimento das funções críticas da esfera pública liberal, que passa a ser cenário de conflitos violentos e concorrência de interesses privados.

Em sua obra mais madura, “*Direito e Democracia: entre facticidade e validade*”, a categoria de esfera pública é retomada por Habermas não como uma descrição histórica de uma estrutura realmente existente, mas como categoria analítica. De fato, Habermas é um dos pensadores que mais profundamente pensou acerca da circulação do poder político em uma sociedade dominada pela influência dos meios de comunicação de massa e, nesse panorama, a noção de esfera pública se revela especialmente fértil.

Segundo textos mais recentes de Habermas, a esfera pública pode ser conceituada como uma *rede* adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; trata-se de uma “estrutura comunicacional do agir orientada pelo entendimento” (HABERMAS, 2003b:92) na qual se condensam as opiniões públicas, formando uma estrutura *intermediária* entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida.

Para Habermas (2006:415), o centro do sistema político consiste de instituições formais como os parlamentos, os tribunais, as agências da administração pública e o governo. Cada ramo do sistema político pode ser descrito como uma arena deliberativa especializada, e os seus produtos – decisões legislativas, programas políticos, decisões judiciais, medidas administrativas, entre outros – são resultado de diferentes tipos de processos institucionais de deliberação e negociação.

Já a esfera pública, que se encontra na periferia do sistema político, possui estrutura ramificada, formando esferas públicas mais ou menos especializadas por temas⁵⁷, diferenciando-se ainda quanto à sua complexidade e alcance em esfera pública episódica, esfera pública de presença organizada e *esfera pública abstrata*, produzida pela mídia. Essas esferas públicas especializadas, que compõem e integram a “esfera pública geral” são, para Habermas, porosas, dotadas de vasos comunicantes, sem fronteiras rígidas entre si.



Esfera pública: estrutura comunicacional do agir orientada pelo entendimento, que gera **opiniões públicas**

Figura 2 - Representação da esfera pública, conforme Habermas (2003b; 2006)⁵⁸
Fonte: Elaboração da autora

A esfera pública tem a função de identificar e interpretar os problemas sociais e, por meio de procedimentos deliberativos, fornecer uma pluralidade de opiniões públicas que, por sua vez, exercerão influência sobre a esfera política, conferindo

⁵⁷ Por exemplo, esferas públicas literárias, religiosas, artísticas, feministas, etc.

⁵⁸ A representação gráfica tem a finalidade de organizar a discussão subsequente, e não de esgotar as diferentes dimensões da esfera pública, que dialoga, também com conceitos como Espaço Político, Espaço Público, Espaço Comum e Espaço Privado. Para uma outra representação dos diferentes subespaços sociais que fazem interface com a esfera pública, v. SILVA (2006:41ss).

legitimidade às decisões ali tomadas. Dessa forma, espera-se que o processo de deliberação na esfera pública cumpra três funções (HABERMAS, 2006:416): (i) mobilizar e agregar questões relevantes, levantar informações necessárias e especificar interpretações possíveis; (ii) processar tais contribuições de forma discursiva, por meio de argumentos adequados; e (iii) gerar posições de “sim” ou “não” racionalmente motivadas.

Habermas dedica atenção ao papel dos meios de comunicação de massa na formação da esfera pública e, mais precisamente, à “imagem difusa da esfera pública veiculada pela sociologia da comunicação de massa”. Não restam dúvidas de que o modelo deliberativo e a noção de esfera pública devem ser discutidos à luz das características que os meios de comunicação de massa imprimem aos processo de deliberação, em particular (i) a ausência de interação face a face entre participantes presentes, engajados em uma prática compartilhada de tomada coletiva de decisão; e (ii) a falta de reciprocidade entre os papéis dos falantes e dos ouvintes na troca de argumentos e opiniões.

Para Habermas (2006:418), apesar da estrutura impessoal e assimétrica das comunicações de massa, seria possível, em condições favoráveis, que a esfera pública gerasse opiniões públicas consistentes, aptas a influenciarem e serem consideradas pelo sistema político, fruto do debate sobre questões relevantes, à luz da avaliação das informações necessárias e com base em contribuições apropriadas.

Desenvolvendo sua visão sobre o funcionamento da esfera pública, Habermas procura distinguir entre os “atores” que se apresentam nas arenas públicas, e os “espectadores” que se encontram nas galerias. Nesse contexto, afirma o autor, os profissionais da mídia produzem um discurso de elite, alimentados por atores que lutam por acesso e influência sobre a mídia, oriundos de três pontos de entrada: (i) os políticos e os partidos ingressam já a partir do centro do sistema político; (ii) lobistas e grupos de interesses especiais se originam a partir dos pontos privilegiados dos sistemas funcionais e grupos que eles representam; e (iii) defensores de causas, grupos de interesse público, igrejas, movimentos sociais e intelectuais são oriundos do ambiente da sociedade civil (Habermas, 2006:417).

Entre esses diferentes atores, há que se diferenciar entre aqueles que dispõem naturalmente do poder de organização, de fontes e de potenciais de

ameaça e os atores que surgem do público, sem grande poder organizacional. No primeiro grupo, estariam tipicamente os partidos políticos estabelecidos e organizações econômicas, apoiados numa base própria para influenciar a esfera pública, que não necessitam de “protetores” para angariar os recursos financeiros, organizacionais e de conhecimento necessários para atuar na esfera pública. No segundo grupo estariam os movimentos sociais, que necessitam preliminarmente produzir sua própria identidade e definir sua legitimação, para então se engajarem na luta pelas suas políticas pragmáticas.

Um terceiro grupo a ser considerado é o dos próprios profissionais da mídia, responsável pela seleção e pelas estratégias de elaboração das informações a serem postas no ar, o que lhes permite intervir tanto na formação das opiniões públicas quanto na distribuição de interesses influentes. Do ponto de vista da legitimidade democrática, o poder da mídia não seria um problema, para Habermas, desde que os jornalistas operassem de forma independente tanto do sistema político quanto do sistema econômico (HABERMAS, 2006:419-420).

A crença de Habermas na possibilidade de realização de processos deliberativos na esfera pública (marcada pelo papel dos meios de comunicação de massa e pela distribuição desigual de possibilidades de comunicação de massa) se apoia em dois elementos: (i) na independência dos meios de comunicação face às elites políticas e econômicas; e (ii) na possibilidade de empoderamento dos cidadãos para tomarem parte nos processos de discurso público (HABERMAS, 2006:419-420):

“A construção comum da opinião pública certamente convida os atores a intervirem estrategicamente na esfera pública. Contudo, a distribuição desigual dos meios para tais intervenções não necessariamente distorce a formação de opiniões públicas. Intervenções estratégicas na esfera pública devem, sob pena de correr o risco de ineficiência, obedecer às regras do jogo. É uma vez que as regras estabelecidas constituam o jogo certo – um jogo que prometa a geração de opiniões públicas consideradas – então mesmo os atores poderosos somente contribuirão para a mobilização de questões, fatos e argumentos relevantes. Contudo, para que as regras do jogo certo possam existir, duas coisas devem antes ser conquistadas. Primeiro, um sistema de mídia autorregulador deve manter sua independência face aos seus ambientes, ao passo que conecta a comunicação política na esfera pública tanto com a sociedade civil quanto com o centro político. Segundo, uma sociedade civil inclusiva deve empoderar os cidadãos para participar e responder a um discurso público

que, por sua vez, não deve degenerar para uma forma de comunicação colonizadora”⁵⁹.

Apesar dessa possibilidade teórica, Habermas reconhece que há o risco de que a estrutura de poder da esfera pública, na prática, venha a distorcer a dinâmica das comunicações de massa; nesse sentido, salienta a importância de questionar até que ponto as tomadas de decisão do público são autônomas, fruto de um processo de convencimento, ou se são fruto de um processo camuflado de poder.

Sob essa ótica, a avaliação de Habermas acerca da esfera pública moderna é pessimista (2003b:106ss): enquanto na esfera pública burguesa por ele retratada a opinião pública era formada pelo debate e pelo consenso dos cidadãos, a esfera pública “moderna” se encontra, em sua visão, dominada pelas elites políticas, econômicas e midiáticas, de modo que a opinião pública, em geral, representa apenas o resultado do agir estratégico de grupos dominantes em busca de seus próprios interesses. O papel assumido pela mídia, nesse cenário, não é o de propiciar o discurso racional, mas de limitar o discurso público àqueles temas de interesse do sistema político ou das grandes corporações, apresentados para um público passivo que, no mais das vezes, se limita ao papel de espectador. Para além das patologias decorrentes da insuficiente ou incompleta diferenciação do sistema de mídia do sistema político e dos grupos de interesses especiais, Habermas chama ainda a atenção para os riscos de colonização da esfera pública por imperativos de mercado, evidenciada pela personalização das questões objetivas, pela mistura entre informação e entretenimento, pela elaboração episódica e pela fragmentação de contextos, conduzindo à despolitização profunda da comunicação pública.

Não obstante a dificuldade empírica de verificar como e até que ponto os meios de comunicação de massa afetam os fluxos de comunicação da esfera

⁵⁹ Tradução livre de: “The common construct of public opinion certainly invites actors to intervene strategically in the public sphere. However, the unequal distribution of the means for such interventions does not necessarily distort the formation of considered public opinions. Strategic interventions in the public sphere must, unless they run the risk of inefficiency, play by the rules of the game. And once the established rules constitute the right game—one that promises the generation of considered public opinions—then even the powerful actors will only contribute to the mobilization of relevant issues, facts, and arguments. However, for the rules of the right game to exist, two things must first be achieved: First, a self-regulating media system must maintain its independence *vis-a-vis* its environments while linking political communication in the public sphere with both civil society and the political center; second, an inclusive civil society must empower citizens to participate in and respond to a public discourse that, in turn, must not degenerate into a colonizing mode of communication”.

pública, Habermas dá ênfase às reações “normativas” ao fenômeno do poder da mídia, apoiando-se em autores vinculados à economia política da comunicação para sugerir as tarefas que *deveriam* ser preenchidas pela mídia. Em síntese, segundo ele,

“...os meios de massa devem situar-se como mandatários de um público esclarecido, capaz de aprender e de criticar; devem preservar sua independência frente a atores políticos e sociais, imitando nisso a justiça; devem aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões do público, obrigando o processo político a se legitimar à luz desses temas. Por este caminho se neutraliza o poder da mídia e se impede que o poder administrativo ou social seja transformado em influência político-publicitária” (2003b:112).

Essas diretrizes, para Habermas, apontam para a possibilidade de que os atores sociais e políticos “utilizem” a esfera pública, na medida em que possam oferecer contribuições convincentes para os problemas percebidos pelo público ou inseridos na agenda pública por seu consentimento.

Habermas afirma que, em geral, os fluxos de comunicação na esfera pública assumem uma dinâmica centrífuga (do centro para a periferia), visto que os temas que são colocados na ordem do dia e pautados pela mídia normalmente se originam dos dirigentes políticos, dos detentores do poder ou dos poderosos e bem-organizados produtores de informações para os meios de comunicação de massa. Para ele, existe, porém, a possibilidade de que forças que se encontram fora do sistema político – os atores da sociedade civil – assumam um papel ativo na mobilização da esfera pública, gerando pressão da opinião pública e invertendo, assim, a direção convencional do fluxo de comunicação na esfera pública e no sistema político.

Para Habermas, a “periferia” tem sensibilidade maior para novos problemas, o que permite a ela captá-los e identificá-los antes dos centros políticos de poder. Para levar tais temas ao “centro”, a sociedade civil deve, no entanto, fazer com que passem pela abordagem controversa da mídia, requisito inevitável para que atinjam o grande público e passem a constar da “agenda pública”.

Embora Habermas não avance no sentido de oferecer sugestões concretas sobre como promover a inversão do fluxo de comunicação na esfera pública da periferia em direção ao centro, os aportes teóricos por ele trazidos, relativos ao papel da mídia e dos diferentes atores que nela se engajam, aplicam-se com

perfeição à discussão sobre a introdução de mecanismos de pluralismo interno na programação televisiva, na medida em que viabilizam a assunção, por atores não vinculados aos proprietários dos meios de comunicação, de um papel relevante e permitem a introdução, no sistema político, de conflitos existentes na periferia.

A discussão sobre pluralismo interno na radiodifusão se relaciona, adicionalmente, com duas vertentes do Estado democrático de direito descritas por Habermas: (i) a defesa de uma “situação de fala” inclusiva, livre de coerção, aberta e simétrica, que permita a realização de processos democráticos de formação da vontade pública; e (ii) o reconhecimento e defesa de uma sociedade cultural e socialmente diversa, unida pelo reconhecimento de direitos fundamentais que contêm um teor universalista de significado, por mais que se vejam polemizados a partir de horizontes de interpretação diversos⁶⁰.

4.4 DIREITOS DE ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

A retomada da discussão habermasiana sobre a relação constitutiva entre o direito e a democracia traz, como importante consequência para este trabalho, a constatação do papel central do direito na *institucionalização* das condições que permitam a livre comunicação e participação no procedimento democrático. Tal institucionalização se dá por meio do estabelecimento de *direitos fundamentais* viabilizadores da autodeterminação dos cidadãos, seja nas esferas formais (parlamentares) de deliberação, seja nas diferentes esferas públicas (episódicas, de presença organizada ou abstratas) que fazem a mediação entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida.

Assim, destacam-se direitos tradicionais, como a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de associação, a liberdade de imprensa, rádio e televisão, o direito de voto, a proteção da privacidade e dos direitos associados à personalidade, entre outros, que, em seu conjunto, buscam assegurar aos cidadãos a possibilidade de livremente interagir uns com os outros, pautando e participando

⁶⁰ Ou, nas palavras de Habermas, um universalismo dotado de uma marcada sensibilidade para as diferenças.

das controvérsias públicas com vistas à formação democrática da opinião e da vontade.

Cohen e Arato (1992:403-404), analisando a teoria habermasiana da ética do discurso e da sociedade civil, chamam a atenção para dois tipos de direitos cruciais para a teoria discursiva: aqueles vinculados à *personalidade* e àqueles vinculados à *interação comunicativa*. Apesar de defenderem que os dois tipos de direitos constituem, conjuntamente, os pilares da legitimidade democrática, os autores chamam atenção para a “primazia sociológica” dos direitos associados à comunicação:

“... os dois conjuntos de direitos mais fundamentais para a existência institucional de uma sociedade civil plenamente desenvolvida são aqueles que asseguram a *integridade, autonomia e personalidade* da pessoa, e aqueles que se relacionam à *livre comunicação*. Contudo, todos os direitos, inclusive aqueles que asseguram a autonomia moral, requerem validação discursiva. Sob esse ponto de vista, pode parecer que os *direitos de comunicação* são os mais fundamentais, visto que são *constitutivos do próprio discurso e portanto da instituição-chave da moderna sociedade civil: a esfera pública. (...)*”. [grifou-se]

Com efeito, argumentam Cohen e Arato (1998:400), os direitos associados à comunicação, tais como os direitos de expressão, reunião e associação, entre outros, possuem o papel de realizar a mediação entre a autonomia⁶¹ e a legitimidade democrática. Nesse sentido, tais direitos resultam diretamente dos princípios da reciprocidade simétrica subjacentes à ética do discurso. São, em outras palavras, constitutivos do discurso, representando pré-condições para qualquer tipo de consenso que se pretenda legítimo. Nessa medida, os direitos associados à comunicação são responsáveis por *institucionalizar* os espaços públicos nos quais a legitimidade democrática pode ser gerada.

Apesar do caráter central dos direitos associados à comunicação para a legitimação democrática, importa reconhecer que um dos importantes aportes trazidos pela economia política da comunicação, conforme tratado anteriormente, é a constatação de que as estruturas comunicacionais das esferas públicas – neste caso, das esferas públicas midiáticas – estão sujeitas a deformações, entre outros

⁶¹ A noção de “autonomia”, para Cohen e Arato (1998:398), repousa sobre dois elementos: (i) o princípio da autodeterminação e da escolha individual; e (ii) a habilidade para construir, revisar e perseguir seu plano de vida.

motivos em função da centralização dos meios de comunicação e da pressão seletiva quanto ao conteúdo que é veiculado.

Nesse contexto, dificilmente os meios de comunicação social são capazes de desempenhar os papéis que a teoria lhes atribui, tais como (i) constituir um fórum para discussão de ideias conflitantes; (ii) fornecer informações à população necessárias ao exercício dos deveres da cidadania; (iii) dar voz à opinião pública, permitindo que os governantes eleitos tenham conhecimento da vontade do povo; (iv) permitir a expressão de pontos de vista minoritários; e (v) aumentar a visibilidade do poder, permitindo o exercício do controle social (GRABER, 1986:257-275). Pelo contrário: a concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa faz com que a informação absorvida pelo público seja proveniente de um número reduzido de fontes, de modo que a escolha das notícias a serem transmitidas dificilmente corresponde à diversidade de uma sociedade plural e complexa. Ademais, a relação próxima entre meios de comunicação de massa, governantes, políticos e grupos de interesse pode comprometer a sua isenção na transmissão de informações que permitam ao eleitorado formar suas opiniões políticas.

Essas considerações, por si só, são suficientes para fundamentar a necessidade de estabelecimento de salvaguardas específicas destinados a proteger o *conteúdo* da comunicação, o *processo* de comunicação e a *distribuição equilibrada* dos recursos de comunicação (FISCHER, 1984:16). A esse conjunto extremamente amplo de salvaguardas, sem grande rigor conceitual, tem sido dado o nome de “*direito à comunicação*”.

A discussão sobre direito à comunicação é, em geral, reconduzida ao pensamento de Jean D’Arcy, que já em 1969 afirmava que os direitos associados à comunicação então existentes – tais como aqueles delineados no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos⁶² (1948) e no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁶³ (1966) – não seriam suficientes para

⁶² “Art. XIX. Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”

⁶³ “Art. 19 - 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá o 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, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. 3. O exercício de direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser

fazer frente ao rápido e amplo desenvolvimento das tecnologias da comunicação e de seus efeitos sobre o público (DAKROURY, 2009:28-30). As ideias de D'Arcy no sentido de que o fluxo equilibrado e igualitário de comunicação deveria ser praticado tanto em níveis nacionais quanto internacionalmente repercutiram no âmbito da Unesco e, em especial, no âmbito da Comissão MacBride, constituída pela Unesco na segunda metade da década de 1970 para empreender uma “revisão de todos os problemas de comunicação na sociedade contemporânea, tendo como cenário o progresso tecnológico e desenvolvimentos recentes nas relações internacionais, com a devida consideração de sua complexidade e magnitude” (UNESCO, 1980).

Os debates ocorridos na década de 1970 no âmbito da Unesco, tendo como pano de fundo os dois campos ideológicos que se opuseram durante a Guerra Fria, foram fortemente impulsionados pelos chamados “países não alinhados”. A profunda controvérsia que se instalou levaram os EUA e a Inglaterra a se retirar provisoriamente da Unesco. O Relatório MacBride, produzido em 1980, girava em torno das ideias de democratização do fluxo de informações, de respeito pelas identidades culturais dos países “de terceiro mundo”, de controle dos monopólios exercidos pelas grandes corporações transnacionais e do papel central da mídia no processo de desenvolvimento. Tendo como eixo central a necessidade de maior regulação da mídia, o relatório MacBride expediu algumas recomendações, entre as quais diversas ligadas diretamente à temática da democratização da comunicação.

A concepção de que seria conveniente assegurar o reconhecimento formal de um direito à comunicação tem suas origens no próprio relatório MacBride, que sugere que caberia à comunidade internacional avaliar o valor que tem tal concepção e decidir se deve ou não reconhecer a existência de um novo direito, a ser acrescido àqueles já existentes. Nos termos de relatório,

“[a]s necessidades de comunicação em uma sociedade democrática devem ser atingidas por meio da extensão de direitos específicos, tais como o direito de ser informado, o direito de informar, o direito à privacidade, o direito a participar na comunicação pública, todos eles elementos de um novo conceito, o direito de comunicar” (UNESCO, 1980)⁶⁴.

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”.

⁶⁴ Tradução livre de: “Communication needs in a democratic society should be met by the extension of specific rights such as the right to be informed, the right to inform, the right to privacy, the right to participate in public communication, all elements of a new concept, the right to communicate”. (UNESCO, 1980:265).

A noção de um direito humano à comunicação repercutiu de diferentes formas pelos diversos atores envolvidos no debate. Hamelink (2003) foi um dos pensadores que se posicionaram explicitamente no sentido de defender a codificação do direito à comunicação em documentos legais internacionais, como forma de endereçar a comunicação como processo interativo e tornar mais efetivos os mecanismos de implementação de direitos humanos no campo da comunicação. Outros entenderam que não necessariamente a expressão (ou sua variante, “direitos da comunicação”) deveria ser compreendida em sua acepção jurídico-legalista, sendo igualmente importante o seu uso como “palavra de ordem” destinada a promover a mobilização em torno do cumprimento e da ampliação de direitos já existentes nos ordenamentos jurídicos nacionais (CRIS, 2005).

De fato, como ressaltado em trabalhos anteriores (WIMMER, 2008), existem ainda profundas divergências no que tange à delimitação do conceito do direito à comunicação, à terminologia a ser adotada, à sua abrangência e à sua distinção em relação a direitos correlatos, como a liberdade de expressão e o direito à informação. Assim, o conceito tem sido objeto de alargamento ou de redução mais ou menos casuístas. Existe, contudo, certo consenso de que o direito à comunicação seria um direito “de mão dupla”, o qual, transcendendo os tradicionais direito de informação, liberdades de expressão e de imprensa, permitiria aos cidadãos interagir, participar e decidir com liberdade sobre as informações que desejam acessar e as opiniões que desejam emitir, em um processo bidirecional de comunicação⁶⁵.

⁶⁵ No Brasil, sustentando a necessidade de se superar o conceito liberal de liberdade de expressão para reconhecer um verdadeiro direito à comunicação, já se posicionava Amorim em 1986: “A mudança está em que a palavra direito implica em obrigação de a sociedade, através do Estado, oferecer as condições para que este direito seja atendido. O conceito de liberdade de expressão não tem como pressuposto esta obrigação, na medida em que permite ao Estado se situar uma posição passiva, deixando a tarefa de realizar a comunicação democrática entregue ao livre jogo das forças sociais. (...) Como a comunicação se tornou nas sociedades modernas um empreendimento que exige investimentos vultosos, no vazio da ação estatal permitido pelo conceito de liberdade de expressão, se instaura a relação desigual de forças prevaletentes no campo econômico, comprometendo a existência de uma comunicação democrática. Daí porque se torna imperativo substituir o conceito de liberdade de expressão pelo de direito à comunicação (...)” (AMORIM, 1986, p. 11).

Sem adentrar, por ora, na polêmica acerca da necessidade ou não de positivação de um direito para reconhecimento de sua natureza fundamental⁶⁶, pode-se, neste momento, considerar a ideia de um direito humano à comunicação como um “trabalho em andamento”, e não como uma discussão encerrada ou um conceito pronto para ser operacionalizado. Nessa linha, Birdsall, McIver e Rasmussen (s/d) identificam pelo menos três campos complementares merecedores de atenção: (i) uma pauta de pesquisa; (ii) uma pauta de militância; e (iii) uma pauta de políticas públicas.

A institucionalização de mecanismos de acesso aos meios de comunicação, objeto deste estudo, pode ser compreendida como **uma das vertentes do direito à comunicação**. Com efeito, com amparo na abordagem habermasiana acerca da relação constitutiva entre a deliberação política e os direitos fundamentais, e considerando as características dos meios de comunicação de massa na sociedade contemporânea, **é possível argumentar que as exigências normativas de um Estado democrático de direito instam ao reconhecimento de um direito de acesso aos meios, direito esse que pode ser compreendido no âmbito de um mais amplo direito humano à comunicação**.

É bem verdade que as limitações concretas ao reconhecimento de um tal direito devem ser observadas e endereçadas. Um argumento comum contra o reconhecimento de um direito de acesso aos meios é de que, dadas as limitações tecnológicas, seria inviável supor que cada indivíduo pudesse pleitear, a qualquer tempo, o direito individual de acesso aos meios de comunicação de massa. Ainda assim, reconhecendo-se a reserva do possível, acredita-se ser possível construir

⁶⁶ Como exposto em trabalhos anteriores (WIMMER, 2008), do ponto de vista do direito constitucional, é possível argumentar que uma vez que “norma” não equivale a “texto legal”, os direitos fundamentais não se limitam àqueles taxativamente enunciados na Constituição (os direitos formalmente constitucionais), mas incluem aqueles direitos que embora não positivados, resultam da interpretação constitucional sistemática, das regras de Direito Internacional, da concepção de Constituição dominante, da “memória constitucional” ou do sentimento jurídico coletivo. Em síntese, à ideia de Constituição em sentido formal deve ser acrescentado o conceito de Constituição em sentido material, consagrada de direitos que, em função de sua essencialidade para a implementação da dignidade humana – princípio que dá unidade de sentido aos direitos fundamentais –, devem ser reconhecidos por qualquer Constituição legítima. Como leciona Jorge Miranda, “admitir que direitos fundamentais fossem em cada ordenamento aqueles direitos que a sua Constituição, expressão de certo e determinado regime político, como tais definisse seria o mesmo que admitir a não consagração, a consagração insuficiente ou a violação reiterada de direitos como o direito à vida, à liberdade de crenças ou a participação na vida pública só porque de menor importância ou desprezíveis para um qualquer regime político; e a experiência, sobretudo na Europa nos anos 30 e 40 deste século, aí estaria a mostrar os perigos advenientes dessa maneira de ver as coisas” (MIRANDA, 1988:9).

mecanismos para o exercício desse direito, por meio, por exemplo, da indicação de que, em situações ordinárias, ele seja fruído por grupos sociais representativos; e que em situações extraordinárias (por exemplo, de ataques pessoais por meio da imprensa), ele seja exercido diretamente pelo indivíduo ou grupo afetado.

Verifica-se, na verdade, que diversos países já avançaram no estabelecimento de direitos de acesso aos meios para partidos políticos, grupos sociais ou terceiros independentes – mediante formas e intensidades diferentes, com maior ou menor grau de sucesso – e, de forma correspondente, no estabelecimento de deveres ou limitações às empresas de comunicação de massa em geral e de radiodifusão em particular. É objetivo da parte empírica deste estudo avaliar de que maneiras direitos de acesso têm sido estabelecidos e concretizados em diferentes países.

Nesta tese, defende-se, portanto, a caracterização dos ***mecanismos de acesso aos meios de comunicação*** como ***direitos*** (“direito de acesso” ou, de modo mais amplo, “direito à comunicação”), cuja base substancial é, de um lado, ***a defesa de processos democráticos de formação da vontade pública***, e, de outro, ***o reconhecimento e defesa de uma sociedade cultural e socialmente diversa, unida pelo reconhecimento de direitos fundamentais***, reconhecidos como elementos constitutivos do ***Estado democrático de direito***.

4.5 IMPLICAÇÕES DAS DIFERENTES TEORIAS PARA AS POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO

As diferentes teorias sobre democracia, antes detalhadas, revelam algumas divergências centrais, mas também muitos pontos de aproximação. Na verdade, observa-se que somente nas versões mais extremadas de cada linha teórica são identificáveis grandes oposições com relação a outras linhas de pensamento; a maior parte das correntes tem buscado reconhecer e acomodar as críticas levantadas por concepções políticas alternativas, adaptando as posições mais radicais e endereçando os problemas suscitados.

Assim é que se observa que o pensamento liberal mais recente, sem abandonar a defesa de direitos fundamentais do indivíduo, busca incorporar

preocupações com a comunidade e com os procedimentos de deliberação; o republicanismo, mantendo o compromisso com a universalidade e com a participação política, se afasta da visão de liberdade somente como conceito positivo e passa a acolher a noção de liberdade como ausência de dominação; e a teoria crítica, em sua roupagem habermasiana, sem perder de vista o papel dos aspectos econômicos, mas aproxima-se tanto do republicanismo, em sua ênfase sobre a natureza discursiva e negocial do Direito contemporâneo, quanto do liberalismo, ao reconhecer o papel estruturante dos direitos fundamentais.

Apesar das aproximações entre linhas de pensamento que se verificam no campo teórico, deve-se reconhecer que, ainda assim, muitas ideias e valores aparentemente consensuais, almejados por distintas correntes políticas, ocultam ambiguidades conceituais e uma grande diversidade de premissas teóricas. Embora diferentes vertentes da teoria democrática se apropriem de valores como a livre escolha, procedimentos deliberativos, direitos fundamentais e liberdade de expressão, o fazem em contextos e com alcances bastante distintos.

O reconhecimento dessas diferenças é relevante, sobretudo, no momento da transição do discurso teórico para as medidas práticas para o atingimento dos fins sob discussão, pois é justamente no momento de definição das concretas medidas jurídicas e de políticas públicas que as divergências transparecem com maior clareza.

Assim é que, por exemplo, embora liberais, republicanos e pensadores da teoria crítica atribuam papel central à liberdade de expressão, tendem a divergir de forma extremada na discussão sobre como melhor promover esse valor. Sob uma perspectiva liberal, assentada sobre a ideia de um “livre mercado de ideias”, em que os limites e critérios são estabelecidos pela competição e pela escolha do consumidor, a tendência é que a melhor forma de promover a liberdade de expressão seja considerada a ausência de interferência estatal. Sob a perspectiva republicana, em que a necessidade de pluralismo de visões políticas e perspectivas sociais é categorizada como parte do processo público e democrático de deliberação, a tendência é de considerar necessárias ações regulatórias mais incisivas do Estado sobre os meios de comunicações, à luz da consideração de que a principal ameaça à liberdade de expressão decorre não da ação governamental, mas de sua inação, o que permite que o processo político seja excessivamente

influenciado por disparidades entre atores privados (SUNSTEIN, 1988:1577-1578). Na visão da teoria crítica, a maior ameaça à liberdade de expressão decorre da excessiva concentração de recursos nas mãos de poucos.

Leuven e outros (2009:6) tratam do tema especificamente sob a ótica das diferentes abordagens regulatórias relativas à promoção da diversidade midiática, identificando dois enfoques contrapostos. De um lado, identificam a “*abordagem da competição ou do mercado*”, que, adotando a teoria econômica clássica de mercado, equipara diversidade com liberdade de escolha e sustenta que a diversidade pode melhor ser atingida quando as pessoas podem livremente ingressar no “mercado de ideias” sem qualquer restrição governamental. Segundo essa linha, a regulação econômica seria admissível unicamente para prevenir falhas de mercado. De outro lado, os autores identificam a “*abordagem intervencionista ou de regulação pública*”, envolvendo uma política midiática ativa. A segunda abordagem importaria em uma concepção mais substantiva e menos formal da diversidade, salientando a importância de existência de várias visões políticas e valores culturais, que podem requerer intervenção estatal, mas que também podem ser atingidos por meio de uma gama de abordagens regulatórias complementares, incluindo correção e autorregulação.

A constatação de que um mesmo ideal – liberdade de expressão, diversidade ou pluralismo – pode justificar tanto abordagens *laissez faire* quanto a intervenção estatal incisiva deixa claro que tais valores não podem ser entendidos como fins em si mesmo, mas devem necessariamente ser inseridos em um quadro teórico de referência dentro do qual possam ser compreendidos (Karpinnen, 2007:14-15).

Em seção anterior deste trabalho discorreu-se sobre as diferentes formas de estímulo ao pluralismo na comunicação de massa, distinguindo-se, para fins de análise, entre duas modalidades básicas: (i) o *pluralismo externo*, voltado para a concorrência entre diferentes agentes e estruturas de comunicação, usado para se referir à situação em que o ambiente midiático é estruturado de modo a assegurar que haja diferentes tipos de estruturas midiáticas (como, por exemplo, a radiodifusão pública e a radiodifusão privada) e/ou uma multiplicidade de proprietários dos meios de comunicação; e (ii) o *pluralismo interno*, voltado para o conteúdo transmitido, usado para se referir à situação em que o ambiente midiático viabiliza que uma

diversidade de opiniões seja transmitida e/ou em que haja uma ampla gama de programação televisiva.

Traçar relações diretas entre correntes de pensamento político e mecanismos preferenciais de estímulo ao pluralismo é excessivamente simplista e desconsideraria a heterogeneidade de posições existentes dentro de cada linha de pensamento. Contudo, à luz da exposição precedente, é razoável supor que concepções políticas que privilegiam uma noção mais formal da liberdade de expressão e da participação política tendem a apoiar medidas menos incisivas de regulação do setor das comunicações, atribuindo maior confiança ao mercado e à competição entre agentes privados, tendendo, assim à defesa do pluralismo externo. De outro lado, concepções políticas associadas a visões mais substantivas da liberdade de expressão e da participação política tendem a rechaçar a ideia de que o simples aumento na quantidade de agentes ou canais seria suficiente para atender às exigências democráticas de pluralismo midiático ou que a multiplicidade de vozes seria capaz, por si só, de assegurar que os melhores argumentos prevaleçam frente à opinião pública. Nesse sentido, tais concepções políticas – associadas, em geral, ao pensamento republicano e à teoria crítica – tendem a defender a necessidade de mecanismos de ação estatal capazes de zelar não apenas pela competição entre diversos agentes, mas também pela representatividade do conteúdo veiculado.

Nessa linha, vale notar que não parece ser viável demonstrar, mediante relação de causalidade direta e imediata, que maior pluralismo externo gera maior pluralismo interno – vale dizer, embora, em tese, seja *possível* que um maior número de tipos, agentes e meios de comunicação (pluralismo externo) conduza a maior grau de diferenciação de conteúdo (pluralismo interno), essa não é uma condição necessária e suficiente para que isso ocorra (FEINTUCK E VARNEY, 2006:60). Um grande número de canais de televisão, por exemplo, não é garantia contra a homogeneidade de conteúdo que pode resultar da disputa pela audiência de um mesmo público.

Deve-se mais uma vez ressaltar a importante contribuição do pensamento de Habermas para a discussão colocada, que, constatando as dificuldades associadas ao estabelecimento de processos deliberativos presenciais em democracias de massa, se propõe a investigar as condições de possibilidade de deliberação pública em sociedades complexas mediadas pelos meios de comunicação. Mais

precisamente, é necessário reconhecer que a comunicação mediada pelos meios de comunicação de massa acarreta importantes desafios para a democracia deliberativa, entre os quais podem ser mencionados (i) a fragmentação, decorrente da existência de múltiplos meios de comunicação; (ii) a desigualdade, que resulta do fato de os meios de comunicação de massa serem, em geral, unidirecionais; (iii) o estímulo à passividade do cidadão, que se coloca na posição de simples receptor de informações; e (iv) a dificuldade de regulação da mídia, em geral controlada por empresas privadas voltadas para o lucro (GIRARD, 2009:5).

De fato, o processo deliberativo em uma sociedade marcada pela influência dos meios de comunicação de massa deve, necessariamente, ser qualitativamente diferente daquela que ocorria na esfera pública burguesa do século XVIII tal como retratada por Habermas. Nesse sentido, salta aos olhos a importância de avaliação de mecanismos jurídico-institucionais de endereçamento dos desafios colocados pelos meios de comunicação de massa aos processos deliberativos de discussão e tomada de decisão.

4.6 SISTEMAS MIDIÁTICOS COMPARADOS: CATEGORIZAÇÕES E MODELOS

Conforme antes mencionado, um dos primeiros e mais importantes trabalhos de classificação de modelos midiáticos foi aquele empreendido por Siebert, Peterson e Schramm (1963), no livro “Quatro teorias sobre a imprensa”. Na obra, os autores procuraram, de forma ambiciosa, apresentar concepções diferenciadas sobre o que a imprensa deveria ser e fazer, identificando, para tanto, quatro modelos distintos: (i) o modelo libertário; (ii) o modelo da responsabilidade social; (iii) o modelo autoritário; e (iv) o modelo comunista soviético.

Desenvolvida em plena guerra fria, a pesquisa carrega marcas nítidas da dicotomia então existente entre os modelos estadunidense e soviético. De fato, os autores afirmaram haver, na verdade, apenas duas teorias da imprensa – a teoria *autoritária* e a teoria *libertária* – das quais poderiam derivar pelo menos duas outras teorias: a teoria *comunista soviética* e a teoria da *responsabilidade social*. Subjacente à pesquisa está a concepção de que a real diferença entre os sistemas

de imprensa é uma “questão de filosofia”. Não obstante as críticas direcionadas à classificação apresentada⁶⁷, trata-se de obra de influência marcante e duradoura.

O modelo *autoritário* da imprensa é descrito, pelos autores, como o mais antigo, fruto do período final do renascimento, durante o qual se acreditava que a imprensa deveria servir para transmitir ao público apenas aquelas informações consideradas oportunas pelos governantes. Entre os pressupostos da teoria autoritária está a ideia de que o homem somente pode alcançar seu inteiro potencial como membro de uma sociedade, e que o Estado, como expressão mais elevada da organização da coletividade, deveria sempre prevalecer sobre o indivíduo. O modelo de uma imprensa a serviço do Estado excluía, por óbvio, uma das funções hoje a ela tradicionalmente atribuídas, qual seja aquela de exercer controle sobre o governo.

O modelo *libertário*, para Siebert, Peterson e Schramm, surgiu no século XIX como reação ao autoritarismo, conferindo ao homem racionalidade e independência com relação ao Estado e, conseqüentemente, outorgando à imprensa o papel de “parceiro na busca pela verdade”. Ganhou força a ideia da imprensa como um livre mercado de ideias e de informação, ideia essa que foi, inclusive, incorporada ao *Bill of Rights* norte-americano.

O modelo da *responsabilidade social*, qualificado pelos autores como um “novo modelo libertário”, surgiu no século passado, como forma de endereçar a crescente concentração da mídia. Passou-se a sustentar a necessidade de que a mídia fosse socialmente responsável, zelando pela apresentação imparcial de todos os aspectos envolvidos, de modo que o público tivesse acesso a informações amplas que lhe permitissem tomar decisões informadas.

Por fim, o modelo *comunista soviético* é retratado como um dramático desenvolvimento do autoritarismo, necessário para assegurar a supremacia política de um partido que, segundo os autores, representaria menos de 10% da população russa.

Entre as diversas críticas dirigidas a essa forma de categorizar a imprensa, destaca-se a assertiva de que Siebert, Peterson e Schramm não teriam, de fato,

⁶⁷ Hallin e Mancini (2008:9) chegam ao ponto de afirmar que a obra transitou “como um zumbi de um filme de terror” pelo horizonte dos estudos dos meios de comunicação, durante décadas após a sua morte natural. Para esses autores, teria chegado o momento de dar-lhe um enterro digno e avançar no desenvolvimento de modelos mais sofisticados, baseados em uma real análise comparativa.

realizado uma análise comparativa, prendendo-se, antes, apenas às filosofias ou ideologias utilizadas para “legitimar” os modelos apresentados (Hallin e Mancini, 2008:9). Outra importante crítica refere-se ao fato de que muito embora o livro se apresente como uma categorização neutra, ele foi elaborado em pleno contexto de Guerra Fria, carregando, portanto, de forma velada, a agenda política norte-americana no que se refere à expansão do modelo da imprensa privada e comercial. Para Nerone (1995:8), por exemplo, os quatro modelos são apresentados, em realidade, a partir da perspectiva do modelo libertário.

Embora a caracterização empreendida em “Quatro teorias sobre a imprensa” possua sobrevida duvidosa após o final da guerra fria, a dificuldade em substituir a esquematização apresentada por modelos realistas talvez explique a sua longevidade.

Outra tentativa foi realizada por Blumler e Gurevitch em texto de 1975 (BLUMLER e GUREVITCH, 1995). Os autores não buscaram estabelecer modelos padronizados de sistemas midiáticos e nem se aventuraram por uma análise empírica, mas, reconhecendo a essencialidade das comparações transnacionais para a compreensão dos diferentes vínculos formados entre instituições de mídia e instituições políticas, propuseram quatro dimensões relevantes para a análise comparativa das estruturas de comunicação política: *(i)* o grau de controle estatal sobre as organizações de comunicação de massa; *(ii)* o grau de integração entre a elite midiática e política; *(iii)* o grau de engajamento da mídia; e *(iv)* a natureza da ideologia legitimadora das instituições de mídia. A filosofia básica por detrás da concepção dessas dimensões é de que os sistemas de mídia podem ser classificados conforme seu maior ou menor grau de subordinação ou autonomia com relação aos sistemas políticos; que tais diferenças estruturais ensejam diferentes formas de processar e apresentar ideias políticas, temas e questões ao público; e que isso gerará consequências diferenciadas com relação aos vínculos entre cidadãos individuais e seus respectivos sistemas políticos.

Proposta mais recente foi apresentada por Hallin e Mancini (2008), que, rechaçando o enfoque universalista pretendido por Siebert, Peterson e Schramm, buscaram apresentar modelos referentes somente às democracias desenvolvidas da Europa ocidental e da América do Norte, com base em uma análise empírica. Assim como Blumler e Gurevitch, Hallin e Mancini elegeram quatro dimensões de

comparação: (i) o desenvolvimento dos mercados dos meios de comunicação; (ii) o paralelismo político, ou seja, o grau e a natureza dos vínculos entre os meios de comunicação e os partidos políticos (ou, de forma mais geral, até que ponto o sistema de meios de comunicação reflete as principais divisões políticas da sociedade); (iii) o desenvolvimento do caráter profissional dos jornalistas; e (iv) o grau e a natureza da intervenção estatal no sistema dos meios de comunicação. Utilizando tais referências, os autores identificam três modelos distintos de sistemas de meios de comunicação: (i) o modelo *liberal ou do Atlântico Norte*; (ii) o modelo *democrático corporativo ou do norte e centro da Europa*; e (iii) o modelo *pluralista polarizado ou mediterrâneo*.

O *modelo liberal ou do Atlântico Norte* é caracterizado pelos autores como típico daqueles países que possuem longa tradição de democracia, ampla liberdade de imprensa e forte individualismo. Em geral, é adotado um sistema eleitoral majoritário. Os meios de comunicação de massa são governados por interesses comerciais e não possuem fortes vínculos com partidos políticos e com o governo. Há um grau elevado de profissionalismo dos jornalistas. Exemplos de países identificados com esse modelo são o Reino Unido, os Estados Unidos da América, o Canadá e a Irlanda.

O *modelo democrático corporativo ou da Europa do Norte* é caracterizado por países com longas tradições democráticas e por Estados fortes, amparados por bem estruturados sistemas jurídicos. Há forte presença do serviço público não comercial de radiodifusão e elevado grau de autonomia para os radiodifusores. O jornalismo, em geral, é profissional e autorregulado, com padrões éticos comuns para rádio, televisão e jornais. Alguns países identificados com esse modelo são a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Áustria e a Alemanha.

Por fim, o *modelo pluralista polarizado ou mediterrâneo* é atribuído a países com democratização tardia, forte intervenção governamental na economia e uma imprensa elitista com tiragem relativamente baixa. As empresas de serviço público tendem a se alinhar aos governos nacionais e aos sistemas parlamentares, de modo que sua orientação se altera ao sabor das eleições. O jornalismo é pouco profissional e há fortes vínculos entre atores políticos e jornalistas. O sistema jurídico é frágil. Países incluídos neste modelo são Grécia, Portugal e Espanha.

Com todas as simplificações e generalizações inevitáveis em classificações dessa natureza, entende-se que as características lançam luz sobre importantes aspectos dos meios de comunicação e de seus respectivos contextos sociais e políticos. O próximo capítulo examinará as experiências de diferentes países na implantação de mecanismos de pluralismo interno de programação televisiva, buscando avaliar o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva. Conforme exposto anteriormente, buscar-se-á, assim, identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos que impulsionem a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa.

PARTE III – ESTUDOS DE CASO

5. ALEMANHA

5.1 CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

A relevância do modelo alemão de radiodifusão⁶⁸ para o estudo de mecanismos de pluralismo interno de programação decorre de uma série de características estruturais. De início, chamam a atenção a forte tradição de sistema público de radiodifusão, complementado por um sistema privado; o modelo federativo de exploração da radiodifusão; a influência de grupos sociais organizados sobre a gestão dos serviços de radiodifusão; a instituição de diferentes mecanismos de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa; e a intensa ascendência da jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a regulamentação da radiodifusão, ancorada em doutrina de direitos fundamentais.

Releva, para a compreensão do modelo alemão de radiodifusão, voltar as atenções para a evolução histórica de seu sistema político. Nesse sentido, deve-se notar que enquanto muitos países europeus foram marcados por sangrentas revoluções de inspiração liberal pelo fim do absolutismo, na Alemanha a política do despotismo esclarecido do século XVIII foi bastante benevolente com a burguesia e moderna no que concerne aos princípios jurídicos e administrativos. A Prússia do séc. XVIII foi caracterizada, por um lado, por um forte movimento de codificação de todas as leis, que se fortaleceu sob Frederico II, e, por outro, pelo esforço pelo controle judicial da Administração Pública, constituída por um aparelho administrativo de alta complexidade (WIMMER, 2008).

Enquanto países como a Inglaterra lutavam para assegurar a supremacia do Parlamento face à monarquia, combinada com o governo pelo direito e pelas leis, o pensamento alemão voltava-se para a construção de uma determinada forma legal de Estado apta a garantir liberdade e segurança, independentemente da estrutura política que esse Estado viesse a assumir. Assim, a monarquia constitucional que nesse período se desenvolveu na Alemanha surgiu não em oposição ao antigo Estado Absolutista, mas a partir de uma sua evolução, buscando conciliar, por um

⁶⁸ Esclareça-se, por oportuno, que o presente capítulo enfoca prioritariamente a evolução da radiodifusão na República Federal da Alemanha (Alemanha ocidental), não se debruçando, a não ser de forma incidental, sobre as realidades da chamada Alemanha oriental.

lado, as exigências de Estado de direito associado ao princípio democrático e, de outro, os resquícios de autoritarismo que ainda caracterizavam o sistema político da época e que provinham da persistência do princípio monárquico.

Segundo Fullbrook (1991:153 ss), a queda da monarquia e a instauração da República de Weimar, em 1918, não foram bem sucedidas em conciliar as tensões sociais que resultavam da dificuldade de incorporar ao sistema político as massas trabalhadoras de um país já em fase de industrialização, porém ainda dominado pelas elites pré-industriais. Abriu-se caminho, assim, para a ascensão do nacional-socialismo, ascendendo o líder do Reich como segundo legislador ao lado do parlamento. Mais tarde, Hitler passou a monopolizar todas as competências legislativas, fundando-se o regime autoritário do nazismo na ideologia da “comunidade do povo” como fonte primeira do direito e como elemento aglutinador da sociedade.

Após a experiência do nazismo, o pensamento pós-Segunda Guerra procurou renovar e desenvolver o conceito de Estado de direito apontando para um Estado de direito mais social do que liberal; e para um Estado de direito legitimado não apenas por parâmetros formais, mas ancorado também em parâmetros materiais. A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, provocou importantes mudanças normativas, políticas e sociais, consagrando concretos direitos e liberdades, subtraindo os direitos fundamentais da disposição dos poderes estatais (HESSE, 1998:231).

A Alemanha de hoje é categorizada por Hallin e Mancini como um modelo *democrático corporativo*. Conforme antes debatido, o termo “corporativismo” foi cunhado nos anos 1960 e 1970 para descrever fenômenos como:

“...a incorporação de grupos de interesse no *interior* do maquinário decisório do Estado moderno; pactos sociais para assegurar a paz trabalhista, incluindo sindicatos, gerentes e reguladores governamentais; políticas industriais desenvolvidas por diversos governos que envolviam a participação obrigatória de empresários e trabalhadores; e políticas públicas nas áreas de previdência, reforma do bem-estar, educação e mudanças sociais e econômicas mais gerais nas quais o Estado ou o governo especificam quais grupos devem ser incluídos e consultados tanto na formulação quanto na implementação da política”⁶⁹. [grifos no original] (WIARDA, 1997:3-4)

⁶⁹ Tradução livre de: “...the incorporation of interest groups *into* the decision-making machinery of the modern state; social pacts to guarantee labor peace, involving unions, management, and government regulators; industrial policies undertaken by various governments that involved obligatory participation by business and labor; and public policy in the areas of social security, welfare reform, education, and

Hallin e Mancini (2008:134ss) buscam aprofundar a análise acerca da influência da estrutura política dos modelos corporativistas sobre a estrutura midiática local. Os autores ressaltam que uma característica comum desses modelos é a existência de acordos e a distribuição do poder entre os principais interesses organizados da sociedade, assim como uma ampliação do Estado de Bem-Estar. Nesse sentido, os autores identificam três elementos comuns aos sistemas de mídia inseridos em tal estrutura política. Em primeiro lugar, constata-se um alto grau de paralelismo político, ou seja, uma forte tendência dos meios de comunicação a expressarem divisões partidárias e sociais, e uma forte imprensa de opinião. Em segundo, identificam um alto nível de profissionalização jornalística, evidenciado por amplos consensos quanto a normas de conduta profissional, conceitos de interesse público e autonomia com relação a outros poderes sociais. Em terceiro lugar, os autores verificaram, simultaneamente, uma forte tendência de impor limites ao poder estatal (por meio, por exemplo, da intensa liberdade de imprensa⁷⁰ e defesa da publicidade governamental), associada ao desenvolvimento de importantes políticas de bem-estar e outras formas de intervenção estatal na economia.

Hallin e Mancini associam tais características a fatores históricos, tais como o cedo desenvolvimento da alfabetização de massas, resultado, em grande parte, da Reforma Protestante. Os conflitos religiosos decorrentes da Reforma também ajudam a explicar historicamente o caráter partidário e engajado dos meios de comunicação, decorrentes de sua dupla configuração como fontes de informação para comerciantes e instrumentos de mobilização da opinião pública. No caso específico da Alemanha, o caráter partidário dos meios de comunicação teria também raízes na ideologia e na classe social: os jornais liberais e radicais apareceram com a revolução de 1848, e os jornais socialdemocratas começaram a se estabelecer a partir de 1860. O auge da imprensa partidária verificou-se durante a República de Weimar; foi nesse contexto, segundo os autores, que Weber descreveu o jornalista como “uma espécie de político profissional”.

social and economic change more generally in which the state, or government, specified which groups had to be brought in and consulted both in the making of the policy and its implementation”.

⁷⁰ Os autores salientam que as primeiras publicações periódicas na Alemanha apareceram já no século XVI, tendo o primeiro jornal diário sido fundado em Leipzig em 1650. A censura prévia foi oficialmente abolida da Alemanha em 1874, por meio da Lei Imperial de Imprensa, de Bismarck, o que tornou possível o nascimento de jornais nacionais independentes.

O advento da Segunda Guerra Mundial trouxe importantes transformações para o modelo de mídia alemão, sem, contudo, eliminar completamente suas características originais. O desejo de limitar o poder do Estado como forma de evitar a repetição do totalitarismo impulsionou o desenvolvimento de um sistema relativamente liberal. Por outro lado, apesar da tentativa das Forças Aliadas, capitaneadas pelos EUA, de exportar o modelo de mídia privada neutra como forma de “desnazificar” o país, certos aspectos do partidarismo da imprensa vieram a se restabelecer, embora de forma bastante mitigada. No caso da radiodifusão, por exemplo, o grau de partidarismo é bem inferior àquele verificado na imprensa escrita. Uma das possíveis explicações é a existência de mecanismos de pluralismo de gestão, com participação de representantes de diferentes grupos sociais, o que acaba gerando uma dinâmica interna de freios e contrapesos, reprimindo a expressão aberta de pontos de vista partidários. Outra possível explicação reside no fato de que durante muitos anos existiram somente duas cadeias públicas de radiodifusão, submetidas à exigência de programação equilibrada do ponto de vista político e ideológico (HALLIN e MANCINI, 2008:156).

A introdução de mecanismos fortes de *accountability* incidentes sobre a radiodifusão pública também se apresenta como decorrência da Guerra, segundo Humphreys (1998:529), com origem na política dos Aliados de assegurar que a radiodifusão fosse descentralizada e controlada de modo pluralista. Segundo o autor, também as elites alemãs aceitavam o princípio de que a radiodifusão deveria, por um lado, manter-se afastada e independente do Estado, e, de outro, não poderia dobrar-se a nenhum interesse social ou econômico específico. Assim é que as empresas de radiodifusão pública alemã vieram a se constituir como exemplos típicos de mídia não governamental e não privada, com garantias estatais de instituição de mecanismos de facilitação da plena participação de todos os cidadãos e grupos sociais.

Nos países do modelo Democrático Corporativo, entre os quais se inclui a Alemanha, encontra-se, em geral, uma forte liberdade de imprensa associada a um nível bastante elevado de regulação, fruto da compreensão de que os meios de comunicação, mais do que negócios privados, constituem instituições sociais.

Assim é que são comuns as regras relativas a publicidade, pluralismo político, participação de grupos sociais, partidos e igrejas, conselhos de usuários, entre

outros temas, o que, para Hallin e Mancini (2008:151), representa uma tendência de “devolver” para a sociedade civil funções que poderiam ser assumidas pelo Estado. A radiodifusão em tais países representa, para esses autores, um exemplo da lógica de Estado de Bem-Estar Social aplicada à comunicação, com forte compromisso com a ideia de serviço público. Tratando especificamente do papel da sociedade civil na Alemanha, Priller e outros (1999:99) esclarecem:

De forma semelhante à França e a grande parte da Europa ocidental, a Alemanha também tem um setor sem fins lucrativos bastante grande, marcado por forte apoio do governo. No caso da Alemanha, a posição proeminente desse setor reflete políticas sociais de longa data, que incorporaram o chamado “princípio da subsidiariedade”, preferindo a prestação de serviços sociais básicos por entidades sem fins lucrativos à prestação pelo setor público. Assim, em campos como saúde e serviços sociais, amplos arranjos de parcerias surgiram entre entidades sem fins lucrativos e o Estado. O tamanho global, estrutura e desenvolvimento desse setor na Alemanha na década de 1990 também foi influenciado pela reunificação entre a Alemanha ocidental e oriental ocorrida em 1990 e a subsequente evolução de um setor sem fins lucrativos na Alemanha oriental⁷¹.

O papel central desempenhado pelos grupos sociais organizados, formalmente integrados tanto na gestão quanto na programação da radiodifusão, é, talvez, uma das mais importantes características do modelo alemão. O sistema político é de uma democracia parlamentar multipartidária, com predomínio, desde 1949, de dois partidos: a União Democrática Cristã (CDU) e o Partido Social Democrático da Alemanha (SPD). No nível federal, em regra ocorre a formação de governos de coalizão com partidos menores.

5.2 CONFORMAÇÃO REGULATÓRIA DO MERCADO DE RADIODIFUSÃO

⁷¹ Tradução livre de: “Similar to France and much of Western Europe, Germany also has a sizable nonprofit sector that is marked by strong government support. In the case of Germany, the prominent position of the nonprofit sector reflects long-standing social policies that incorporated the so-called “principle of subsidiarity,” giving preference to nonprofit over public provision of core welfare services. Thus, in fields such as health and social services, extensive partnership arrangements emerged between the nonprofit sector and the state. The overall size, structure, and development of the German nonprofit sector in the 1990s has also been influenced by the reunification of West and East Germany that took place in 1990 and the subsequent evolution of a nonprofit sector in East Germany”.

A Alemanha é uma federação composta por dezesseis estados (*Länder*). A radiodifusão pública e privada é tema inserido na soberania cultural dos estados federados, de modo que é regulada em nível estadual por leis específicas, nem sempre harmônicas entre si. Além disso, existem acordos interestaduais sobre radiodifusão, visando a harmonizar aspectos comuns, assim como mecanismos de coordenação entre os estados. Esses elementos introduzem um razoável grau de complexidade ao sistema alemão.

O primeiro acordo entre os estados sobre radiodifusão foi firmado em 1987, após anos de difícil negociação. Ele foi refinado em 1991, já após a reunificação das duas Alemanhas, resultando no chamado Acordo Interestadual sobre Radiodifusão (*Rundfunkstaatsvertrag*), que estabelece princípios gerais e regras fundamentais para a radiodifusão pública e privada na Alemanha, assim como incorpora elementos do direito comunitário europeu relativo à radiodifusão. Até o ano de 2010, o Acordo já havia sofrido treze alterações.

Até os anos 1980, aceitava-se pacificamente que a radiodifusão deveria ser prestada somente por empresas públicas (*Landesrundfunkanstalten*), vinculadas aos estados e independentes do governo. Seu financiamento se dava por meio de taxas cobradas do público, assim como pela limitada publicidade comercial. Em 1950, as empresas estatais haviam formado uma rede denominada *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (Associação das Empresas Públicas de Radiodifusão da República Federal da Alemanha) comumente conhecida como ARD, responsável pelo primeiro canal público nacional de radiodifusão, assim como pelo chamado terceiro canal público, cujo conteúdo varia de estado para estado. Em 1963, por meio de um contrato entre os estados federados alemães, foi estabelecido o segundo canal nacional público, *Zweites Deutsches Fernsehen* (ZDF)⁷². A missão fundamental da televisão pública, por diversas vezes asseverada pelos tribunais alemães, é a de fornecer uma programação ampla, balanceada e diversa, apta a refletir o pluralismo da sociedade alemã.

A televisão privada foi instituída no país na década de 1980, marcada por fortes questionamentos quanto à sua admissibilidade à luz do quadro constitucional

⁷² Vale notar que ZDF é um canal, e não uma rede. Assim a programação é transmitida uniformemente em todo o país.

vigente. Muito embora houvesse forte pressão pela abertura da radiodifusão comercial, o Partido Social Democrata Alemão (*Sozial Demokratische Partei Deutschlands*), governante entre 1969 e 1982, demonstrava hesitação quanto à abolição do monopólio estatal de radiodifusão até então existente, hesitação essa ecoada por sindicatos, pelo Partido Verde e mesmo pela Igreja. Contudo, com a ascensão ao poder da União Democrata Cristã (*Christlich-Demokratische Union*) e da União Social Cristã (*Christlich-Soziale Union*) em 1982, deu-se início a um rápido processo de abertura, impulsionado em nível federal e repercutido em nível estadual pela aprovação de leis dos *Länder* permitindo a operação de empresas privadas de radiodifusão em sua jurisdição (HUMPHREYS, 1998:531).

Deve-se ressaltar, nesse ponto, que o Tribunal Constitucional alemão desempenhou papel central na abertura e na conformação jurídica do setor de radiodifusão, estabelecendo princípios básicos a serem observados uniformemente pelos estados em suas leis. Como claramente evidenciado pelas decisões dos tribunais, o modelo alemão concebe a radiodifusão não como um simples negócio privado, mas como uma verdadeira instituição social, com papel central a desempenhar na manutenção da democracia e na defesa dos direitos fundamentais associados à radiodifusão⁷³.

Assim é que em uma série de decisões tomadas a partir do início da década de 1960, o Tribunal Constitucional claramente enunciou que a radiodifusão teria a função de assegurar a livre formação da opinião individual e pública, motivo pelo qual deveria estar isenta de influência ou coerção estatal. Igualmente, indicou que a radiodifusão não poderia ser deixada ao sabor do mercado, dada a grande possibilidade de acumulação e abuso de poder no setor, com sérios riscos democráticos, em especial no que se refere à independência, diversidade de opiniões e proteção de interesses de minorias. Por esse motivo, o Tribunal indicou a necessidade de criação de barreiras legais ao mau uso da radiodifusão, assim como garantias positivas à ampla difusão de informações e de opiniões, o que importa no reconhecimento de uma dimensão objetiva da liberdade de expressão e da sua

⁷³ Os direitos fundamentais associados à comunicação constam do art. 5, inciso 1 da Constituição Alemão (Grundgesetz), que estabelece que todos terão o direito a livremente expressar e disseminar suas opiniões, assim como de livremente se informar usando fontes acessíveis ao público em geral. A liberdade de imprensa e a liberdade de reportar por meio da radiodifusão e do filme são garantidas, e é vedada a censura.

aptidão de gerar obrigações positivas para os poderes públicos SARMENTO, 2007:13).

Em paradigmática decisão de 1986 (BverfGe 73, 118 - 4. *Rundfunkentscheidung*), confirmada por decisões subsequentes, o Tribunal Constitucional Alemão decidiu pela constitucionalidade da radiodifusão privada, desde que inserida em uma “ordem dual”, complementada, portanto, pela radiodifusão pública, a quem caberiam as funções essenciais de radiodifusão para a ordem democrática e vida cultural na Alemanha. Dito de outro modo, a radiodifusão privada poderia ser considerada constitucional *tão-somente se e enquanto houvesse garantias para a existência da radiodifusão pública*. Apenas nessa situação seria justificável não impor sobre a radiodifusão privada os mesmos elevados requisitos quanto à amplitude de programação e de pluralismo. Transcrevem-se trechos da ementa da decisão:

1. a) Na ordem dual de radiodifusão atualmente emergente na maior parte dos estados alemães com fundamento nas novas leis relativas à mídia, a “provisão básica” de serviços é uma questão para as empresas públicas, cujos programas alcançam quase toda a população e que são capazes de uma ampla gama de programas abrangentes em seu conteúdo. A tarefa assim estabelecida envolve as funções essenciais da radiodifusão para a ordem democrática e para a vida cultural na República Federal. (...)

b) Enquanto e na medida em que o desempenho das tarefas estabelecidas pelo serviço público de radiodifusão for assegurado de forma eficaz, parece justificar-se não impor sobre a radiodifusão privada as mesmas exigências elevadas que recaem sobre a radiodifusão pública quanto à amplitude de programação e à garantia de pluralismo equilibrado. As medidas que o legislador deve tomar, contudo, devem ser destinadas e adequadas para produzir e assegurar a maior medida possível de pluralismo equilibrado na radiodifusão privada. A característica decisiva no que se refere à supervisão, realizada por órgãos (externos) instituídos para garantir o pluralismo e pelos tribunais, é um padrão básico que cobre as condições prévias essenciais para a pluralidade de opinião: a possibilidade de que todas as tendências de opinião, incluindo as das minorias, tenham expressão na radiodifusão privada, e a exclusão da influência unilateral e desequilibrada dos produtores individuais de programas sobre a formação da opinião pública, isto é, a prevenção do surgimento de um poder dominante sobre a opinião. É tarefa do legislador garantir a estrita aplicação da presente norma básica através de normas materiais, organizacionais e processuais (...) ⁷⁴.

⁷⁴ Tradução livre: “1. a) In der dualen Ordnung des Rundfunks, wie sie sich gegenwärtig in der Mehrzahl der deutschen Länder auf der Grundlage der neuen Mediengesetze herausbildet, ist die unerlässliche "Grundversorgung" Sache der öffentlich-rechtlichen Anstalten, deren terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und die zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind. Die damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben in der Bundesrepublik. (...).

Hoffman-Riem (1996:119-121) observa que as sucessivas decisões do Tribunal Constitucional, embora controversas, têm formado a base das leis alemãs sobre a comunicação de massa.

5.3 REGRAS GERAIS RELATIVAS AO PLURALISMO

5.3.1 Regras quanto à estruturação societária e organizacional de empresas de radiodifusão

O serviço público alemão de radiodifusão, em linha com sua missão constitucional, esteve sempre submetido a rígidos mecanismos de *accountability* e supervisão interna (*Binnenkontrolle*), visando a assegurar o caráter diverso e equilibrado da programação, ou seja, o pluralismo interno da programação (*Binnenpluralismus*).

Por outro lado, a radiodifusão comercial, embora submetida também a exigências quanto a um padrão básico de diversidade de conteúdo (*Grundstandard gleichgewichtiger Vielfalt*)⁷⁵, foi submetida a regras adicionais quanto ao pluralismo externo, admitindo-se que programas individuais pudessem revelar um desequilíbrio,

b) Solange und soweit die Wahrnehmung der genannten Aufgaben durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wirksam gesichert ist, erscheint es gerechtfertigt, an die Breite des Programmangebots und die Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk nicht gleich hohe Anforderungen zu stellen wie im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, müssen aber bestimmt und geeignet sein, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern. Für die Kontrolle durch die zur Sicherung der Vielfalt geschaffenen (externen) Gremien und die Gerichte maßgebend ist ein Grundstandard, der die wesentlichen Voraussetzungen von Meinungsvielfalt umfaßt: die Möglichkeit für alle Meinungsrichtungen - auch diejenige von Minderheiten -, im privaten Rundfunk zum Ausdruck zu gelangen, und den Ausschluß einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht. Aufgabe des Gesetzgebers ist es, die strikte Durchsetzung dieses Grundstandards durch materielle, organisatorische und Verfahrensregelungen sicherzustellen (...).

⁷⁵ Nos termos do Artigo 25 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão, a radiodifusão privada deve dar oportunidade de adequada expressão das opiniões de grupos políticos, ideológicos e sociais, assim como de minorias. Nenhum programa deve influenciar a opinião pública de modo desequilibrado. Durante o processo de licenciamento, a autoridade supervisora deve buscar assegurar que entidades interessadas em fornecer contribuições culturais para a programação possam adquirir participação na empresa.

desde que o sistema de radiodifusão considerado em sua totalidade mantivesse seu compromisso com o pluralismo, equilíbrio e diversidade.

Seguindo as diretrizes do Tribunal Constitucional, diversas precauções estruturais e regras de conduta foram adotadas pelos estados com vistas à preservação do pluralismo interno e externo na radiodifusão pública e privada.

Uma das precauções estruturais julgadas admissíveis pelo Tribunal Constitucional para assegurar o pluralismo interno organizacional se deu na forma de regras quanto à própria forma societária assumida pela empresa de radiodifusão. Na primeira versão do “Acordo Interestadual sobre Radiodifusão” (*Rundfunkstaatsvertrag*), de 1991, o seu Artigo 21 determinava que somente poderia ser concedida autorização para prestação de um programa nacional de televisão de caráter informativo a empresas nas quais nenhum dos acionistas detivesse mais de 50% do capital ou dos direitos de voto, ou influência dominante equivalente. Tal regra era fundamentada pelo entendimento de que uma empresa de radiodifusão composta por uma pluralidade de sócios estaria menos sujeita à unilateralidade de informações, desde que tais sócios pudessem efetivamente influir na programação. No julgado BVerfGE 74, 297 (*5. Rundfunkentscheidung*), o Tribunal Constitucional declarou admissível tal forma societária, geralmente denominada *Anbiertergemeinschaft* (comunidade de prestadores), como medida assecuratória do pluralismo interno. Contudo, como alertam Hoffman-Riem (1996:130-131) e Gericke (2001:43-45), o modelo apresentava diversas dificuldades práticas e gerou, em alguns casos, cooperação entre concorrentes que se tornaram coproprietários de veículos de comunicação, conduzindo a situações de cartel e assim, paradoxalmente, à diminuição do pluralismo almejado. As regras sobre limitação do número de programas e determinação da forma societária foram abandonadas em revisões posteriores do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão, em favor de regras de pluralismo baseadas no *market share* atingido pelos programas.

Outro mecanismo adotado em muitas empresas de radiodifusão foi a formação de conselhos, de natureza representativa, responsáveis pela orientação da programação.

Nas empresas de radiodifusão pública, esses órgãos são o Conselho de Radiodifusão (*Rundfunkrat*) ou o Conselho de Televisão (*Fernsehrat*), no caso da ZDF. Tais órgãos internos possuem representantes dos grupos sociais mais

significativos do país (*sozial relevante Gruppen*), incluindo grupos de cultura, igrejas, sindicatos, associações de empregadores, ONGs, representantes políticos, entre outros, e têm a função de assegurar independência e diversidade na programação, com poderes de assessoramento e de supervisão. Apesar de terem sido concebidos como garantidores da independência das empresas públicas de radiodifusão com relação ao Estado e outros núcleos de poder, autores como Hoffman-Riem (1996:124) afirmam que tais conselhos muitas vezes foram instrumentalizados politicamente, formando coalizões conforme as principais linhas partidárias do país.

Com relação à radiodifusão pública, vale ressaltar, ainda, que o Acordo Interestadual exige que as empresas públicas que compõem a ARD e a ZDF (e a *Deutschlandradio*, no caso da radiodifusão sonora) estabeleçam estatutos ou diretivas detalhando a execução de sua missão, a serem publicados nos diários oficiais dos respectivos estados. A execução da missão de serviço público que incumbe a essas empresas deve ser detalhada em um relatório bienal.

Nas empresas privadas de radiodifusão, o Acordo Interestadual sobre Radiodifusão originalmente não exigia o estabelecimento de conselhos internos de programação, representativos da sociedade, muito embora eles tenham sido instituídos em alguns casos. A partir de 1996, a criação de Conselhos de Programação no âmbito das empresas privadas passou a ser prevista, no Artigo 32 do Acordo, como um dos possíveis “remédios” aplicáveis às empresas com vistas à garantia do pluralismo interno da programação, no caso de constatação de elevada concentração do mercado. Segundo o Acordo, os membros do Conselho devem ser indicados pela própria empresa de radiodifusão, buscando-se assegurar representatividade de diferentes setores da sociedade.

Deve-se ainda mencionar que existem meios de comunicação comunitários, não comerciais, em alguns estados da Alemanha (*nichtkommerzielle Bürgermedien*), o que inclui rádios locais, rádios universitários, canais de televisão universitários e canais de educação. Segundo dados de 2012, há mais de 140 entidades dessa natureza em funcionamento na Alemanha.

5.3.2 Regras de estruturação do mercado

A supervisão da radiodifusão é realizada por entidades ligadas aos estados, independentes do governo e financiadas por parte das taxas pagas por ouvintes e telespectadores. A estrutura regulatória é bastante complexa, envolvendo diversos órgãos com funções diferentes, conforme ilustrado pela figura a seguir:

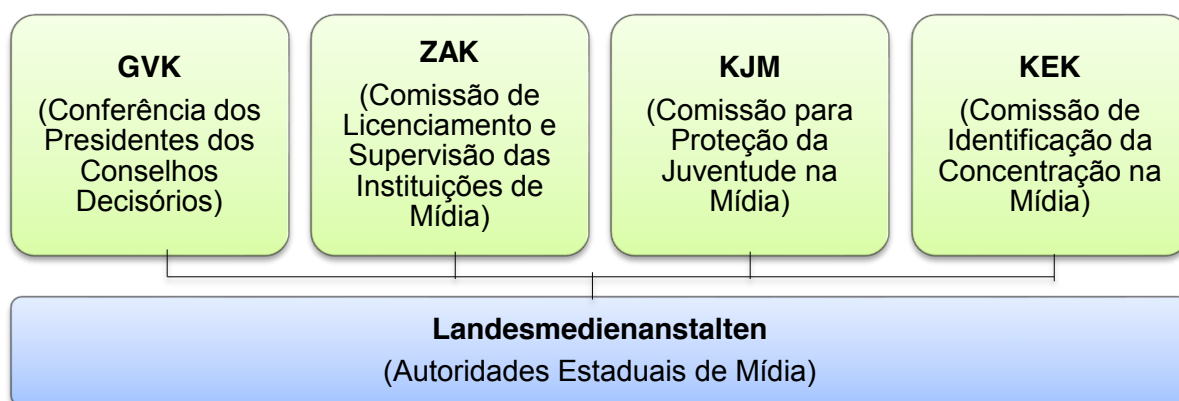


Figura 3 – Estrutura regulatória – Alemanha

Fonte: Adaptação da figura 101 constante do Anuário das Autoridades Estaduais de Mídia 2011/2012 (*Jahrbuch 2011/2012. Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland*)

Legenda:

- **GVK** – *Gremienvorsitzendenkonferenz* (Conferência dos Presidentes dos Conselhos Decisórios)
- **ZAK** - *Kommission für Zulassung und Aufsicht der Medienanstalten* (Comissão para Licenciamento e Supervisão das Instituições de Mídia)
- **KJM** – *Kommission für Jugendmedienschutz* (Comissão para Proteção da Juventude na Mídia)
- **KEK** – *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* (Comissão para Identificação da Concentração na Mídia)
- **Landesmedienanstalten** – Autoridades Estaduais de Mídia

As competências das autoridades estaduais de mídia (*Landesmedienanstalten*) são amplas, incluindo licenciar emissoras privadas de rádio e televisão, assegurar a diversidade de opiniões, supervisionar a programação, proteger a juventude, expedir diretrizes e regras para o cumprimento das leis, promover o aprimoramento técnico da radiodifusão privada, promover medidas de capacitação e treinamento no campo da radiodifusão privada, realizar pesquisas

sobre a mídia, organizar a mídia comunitária (desde que haja previsão na legislação estadual), entre outras atividades.

Representantes das autoridades estaduais se congregam nas quatro comissões representadas na figura antecedente, cada uma com responsabilidades diferentes.

A GVK (Conferência dos Presidentes dos Conselhos Decisórios) é responsável por tomar decisões relativas à designação de capacidades de espectro para prestadores comerciais de serviço. Além disso, é responsável por debater temas relevantes para a política midiática e para a cooperação entre as autoridades estaduais de mídia, incluindo matérias relativas ao desenvolvimento de conteúdo, a qualidade da programação e a ética na mídia.

A ZAK (Comissão para Licenciamento e Supervisão das Instituições de Mídia) é responsável pelo licenciamento e supervisão de prestadores de serviço em âmbito nacional, assim como pela determinação sobre a exigibilidade de transmissão de janelas de programação regional e de janelas de programação para terceiros independentes, como será detalhado adiante.

A KJM (Comissão para Proteção da Juventude na Mídia) é responsável pela análise da radiodifusão comercial e de conteúdos na internet com vistas à proteção de menores de idade, em obediência ao disposto no Acordo Interestadual sobre Proteção da Dignidade Humana e de Menores na Radiodifusão e na Telemídia (*Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien - JMStV*). A KJM também é responsável por especificar horários de transmissão para certos tipos de conteúdo. Suas decisões são executadas pela autoridade estadual responsável pelo prestador de serviço envolvido.

Por fim, a KEK (Comissão para Identificação da Concentração na Mídia) é responsável por monitorar e fazer cumprir as regras sobre pluralismo na televisão comercial. Nesse sentido, à KEK cabe determinar se determinado prestador de serviços possui uma posição dominante na formação da opinião, considerando critérios como a participação de mercado na audiência televisiva. A KEK também participa da seleção e licenciamento de terceiros independentes que terão direito de utilizar janelas de programação das empresas dominantes, conforme será melhor

descrito neste Capítulo. A cada três anos ou mediante solicitação dos estados, a KEK elabora e publica um relatório sobre o status da concentração de mídia e sobre as medidas tomadas para assegurar a diversidade de opinião na radiodifusão.

No que tange aos limites de propriedade, nos termos originais do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão (*Rundfunkstaatsvertrag*), de 1991, entendia-se que o pluralismo externo estaria assegurado com a existência de pelo menos três canais privados generalistas fornecidos por empresas independentes entre si. Caso não houvesse pluralismo externo, medidas adicionais visando ao pluralismo interno poderiam ser adotadas. Nessa toada, ressalta Humphreys (1998: 532), seguindo as diretrizes do Tribunal Constitucional, alguns estados passaram a exigir dos radiodifusores privados pluralismo interno, outros optaram por mecanismos de pluralismo externo, e os demais adotaram modelos mistos ou de transição.

O Acordo Interestadual sobre Radiodifusão foi alterado diversas vezes ao longo dos últimos anos, afetando, em especial as disposições relativas à diversidade de opiniões e pluralismo na televisão privada. Em 1997 foi instituída mudança bastante significativa nesse tocante, abolindo as regras quanto à limitação de outorgas e substituindo-as por limitações baseadas no tamanho da audiência conquistada. Conforme as novas regras, obrigações adicionais relativas ao pluralismo interno incidiriam sobre as empresas que superassem determinados patamares de *market share* de audiência. Assim, se determinada empresa, considerando o somatório dos veículos dos quais participa, atingir audiência média anual de 30%, presume-se que há posição dominante na formação da opinião pública. O mesmo vale para uma empresa que atinge *market share* de 25% se esta tiver posição dominante em um mercado relevante relacionado de mídia. Nesses casos, não serão expedidas licenças adicionais e nem será permitida a aquisição de participação em outras empresas de radiodifusão. A KEK poderá, adicionalmente, determinar a alienação de participação em empresas de radiodifusão até a participação de mercado ficar abaixo do patamar legal, ou, ainda, determinar a concessão de tempos de programação para terceiros independentes e a instauração de um conselho assessor para a programação.

5.4 REGRAS ESPECÍFICAS RELATIVAS AO PLURALISMO INTERNO

De modo sintético, pode-se afirmar que pluralismo interno de programação, na televisão comercial alemã, é viabilizado sob as seguintes formas: (i) obrigação de alocação de horários de programação, mediante reembolso dos custos incorridos, nos canais privados de âmbito nacional, para partidos políticos e para Igrejas; (ii) obrigação de alocação, nos dois canais generalistas nacionais e privados com maior audiência, de horários de programação regional de produção independente (“janelas regionais” ou *Regionale Fenster*), cujo financiamento cabe aos próprios canais (Artigo 25, inciso 4 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão); e (iii) obrigação de alocação de tempos de programação (“programas janela” ou *Fensterprogramme*) para terceiros independentes, cujo financiamento cabe aos canais principais, no caso de constatação de que uma empresa possui *market share* de audiência acima de determinado patamar ou possui influência dominante sobre a opinião pública (Artigo 31 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão).

Observa-se, portanto, que os mecanismos de pluralismo interno de programação se justificam, na Alemanha, (i) como instrumento de manifestação de posições políticas e religiosas, (ii) como forma de difusão de informações regionais e (iii) como remédio concorrencial aplicado no caso de excessiva concentração do mercado.

Passa-se a examinar cada uma dessas hipóteses de forma mais detalhada.

5.4.1. Tempos de programação para Partidos e Igrejas

Regras exigindo a concessão de horários de programação para partidos políticos são comuns em muitos países. Um pouco menos comum é a exigência de concessão de tempos de programação para Igrejas. Ambas as regras, contudo, estão previstas no Artigo 42 do Acordo Interestadual alemão sobre Radiodifusão.

Assim, mediante reembolso dos custos incorridos, os canais comerciais transmitidos nacionalmente devem alocar tempos de programação para partidos políticos, participantes de eleições para o Parlamento Alemão e para o Parlamento

Europeu, em período eleitoral; e para representantes de Igrejas Protestantes, da Igreja Católica e da Comunidade Judaica, para difusão de programação religiosa (§ 42 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão).

Vale ressaltar que essa regra geral é aplicável às empresas comerciais de radiodifusão de âmbito nacional, sendo objeto de maior detalhamento nas leis estaduais.

No que se refere às empresas de radiodifusão pública, em geral as regras sobre tempos de programação para partidos e igrejas estão inscritos em seus estatutos sociais ou contratos com o Estado. No caso do canal nacional ZDF, por exemplo, o Contrato com o Estado (*ZDF-Staatsvertrag*) estabelece, em seu § 11, que, durante sua participação nas eleições para o Parlamento alemão, os partidos devem ter direito a tempos apropriados de programação, assim como no caso de eleições de representantes para o parlamento europeu. O diretor da emissora pode recusar a concessão de tempos de programação quando o conteúdo não se relacionar às eleições ou quando nitidamente violar as leis gerais. Ainda nesse dispositivo legal, é estabelecido que as Igrejas evangélicas e católicas e as comunidades judaicas têm direito, mediante solicitação, a tempos apropriados de programação. Outras entidades religiosas podem também receber tempos de programação. O Contrato determina, ainda que quando for dada a oportunidade de fala aos representantes de partidos políticos, igrejas, associações religiosas e filosóficas e entidades representativas de trabalhadores e empregadores, devem ser asseguradas condições equivalentes de fala a cada organização. Tanto a ARD como a ZDF oferecem uma série de programas sobre religião, teologia e igrejas, cujos conteúdos são livremente programados pelas próprias entidades religiosas.

A obrigatoriedade de concessão de tempo de antena nas empresas de âmbito local ou regional é regida por leis de cada um dos *Länder*. Embora a maior parte dos estados tenha estabelecido a obrigatoriedade de concessão gratuita de tempos de programação nas empresas de radiodifusão pública, há estados nos quais a exibição da propaganda partidária é facultativa, prevalecendo apenas o princípio constitucional segundo o qual os partidos devem receber tratamento igualitário e tempos proporcionais.

5.4.2 Janelas de programação regional

O Acordo Interestadual alemão sobre Radiodifusão ressalta, em diferentes artigos, e em linha com decisões do Tribunal Constitucional, a importância da programação regional para o pluralismo na radiodifusão, tanto pública quanto privada.

No que se refere à radiodifusão privada, o Acordo estabeleceu interessante mecanismo de “janelas” de programação regional, exigíveis somente dos canais com maior audiência. As janelas de programação regional são programas de duração limitada que oferecem conteúdos predominantemente regionais e que devem ser transmitidas de forma intercalada com a programação de um canal principal.

Segundo o Artigo 25 do Acordo (“Pluralismo de opinião, janelas regionais”), o conteúdo editorial da radiodifusão comercial deve assegurar a pluralidade de opiniões, zelando para que as principais forças e grupos políticos, ideológicos e sociais tenham adequada oportunidade de expressão nos principais canais. O inciso 4º desse artigo estabelece regra objetiva visando a dar cumprimento a esse comando: os dois canais generalistas transmitidos nacionalmente com maior audiência (“canais principais”) devem incorporar janelas de programação fornecendo apresentações atuais e autênticas sobre a vida política, econômica, social e cultural do respectivo estado, conforme legislação estadual. O canal principal deve assegurar a independência editorial do fornecedor do conteúdo do “programa janela”. O financiamento dos “programas janela” deve ser realizado pelo canal principal. A definição de tempos de programação e a organização técnica dos programas janela devem ser realizadas pelas autoridades reguladoras estaduais.

Com relação à radiodifusão pública, embora não haja regras acerca da introdução de janelas regionais, o Acordo Interestadual sobre radiodifusão exige, como parte da missão de serviço público, a veiculação de conteúdos regionais. Nesse sentido, o próprio de fato de que a ARD é composta pelas empresas estatais de radiodifusão assegura o cumprimento de tal missão. Em suas diretrizes de programação relativas aos anos de 2009 e 2010, a ARD enuncia:

“Em sua estruturação federal, a ARD se sente especialmente compromissada com o princípio do regionalismo. A comunicação regional diferenciada é uma das características distintivas mais importantes da ARD na competição na mídia. Por meio de sua presença local consistente, a ARD apresentará informações sobre sociedade e cultura, economia e política nas regiões, de forma competente e autêntica, e continuará a desenvolver essa competência central, especialmente por meio [do canal] Dritte”⁷⁶

5.4.3 Janelas de programação de terceiros independentes

Um terceiro mecanismo é constituído pela obrigatoriedade de cessão de tempos de programação para terceiros independentes. Tal compromisso é exigível em dois casos distintos, ambos ligados à constatação de que há excessiva concentração do mercado de radiodifusão.

Em primeiro lugar, como mencionado anteriormente, nos termos do Artigo 26 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão, se todos os programas atribuíveis a determinada empresa de radiodifusão totalizarem, em um ano, um *market share* médio de 30% de audiência, pressupõe-se que esta empresa detém uma influência controladora sobre a opinião pública (“*vorherrschende Meinungsmacht*”). O mesmo vale para a empresa que atingir média anual de *market share* de 25%, se tal empresa detiver uma posição dominante em um mercado de mídia relacionado, ou quando se avaliar que suas atividades na TV e nos mercados relacionados à mídia permitem influenciar a opinião pública de forma equiparável a uma empresa que possua 30% de *market share* na televisão⁷⁷.

⁷⁶ Tradução livre: “Die ARD fühlt sich in ihrer föderalen Struktur dem Prinzip der Regionalität besonders verpflichtet. Profilierte Regionalberichterstattung gehört zu den wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen der ARD im medialen Wettbewerb. Die ARD wird durch konsequente Vor-Ort-Präsenz auch weiterhin kompetent und authentisch über Gesellschaft und Kultur, Wirtschaft und Politik in den Regionen berichten und diese Kernkompetenz, insbesondere in den Dritten, weiter ausbauen”. Disponível em: www.daserste.de/service/leitlinien

⁷⁷ As formas de cálculo dessa porcentagem são razoavelmente complexas. Entram no cálculo todos os serviços que determinada empresa fornece diretamente, assim como todos os serviços fornecidos por outra empresa na qual a primeira detenha participação direta de 25% ou mais no capital ou nos direitos de voto. Além disso, entram no cômputo todos os serviços fornecidos por entidades nas quais a primeira tenha participação indireta, desde que essas entidades sejam consideradas afiliadas para fins da lei empresarial alemã e detenham 25% ou mais de participação nos direitos de voto de uma empresa de radiodifusão. Também é levada em consideração a existência de acordos entre diferentes empresas que eventualmente permitam que estas, em conjunto, exerçam influência dominante sobre empresa de radiodifusão, assim como de relações de parentesco.

Nesse caso, nenhuma licença adicional poderá ser concedida àquela entidade e a autoridade estadual, por meio da Comissão para Identificação da Concentração na Mídia (KEK), pode estabelecer determinados “remédios”, entre os quais se inclui a imposição de medidas específicas visando assegurar o pluralismo de opiniões. Tais medidas incluem abrir mão da participação em outras empresas até que a porcentagem de audiência caia para abaixo de 30%; estabelecer um Conselho Assessor de Programação, responsável por elaborar propostas para assegurar o pluralismo de opiniões e de programação; e a obrigatoriedade de provisão de tempos de transmissão para “janelas” de terceiros independentes.

Em segundo lugar, a exigência de transmissão de “janelas” de produção de terceiros independentes também recai sobre qualquer empresa que, por meio de um canal generalista ou um canal temático orientado para o fornecimento de informações, alcance uma média anual de audiência de 10%. Atualmente, tal obrigação recai sobre as empresas RTL e Sat.1, que são os dois maiores canais privados nacionais de televisão.

Conforme noticia Humphreys (1998:544), o patamar de 10% como gatilho para a obrigatoriedade de fornecimento de “janelas” de programação foi fortemente combatido pela indústria de radiodifusão, que o considerou uma interferência crassa na liberdade de radiodifusão de empresas privadas. As empresas maiores preocupavam-se, sobretudo, com a possibilidade de que tais janelas de programação fizessem despencar os índices de audiência. Contudo, a regra foi aceita como parte do compromisso para negociação da nova versão do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão, visto que seriam abolidas, igualmente, as restrições quanto ao número de serviços a serem prestados por cada empresa.

A legislação alemã denomina tais programas, providos sob as regras do Artigo 31 do Acordo Interestadual sobre Radiodifusão, como “programas janela” (*Fensterprogramme*), e estabelece que tais programas devem, sem violar a autonomia de programação do radiodifusor principal, contribuir para o pluralismo da programação, notadamente nos campos da cultura, educação e informação, possuindo independência editorial com relação ao programa principal. A legislação estabelece, ademais, que o produtor do “programa janela” não pode ser legalmente dependente ou vinculado ao radiodifusor responsável pelo programa principal.

A duração do programa “janela” deve ser de pelo menos 260 minutos por semana, incluindo, pelo menos, 75 minutos de transmissão entre as 19h e 23:30h. Para chegar aos 260 minutos, é possível, em certos casos, contabilizar os tempos de programação dos programas janela regionais, até o limite de oitenta minutos semanais, desde que sejam editorialmente independentes e atinjam pelo menos 50% dos domicílios em todo o país.

O processo seletivo para identificação das entidades que se beneficiarão da “janela” de programação é conduzido pela autoridade reguladora estadual, que convidará entidades interessadas a se candidatarem a uma licença especial. A decisão final sobre o candidato vencedor é tomada pela autoridade reguladora estadual, após discussão com o prestador principal. Selecionado o candidato, este deverá celebrar um acordo com o prestador do serviço principal, que deve incluir, em especial, a obrigação do prestador principal de fornecer financiamento adequado para o provedor do conteúdo da “janela” de produção independente.

5.4.4 Outras regras sobre programação

Em linha com diretrizes europeias, existem regras determinando que a maior parte do tempo dedicado à transmissão de filmes, séries, documentários e produções equivalentes deve ser reservada para produções europeias. Além disso, os canais de televisão devem mesclar uma proporção significativa de produções próprias e de produções de terceiros (encomendadas ou conjuntas), com origem em regiões de língua alemã e na Europa como um todo.

Existem também regras limitando os tempos de publicidade comercial, dispondo sobre direitos de resposta e de proteção à infância e à juventude. Com relação a esse último tópico, conforme mencionado acima, existe uma Comissão para Proteção da Juventude na Mídia (KJM) legalmente responsável pela análise da radiodifusão comercial e de conteúdos na internet com vistas à proteção de menores de idade, em obediência ao disposto no Acordo Interestadual sobre Proteção da Dignidade Humana e de Menores na Radiodifusão e na Telemídia (*Staatsvertrag*

über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien - JMStV).

5.5 AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS

Muito embora os mecanismos acima descritos indubitavelmente representem interessantes medidas de promoção da diversidade e do pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, cabe ressaltar que as avaliações e estudos realizados sobre o tema apresentam pontos positivos e negativos.

Humphreys (1998:544-546), por exemplo, apesar de reconhecer o caráter inovador e promissor das regras de pluralismo interno baseados em patamares de audiência, ressalta que permanece o fato que o modelo baseado em porcentagem de audiência acaba por legitimar a continuidade da estrutura altamente oligopolista do mercado de mídia alemão, permitindo, ainda, a expansão dos principais *players*. Em especial, o autor chama a atenção para o caráter pouco efetivo e quase simbólico da legislação anticoncentraccionista alemã.

Com efeito, segundo dados das autoridades estaduais de mídia (MEDIENANSTALTEN, 2012:105-106), ao final de 2011 existiam 267 prestadores de serviços de televisão, sendo 16 de abrangência nacional. O líder de audiência é o canal RTL, seguido de perto dos canais públicos ZDF e ARD, como se observa no gráfico a seguir apresentado:

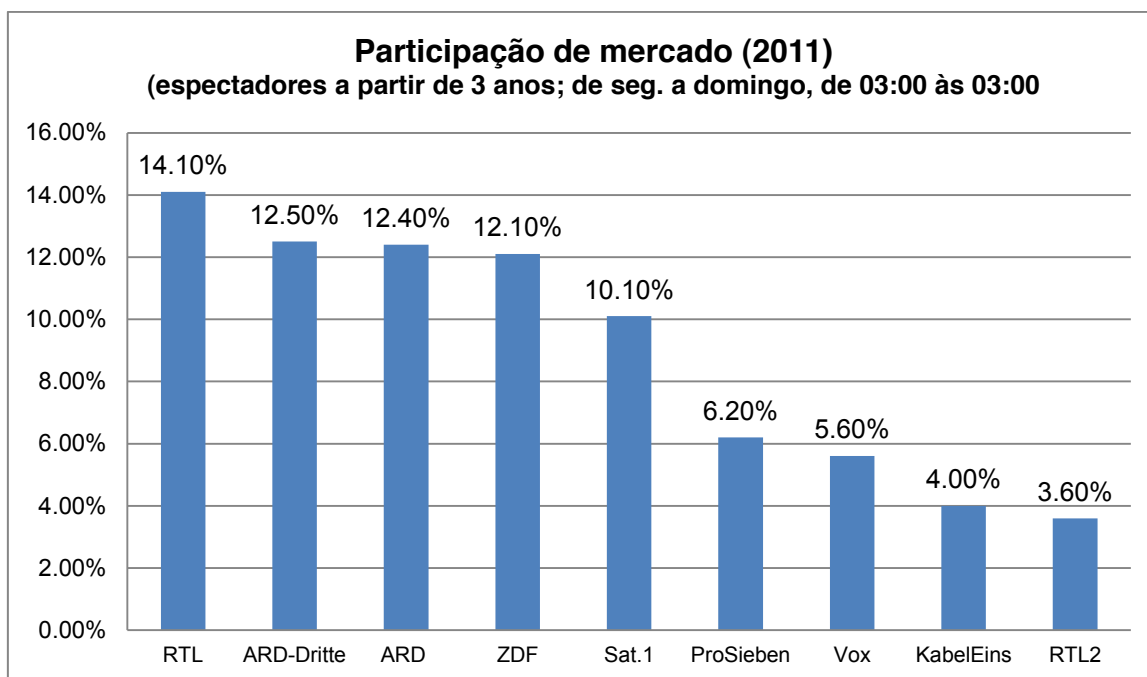


Gráfico 1 - Participação de mercado dos principais canais de televisão (2011) – Alemanha
Fonte: AGF/GfK Fernsehforschung; TV Scope; Fernseh Panel D+EU

De acordo com relatório da Comissão para Identificação da Concentração na Mídia – KEK (2010:69), a análise da utilização da televisão pelos telespectadores revela relacionamentos próximos e oligopolistas entre os quatro grandes grupos que oferecem serviços de televisão em nível nacional (ARD, ZDF, RTL Group S.A. e ProSiebenSat.1 Media AG). Cerca de 90% do tempo de uso da televisão (considerando o tempo médio de uso pelos usuários) é voltado para a programação transmitida por esses quatro grandes grupos. Assim, a demanda por televisão acaba sendo atendida por um número reduzido de prestadores.

Interessa notar, nesse contexto, que o relatório anual das autoridades estaduais de mídia (MEDIENANSTALTEN, 2012:55) indica uma clara relação entre a participação de mercado e o nível de programação própria veiculada: os canais públicos ARD e ZDF, assim como os canais privados RTL e Sat.1 veiculam uma quantidade muito menor de produção de terceiros do que os canais de menor audiência. O canal ZDF lidera a lista com 14 horas diárias de produção própria.

Segundo o relatório da KEK, no ano de 2009, considerando a programação de *todos* os canais vinculados ao grupo econômico RTL⁷⁸, foi atingida participação

⁷⁸ Considerando os canais RTL Television, RTL II, Super RTL, VOX, n-tv, Passion, RTL Crime, RTL Living, auto motor und sport Channel, K1010.

de audiência de 25,2%; o grupo ProSiebenSat.1⁷⁹, por sua vez, alcançou participação de 22,0%. Desse modo, ambos os grupos empresariais permanecem abaixo do patamar de 30%, considerado como um patamar legalmente relevante do ponto de vista de concentração de mercado. Por outro lado, os programas das televisões públicas, com participação total de audiência de 42,9%, conseguem efetivamente criar um contrapeso aos grandes grupos privados de mídia.

No que se refere ao tipo de programação, o relatório das autoridades estaduais de mídia (MEDIENANSTALTEN, 2012:59-60) chama atenção para a diferença de foco da programação dos canais públicos e privados. No que se refere ao jornalismo político, por exemplo, os canais privados Vox, RTL III, ProSieben e Kabel Eins têm tempos diários reduzidíssimos, respectivamente de 6 minutos, 4 minutos, 2 minutos e 3 minutos por dia. Os canais privados com maior audiência têm níveis de jornalismo político um pouco mais elevados, com 24 minutos/dia da RTL e 20 minutos/dia da Sat.1. Em contraposição, os canais públicos ARD e ZDF transmitem diariamente pelo menos 2 horas e 30 minutos de programação sobre acontecimentos políticos atuais, nacionais e internacionais. Segundo o relatório, trata-se de tendência verificada de forma continuada ao longo do tempo.

Com respeito às janelas de programação regional, o relatório das autoridades estaduais de mídia (MEDIENANSTALTEN, 2012:103) informa que a maior parte dos programas-janela é atualmente produzida por empresas integrantes dos grupos RTL ou Sat.1, com exceções nos estados de Baden-Württemberg, Bavária e Rheinland-Pfalz, onde os programas são, em alguns casos, produzidos por entidades locais. Os programas-janela são transmitidos de segunda a sexta-feira, entre as 18h e 18:30h, e, em alguns estados, aos domingos entre 17:45 e 18:45h, no caso do canal RTL. Para o canal Sat.1, a transmissão se dá de segunda a sexta-feira, entre as 17:30h e as 18h e, em alguns estados, aos sábados, de 17:30h às 18:30.

A participação de mercado das janelas de programação é representada na tabela a seguir⁸⁰:

⁷⁹ Incluindo Sat .1, ProSieben, kabel eins, N24, Sat .1 Comedy, kabel eins classics, Lifestyle, Movie Channel, ProSiebenSat .1 Family2), ProSiebenSat .1 Fiction2), ProSiebenSat .1 Fun2), ProSiebenSat .1 Favorites2), ProSiebenSat .1 Facts,

⁸⁰ As janelas de programação regional são transmitidas nos dois maiores canais nacionais privados, em harmonia com as regras estaduais. Até o momento, tais programas existem somente nos estados da antiga Alemanha ocidental; há discussões em andamento sobre como melhor atender às necessidades dos estados da antiga Alemanha oriental, por meio, por exemplo, da introdução de um

Estado	Participação de mercado do programa-janela da RTL	Participação de mercado do programa-janela da Sat.1
Bavária	4,1%	11,6%
Baden-Württemberg	Sem dados disponíveis	n/a
Bremen	5,6%	11,3%
Hamburgo	11,2%	12,3%
Hessen	3,7%	13,9%
Nordrhein-Westfalen	5,3%	13,8%
Niedersachsen	6,5%	7,1%
Rheinland-Pfalz	n/a	12,2%
Schleswig-Holstein	5,4%	

Tabela 5 – Participação de mercado das janelas regionais 2011 (RTL e Sat.1) – Alemanha

Fonte: Adaptação de Medienanstalten (2012:104); AGF/GfK Fernsehforschung; DAP TV Scope, todos os níveis, 1.1-31.12.2011. IP Deutschland, SevenOneMedia, TV Bayern.

Vale mencionar que o acompanhamento da programação dos programas-janela regionais revela um percentual crescente de reportagens políticas, que, considerando a média de todas as janelas regionais, aumentou de 15,4% do tempo de transmissão, em 2005, para 27,8% do tempo de transmissão, em 2011.

Volpers, Salwiczek e Schnier (2000) realizaram extensa pesquisa acerca da oferta de programas e da qualidade jornalística. Os pesquisadores constaram variações bastante significativas na programação, desde programas de variedades com finalidade de entretenimento, até programas informativos diversos, amplos e apresentados de modo objetivo. Os autores constataram que as janelas regionais veiculadas na Sat. 1 têm nitidamente caráter mais informativo-objetivo do que aquelas transmitidas na RTL. Do mesmo modo, os programas regionais da Sat. 1 possuem enfoque mais político do que os da RTL. Embora alguns programas ofereçam cobertura ampla e profunda da vida política, econômica, social e cultural dos estados, ressaltam os pesquisadores haver um grande número de programas focados fortemente no jornalismo de entretenimento. Com relação à qualidade jornalística, os pesquisadores identificaram variações importantes, porém

programa-janela comum para tais estados ou da constituição de um fundo para a promoção da diversidade regional e local.

entenderam que, de modo geral, os padrões de precisão, plausibilidade e equilíbrio são satisfatórios.

No que se refere ao papel das janelas de programação para terceiros independentes, a obrigação de transmissão também recai sobre as prestadoras RTL e Sat.1. No caso da RTL, conforme dados da KEK (2011:43), os programas de terceiros independentes são todos produzidos por duas entidades: a DCTP⁸¹ e a AZ Media TV. Os diferentes programas são transmitidos quatro vezes por semana, em horários entre as 22:15h e 01:15h, totalizando 180 minutos por semana (incluindo tempos de publicidade comercial). Já no caso da Sat.1, os programas para terceiros independentes são produzidos pelas entidades DCTP e News and Pictures, com transmissão aos domingos, entre 08:00h e 09:00, e às segundas-feiras, em horários entre 22:15h e 01:15h, também totalizando cerca de 180 minutos semanais de programação⁸².

Sobre a efetividade dos mecanismos, há entendimentos diferenciados, variando desde aqueles que as saúdam como importante mecanismo de garantia do pluralismo de opiniões, até aqueles que entendem tratar-se de pouco mais que um “álibi” da política nacional de radiodifusão para justificar regras frouxas quanto à concentração econômica e a consequente fragilidade do pluralismo externo.

No primeiro grupo encontra-se Christian Ebsen (2002:194-195), que sustenta que as regras relativas à veiculação de “janelas” de programação no caso de constatação de influência dominante sobre a opinião pública constituem limitações razoáveis e, portanto, constitucionais, à liberdade de radiodifusão. Para ele, as “janelas” têm a função legítima de combater a excessiva dominação sobre a formação da opinião pública, ao viabilizar a entrada, no “mercado da opinião pública”, de uma nova e potencialmente diferente orientação

⁸¹ A DCTP – Development Company for Television Programs (companhia de desenvolvimento para programas de televisão) é uma companhia limitada fundada em 1987 como uma plataforma para produtores independentes de conteúdo televisivo. Possui licença própria e ocupa a maior parte das “janelas” para terceiros independentes da televisão alemã, para as quais fornece conteúdo por meio de parcerias com terceiros, como os grupos *Stern*, *Spiegel*, *Süddeutsche Zeitung* e *Neue Züricher Zeitung*.

⁸² Vale lembrar que embora a legislação exija a transmissão de programas-janela para terceiros independentes com duração mínima de 260 minutos semanais, o tempo dedicado à transmissão de programas-janela regionais pode ser contabilizado como programação independente até o limite de oitenta minutos semanais. Assim, como tanto a Sat.1 quanto a RTL transmitem programas-janela regionais, o tempo efetivamente dedicado aos programas-janela de terceiros independentes é de somente 180 minutos por semana.

política/econômica/social, promovendo, assim, a diversidade de opinião na programação. Para esse autor, também as janelas regionais são mecanismos apropriados, proporcionais, exigíveis e constitucionais para garantir a diversidade regional de programação. Apesar de não terem o poder de impedir a concentração econômica do mercado de radiodifusão privada, as “janelas” de programação não podem ser subestimadas como mecanismo que permite a terceiros independentes contribuir para a formação da opinião pública.

No segundo grupo está Annegret Holthusen (2008), que, por meio de análise qualitativa e quantitativa da programação das duas maiores emissoras privadas (RTL e Sat.1), buscou avaliar se as janelas de programação para terceiros independentes de fato conduziam a maior grau de pluralismo formal e substancial na programação. De início, a pesquisadora constatou que na programação de terceiros veiculada em tais canais, havia amplo predomínio dos gêneros variedades, entrevistas/*talk-shows* e reportagens. Do mesmo modo, a autora constatou grandes semelhanças entre as temáticas abordadas pelos canais principais e aquelas eleitas pelos terceiros independentes, com sub-representação de temas ligados à política, à economia, à cultura e à educação. A pesquisadora observou, ainda, que as “janelas” de terceiros independentes eram transmitidas, principalmente, na programação noturna, em horários pouco atraentes. Com exceção de três programas produzidos pela DCTP, os programas independentes se enquadravam na programação regular sem grandes rupturas formais ou temáticas. Desse modo, considerando a programação efetivamente veiculada, entendeu a autora que as janelas de programação para terceiros independentes pouco contribuiriam, do ponto de vista substancial, para a diversidade e para o pluralismo.

Não custa, também, lembrar que 180 minutos semanais de janelas de programação para terceiros independentes e 210 minutos semanais de janelas de programação regional equivalem a menos de 4% da programação semanal total da emissora. Cabe, portanto, a reflexão crítica acerca das potencialidades e limites dos mecanismos descritos.

Parece claro, de um lado, que a existência de tais mecanismos deve muito à estrutura política local e à evolução histórica do sistema de mídia do país, que atribui centralidade aos grupos sociais organizados na gestão e na programação da

radiodifusão – o que torna duvidosa a possibilidade ou conveniência de replicação de tais mecanismos em países com estruturas e histórias muito diferentes.

Deve-se, também, considerar que os três mecanismos estudados possuem diferenças estruturais entre si, já antes referidas neste trabalho (vide Quadro 2). Enquanto o direito de antena prevê tempos de programação a serem usados diretamente por partidos políticos e igrejas, os demais mecanismos, por aproximarem-se da lógica de cotas de conteúdo condicionadas à verificação de determinado *market share* de audiência, não necessariamente permitirão que organizações sociais representativas falem “em nome próprio”. Com efeito, os tempos de programação, nas “janelas regionais” e nas “janelas de terceiros independentes”, são destinados a entidades dotadas de licença específica, ou seja, a empresas ou grupos econômicos que detém conhecimento técnico e proximidade com a mídia – e não diretamente a ONGs, sindicatos e representantes da sociedade civil organizada. Muito embora tais janelas possam eventualmente ser preenchidas por tais grupos, o “titular” das janelas será sempre uma empresa especializada em programação televisiva, e não um representante de determinado grupo social. Assim, é preciso reconhecer que embora os três mecanismos certamente possam contribuir para a diversidade e o pluralismo na televisão, ao incluir, na esfera pública midiática, atores independentes dos proprietários dos meios de comunicação, o fazem de formas e em intensidades distintas.

Por fim, embora a constitucionalidade e legitimidade dos mecanismos expostos pareça indiscutível no contexto alemão, deve-se reconhecer a existência de críticas quanto à sua efetividade, tanto no que se refere à qualidade da programação quanto no que diz respeito ao seu impacto quantitativo, considerando as horas totais de programação e os horários em que tais programas são veiculados. A identificação de dificuldades e limitações na aplicação prática dos mecanismos considerados não anula, por óbvio, a sua importância, mas indica a possibilidade de reflexão sobre formas possíveis de aprimoramento.

5.6 SÍNTESE ALEMANHA

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno	Mecanismos existentes / Modo de funcionamento	(i) alocação de horários de programação para partidos políticos e para Igrejas; (ii) alocação de horários de programação regional independente (“janelas regionais” ou <i>Regionale Fenster</i>); e (iii) alocação de tempos de programação (“programas janela” ou <i>Fensterprogramme</i>) para terceiros independentes. (iv) exigência de que a programação seja, em sua totalidade, equilibrada. (v) Cotas de programação europeia (vi) Regras de proteção à infância
	Identificação dos beneficiários / titulares	Partidos políticos em período eleitoral; Representantes de Igrejas Protestantes, Católicas e Comunidade Judaica; terceiros independentes da empresa principal de radiodifusão;
	Critério de seleção dos beneficiários / titulares	Critérios objetivos, alguns definidos em leis estaduais
	Sujeitos passivos	Partidos e Igrejas: todos as empresas privadas de âmbito nacional; Demais mecanismos: empresas do sistema privado de radiodifusão com maior market share de audiência; Leis estaduais podem estabelecer obrigações sobre prestadoras locais públicas e privadas.
	Critério de seleção do sujeito passivo	Partidos e Igrejas: todas as prestadoras de serviços de radiodifusão; Demais mecanismos: grau de concentração do mercado e influência dominante sobre a opinião pública
	Financiamento	Partidos e Igrejas: financiado pelo interessado, exceto, em alguns casos, na radiodifusão pública; Demais mecanismos: financiado pelo sujeito passivo que deve suportar o direito de antena (e.g. a empresa de radiodifusão)
Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação	Existência de órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual	Sim, existe uma complexa estrutura regulatória que congrega, em nível federal, os órgãos reguladores estaduais.
	Noção de serviço público e papel dos sistemas públicos, privados e estatais de radiodifusão	Extremamente relevante. O sistema privado somente pode existir se é assegurado o funcionamento do sistema público. Sobre o sistema privado recaem exigências menos amplas de pluralismo interno.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Regras gerais de estruturação do mercado	Em 1997, as regras quanto à limitação de outorgas foram substituídas por limitações baseadas no tamanho da audiência conquistada (máximo de 30%).
	Existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno	Controle antitruste associado a regras de veiculação obrigatória de determinados conteúdos em caso de concentração de mercado e influência dominante sobre a opinião pública.
Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno	Quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada	A duração dos tempos de programação de terceiros é, em alguns casos, definida em leis estaduais, e, em outros, definida no Acordo Interestadual de Radiodifusão. Os tempos concedidos para “janelas” de programação independente e regional alcançam menos de 4% do total de horas de programação dos principais canais.
	Participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação	Embora os mecanismos promovam maior pluralismo interno, ao introduzir, na programação, terceiros não vinculados aos proprietários dos meios, não necessariamente asseguram o direito de grupos sociais “falar em nome próprio”. Não há, na Alemanha, regras quanto à representação de terceiros, embora existam regras determinando que a programação seja, em sua totalidade, equilibrada.
	Período de funcionamento do mecanismo	Partidos: em períodos eleitorais; Demais mecanismos: durante todo o ano.
	Efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários	Avaliações mistas. Para alguns comentaristas, pouco contribuem, do ponto de vista substancial, para a diversidade e para o pluralismo, em função da qualidade da programação, horários de veiculação, etc. Para outros, trata-se de mecanismo fundamental para assegurar pluralismo interno, adequadamente fornecendo informações independentes e de caráter regional.
Contexto institucional, social, histórico e político	Grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de diferentes grupos sociais na programação	Regras detalhadas no que se refere à representatividade na gestão e supervisão das empresas; regras gerais quanto à necessidade de refletir uma sociedade plural.
	Antecedentes de tal quadro legal	Decisões do Tribunal Constitucional Alemão
	Fundamentação doutrinária/ tradição política	Direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, associados à legislação implementadora. Organização política na forma de uma democracia corporativista.
	Aspectos territoriais/geopolíticos relevantes	Organização descentralizada, segundo modelo federativo, com coordenação para uniformização de aspectos mais importantes.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação	Na radiodifusão pública, há conselhos de gestão com representantes de diferentes grupos sociais e visões políticas, o que enseja o equilíbrio da programação. Nos meios privados, identifica-se um certo partidarismo político dos meios.
	Grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada	Sociedade civil bastante desenvolvida, organizada em um modelo de democracia corporativista.
	Existência de garantias fundamentais de liberdade de expressão	Garantias constitucionais de liberdade de expressão e comunicação. O setor de mídia é fortemente regulado, mas há autonomia de programação e respeito à liberdade de imprensa. O Estado estabelece diretrizes gerais a serem observadas pelos radiodifusores, sem intervir diretamente nos sistemas de comunicação.

6. ESPANHA

6.1 CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Poucos regimes europeus ocidentais passaram por tantas mudanças dramáticas no século XX como a Espanha, e ainda assim conseguiram estabelecer um sistema democrático estável plenamente consolidado, afirmam Gunther, Montero e Wert (2000:28). De fato, o regime democrático instituído em 1931 foi derrubado apenas cinco anos mais tarde por uma sangrenta guerra civil, seguida de quarenta anos de regime autoritário. A transição para a democracia se iniciou em 1975 e se consolidou rapidamente. Assim, salientam os autores, “... *no curso de apenas seis décadas, a Espanha passou por um extraordinariamente amplo conjunto de experiências políticas: de uma democracia polarizada e instável, à guerra civil, à repressão autoritária, à transição incerta, à bem-sucedida consolidação democrática*”⁸³. Ademais, ressaltam, para além da transição do autoritarismo para a democracia, ocorreu também a transição de um Estado altamente centralizado para um Estado no qual consideráveis quantidades de poder político e recursos fiscais foram transferidos para governos regionais autônomos.

Tais transformações também se refletiram na estrutura dos meios de comunicação de massa, que transitaram de um regime de censura e monopólio estatal para um regime de competição e liberdade de programação. A Espanha não possui, ainda, um órgão regulador do audiovisual, uma situação única na União Europeia. A recente Lei 7/2010, aprovada em março de 2010, determina a criação do Conselho Estatal de Meios Audiovisuais (*Consejo Estatal de Medios Audiovisuales – CEMA*), como órgão regulador e supervisor setorial. Na data em que este trabalho foi concluído, em 2012, o conselho ainda não havia sido constituído.

A Espanha é classificada, por Hallin e Mancini (2008:83), como um país integrante do modelo pluralista polarizado, típico dos países do sul da Europa, cujas instituições liberais se desenvolveram mais tarde que as dos demais países

⁸³ Tradução livre de: “Thus, over the course of just six decades, Spain underwent an extraordinarily broad array of political experiences: from polarized, unstable democracy, to civil war, to authoritarian repression, to uncertain transition, to successful democratic consolidation”.

européus. As instituições do antigo regime – a aristocracia, o Estado absolutista e a Igreja Católica – se mantiveram arraigadas por mais tempo, e o liberalismo somente foi instituído já bem avançado o Século XX. Para os autores, essas características deixaram como legado um espectro político mais amplo e diferenças políticas mais marcadas, assim como um relacionamento mais próximo entre os meios de comunicação e o mundo político, especialmente na radiodifusão pública, que é, efetivamente, controlada pela maioria política.

Também o Estado desempenha papel importante, embora complexo, mesclando tendências autoritárias de intervenção com tradições democráticas do Estado de bem estar social (Hallin e Mancini, 2008:110). Essa atuação incluiu, em alguns momentos, a assunção do papel de censor (notadamente durante o regime autoritário franquista), assim como a participação acionária direta em empresas de radiodifusão (segundo os autores, o governo espanhol era proprietário de 25% de cada uma das principais redes radiofônicas espanholas até os primeiros anos da década de 1990). Por outro lado, ao contrário do que ocorre em sistemas puramente liberais, ao sistema de radiodifusão é atribuído o papel de relevante instituição social, devidamente sujeita à regulação em nome do interesse público. Nesse sentido, existem regras legais relativas ao direito de resposta, ao uso gratuito dos meios de comunicação de massa por candidatos e partidos em períodos eleitorais, à proteção da infância e ao estímulo à produção audiovisual local e independente.

Magone (2009: Capítulo 2) destaca como uma das características atuais da sociedade espanhola a moderação política, induzida pelo consensualismo produzido pelas elites políticos durante a transição para a democracia. A seu ver, a cooperação entre a oposição e as elites de Franco moldou a forma como os problemas eram resolvidos durante a consolidação e institucionalização da democracia espanhola; assim, o modelo espanhol é baseado na reconciliação entre direita e esquerda. Embora os movimentos sociais tivessem sido ativos durante o processo de transição, eles não tiveram o mesmo papel relevante verificado em países vizinhos como Portugal. O desencanto e desapontamento ao final do processo de democratização conduziram, na visão do autor, à desmobilização da sociedade civil, que ainda se revela fraca na contestação do processo político decisório. Citando outros estudiosos do tema, Magone (2009: Capítulo 2) afirma que a desmobilização e enfraquecimento do comportamento de protesto entre os espanhóis desde a

década de 1970 demonstram que a moderação e a apatia política estão se tornando características importantes da sociedade espanhola, refletidos pelo pouco interesse pela política e pelos baixos níveis de associativismo. Também Gunther, Montero e Wert (2000:41) chamam atenção para o baixo nível de interesse dos espanhóis pela política, fato por eles atribuído ao legado da propaganda franquista, que estimulou a despolitização e uma postura cínica face à política partidária; e também à educação “cívica” obrigatória no sistema educacional espanhol durante o período da ditadura.

Não obstante o entendimento de Magone (2009) e de Gunther, Montero e Wert (2000) quanto ao baixo nível de mobilização política da sociedade civil organizada espanhola, deve-se registrar que tal avaliação deve, necessariamente, ser revisitada a partir das consequências da recessão econômica que atingiu a Espanha com especial intensidade a partir de 2010. Ressalte-se, ademais, que o nível de associativismo possui distribuição territorial bastante desigual, verificando-se que os níveis mais altos de associativismo se encontram nas regiões mais ricas e economicamente desenvolvidas no nordeste (Catalunha, País Basco, Navarra e Aragão) e Madri⁸⁴.

Outra característica relevante do atual cenário político espanhol é a existência de múltiplas identidades (local, regional, nacional, europeia) e o reconhecimento e força que vêm ganhando minorias étnicas anteriormente reprimidas. Entre 1978 e 1983, dezessete comunidades autônomas foram criadas, contribuindo para a diversidade cultural e linguística do país⁸⁵. Esse fortalecimento está amparado pela própria Constituição de 1978 que, em seu artigo 2º, estabelece que “[a] *Constituição se fundamenta na unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito da autonomia das nacionalidades e regiões que a integram e a solidariedade entre todas elas*”. O artigo 3º, por sua vez, estabelece que o castelhano é a língua espanhola oficial do Estado, mas que as demais línguas espanholas serão também oficiais nas respectivas

⁸⁴ Entre as principais entidades representativas do setor de comunicações, deve-se citar a associação iCmedia – Federação de Associações de Consumidores e Usuários de Meios, criada em 2008, que informa possuir cerca de 100.000 associados em defesa da melhoria da qualidade dos meios de comunicação de massa. A Federação congrega associações de usuários de treze Comunidades Autônomas e se formou, originalmente, a partir da Asociación de Telespectadores y Radioyentes – ATR, de Madri, formada em 1985, e da organização Telespectadores Asociados de Cataluña, de Barcelona, também de 1985, que sozinha já possui mais de 17 mil associados.

⁸⁵ Mencionem-se, por exemplo, o País Basco, a Catalunha e a Galícia, que defendem fortemente seus próprios idiomas e culturas políticas.

Comunidades Autônomas, de acordo com seus estatutos. A Constituição afirma, ademais, que a riqueza das distintas modalidades linguísticas da Espanha é um patrimônio cultural que deve ser objeto de especial respeito e proteção. Nesse contexto, existem tensões regionais-nacionais, que conduziram, em alguns casos, a movimentos separatistas radicais.

Segundo Magone (2009: Capítulo 6), é importante reconhecer o papel que a mídia e, em particular, a televisão, passou a desempenhar no cenário político. Dados de 2007 indicavam que 65% dos espanhóis se informavam por meio da televisão ou do rádio, enquanto apenas 17% se informavam através dos jornais. Nesse contexto, os partidos políticos têm se esforçado para desenvolver estratégias de uso dos diferentes canais de televisão, rádio e imprensa. Magone afirma, ainda, que a política espanhola se tornou consideravelmente “americanizada” a partir de 1993, quando pela primeira vez os partidos políticos tiveram que lidar com um mercado competitivo de radiodifusão, em que a televisão desempenha um papel crucial na polarização das campanhas eleitorais. Os principais partidos políticos espanhóis hoje são o *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), de esquerda; e o *Partido Popular* (PP), de centro-direita.

6.2 CONFORMAÇÃO REGULATÓRIA DO MERCADO DE RADIODIFUSÃO

A Constituição Espanhola de 27 de dezembro de 1978, modificada em 1992, é explícita ao reconhecer e proteger a livre difusão de pensamentos, ideias e opiniões; o direito de produção e criação literária, artística, científica e técnica; a liberdade de cátedra; e o direito a comunicar ou receber livremente informação verídica por qualquer meio de difusão (artigo 20). A Constituição veda a censura prévia e determina que a lei regulará a organização e o controle parlamentar dos meios de comunicação social, garantindo o acesso a tais meios a grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e as diversas línguas da Espanha. A Constituição também garante o direito à honra, à intimidade, à própria imagem e à proteção da juventude e da infância.

Contudo, a Espanha nem sempre teve um cenário progressista no campo das comunicações. Segundo Magone (2009:Capítulo 6), é possível identificar pelo

menos cinco fases distintas no desenvolvimento do moderno ambiente midiático espanhol desde a Guerra Civil de 1939.

A primeira fase compreende o período inicial do regime de Franco até 1965, caracterizado pelo completo controle da mídia, com censura a posições contrárias ao governo, pela completa ausência de pluralismo midiático e pela propaganda do regime contra a derrotada oposição republicana. Conforme Gunther, Montero e Wert (2000:35), o rádio emergiu da guerra civil como instrumento de propaganda do governo. A cobertura de notícias gerais, tanto nacionais quanto internacionais, era reservada à *Radio Nacional de España – RNE*, sob controle governamental. As rádios privadas eram obrigadas a retransmitir o noticiário da RNE duas vezes ao dia. A radiodifusão televisiva começou a operar de forma regular em 1956, por meio da empresa estatal TVE, que lançou o canal La 1. O La 1 permaneceu como o único canal de televisão até 1966, quando foi lançado o canal La 2. A radiodifusão pública era vinculada ao Ministério de Informação e Turismo, o mesmo órgão responsável pela censura.

A segunda fase iniciou-se em 1966, com a introdução de uma lei da imprensa, que liberalizou significativamente o cenário das comunicações (Lei 14/1966, comumente chamada de *Ley Fraga*). Embora houvesse, ainda, algum controle da informação, as reformas econômicas e o surgimento de uma nova classe média possibilitaram o surgimento de um mercado competitivo da mídia. As inovações mais importantes da lei, conforme Gunther, Montero e Wert (2000:34), foram a eliminação da censura prévia e o relaxamento dos controles diretos sobre jornais e editoras. O Estado manteve, contudo, o direito de punir editores no caso de violações, o que acabou incentivando o surgimento de formas de autocensura. Passou-se a verificar certa diferenciação ideológica entre periódicos privados, o que teve um papel significativo em minar o franquismo e em aumentar a confiança na mídia. Outro ponto de destaque no período foi a fusão entre a *Radio Nacional de España – RNE* e a *Televisión Española – TVE*, para formar a RTVE.

A terceira fase se refere à transição para a democracia, entre 1975 e 1982, em que as novas estruturas democráticas finalmente permitiram o surgimento de uma imprensa livre, a exemplo dos jornais diários *El País*, de tendência socialdemocrata, e *Diario 16*, de tendência liberal. A TVE, contudo, permaneceu sob

estrito controle governamental até 1980, quando passou por processo de reforma estrutural (conforme a Lei 4/1980, também chamada de Lei Orgânica de 1980) que, contudo, não eliminou as críticas quanto à sua parcialidade governamental.

Nesse mesmo período, verificou-se também a transição do sistema franquista altamente centralizado para um sistema descentralizado quase federal (o *Estado de las Autonomías*), em reconhecimento ao pluralismo cultural e linguístico da população espanhola e em resposta à pressão dos poderosos partidos catalães e bascos pelo restabelecimento de direitos de autogoverno. Os novos governos autonômicos rapidamente estabeleceram suas próprias redes de televisão – a TV3, na Catalunha, em 1983; e a *Euskal Telebista*, no País Basco, em 1982 – colocando fim, na prática, ao monopólio da TVE⁸⁶.

A quarta fase pode ser definida como a consolidação do novo mercado democrático da mídia. Teve seu início em 1982, com a ascensão do partido socialista ao poder, e conclusão em 1989, quando, em razão da entrada em vigor da Lei 10/1988 (Lei da Televisão Privada), o monopólio estatal sobre a radiodifusão foi substituído por um ambiente competitivo, com três radiodifusoras privadas de âmbito nacional (Antena 3, TeleCinco e Canal+). Uma etapa importante nesse processo foi a edição da Lei 46/1983 (Lei do terceiro canal de televisão), que autorizou o governo a tomar as medidas necessárias para colocar em funcionamento um terceiro canal de televisão de titularidade estatal e para outorgá-lo, em regime de concessão, no âmbito territorial de cada comunidade autônoma.

Por fim, a quinta fase identificada por Magone se inicia após 1989 e se caracteriza pela crescente competição e concentração da mídia. Em 1994, a Lei

⁸⁶ Eli Noam (1991:248-249) relata a ocorrência de disputas judiciais em torno da liberalização da radiodifusão, movidas pelo fato de que a Constituição formalmente garantiu a liberdade de expressão através dos meios de comunicação de massa. Segundo o autor, o primeiro caso foi decidido em 1980, quando um interessado em uma outorga de televisão privada moveu uma ação contra o governo, com o objetivo de obrigá-lo a dar resposta aos requerimentos apresentados. O tribunal, entretanto, decidiu que embora a Constituição não vedasse a existência de televisões privadas, a decisão sobre permitir, ou não, a sua existência era matéria política e, portanto, prerrogativa do governo. O outro caso relatado por Noam ocorreu em 1982, resultando em uma liberalização temporária da televisão. A ação foi apresentada pela empresa Antena 3, representante de diversas grandes editoras, e contestava o monopólio estatal sobre a televisão. Nessa ocasião, fazendo referência ao princípio constitucional da liberdade de expressão, o tribunal não encontrou fundamento para a existência do monopólio governamental, determinando, assim, que até a superveniência de previsão legal a respeito do tema, a radiodifusão televisiva privada deveria ser permitida. Oito empresas privadas anunciaram seu interesse por outorgas de televisão privada, incluindo organizações religiosas e representantes dos interesses bascos, catalães e valencianos.

25/1994 incorporou ao ordenamento jurídico espanhol a Diretiva Europeia 89/552/CEE (Diretiva Televisão sem Fronteiras), versando, entre outros temas, sobre a reserva de 50% do tempo anual de programação para a difusão de obras europeias e de 10% desse tempo para obras europeias de produção independente; sobre a limitação da publicidade televisiva; e sobre a proteção de menores na programação. Modificações adicionais foram introduzidas em 1999, por meio da Lei 22/1999. Em 1995, por meio da Lei 41/1995, foi regulada a prestação de serviços de televisão local, tendo por âmbito territorial de cobertura o núcleo urbano de cada município. Em 2002 mais três canais receberam licenças para operar, e existem, ademais, canais regionais e internacionais. Em 2005 foi promulgada a Lei n.º 10/2005, de 14 de junho, estabelecendo medidas de incentivo à adoção da televisão digital terrestre. A Lei n.º 56/2007, por sua vez, previu pela primeira vez a alocação de radiofrequências para a prestação de serviços de televisão local por entidades sem fins lucrativos, dirigidos a comunidades, em razão de um interesse cultural, educativo, étnico ou social.

Mais recentemente, em 2010, foi aprovada a nova Lei Geral da Comunicação Audiovisual Espanhola (Lei n.º 7/2010, de 31 de março), regulamentada pelo Decreto n.º 1.624/2011, de 14 de novembro. O seu preâmbulo chama atenção para algumas das ideias que a orientam: (i) codificar, liberalizar e modernizar as dispersas normas anteriormente existentes; (ii) dar segurança jurídica à indústria audiovisual, permitindo que ela compita no mercado europeu; (iii) proteger o cidadão de posições dominantes de opinião ou da restrição de acesso a conteúdos universais de grande interesse ou valor; (iv) fixar princípios que devem orientar os serviços públicos de radiodifusão; (v) assegurar aos cidadãos o direito de receber comunicação audiovisual em condições de pluralismo cultural e linguístico; (vi) assegurar a liberdade do prestador de serviço quanto à seleção de conteúdos, linha editorial e emissão de canais; (vii) instituir a regulação da publicidade na radiodifusão; (viii) estabelecer limites a direitos de exclusividade sobre conteúdos de interesse geral, assim como limitações à propriedade e à audiência alcançada; e (ix) criar o Conselho Estatal de Meios Audiovisuais (*Consejo Estatal de Medios Audiovisuales – CEMA*), como órgão regulador e supervisor setorial.

Vale registrar que, na data em que este trabalho foi concluído, o Conselho Estatal de Meios Audiovisuais ainda não havia sido constituído⁸⁷.

Um fator importante no cenário midiático espanhol é a radiodifusão regional, referente às dezessete comunidades autônomas do país. Em particular, deve-se destacar a importância da televisão pública basca e catalã, que usa os idiomas regionais e que têm papel relevante no fortalecimento da consciência regional. Segundo Magone (2009: Capítulo 6), os canais de televisão pública nas comunidades autônomas são instrumentos de agendas políticas consensuais, recebendo amplos subsídios estatais e apoio político dos partidos locais. A Catalunha possui, inclusive, um órgão regulador do audiovisual próprio – o *Consell de l'Audiovisual de Catalunya – CAC*, autoridade independente responsável pela regulação dos prestadores de serviços audiovisuais de âmbito autonômico e local, públicos e privados.

6.3 REGRAS GERAIS RELATIVAS AO PLURALISMO

A busca do pluralismo na radiodifusão na Espanha é um objetivo bastante recente, vinculado à transição para a democracia no final da década de 1970 e início da década de 1980. Nesse período, foram adotados mecanismos de diversas naturezas, entre os quais se destacam a manutenção de um sistema público de

⁸⁷ Com efeito, a Lei n.º 7/2010 foi aprovada durante o período de governo do PSOE, o Partido Socialista, que sempre se manifestou favoravelmente à criação do Conselho. O PP, por sua vez, se posicionou abertamente contra a criação do Conselho, chegando a se comprometer a “suprimir” o CEMA caso viesse a ganhar as eleições de 2011. Os argumentos do partido eram, em síntese, que as competências atribuídas ao Conselho poderiam ser exercidas por outros órgãos como a *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones* (CMT), que em tempos de crise não se justificariam investimentos públicos para a criação de um novo órgão regulador e, finalmente, que o Conselho representaria uma ameaça para a liberdade de meios. Nas eleições de novembro de 2011, o PP foi vencedor. Em janeiro de 2012, segundo notícias jornalísticas, a vice-presidente do Governo afirmou que o CEMA, previsto na Lei Geral do Audiovisual, seria suprimido, por não ser “conveniente” nem “necessário”. Atualmente, o Ministério de Indústria, Energia e Turismo mantém competências para planejar, gerir e expedir outorgas para uso do espectro radioelétrico, incluindo para serviços audiovisuais, assim como para aplicar sanções. A CMT, por sua vez, tem competências para assessorar o governo e o Ministério, supervisionando o cumprimento das obrigações dos operadores no mercado de telecomunicações e fomentando a competição nos mercados de serviços audiovisuais.

radiodifusão, com regras mais acentuadas de pluralismo; a adoção de regras de estruturação do mercado, com vistas à existência de uma pluralidade de atores; a possibilidade de prestação de serviços de comunicação audiovisual sem finalidades lucrativas; a fixação de diretrizes referentes ao pluralismo no conteúdo veiculado; o direito de acesso aos meios de comunicação por grupos políticos e sociais relevantes; a oferta de tempos de programação gratuitos para candidatos a cargos eletivos; e regras quanto à preservação da diversidade cultural e linguística.

Existem diversas normas que estabelecem proteções à liberdade de expressão e ao pluralismo. Como mencionado acima, a Constituição Espanhola de 27 de dezembro de 1978, modificada em 1992, é explícita ao vedar a censura prévia e ao proteger a liberdade de expressão e o direito a comunicar ou receber livremente informação verídica por qualquer meio de difusão. A Constituição garante, ademais, o acesso aos meios de comunicação a grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e as diversas línguas da Espanha.

A recente lei geral da comunicação audiovisual espanhola (Lei n.º 7/2010, de 31 de março) também enuncia diversos princípios e regras referentes ao pluralismo na radiodifusão, estabelecendo direitos de participação a controle dos conteúdos audiovisuais por parte dos cidadãos. Nesse sentido, o artigo 9º da Lei determina que qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar à autoridade audiovisual competente o controle da adequação dos conteúdos audiovisuais com o ordenamento vigente ou os códigos de autorregulação. A autoridade, por sua vez, poderá editar recomendações para o melhor cumprimento das normas vigentes, assim como realizar acordos com os prestadores de serviço com vistas a modificar o conteúdo audiovisual ou encerrar as transmissões do conteúdo considerado ilícito.

Interessa notar que a Lei n.º 7/2010 é também bastante clara na caracterização da comunicação audiovisual plural como um **direito do público**. Nesse sentido, a legislação busca proteger tanto o pluralismo externo, assegurando a existência de meios públicos, comerciais e comunitários, operando em diferentes âmbitos de cobertura, quanto o pluralismo interno, ao buscar assegurar que o conteúdo atenda aos diversos interesses da sociedade. Ainda no que se refere ao conteúdo transmitido, há regras expressas vedando a veiculação de conteúdo

discriminatório ou que incite o ódio, e, ademais, estímulo à difusão das diferentes línguas oficiais da Espanha. Há previsão do direito de retificação e de resposta, e exigências de objetividade e diligência na veiculação de informações. Além disso, a lei determina que as opiniões devem ser claramente distinguidas das informações.

6.3.1 Radiodifusão pública

Antes de aprofundar a discussão sobre a atuação da RTVE, vale dedicar algumas palavras à estrutura e à terminologia referente à prestação de serviços de radiodifusão televisiva na Espanha.

A televisão é considerada um **serviço público de titularidade estatal**. Sua prestação se deu, de forma inicial, unicamente pela RTVE, uma sociedade anónima pública com capital integralmente estatal, legalmente definida como **responsável pela gestão do serviço de rádio e televisão de titularidade estatal**, por meio dos canais La 1 e La 2. Em 1983, a Lei do Terceiro Canal autorizou o governo a colocar em funcionamento um terceiro canal de televisão **de titularidade estatal** no âmbito territorial das Comunidades Autônomas, nos moldes da RTVE, mediante concessão.

Em 1988, com a Lei da Televisão Privada, foi autorizada a prestação “privada” de serviços de televisão, classificando-se tal atividade como a “**gestão indireta do serviço público de televisão**”, também em regime de concessão administrativa.

A recente Lei n.º 7/2010 alterou formalmente o tratamento da matéria, mantendo, contudo, sua essência. Assim é que os serviços de comunicação audiovisual são categorizados como **serviços de interesse econômico geral**, sujeitos a comunicação prévia, no caso de segmentos liberalizados, ou a licença prévia, outorgada mediante licitação, se for utilizado o espectro radioelétrico. As anteriores concessões para a “gestão indireta do serviço público de rádio ou televisão por ondas hertzianas terrestres”, de âmbito nacional, autonômico ou local, foram convertidas em licenças para a prestação do serviço de comunicação audiovisual.

A atual Lei utiliza o termo “**serviço público audiovisual de titularidade pública**” para se referir à televisão pública de âmbito nacional (RTVE), autonômica e municipal. A expressão “**serviço público de rádio e televisão de titularidade estatal**” é usada geralmente para fazer menção específica à RTVE, que ainda é responsável pela “gestão direta do serviço público de rádio e televisão de titularidade estatal”. A Lei utiliza também o termo “prestadores privados de serviços de comunicação audiovisual” para se referir à televisão privada.

A empresa RTVE (*Radio Television Española*) foi criada em 1956 e deteve, durante décadas, o monopólio do setor de radiodifusão. Seu histórico é bastante controvertido: diversos autores mencionam, em tom crítico, o seu elevado nível de partidarismo e de vinculação ao governo, como se verá a seguir.

Em 1980, a empresa passou por amplo processo de reformulação, nos moldes estabelecidos pela Lei n.º 4/1980, que criou uma nova estrutura de governança para a empresa, composta pelos seguintes órgãos: (i) um diretor-geral, com amplos poderes, nomeado diretamente pelo governo por um mandato de quatro anos; (ii) um conselho de diretores, formado por 12 membros, indicados pelo Parlamento espanhol, pelo mesmo período de mandato; e (iii) um conselho consultivo, cuja função seria canalizar a participação de representantes de sindicatos, do mundo artístico, da administração pública e das comunidades autônomas. O financiamento se daria segundo modelo híbrido, contemplando recursos públicos e receitas provenientes da publicidade comercial. Na visão de LLORENS e ALONSO (2010:107), essa estrutura explica, em grande parte, dois dos maiores problemas enfrentados pela RTVE durante seu período democrático: o alto nível de controle governamental e o seu crescente nível de endividamento.

Nove anos mais tarde, o setor de radiodifusão espanhol foi liberalizado e foram concedidas licenças a radiodifusores privados, que passaram a competir com a RTVE. Segundo Magone (2009: Capítulo 6), a importância política dos canais privados tem crescido, principalmente em função da desconfiança dos partidos políticos quanto à neutralidade da RTVE⁸⁸.

⁸⁸ Hanretty (2011:86-87) narra vários episódios que colaboraram para o descrédito da RTVE e culminaram na reforma de seu estatuto, em 2006, mencionando, em particular a cobertura dada pela emissora à greve nacional de 2000, que acabou por conduzir à formação de um Conselho Provisório de Informativos que propôs a redação de um código de ética para jornalistas de radiodifusão. Na preparação para a eleição de 2004, esse trabalho foi intensificado, e muitos dos mesmos jornalistas

Quando o partido socialista ascendeu ao poder em março de 2004, comprometeu-se a criar um “Comitê de Sábios” responsável por propor a reforma da radiodifusão pública espanhola, na forma de um projeto de lei. O comitê produziu um relatório (“*Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado – 2005*”) no qual foram apresentadas diversas propostas direcionadas a diminuir a influência do governo sobre a RTVE. Com base no documento, foi apresentado, ao parlamento, projeto de lei de autoria do governo, que alguns meses depois se transformou na nova lei para rádio e televisão públicos (*Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal*). O novo estatuto adotou parte razoável das recomendações do Comitê de Sábios, inclusive no que se refere ao fortalecimento do Conselho de Diretores face ao presidente⁸⁹. Também em função do advento da lei, a RTVE aprovou, em 2007, um documento contendo os seus princípios básicos de programação.

Um importante debate atual se refere à forma de financiamento da corporação RTVE. A Lei n.º 17/2006 estabeleceu que a RTVE receberia recursos orçamentários pelo cumprimento de suas obrigações de serviço público, de forma a compensar os custos de prestação do serviço. Em 2009, contudo, entrou em vigor uma nova lei sobre o financiamento da RTVE – a Lei n.º 8/2009, relativa ao financiamento da Corporação de Radio e Televisão Espanhola, que, dentre outras medidas, estabeleceu vedação ao uso da publicidade, televenda, patrocínios ou serviços de acesso pago como fontes de receita. Segundo a lei de 2009, essas receitas publicitárias seriam substituídas por recursos públicos provenientes de tributos

envolvidos no Conselho Provisório formaram um Comitê Antimanipulação, presidido por um comitê executivo composto por sete membros. Magone (2009: Capítulo 6) menciona outro exemplo relevante, referente à negociação entre os candidatos Mariano Rajoy e José Luis Zapatero, durante as eleições de 2007, sobre a veiculação dos debates eleitorais. Zapatero desejava que a RTVE transmitisse os debates, simultaneamente com os canais privados TeleCinco e Antena 3. Rajoy, líder do partido de oposição, rejeitou a proposta, pleiteando que somente as radiodifusoras privadas transmitissem o debate. Segundo Magone, a falta de confiança na isenção e na imparcialidade da RTVE tem contribuído para o seu declínio e perda de credibilidade.

⁸⁹ Determinou-se que o Conselho seria formado por 12 membros, eleitos pelo Parlamento (dois deles propostos pelos principais sindicatos da RTVE), buscando-se assegurar a paridade entre homens e mulheres, por um mandato de seis anos, não passível de renovação. Em função do novo estatuto, foi criada a figura do Defensor do Espectador, em 2006, para atender à exigência legal de estabelecimento de mecanismos de comunicação direta com os cidadãos usuários dos meios de comunicação.

existentes ou novos tributos, que incidiriam sobre empresas comerciais de radiodifusão e de telecomunicações⁹⁰.

A nova lei do audiovisual, de 2010, manteve a vedação à publicidade comercial e reiterou a qualificação do serviço público de comunicação audiovisual como um serviço essencial de interesse econômico geral, salientando, entre suas missões, a difusão de conteúdos que fomentem os princípios e valores constitucionais, a contribuição à formação de uma opinião pública plural, a difusão da diversidade cultural e linguística da Espanha, a difusão do conhecimento das artes e o atendimento dos cidadãos e grupos sociais que não são destinatários da programação majoritária.

Mais recentemente, em 20 de abril de 2012, o Real Decreto Lei 15/2012 reduziu de doze para nove os membros do Conselho de Administração da RTVE e alterou a forma de designação dos membros do Conselho de Administração e do Presidente da Corporação, afastando a exigência de maioria de 2/3 no parlamento para permitir a escolha de seus integrantes por maioria absoluta.

A RTVE possui hoje dois canais abertos de radiodifusão analógica – La 1 e La 2, além de canais temáticos digitais e canais voltados para o público internacional.

⁹⁰ É fato que as operadoras privadas de radiodifusão levantavam muitas críticas à quantidade de publicidade comercial na televisão pública, alegando que isso gerava distorções de mercado e, ademais, violava as missões de serviço público atribuídas à RTVE. Com a vedação à publicidade comercial instituída pela Lei 8/2009 esperava-se reduzir a pressão sobre as radiodifusoras privadas, aumentando suas receitas publicitárias, e eliminar uma potencial distorção do mercado. A medida, contudo, não foi bem recebida pelo mercado. As empresas espanholas de comunicação denunciaram à Comissão Europeia a suposta ilegalidade dos novos impostos, argumentando que a nova sistemática geraria um falseamento da concorrência entre a televisão pública e a privada, entre a televisão de acesso gratuito e a televisão de acesso pago ou entre os operadores que fornecem exclusivamente serviços de telecomunicações e outros operadores de serviços de telecomunicações que também oferecem serviços audiovisuais. Em 18 de março de 2010 a Comissão Europeia deu início a um processo de infração com o objetivo de verificar se o imposto sobre as comunicações eletrônicas de fato violava a legislação comunitária. A decisão final foi adotada em 20 de julho de 2010, concluindo que “[o] financiamento do organismo de radiodifusão de serviço público Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE), alterado pela Espanha através da Lei 8/2009 relativa ao financiamento da RTVE, é compatível com o mercado interno na acepção do artigo 106.º, n. 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Decisão da Comissão Europeia de 20 de julho de 2010, relativa ao regime de auxílios C 38/09 (ex NN 58/09) que a Espanha tenciona conceder à Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) [notificada com o número C(2010) 4925]).

6.3.2 Regras de estruturação do mercado

Conforme relata Llorens (2010:848), nos primeiros anos de democracia após o fim do regime de Franco, havia forte entusiasmo pela ideia do pluralismo, em particular do pluralismo político. Contudo, no que se refere ao estabelecimento de limites e regras para a imprensa, o próprio histórico da ditadura acabou por conduzir à prevalência da ideia de que não deveriam existir limitações à imprensa, que permaneceu inicialmente desregulado. Contudo, o mesmo raciocínio não se aplicou ao setor de radiodifusão, no qual se considerou que restrições à propriedade seriam necessárias para proteger o pluralismo e a diversidade, evitando-se assim o potencial abuso de um meio de comunicação de tamanha influência, como tinha ocorrido com a radiodifusão pública durante o período franquista. Quando a radiodifusão privada foi finalmente permitida, em 1988, foram criados somente três canais nacionais; a Lei n.º 10/1988, por sua vez, também estabeleceu restrições de propriedade, tais como a regra de que nenhuma pessoa física ou jurídica poderia ser titular, direta ou indiretamente, de mais do que 25% do capital de uma sociedade concessionária. Além disso, a totalidade das ações de titularidade de estrangeiros não poderia, em nenhum momento, direta ou indiretamente, superar 25% do capital de uma concessionária⁹¹.

As restrições de propriedade foram sendo progressivamente flexibilizadas: em 1998, o limite de capital que poderia ser detido por um único acionista subiu de 25% para 49%, e, em 2003, foi determinado que qualquer acionista poderia deter 100% das ações de uma concessionária de televisão, desde que não detivesse mais do que 5% do capital de outra estação de televisão. Foram, ademais, instituídas regras para limitar a detenção simultânea de outorgas nacionais, regionais e locais de televisão. Em 2005, foi alterada a lei de 1988 que limitava a três os canais analógicos nacionais de televisão, passando a existir quatro canais privados nacionais e dois canais públicos, detidos pela RTVE.

⁹¹ Segundo Llorens (2010:850), o objetivo da medida era, também, uma forma de proteger o pluralismo interno, pois nenhuma companhia privada poderia ter controle completo sobre uma concessão de radiodifusão, visto que seriam necessários pelo menos quatro acionistas. Dessa forma, relata o autor, as empresas privadas de radiodifusão espanholas (Antena 3, Telecinco e Canal +) foram criadas por meio de associações entre companhias financeiras, bancos, empresas estrangeiras de mídia, outros investidores não ligados ao setor de mídia e grupos nacionais de imprensa.

Medidas adicionais de liberalização foram tomadas por meio do Real Decreto Lei 1/2009, convertido na Lei n.º 7/2009, sobre providências urgentes em matéria de telecomunicações. A norma manteve a regra que vedava a detenção simultânea de participações acionárias ou direitos de voto superiores a 5% do total em diferentes concessionárias de serviço de radiodifusão televisiva dentro de uma mesma área de cobertura. Contudo, introduziu importante exceção para as outorgas de âmbito nacional, permitindo a participação acionária ou detenção de direitos de voto em várias empresas, desde que a *audiência média* do conjunto de canais dessas concessões nacionais não superasse 27% da audiência total durante os doze meses consecutivos anteriores à aquisição⁹².

Para além do patamar máximo de audiência, a Lei de 2009 vedou a detenção de participação acionária significativa ou direitos de voto em mais de uma empresa de radiodifusão quando isso pudesse impedir a existência de pelo menos três prestadores independentes de serviços de televisão. Fazendo referência ao processo de digitalização da radiodifusão, a lei vedou também a aquisição de participação acionária significativa ou direitos de voto em mais de uma concessão de serviço de televisão quando tal aquisição pudesse permitir: (i) o controle de mais do que dois canais multiprogramados, no caso dos serviços de âmbito nacional; ou (ii) o controle de mais do que um canal multiprogramado, no caso dos serviços de televisão de âmbito das Autonomias.

A nova lei do audiovisual, de 2010, não alterou as regras existentes sobre propriedade e concentração da mídia, mas tem o mérito de organizar os dispositivos anteriormente espalhados por diversas leis.

⁹² Llorens menciona que a edição do decreto-lei em regime de urgência foi cercada de críticas, por ser medida entendida como uma forma de evitar o amplo debate parlamentar sobre assuntos audiovisuais. Ainda segundo o autor, (LLORENS, 2010:855), o patamar de 27% foi cuidadosamente escolhido, porque somente impediria uma fusão entre as duas operadoras comerciais dominantes na Espanha: a Telecinco e a Antena 3.

6.4 REGRAS ESPECÍFICAS RELATIVAS AO PLURALISMO INTERNO

6.4.1 Direito de acesso para grupos sociais e políticos significativos

Um dos mecanismos mais interessantes de pluralismo interno na radiodifusão televisiva espanhola é o direito de acesso de grupos sociais relevantes à programação, cuja configuração atual tem suas origens recentes no período de transição para a democracia em meados da década de 1970.

A regulação do associativismo político no período imediatamente anterior à transição democrática se deu formalmente por meio do Decreto Lei n.º 7/1974, de 21 de dezembro, que aprovou o Estatuto Jurídico do Direito de Associação Política e acabou abrindo caminho para o estabelecimento de regras sobre o acesso a meios de comunicação por parte de associações formalmente constituídas. O Decreto Lei n.º 7/1974 foi regulamentado pelo Decreto n.º 1972/1975, de 23 de agosto, que criou regras acerca da presença das Associações Políticas nos meios de comunicação social estatais, prevendo a possibilidade de utilização do rádio, da televisão e da imprensa estatais, tanto para apoiar seus candidatos, em períodos eleitorais, quanto para dar conhecimento de seus fins e programas, em períodos não eleitorais.

As regras foram, ainda, complementadas pela Ordem Ministerial da Presidência do Governo, de 13 de outubro de 1975, que previu explicitamente a presença de tais associações na RTVE. Assim como no Decreto de 1975, foi explicitada a possibilidade de utilização dos espaços de programação tanto em períodos eleitorais quanto em períodos não eleitorais. Para tanto, a TVE deveria colocar à disposição das associações, duas vezes por mês, fora do período eleitoral, um espaço de quinze minutos após o noticiário das 21 horas; cada associação teria o direito a utilizar tal espaço uma vez a cada dois meses. Estabeleceu-se que cada associação teria direito também a uma intervenção por ano, por um período não superior a quinze minutos, em cada um dos centros regionais da TVE e em cada uma das emissoras.

Para além da concessão de espaços de programação, a norma determinou que as emissoras oferecessem periodicamente informações relativas às atividades

das associações em seus serviços informativos ordinários, zelando pela objetividade e pela imparcialidade informativa e assegurando tratamento igualitário⁹³.

Em 20 de novembro de 1975, com a morte do General Francisco Franco, a Espanha iniciou sua transição para um sistema democrático liberal, transição essa marcada pela aprovação da Constituição espanhola de 1978. No ano de 1976 foi elaborada a Lei para a Reforma Política e em dezembro do mesmo ano, por meio de referendo, 94% dos participantes apoiaram as mudanças em curso, que culminariam na promulgação de uma Constituição democrática.

Nesse contexto, ressalta Fraguas (2007:146), a regulamentação do direito de acesso, ocorrido nos estertores do regime franquista, deve ser compreendida como uma última e fracassada tentativa de resistência à perda da hegemonia política de quase quarenta anos. Em todo caso, afirma o autor, a precariedade de sua elaboração e a sua conseqüente vagueza ou imprecisão teriam tornado essa norma de difícil aplicação. Vale notar, porém, que após essa tentativa de regulação do direito de acesso contínuo (i.e. fora de períodos eleitorais) no final do regime franquista, não houve novas tentativas até 1980.

A nova Constituição espanhola foi aprovada por referendo em dezembro de 1978, consagrando explicitamente o direito de acesso aos meios de comunicação social, nos seguintes termos:

Art. 20.3. A lei regulará a organização e o controle parlamentar dos meios de comunicação social dependentes do Estado ou de qualquer ente público e **garantirá o acesso a tais meios dos grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e das diversas línguas da Espanha.** (grifou-se)⁹⁴

Conforme relata Fraguas (2007:147ss), a redação final do dispositivo acabou sendo um dos pontos de consenso entre os grupos parlamentares majoritários, que não aceitaram emendas apresentadas pelos grupos nacionalistas. Somente ao final

⁹³ Antonio Fraguas (2007:136) chama atenção para duas características distintivas da regulação da década de 1970, que vieram a conformar a regulação posterior do direito de acesso: (i) a diferenciação entre (a) o acesso contínuo e permanente das associações políticas à programação dos meios públicos de comunicação e (b) o acesso para fins de propaganda em períodos de campanhas eleitorais; e (ii) o uso constante do termo direito para referir-se à utilização dos meios públicos pelas Associações Políticas.

⁹⁴ Tradução livre de: "Art. 20.3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España".

do processo, possivelmente com o objetivo de dar mais clareza sobre os sujeitos que se beneficiariam do mecanismo, decidiu-se acrescentar ao texto o qualificativo “significativos” (ou seja, seriam beneficiários os grupos sociais e políticos “significativos”, e não quaisquer grupos sociais e políticos)⁹⁵.

A imprecisão do dispositivo acabou por tornar sua eficácia dependente de legislação ordinária posterior, de modo a suprir as omissões normativas que o tornavam de difícil aplicação direta e imediata. E, nesse tocante, a avaliação de Fraguas (2007:185) é de que no campo legal, o direito de acesso ainda não se desenvolveu a ponto de permitir a efetiva materialização do comando constitucional com o rigor e contundência necessários para garantir sua utilidade.

Em 1980, já sob a vigência da nova Constituição, por meio da Lei n.º 4/1980, foi aprovado o Estatuto do Rádio e da Televisão, que determinou que espaços de programação fossem disponibilizados pela *Radiocadena Española*, pela *Radio Nacional de España* e pela TVE, para serem utilizados pelos grupos sociais e políticos mais significativos. A Lei remeteu ao Conselho de Administração dessas entidades a responsabilidade por estabelecer critérios objetivos para o direito de acesso, tais como a representação parlamentar, a implantação sindical, o âmbito territorial de atuação, entre outros:

Artigo vinte e quatro.

A disposição de espaços na RCE, RNE e TVE se concretizará de modo que tenham acesso a esses meios de comunicação os grupos sociais e políticos mais significativos. Para tal finalidade, **o Conselho de Administração**, de acordo com o Diretor geral, no exercício de suas respectivas competências, levará em conta **critérios objetivos, tais como representação parlamentar, implantação sindical, âmbito territorial de atuação** e outros similares.⁹⁶

Artigo oitavo.

Um. Caberão ao **Conselho de Administração** as seguintes competências:
(...)

⁹⁵ Tal qualificação (“grupos significativos”) acabou por introduzir certo grau de indeterminação à regra, com o resultado de que as leis de regulamentação do dispositivo em seus diversos níveis (estatal, autonômico ou municipal) acabaram por dar diferentes interpretações ao texto, contemplando inclusive a possibilidade de acesso aos meios de comunicação de massa por parte de minorias sociais ou culturais, ou por grupos “de menor significación social”.

⁹⁶ Tradução livre de: “Artículo veinticuatro. La disposición de espacios en RCE, RNE y TVE se concretará de modo que accedan a estos medios de comunicación los grupos sociales y políticos más significativos. A tal fin, el Consejo de Administración, de acuerdo con el Director general, en el ejercicio de sus respectivas competencias, tendrán en cuenta criterios objetivos, tales como representación parlamentaria, implantación sindical, ámbito territorial de actuación y otros similares”.

k) Determinar **semestralmente a porcentagem de horas de programação** destinadas aos grupos políticos e sociais significativos, **fixando os critérios de distribuição entre eles** em cumprimento ao estabelecido no artigo vinte da Constituição⁹⁷.

Entre as diversas críticas direcionadas aos artigos acima transcritos, vale destacar a avaliação de que a lei, efetivamente, não regulou o que se propôs a regular, remetendo, ao invés, ao Conselho de Administração da RTVE a responsabilidade por determinar os tempos de programação a serem disponibilizados e fixar os critérios para sua utilização. Deve-se observar que o Regulamento do Direito de Acesso somente foi aprovado pelo Conselho da RTVE em junho de 2007, e o procedimento para o exercício do direito de acesso somente foi implantado em 2009 – portanto, vinte e nove anos após a promulgação da lei e trinta e um anos após a promulgação da Constituição. Nesse contexto, soam pertinentes os questionamentos da doutrina espanhola quanto à possível inconstitucionalidade, por omissão, da Lei n.º 4/1980, visto que ao direito assegurado pela Constituição foi dado insuficiente amparo legal para sua fruição (Fraguas, 2007:192-193).

No nível das Regiões Autônomas, também foram editadas leis ou regulamentos com o objetivo de disciplinar o direito de acesso. Contudo, essas leis em muitos casos se limitaram a reproduzir os dispositivos da Lei n.º 4/1980, contribuindo pouco para a eficácia do direito. Em alguns casos, como, por exemplo, na lei de criação do ente público de radiodifusão do País Basco, o âmbito de abrangência do direito foi ampliado para incluir não apenas os grupos políticos e sociais significativos, mas também grupos de menor importância social (cfr. o art. 21 da Lei n.º 5/82).

No que se refere à concessão de espaços de programação para entidades religiosas, observa-se que esta ocorreu muito mais em função de entendimentos e compromissos entre a RTVE e a Igreja Católica do que como exercício institucional do direito de acesso constitucionalmente previsto. Conforme relata González (2005:116), em 1979, como resultado de um acordo do Estado espanhol com a

⁹⁷ Tradução livre de: Artículo octavo. Uno. Corresponderán al Consejo de Administración las siguientes competencias: (...) (k) Determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos, fijando los criterios de distribución entre ellos en cumplimiento de lo establecido en el artículo veinte de la Constitución.

Igreja Católica sobre ensino e assuntos culturais, o governo se comprometeu a assegurar que fossem respeitados, nos meios de comunicação social, os sentimentos dos católicos. Em 1982, o Conselho de Administração da RTVE aprovou uma proposta de programas religiosos a serem veiculados na TVE. Foi autorizada, pelo Conselho de Administração, a criação de uma Comissão Assessora para a programação religiosa, composta por seis membros, três dos quais designados pela Comissão Episcopal e nenhum representante de outros grupos religiosos.

Tal Comissão Assessora aprovou uma nova programação da Igreja Católica, prevendo 95 minutos semanais de programação na primeira cadeia e vinte minutos na segunda. A partir de 1985, após decisão favorável da Comissão Assessora de Liberdade Religiosa, começou a ser transmitido o programa “*Tiempo de Creer*”, de duração de quinze minutos semanais, do qual participavam a Federação de Entidades Religiosas Evangélicas da Espanha, a Federação de Comunidades Israelitas da Espanha e, a partir de 1986, a Comissão Islâmica da Espanha.

Em 2006 ocorreu importante reforma legal da regulação do rádio e da televisão, impulsionada pelo relatório produzido pelo Comitê de Sábios, já anteriormente referido (*Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado – 2005*). Do relatório constavam graves críticas à inoperância do direito constitucional de acesso à programação por grupos sociais e políticos relevantes⁹⁸. Nesse cenário, a Lei n.º 17/2006 buscou atualizar as regras acerca da

⁹⁸ Veja-se trecho do relatório: “La Constitución vino a reconocer “el derecho de acceso” a los grupos sociales y políticos significativos, como evidente herramienta esencial de una concepción activa de la libertad de expresión, pero remitía su regulación a una ley posterior. Esta previsión constitucional encuentra su pleno sentido en la línea del artículo 9.2, que establecía la obligación de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social”.

Es cierto que el Estatuto de 1980 (Art. 24) encomendó al Consejo de Administración y al Director General de RTVE concretar el acceso a esos medios de los grupos sociales y políticos significativos, pero esa normativa nunca ha sido desarrollada ni siquiera como reglamento interno. La ausencia de estatuto legal de EFE, como agencia estatal, impidió asimismo esa previsión de funciones. La presencia de los partidos políticos fue efectivamente regulada posteriormente; pero sólo en los periodos electorales. La Ley General de Consumidores y Usuarios (26/1984 de 19 de Julio) estipuló de nuevo que los medios públicos dedicarían espacios y programas no publicitarios a las asociaciones de consumidores, y facilitarían su acceso a esos medios, pero esta previsión legal no fue tampoco desarrollada.

En definitiva, ningún Gobierno ha cumplido, en los últimos veintiséis años, ese imperativo, con lo que el derecho de acceso ha carecido hasta ahora de normas que impusieran su aplicación efectiva y sistemática en los medios públicos, dejando su ejercicio ocasional al arbitrio de cada gestor. El

radiodifusão de titularidade estatal, atribuindo à RTVE a gestão do serviço público de rádio e televisão, indicando, entre suas funções, a promoção da participação democrática mediante o exercício do “direito de acesso”.

Enquanto a programação em períodos eleitorais permaneceu regida pela legislação eleitoral específica, a Lei n.º 17/2006, em seu artigo 28, esclareceu que o direito de acesso por meio da RTVE deveria se dar de duas formas: (i) de **forma global**, mediante a participação dos grupos sociais e políticos significativos, como fontes e portadores de informações e opiniões, no âmbito da programação da RTVE; e (ii) de **maneira direta**, mediante espaços específicos no rádio e na televisão. Estabeleceu também que as empresas prestadoras de serviços públicos de rádio e televisão deveriam garantir a disponibilidade dos meios técnicos e humanos necessários para a realização dos espaços e para o exercício do direito de acesso. Caberia ao Conselho de Administração da RTVE aprovar as diretrizes para o exercício do direito de acesso, após parecer favorável da autoridade audiovisual. Transcreve-se o artigo pertinente da Lei n.º 17/2006:

Artigo 28. Pluralismo e direito de acesso.

1. A Corporação RTVE assegurará em sua programação a expressão da pluralidade social, ideológica, política e cultural da sociedade espanhola.

2. O direito de acesso através da Corporação RTVE se aplicará:

De maneira global, mediante a participação dos grupos sociais e políticos significativos, como fontes e portadores de informação e opinião, no conjunto da programação da RTVE.

De maneira direta, mediante espaços específicos no rádio e na televisão com formatos diversos, tempos e horários, fixados pelo Conselho de Administração da Corporação, ouvido o Conselho Assessor e conforme o estabelecido na legislação geral audiovisual.

3. As sociedades da Corporação prestadoras do serviço público de rádio e televisão garantirão a disponibilidade dos meios técnicos e humanos necessários para a realização dos espaços para o exercício do direito de acesso.

resultado ha sido que, en los contenidos de los medios de RTVE y EFE, se ha reflejado a veces la opinión e información de entidades sociales mediante acuerdos formales o no; pero esas informaciones han carecido de las normas objetivas, la transparencia y la publicidad, que exigiría una auténtica participación democrática, y han adoptado muchas veces formas publicitarias en contra de la voluntad expresa del legislador. Junto a la exclusiva regulación legal de la presencia de los partidos políticos en periodos electorales, se han emitido desde hace años, como caso único programas religiosos, en este caso sin criterios objetivos de tiempos y tratamiento desde la perspectiva de un Estado no confesional”.

4. O Conselho de Administração da Corporação RTVE aprovará as diretrizes para o exercício do direito de acesso, mediante prévio parecer favorável da autoridade audiovisual⁹⁹.

As Diretrizes e o Regulamento de Direito de Acesso foram aprovados pelo Conselho de Administração da RTVE em junho de 2007, determinando a manutenção de um sistema de acompanhamento da presença e participação dos grupos sociais e políticos significativos, tanto na programação geral quanto naquela destinada especificamente a estes, e estabelecendo que ao final de cada semestre seria aberto prazo para que os grupos que não tivessem estado presentes na programação pudessem solicitar o exercício do direito de acesso. Tais pedidos seriam analisados pela Comissão de Direito de Acesso do rádio e da TV, que deveria elaborar proposta sobre quais grupos deveriam estar presentes na programação no semestre subsequente. Somente em janeiro de 2009, conforme informações constantes do sítio da RTVE na Internet, foi colocado em prática o procedimento para o exercício do direito de acesso por grupos sociais e políticos significativos.

As diretrizes emanadas pela RTVE indicam alguns elementos objetivos para seleção e atribuição de tempos de programação aos grupos representativos: (i) devem possuir natureza política ou social, o que inclui grupos políticos, sindicatos, associações empresariais, organizações religiosas e associações e entidades de interesse social sem fins lucrativos; (ii) devem estar validamente constituídos e gozar de personalidade jurídica; (iii) devem ser considerados significativos, o que pode ser auferido por diversos critérios como a representatividade, o número de associados, o número de projetos financiados pela Administração Pública, o cumprimento de

⁹⁹ Tradução livre de: Artículo 28. Pluralismo y derecho de acceso.

1. La Corporación RTVE asegurará en su programación la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad española.

2. El derecho de acceso a través de la Corporación RTVE se aplicará:

De manera global, mediante la participación de los grupos sociales y políticos significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación de RTVE.

De manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión con formatos diversos, tiempos y horarios, fijados por el Consejo de Administración de la Corporación oído el Consejo Asesor y conforme a lo establecido en la legislación general audiovisual.

3. Las sociedades de la Corporación prestadoras del servicio público de radio y televisión garantizarán la disponibilidad de los medios técnicos y humanos necesarios para la realización de los espacios para el ejercicio del derecho de acceso.

4. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE aprobará las directrices para el ejercicio del derecho de acceso, previo informe favorable de la autoridad audiovisual.

certos requisitos legais, etc. Em todos os casos, o financiamento é realizado com recursos públicos e a RTVE se obriga a garantir certos parâmetros de qualidade, profissionalismo e adequação aos grupos beneficiados.

Em agosto de 2009, a Lei n.º 8/2009, referente ao financiamento da RTVE, estabeleceu obrigações adicionais de serviço público, determinando, em seu artigo 9.1 (a), que a RTVE deveria dedicar pelo menos doze horas semanais, em horários não residuais, entre seus distintos canais de rádio e de televisão, a emitir programas e oferecer serviços interativos nos quais seja dado acesso a grupos políticos, sindicais e sociais.

6.4.2 Tempos de programação para partidos e candidatos

A lei que rege a concessão de tempos de programação para partidos e candidatos é a Lei Orgânica n. 5/1985, de 19 de junho, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2011, de 28 de janeiro. Uma das mais importantes diferenças entre o modelo espanhol e o adotado nos EUA, por exemplo, é a vedação absoluta à publicidade política, tanto no sistema público quanto no privado, e a alocação no rádio e na televisão públicos de tempos gratuitos de programação para todos os partidos políticos nas emissoras de televisão e de rádio de titularidade pública. Na visão de Sánchez (2001:125), a proibição de contratar espaços publicitários teria como objetivo evitar, mesmo que de forma limitada, as desigualdades que, por motivos econômicos, poderiam se dar entre candidaturas concorrentes no momento de difundir mensagens e seus programas, com o prejuízo de eleitores que veriam, desta forma, diminuído seu direito a conhecer os programas e as candidaturas.

A distribuição de espaços gratuitos para a propaganda eleitoral se dá atendendo ao número total de votos obtido por cada partido, federação ou coalizão nas eleições anteriores equivalentes, conforme proporções definidas em lei. Compete à Junta Eleitoral Central a distribuição dos espaços gratuitos de programação, conforme proposta apresentada por uma comissão de rádio e televisão a ela subordinada.

A Lei estabelece ainda, em seu artigo 66, obrigações para as empresas públicas e privadas de radiodifusão de respeito ao pluralismo político e social, assim como à igualdade, proporcionalidade e neutralidade informativa nos meios de comunicação, durante o período eleitoral. Contudo, a legislação não determinou concretamente de que forma o pluralismo e a neutralidade devem ser respeitados no período eleitoral, tendo a Junta eleitoral assumido papel importante na configuração do que é a neutralidade informativa e o pluralismo durante esses períodos. A legislação eleitoral prevê também o direito de resposta, chamado de “*derecho de rectificación*”, quando por qualquer meio de comunicação social sejam transmitidos fatos relativos a candidatos ou dirigentes de partidos concorrentes na eleição, que estes considerem inexatos e cuja divulgação possa lhes causar prejuízo.

As Comunidades Autônomas possuem leis eleitorais próprias, nas quais em geral há dispositivos de acesso aos meios de comunicação públicos e distribuição de espaços de programação, em moldes similares aos da Lei Orgânica n.º 5/1985.

6.4.2 Diversidade cultural e linguística

Como mencionado acima, fato importante na história da Espanha foi a transição do modelo centralizado e autoritário do regime de Franco para um modelo quase federativo, no qual as comunidades autônomas passaram progressivamente a ter mais poder, tanto do ponto de vista político quanto no que se refere à proteção de sua cultura e idiomas próprias, cujo uso havia sido proibido, pelo regime franquista, no sistema educacional e em outras áreas da vida pública. A radiodifusão acompanhou esse movimento de descentralização e fortalecimento regional e a própria Constituição, ao determinar a edição de uma lei para organização dos meios de comunicação social, fez menção expressa à necessidade de respeitar o pluralismo da sociedade e dos diversos idiomas da Espanha.

Nesse sentido, em maio de 1982 o Parlamento Basco aprovou a criação da emissora pública do País Basco, chamada *Euskal Irrati Telebista*, que iniciou suas operações de rádio em novembro daquele ano e de televisão em 31 de dezembro. Em maio de 1983, o Parlamento Catalão aprovou a criação da Corporação Catalã de Radiodifusão (*Corporació Catalana de Ràdio e Televisió – CCRTV*). Em 1985 foi

criada a *Television de Galicia*, sob controle da *Compañía de Radio Televisión de Galicia – CRTVG*. Em 1989, Andaluzia, Madrid e Valencia também lançaram seus próprios serviços de radiodifusão pública. Em quase todos os casos, entre os objetivos da criação dessas empresas foi explicitamente citada a promoção de idiomas minoritários e de identidades culturais.

A nova lei geral da comunicação audiovisual espanhola (Lei n.º 7/2010, de 31 de março) manteve a tendência de proteção à diversidade cultural e linguística do país, estabelecendo, em seu artigo 5º, que todas as pessoas têm o direito a que a comunicação audiovisual inclua uma programação que reflita a diversidade cultural e linguística da cidadania. Estabeleceu também que as Comunidades Autônomas com idioma próprio poderiam aprovar normas adicionais para promover a produção audiovisual nesses idiomas.

Seguindo essa tendência, para além da enunciação do princípio de proteção, a lei de 2010, alinhada com a revisão da Diretiva Televisão sem Fronteiras (Diretiva 2007/65/CE), estabeleceu cotas de veiculação de obras europeias e, dentre estas, obras faladas em qualquer uma das línguas da Espanha: segundo a lei, os prestadores de serviços de televisão de cobertura estatal ou autonômica de devem reservar a obras europeias 51% do tempo de programação anual de cada canal ou conjunto de canais de um mesmo prestador, excluindo-se o tempo dedicado a informações, manifestações desportivas, jogos, publicidade e televenda. Por sua vez, 50% dessa cota devem ser reservados para obras europeias em qualquer uma das línguas espanholas. Em todo caso, 10% do total da programação devem ser reservados a produções independentes, sendo que metade dessas obras deve ter sido produzida nos últimos cinco anos. Existem também obrigações de contribuição ao financiamento da produção europeia de filmes, séries, documentários e animações, inclusive de produção independente e de produção em qualquer uma das línguas oficiais da Espanha.

Na verdade, já desde 1994 existiam na Espanha cotas de conteúdo para obras audiovisuais europeias e de produção independente, assim como restrições à publicidade e aos direitos de exclusividade de transmissão de conteúdos. Essas regras foram introduzidas pela Lei 25/1994, que incorporou ao ordenamento jurídico

espanhol a Diretiva 89/552/CEE, conhecida como a Diretiva Televisão sem Fronteiras.

6.4.4 Outras regras sobre programação

Embora as empresas privadas prestadoras de serviços de televisão (responsáveis pela chamada gestão indireta do serviço público de radiodifusão) não estejam submetidas a exigências tão elevadas de pluralismo interno, vale notar que, conforme já determinava a Lei n.º 10/1988, entre os critérios de avaliação das empresas candidatas a receber concessões de radiodifusão está a garantia de salvaguardar a pluralidade de ideias e correntes de opinião, e que estas são, também, obrigadas a difundir gratuitamente os comunicados e declarações que em qualquer momento e em razão de seu interesse público o governo considere necessárias.

A Lei n.º 10/1988 foi derogada pela Lei n.º 7/2010, que, contudo, preservou e ampliou os direitos do cidadão a receber uma comunicação audiovisual plural, à diversidade cultural e linguística, a conhecer a identidade do prestador de serviço e das empresas que formam parte de seu grupo econômico, à alfabetização mediática e à clara diferenciação da comunicação comercial do restante dos conteúdos audiovisuais. A Lei n.º 7/2010 estabelece, ainda, o direito à participação do cidadão no controle dos conteúdos audiovisuais. Assim, qualquer pessoa física ou jurídica pode solicitar à autoridade audiovisual competente o controle da adequação dos conteúdos com o ordenamento jurídico vigente ou com os códigos de autorregulação.

Assim como em outros países e em respeito a diretivas europeias, existem regras de proteção dos direitos da infância e da juventude na radiodifusão. A Lei n.º 7/2010 traz, em seu artigo 7º, extenso rol de obrigações. Entre estas, se destacam medidas de proteção da imagem e do nome de menores e regras relativas ao horário de veiculação de certos conteúdos considerados inapropriados ou nocivos, especialmente aqueles que contenham cenas de pornografia, de violência, ou que possam ser prejudiciais para o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores de idade, inclusive no que se refere à publicidade comercial. No caso específico da

RTVE, a Lei n.º 8/2009 exige, adicionalmente, que a Corporação RTVE ofereça, no canal infantil, em dias úteis, entre as 17 e 21 horas, pelo menos 30% de programas destinados a crianças entre quatro e doze anos. Nos fins de semana, tal obrigação se aplica entre as 09 e 20 horas.

6.5 AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS

Conforme se verifica do relato precedente, a história da Espanha é marcada por um prolongado período de autoritarismo e, a partir de meados da década de 1970, por esforços relevantes para superar tal passado e adotar integralmente os paradigmas democráticos. Tal esforço de superação se refletiu também no cenário da radiodifusão, que, apesar dos importantes passos em direção à liberalização, à competição e ao pluralismo, ainda hoje carrega marcas do passado autoritário do país.

Tais marcas são especialmente visíveis na radiodifusão pública, nascida durante a ditadura, e, durante muito tempo, politicamente instrumentalizada. Desde a liberalização do setor, a sua participação de mercado tem caído¹⁰⁰. Apesar do fim tardio do monopólio público da radiodifusão, verifica-se o surgimento de meios concorrentes de comunicação, o que tenderia, em tese, a contribuir para o pluralismo externo. Contudo, o fenômeno foi acompanhado também de progressiva flexibilização das restrições de propriedade, gerando riscos associados à concentração do mercado.

Em linha com sua missão de serviço público, sobre a RTVE recaem expectativas maiores de pluralismo de conteúdo, como, por exemplo, a exigência de fornecimento direto de tempos de programação para grupos sociais e políticos relevantes (direito de acesso) e a obrigação de viabilizar a participação desses

¹⁰⁰ Dados da *Asociación para Investigación de Medios de Comunicación* medidos entre fevereiro e novembro do ano de 2000 mostram a TVE 1 (hoje chamada de La 1) como líder de audiência, com 28,3% de *market share* de audiência no período. La 2 tinha, no mesmo período, 5,9% de participação de audiência. Dados medidos pela mesma associação entre abril de 2011 e março de 2012 mostram que La 1 ainda é líder de audiência, mas sua participação caiu para 20% no período, enquanto a La 2 possui apenas 1,8% de *market share*.

grupos sociais e políticos como fontes e portadores de informação e opinião, no conjunto da programação da RTVE¹⁰¹.

No que tange ao Direito de Acesso, um dos mais importantes e interessantes mecanismos de pluralismo interno de programação na radiodifusão televisiva espanhola, deve-se constatar que apesar do caráter inovador e progressista da legislação existente, poucos resultados têm sido vistos na prática. Previsto na Constituição de 1978 e na Lei n.º 4/1980, o direito de acesso não recebeu contornos precisos o suficiente para torná-lo autoaplicável, ficando, assim, na dependência da regulamentação do Conselho de Administração da RTVE. A Lei n.º 17/2006, produzida em decorrência das fortes críticas levantadas pelo Comitê de Sábios quanto à não-efetividade do direito, avançou, ao estabelecer que o direito de acesso por meio da RTVE deveria se dar tanto de forma global, na programação ordinária, quanto de maneira direta, mediante tempos específicos de programação.

Embora o Conselho de Administração tenha finalmente aprovado as Diretrizes e o Regulamento do Direito de Acesso em 2007, estes somente foram colocados em prática em 2009. Em 2010, entidades da sociedade civil (AC SUR-Las Segovias, 2010) e matérias jornalísticas (JIMENEZ, 2010) ainda denunciavam a inoperância do direito de acesso. Embora o sítio da RTVE informe que está em andamento o procedimento para exercício do direito de acesso de grupos sociais significativos, não há nenhum mecanismo *online* de acompanhamento, nem, tampouco, qualquer documento ou relatório informando quais entidades foram selecionadas, quais os tempos de programação a elas alocados e de que forma o direito de acesso está sendo concretizado. Conquanto o “Mandato Marco” da RTVE exija, em seu artigo

¹⁰¹ Em 2008, um estudo comissionado pela UTECA (associação espanhola de televisões comerciais) a uma equipe de professores universitários (LADEVÉZE, L. N. e GALLEGÓ, J. C., 2008) analisou 4.812 espaços-programa (incluindo espaços publicitários) das cadeias televisivas públicas de âmbito nacional, TVE-1 e La 2, entre os anos de 2005 e 2008, com o objetivo de avaliar em que medida a programação estava, ou não, adequada a requisitos de serviço público. Embora seja possível lançar dúvidas acerca da isenção do estudo, visto que as emissoras comerciais se encontravam à época em aberto conflito com a radiodifusão pública na luta por audiência e receitas publicitárias, os dados levantados são interessantes e ilustrativos, indicando que 63,7% dos programas veiculados, correspondente a 59,3% do tempo analisado, apresentavam um perfil elevado de serviço público, e 27,9% apresentavam um perfil médio de serviço público. O estudo constatou, também, que 98% da programação da TVE foi veiculada em castelhano e apenas 2% dos programas foram emitidos no idioma de uma das comunidades autônomas. No que se refere aos gêneros de programação, revelou que 32,4% dos programas eram de ficção e 21,6% eram programas informativos. De fato, a RTVE respondeu de forma veemente e em tom indignado ao estudo, por meio de nota à imprensa, na qual afirma que a UTECA teria mentido e falseado seus próprios dados com o simples objetivo de pressionar o governo para “acabar com a televisão pública”.

54, que a corporação elabore e envie anualmente ao poder legislativo um relatório acerca do cumprimento de sua missão de serviço público, referente ao conjunto de suas atividades, programas, serviços e transmissões, esse relatório não está disponível para consulta do público em geral. Curiosamente, observa-se que grupos dotados de maior influência, como entidades religiosas e, em particular, a Igreja Católica, já há muitos anos têm logrado êxito em obter tempos de programação específicos, fora de um processo institucionalizado de seleção de grupos sociais relevantes para exercício do direito de acesso.

No que concerne à concessão de tempos de programação para partidos políticos em períodos eleitorais, existem mecanismos bem azeitados em funcionamento, ao amparo de legislação específica. Nesse contexto, há critérios claros e objetivos determinando os tempos de programação a que cada partido terá direito. Ao contrário do que ocorre em outros países, na Espanha é vedada a publicidade comercial eleitoral e é assegurado o uso gratuito da radiodifusão em períodos de eleição.

Nas televisões não estatais, como visto, há exigências menos severas de pluralismo, limitando-se a Lei a enunciar princípios gerais a serem observados pelos prestadores, sem estabelecer mecanismos precisos para sua avaliação. Uma exceção interessante é o órgão catalão regulador do audiovisual (*Consell de l'Audiovisual de Catalunya – CAC*), que, em função da resolução 341/VI do Parlamento da Catalunha, de 23 de novembro de 2000, é obrigado a elaborar relatórios relativos ao pluralismo informativo dos meios públicos de rádio e de televisão catalães. Assim, o CAC tem realizado estudos regulares sobre o conteúdo transmitido pela televisão e pelo rádio, chegando a desenvolver um conjunto de modelos teóricos e analíticos para medição do pluralismo político na radiodifusão¹⁰².

¹⁰² O relatório do CAC referente ao mês de fevereiro de 2012, por exemplo, revela que nos canais analisados¹⁰², naquele mês, foram dedicadas 3 horas e 46 minutos de tempo de fala para partidos políticos com representação parlamentar, e que o tema mais abordado, nesse tempo, foi o Congresso Federal do partido PSOE (18,9% do tempo total), seguido do debate parlamentar acerca do orçamento do governo da Catalunha (16,3%) e da discussão sobre a reforma do mercado de trabalho (8,3%). Os partidos PSC+PSOE foram os partidos com maior tempo de fala no período. O relatório registra também a participação de cada um dos partidos em entrevistas e em programas de debate. Com relação aos partidos sem representação no Parlamento, foram registradas intervenções de representantes dos partidos UPyD e PACMA. O relatório mensura, ademais, a participação do governo na programação em notícias, debates e entrevistas, assim como o tempo dedicado a noticiar as atividades do poder legislativo. Por fim, é medida também a proporção de representação feminina na programação política. Para um detalhamento da metodologia utilizada, vide LOPEZ (2006:9-17).

Vale mencionar que o relatório mensal do CAC se limita a analisar a participação de atores políticos formalmente constituídos, como partidos políticos ou representantes institucionais do governo. Desse modo, não é feita uma análise rotineira pelo órgão regulador acerca da participação de grupos sociais relevantes na programação televisiva.

Ainda assim, verifica-se que o CAC tem financiado pesquisas relevantes referentes ao pluralismo da radiodifusão, como é o caso de estudo de SANCHEZ (2010:120-126) sobre a cobertura dos grupos de interesse e dos movimentos sociais nas notícias do canal TV3, que conclui que (i) a cobertura dos grupos de interesse se centra, sobretudo, nas organizações maiores, nas que podem garantir maior confiabilidade como fontes de informação e nas que têm mais recursos dedicados à comunicação institucional; e (ii) não há regularidade no número de peças informativas em que aparecem os grupos de interesse e movimentos sociais. Menciona-se também estudo de Rodas (2006) que, analisando a visibilidade dos atores sociais nos noticiários das televisões catalãs, constata que (i) das cinco emissoras analisadas, três concediam mais tempo de palavra a atores políticos que aos não-políticos; (ii) quatro das cinco emissoras analisadas concederam tempos ligeiramente maiores a organizações sindicais do que a organizações empresariais; e (iii) quatro das cinco emissoras deram tempos consideravelmente maiores à Igreja Católica do que a outras religiões. Verifica-se, portanto, que embora existam importantes princípios referentes ao pluralismo interno de conteúdo da televisão, os mecanismos para sua promoção e avaliação são relativamente frágeis, inexistindo critérios claros para avaliar o cumprimento de tais princípios e de correção de eventual sub-representação de atores relevantes.

Por fim, importa salientar que, na época em que este trabalho foi redigido, a Espanha era um dos poucos países europeus não dotado de órgão regulador independente para o setor audiovisual, não tendo ainda sido constituído o Conselho previsto pela Lei n.º 7/2010.

6.6 SÍNTESE ESPANHA

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno	Mecanismos existentes / Modo de funcionamento	<p>(i) Tempos de programação para partidos políticos.</p> <p>(ii) Direito de acesso à televisão pública para grupos sociais e políticos significativos, operando de duas formas: (a) de maneira global, mediante a participação dos grupos sociais e políticos significativos, como fontes e portadores de informação e opinião, no conjunto da programação da RTVE; e (b) de maneira direta, mediante espaços específicos no rádio e na televisão com formatos diversos, tempos e horários, fixados pelo Conselho de Administração da Corporação.</p> <p>(iii) Outros mecanismos: princípios gerais relativos ao direito ao pluralismo na programação, proteção à liberdade de expressão, vedação à censura; cotas de produção europeia; e proteção à diversidade cultural e linguística.</p>
	Identificação dos beneficiários / titulares	<p>(i) Partidos políticos em período eleitoral;</p> <p>(ii) Grupos sociais e políticos significativos, incluindo representantes da Igreja Católica, Protestantes, Comunidade Judaica e Muçulmanos;</p>
	Critério de seleção dos beneficiários / titulares	<p>(i) Partidos e candidatos: critérios objetivos estabelecidos em Lei, com tempo proporcional ao número total de votos obtidos nas eleições anteriores equivalentes;</p> <p>(ii) Grupos sociais e políticos: (a) devem possuir natureza política ou social, o que inclui grupos políticos, sindicatos, associações empresariais, organizações religiosas e associações e entidades de interesse social sem fins lucrativos; (b) devem estar validamente constituídos e gozar de personalidade jurídica; (c) devem ser considerados significativos, o que pode ser auferido por diversos critérios como a representatividade, o número de associados, o número de projetos financiados pela Administração Pública, o cumprimento de certos requisitos legais, etc. A RTVE é responsável pela seleção dos grupos beneficiados.</p>

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Sujeitos passivos	<p>(i) Partidos e candidatos: a obrigação de concessão de tempos de programação recai sobre as emissoras de televisão e de rádio de titularidade pública. É vedada a contratação de espaços publicitários em emissoras de televisão, tanto públicas como privadas.</p> <p>(ii) Grupos sociais e políticos: a obrigação de concessão de tempos de programação recai sobre a televisão pública, RTVE. Podem existir regras diferenciadas no âmbito das Autonomias Regionais.</p> <p>(iii) Os princípios gerais relativos ao pluralismo incidem sobre todas as prestadoras, porém com especial ênfase sobre as de titularidade pública.</p>
	Critério de seleção do sujeito passivo	Os mecanismos específicos recaem todos sobre a televisão pública. Os princípios gerais devem ser observados também pelas prestadoras privadas.
	Financiamento	<p>(i) A legislação eleitoral garante aos partidos o uso gratuito de tempos de programação, porém não especifica sobre quem devem recair os custos pela elaboração do programa.</p> <p>(ii) Com relação ao Direito de Acesso de grupos sociais e políticos significativos, o financiamento é realizado com recursos públicos e a RTVE se obriga a garantir certos parâmetros de qualidade, profissionalismo e adequação aos grupos beneficiados.</p>
Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação	Existência de órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual	Não existe, ainda, um órgão regulador do audiovisual formalmente constituído, responsável pela fiscalização e controle dos mecanismos de pluralismo interno em nível nacional. Em algumas Autonomias, como a Catalunha, existem órgãos reguladores locais.
	Noção de serviço público e papel dos sistemas públicos, privados e estatais de radiodifusão	Relevância intermediária. Embora o sistema público exista, tem perdido importância e é frequentemente acusado de partidarismo. O sistema privado foi criado somente em meados da década de 1980. Sobre o sistema público recaem exigências maiores de pluralismo de conteúdo, mas não existem regras detalhadas e nem mecanismos consistentes de apuração do cumprimento das obrigações de serviço público.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Regras gerais de estruturação do mercado	Nenhum agente pode ter participação significativa em mais de um prestador do serviço de comunicação audiovisual televisiva de âmbito nacional, quando a audiência média de todos os canais dos prestadores de âmbito estatal exceder 27% da audiência total durante os doze meses consecutivos anteriores à aquisição. Nenhum agente poderá ter controle de mais do que dois canais multiprogramados, no caso dos serviços de âmbito nacional; ou o controle de mais do que um canal multiprogramado, no caso dos serviços de televisão de âmbito das Autonomias. Devem existir pelo menos três diferentes prestadores privados de serviços de comunicação audiovisual em âmbito nacional.
	Existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno	Existência de sistema de radiodifusão pública, de serviços de comunicação audiovisual sem fins lucrativos e de regras de estruturação do mercado, incluindo restrições de propriedade e limite máximo de audiência.
Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno	Quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada	(i) Partidos políticos: os tempos de programação são objetivamente definidos em lei, tomando como base a quantidade de votos obtidos em eleições anteriores. (ii) Direito de acesso de grupos sociais e políticos significativos: não houve definição, pelo Conselho da RTVE, dos tempos de programação alocados a cada tipo de entidade, nem qualquer mecanismo de acompanhamento do exercício do direito de acesso pelo público em geral. Tampouco existem relatórios públicos sobre os tempos de programação efetivamente concedidos às entidades interessadas, ou sobre o grau de representação de cada grupo social na programação geral da RTVE. No que se refere especificamente às organizações religiosas, estudos indicam uma ampla predominância do tempo concedido à Igreja Católica face às demais religiões.
	Participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação	Embora os mecanismos sejam aptos, em tese, para promover maior pluralismo interno, ao permitir que grupos sociais e políticos relevantes utilizem espaços de programação da RTVE, não existem dados ou relatórios oficiais que indiquem o grau de implementação desses mecanismos.
	Período de funcionamento do mecanismo	(i) Partidos políticos: em períodos eleitorais; (ii) e (iii) Demais mecanismos: durante todo o ano.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários	Apesar da previsão constitucional, o direito de acesso permaneceu desregulamentado por quase trinta anos. Atualmente a RTVE afirma que há procedimentos em curso para escolha dos grupos sociais e políticos significativos, porém não há relatórios públicos da RTVE sobre os resultados do exercício do direito de acesso. Até recentemente, organizações da sociedade civil denunciavam a inoperância do direito.
Contexto institucional, social, histórico e político	Grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de diferentes grupos sociais na programação	Regras gerais quanto à necessidade de refletir uma sociedade plural. Regras detalhadas sobre concessão de tempos de programação a partidos em períodos eleitorais. Regras insuficientemente detalhadas sobre concessão de tempos de programação por grupos sociais e políticos significativos.
	Antecedentes de tal quadro legal	Transição de um regime autoritário para um regime democrático, com promulgação de nova Constituição em 1978. Organização política em democracia monárquica parlamentarista, com sistema multipartidário no qual há predomínio de dois partidos.
	Fundamentação doutrinária/ tradição política	Direitos fundamentais assegurados constitucionalmente; regras legais sobre o direito do público a uma comunicação plural.
	Aspectos territoriais/geopolíticos relevantes	Coexistência de sistema centralizado e sistema descentralizado (Regiões Autônomas). Algumas Regiões Autônomas apresentam cenário mais evoluído que outras, inclusive com existência de órgão regulador do audiovisual próprio.
	Grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação	Durante o período autoritário, a RTVE foi politicamente instrumentalizada e a política ainda desempenha um papel importante na radiodifusão pública. Desde a liberalização, os partidos políticos têm se esforçado para desenvolver estratégias de uso dos diferentes canais de televisão, rádio e imprensa. Alguns autores indicam que houve forte partidarização dos meios de comunicação a partir da década de 1990.
	Grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada	Os autores consultados indicam um cenário de desmobilização e enfraquecimento do comportamento de protesto entre os espanhóis desde a década de 1970, associado ao baixo nível de interesse pela política. O associativismo tem distribuição territorial desigual.
	Existência de garantias fundamentais de liberdade de expressão	Há autonomia de programação e respeito à liberdade de imprensa. O Estado estabelece diretrizes gerais a serem observadas pelos radiodifusores, sem intervir diretamente nos sistemas de comunicação.

7. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

7.1 CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Os Estados Unidos da América foram um dos países pioneiros no uso da radiodifusão e são, em geral, categorizados como exemplo típico de um modelo liberal, calcado sobre ideias de individualismo, *laissez faire* e liberdade, caracterizados por forte ênfase aos aspectos comerciais da radiodifusão e pela atuação restrita do Estado do ponto de vista regulatório.

De fato, a narrativa mais tradicional acerca da tradição política estadunidense afirma que esta é eminentemente liberal, desde seu nascedouro, conformada por fatores históricos como a ausência de uma história de feudalismo. Nesse sentido, o clássico livro de Tocqueville sobre a democracia na América de 1835 enfatiza a igualdade e a liberdade que caracterizavam o país; na avaliação do autor, ao contrário de países europeus que experimentaram revoluções para atingir um estado de liberdade, os EUA alcançaram as consequências de uma revolução democrática sem terem passado por esse processo. Em sua visão, os emigrantes que se fixaram na América no início do século XVII, fugindo dos antigos regimes europeus, implantaram a democracia no novo mundo, onde esta se espalhou em perfeita liberdade.

Na década de 1950, ganhou forte influência a análise de Louis Hartz (1991), que, baseada também em Tocqueville, retratava o país como uniformemente dedicado à liberdade, com cidadãos comprometidos com o individualismo, hostis ao poder do Estado e dotados de postura cética face às elites sociais e de intenso senso de igualdade social. O liberalismo era, assim, tratado como uma realidade empírica e monolítica nos Estados Unidos da América.

Apesar da ampla aceitação do trabalho e da visão de Hartz sobre a natureza eminentemente liberal do país, críticas têm surgido a essa concepção em anos mais recentes, enfatizando, em particular, a incapacidade da tese de explicar a segregação racial e a opressão de minorias, evidenciados pelo fato de que certos grupos sociais, como negros e mulheres, tiveram durante muito tempo negados

direitos políticos e sociais básicos. Autores como Kloppenberg (2001:460-461) afirmam, ainda, que a análise de Hartz teria focado excessivamente em aspectos econômicos e psicológicos, deixando de levar em consideração elementos estruturantes como democracia, religião, raça, gênero e etnia. Além disso, em sua visão, seria importante registrar o caráter historicamente situado da análise de Hartz – efetuada no período logo após a segunda guerra mundial – evitando-se incorrer no erro de acreditar na atemporalidade da avaliação. Também no campo acadêmico a leitura da tradição política estadunidense como uniformemente liberal passou a ser contestada, notadamente por autores vinculados a correntes republicanas, que defendem a forte presença das ideias clássicas republicanas nos primeiros anos da república, conforme discutido em outra seção deste trabalho¹⁰³.

Apesar do importante e atual debate acerca do real espaço do liberalismo nos Estados Unidos, não se pode negar que a tradição liberal tem desempenhado relevante papel na história política no país, colocando-se como ponto de referência central com o qual as demais perspectivas políticas devem dialogar. Embora seja possível contestar a tradicional concepção da prevalência do liberalismo nos Estados Unidos – em geral, associada à ideia de limitação do poder do Estado, individualismo, liberdade econômica, propriedade e direitos de defesa e liberdades negativas – é inegável que suas ideias têm inspirado e conformado o debate político no país e, também, a forma de estruturação do mercado de radiodifusão.

Hallin e Mancini (2008:181ss) descrevem como características do modelo liberal de radiodifusão o rápido desenvolvimento de jornais comerciais, que experimentaram um amplo período de expansão com pouca intervenção estatal, predominando um estilo de jornalismo informativo e pouco direcionado politicamente. Nos EUA, segundo os autores, o protestantismo também desempenhou papel inicial importante, na medida em que propiciou um cenário de alfabetização quase universal entre a população branca (a população negra permaneceu com índices elevados de analfabetismo até meados do século XX). Nesse contexto, houve forte expansão dos jornais comerciais, que aos poucos se

¹⁰³ Richard Ellis (1993: prefácio), por exemplo, em sua obra *American Political Cultures*, de 1993, se dedica a desconstituir a tese de Hartz sobre o consenso liberal, defendendo que a sociedade americana convive, desde sempre, com diversas culturas políticas concorrentes. Para ele, debaixo da superfície existem visões de mundo e concepções fundamentalmente distintas sobre a natureza humana, a autoridade, a igualdade e a liberdade; nesse sentido, o dissenso cultural nos Estados Unidos seria uma característica permanente e definidora do passado americano.

transformaram em empresas altamente capitalizadas e rentáveis; segundo dados dos autores, antes da década de 1870, as grandes empresas jornalísticas já se encontravam entre as maiores companhias industriais dos Estados Unidos.

O forte desenvolvimento comercial da imprensa de certo modo tornou os jornais mais independentes de partidos políticos e do próprio Estado, embora não significasse a ruptura completa de vínculos existentes. Nessa linha, na avaliação de Hallin e Mancini (2008:186), a própria lógica do mercado acabou por impulsionar os meios de comunicação a assumir posturas políticas mais neutras, sem demonstrar abertamente seu partidarismo, respondendo, ao invés, mais ao sentimento público e às posturas dos anunciantes. Assim, a tendência foi a assunção de posições políticas centristas e dirigidas ao público branco de classe média, alvo preferido dos anunciantes. Essa tendência se verifica tanto na mídia impressa quanto na radiodifusão; no caso da televisão, em particular, para além das exigências da *fairness doctrine* que vigorou até meados da década de 1980¹⁰⁴, o mercado apresentava estrutura fortemente oligopolizada, com três principais cadeias que competiam pelo mesmo público; assim, era natural que se buscasse veicular programação razoavelmente neutra do ponto de vista político e ideológico, assim como minimizar diferenças regionais.

Essa tendência de neutralidade pode, contudo, estar em processo de reversão, segundo Hallin e Mancini (2008:198), em razão de fatores como a abolição da *fairness doctrine* e o surgimento de um ambiente de múltiplas cadeias. Nesse sentido, relatam a proliferação de programas de rádio fortemente ideológicos, principalmente de direita, assim como a adoção mais clara de linhas políticas pelas estações de radiodifusão. Essa avaliação é corroborada por dados levantados pela Pew Research Center (2005) que, em pesquisa envolvendo 1424 entrevistados, constatou que 61% consideravam que os programas locais de notícias eram orientados a fatos, e não a opiniões, enquanto apenas 10% considerava que os *talk shows* no rádio eram orientados a fatos. Contudo, questionados quanto à neutralidade das organizações de mídia, verificou-se que parcela crescente dos entrevistados acreditava que tais organizações eram politicamente enviesadas – 56%, em 1999, e 60%, em 2005. Na mesma linha, em 2005 constatou-se que 72%

¹⁰⁴ A *fairness doctrine* (ou doutrina da equidade) foi introduzida nos EUA ao final da década de 1940 e tinha por objetivo assegurar o equilíbrio na veiculação de conteúdo controverso na programação da radiodifusão. O tema será amplamente debatido adiante.

dos entrevistados acreditavam que tais organizações tendiam a favorecer um lado do debate, enquanto apenas 21% acreditavam que todos os lados eram tratados de forma equitativa.

No que se refere ao grau de desenvolvimento da sociedade civil, deve-se destacar que o associativismo sempre desempenhou papel importante na tradição estadunidense, como já ressaltava Tocqueville em 1835¹⁰⁵. Contudo, apesar da existência de um grande número de grupos de interesse, estes raramente se encontram formalmente integrados no processo político decisório, como ocorre em alguns países europeus, fazendo, ao invés, pressão sobre o governo de forma relativamente descoordenada e competitiva. Essa forma de pluralismo individualizado é coerente com o modelo profissional de gestão da radiodifusão, no qual os meios de comunicação se apresentam menos como porta-vozes de grupos sociais específicos e mais como portadores objetivos de informação (HALLIN e MANCINI, 2008:219-220).

7.2 CONFORMAÇÃO REGULATÓRIA DO MERCADO DE RADIODIFUSÃO

Ao contrário de alguns países europeus, em que a radiodifusão se desenvolveu na forma de uma “ordem dual” – pública e privada –, o sistema estadunidense tem como principal eixo a radiodifusão comercial, assumindo o sistema público de radiodifusão papel complementar (ou “marginal”, na leitura de HALLIN e MANCINI [2008:182]). Também no que se refere aos mecanismos de supervisão governamental sobre a radiodifusão, pode se dizer que muito embora seja possível identificar oscilações entre períodos de maior e menor regulação, a

¹⁰⁵ No entender de Tocqueville, em nenhum país do mundo o princípio da associação foi usado de forma tão bem sucedida e aplicada a tantos objetos diferentes como nos EUA. O autor também destacava a desconfiança que o cidadão americano tinha face à autoridade do Estado: “Se há uma obstrução em uma via, e a circulação do público é impedida, os vizinhos imediatamente constituem um corpo deliberativo; e essa assembleia extemporânea dá origem a um poder executivo que remedeia a inconveniência antes que alguém tenha cogitado recorrer a um poder superior àquele das pessoas imediatamente envolvidas”.

Tradução livre de: “If a stoppage occurs in a thoroughfare, and the circulation of the public is hindered, the neighbors immediately constitute a deliberative body; and this extemporaneous assembly gives rise to an executive power which remedies the inconvenience before anybody has thought of recurring to an authority superior to that of the persons immediately concerned.”.

história dos meios de comunicação nos EUA se caracteriza pelas limitações legais e constitucionais impostas ao Estado no que se refere à comunicação de massa.

Assim como ocorre na Alemanha, existe uma importante discussão constitucional relacionada à regulação da radiodifusão, assumindo as decisões da Suprema Corte papel relevante na conformação do ambiente regulatório da mídia. No caso dos EUA, todo o debate acerca da regulação da mídia, seja por meio de restrições de propriedade, seja através de medidas de estímulo à diversidade de conteúdo, tem sido orientado pelo texto da Primeira Emenda à Constituição, que determina:

“O Congresso não fará **nenhuma lei** acerca do estabelecimento de uma religião, ou proibindo o seu livre exercício; **ou limitando a liberdade de expressão, ou aquela da imprensa**; ou o direito das pessoas de se reunirem de forma pacífica, e de peticionarem ao governo para que sejam feitas reparações a ofensas”¹⁰⁶.

No entanto, enquanto na Alemanha o Tribunal Constitucional tem se encarregado de reforçar a importância da regulação como forma de evitar que determinado produtor de conteúdo adquira influência desproporcional sobre a opinião pública, nos EUA a Suprema Corte tem interpretado a Primeira Emenda de modo a definir como inconstitucionais medidas regulatórias comuns em países europeus, relacionadas à privacidade, ao pluralismo político, à ordem pública, entre outros. Nesse sentido, elucida SARMENTO (2007:5):

“De forma muito esquemática, pode-se dizer que há no debate constitucional norteamericano duas grandes linhas ou tradições em relação ao papel do Estado em matéria de liberdade de expressão. Uma libertária, que vê o Estado como o grande adversário deste direito, e tem como ideal regulativo o modelo do “mercado de ideias”, em que agentes privados comunicar-se-iam uns com os outros livremente, sem qualquer interferência estatal. Esta corrente parte da premissa de que, ainda que o mercado possa ter as suas falhas, elas são preferíveis à intervenção do Estado, cuja atuação sempre tenderia a desfavorecer as ideias que fossem prejudiciais aos governantes ou contrárias às preferências das maiorias. A outra linha é a ativista, que aceita e às vezes até reclama a intervenção estatal na esfera comunicativa, visando a suprir e corrigir os desvios e as falhas mercadológicas, a fim de assegurar as condições para um debate público mais plural, do qual também possam participar aqueles que, por falta de dinheiro ou poder, não conseguiriam se fazer ouvir num sistema baseado exclusivamente no mercado. O seu ideal regulativo é a democracia deliberativa. De um modo geral, a tradição libertária tem quase sempre

¹⁰⁶ Tradução livre de: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

prevalecido na trajetória histórica da 1ª Emenda e é ela que hoje impera no Direito Constitucional norte-americano. No entanto, em alguns momentos, a visão ativista teve as suas vitórias, e a mais expressiva delas foi a chamada *fairness doctrine*, empregada até meados da década de 80 do século passado”.

A radiodifusão desenvolveu-se inicialmente, nos EUA, em ambiente desregulado e sob forma eminentemente privada. A sua regulação teve início em 1912, com a edição de uma lei sobre radiocomunicações, posteriormente substituída pela Lei de Rádio de 1927 (*1927 Radio Act*). O problema que se verificava à época, e que justificava a necessidade de regulação estatal, era a interferência entre estações de rádio, o que tinha gerado uma situação próxima ao caos. Assim, o *Radio Act* de 1927 criou a Comissão Federal de Radio (*Federal Radio Commission – FRC*), composta por cinco comissários, cada um associado a uma das cinco zonas geográficas nas quais a lei dividiu os EUA.

Entre as funções da comissão estavam a classificação das estações de radio, a gestão do espectro, inclusive para evitar interferência, e a regulação sobre os equipamentos a serem usados. Embora a lei tivesse caráter bastante técnico, focando nas competências da FRC e nas regras para licenciamento de estações, foram previstas também algumas regras referentes ao conteúdo veiculado, entre as quais se destacam: (i) a obrigação de dar igualdade de oportunidades no uso da radiodifusão para todos os candidatos concorrendo a um cargo público (*equal opportunities rule*)¹⁰⁷; (ii) obrigação de identificar claramente conteúdo transmitido mediante pagamento (e.g. material publicitário, matérias pagas); e (iii) vedação à censura, associada à proibição de veiculação de linguagem obscena, indecente ou profana.

Em 1934 foi publicada uma nova lei sobre comunicações (*Communications Act of 1934*), que consolidou as regras referentes à regulação da telefonia, telégrafos e radiodifusão. A *Communications Act* criou a Comissão Federal de Comunicações (*Federal Communications Commission – FCC*), responsável pela supervisão e regulação do setor de comunicações, composta por sete comissários

¹⁰⁷ Em tradução livre: “**Seção 18.** Se qualquer licenciado permitir que qualquer pessoa que seja um candidato legalmente qualificado para qualquer cargo público use uma estação de radiodifusão, deve conceder iguais oportunidades de uso de tal estação de radiodifusão para todos os outros candidatos a tal cargo, e a autoridade licenciadora deve criar regras e regulamentos para tornar efetiva esta provisão. O licenciado não terá qualquer **poder de censura** sobre o material transmitido de acordo com este parágrafo. **Nenhuma obrigação é imposta sobre qualquer licenciado de permitir o uso de sua estação por qualquer candidato**”.

indicados pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado. Dentre as regras do Communication Act de 1934, foram mantidas várias das provisões do anterior Radio Act de 1927, incluindo as obrigações relativas (i) à igualdade de oportunidades no uso da radiodifusão para candidatos a cargos eletivos (Seção 315); (ii) à clara identificação de conteúdo transmitido mediante pagamento (Seção 317); e (iii) à vedação à censura, associada à proibição de veiculação de linguagem obscena, indecente ou profana (Seção 362).

Ao longo de trinta anos, a lei sofreu poucas alterações, até 1996, quando foi aprovada a Lei de Telecomunicações de 1996 (*Telecommunications Act of 1996*). A nova norma flexibilizou várias regras quanto à propriedade, minimizando ou eliminando completamente algumas restrições anteriormente vigentes (por exemplo, a regra anterior que vedava a propriedade simultânea de empresa de radiodifusão e de empresa prestadora de serviço de TV a Cabo). Também foram criados novos procedimentos para a outorga, aumentando-se o período da licença de três para oito anos e inserindo-se dispositivos referentes à concessão e renovação, prevendo que o serviço deve ser prestado para atender o interesse, a conveniência e a necessidade públicos.

Apesar das várias referências ao interesse público na prestação dos serviços de radiodifusão, a Lei não deu à FCC nenhuma orientação concreta sobre como interpretar ou aplicar tal conceito. Assim, o que se verifica é que ao longo de toda a sua existência, as tentativas da FCC de estabelecer padrões mais rígidos referentes ao conteúdo programado se depararam com questionamentos constitucionais, argumentando-se, em regra, que haveria violação à Primeira Emenda à Constituição estadunidense. É o que se examina a seguir.

7.3 REGRAS GERAIS RELATIVAS AO PLURALISMO

O pluralismo na radiodifusão dos EUA tem sido perseguido, ao longo dos anos, tanto pela adoção de mecanismos visando a estruturar o mercado, garantindo assim a existência de uma pluralidade de atores, quanto pela expedição de orientações referentes ao conteúdo programado.

No primeiro grupo de mecanismos encontram-se a criação de um sistema público de radiodifusão, o incentivo à existência de emissoras educativas e sem fins lucrativos e o estabelecimento de regras limitando o número de outorgas a ser detido por uma mesma entidade; no segundo grupo pode-se citar a exigência de cobertura equilibrada de temas relevantes, inclusive de natureza política, na programação (“*fairness doctrine*” e “*equal opportunity rule*”); a regulação do direito de resposta (“*personal attack rule*”); a criação de regras limitando reservando espaços de programação nas redes para emissoras locais e para produtores independentes (“*prime time access rules*” e “*network financial and syndication rules*”); e o estabelecimento de diretrizes gerais acerca do tipo de programação considerado apto a atender o interesse público.

Deve-se, contudo, reconhecer que o primeiro grupo de mecanismos, ligados à ideia de pluralismo externo, tem sido implementado de forma muito mais tranquila e rotineira do que o segundo grupo, associado ao pluralismo interno, cuja constitucionalidade foi por diversas vezes contestada e cuja importância, com o passar do tempo, foi substancialmente reduzida.

7.3.1 Radiodifusão pública

A radiodifusão pública nos EUA foi formalmente estruturada em 1967, com a edição da Lei da Radiodifusão Pública (*Public Broadcasting Act of 1967 – 47 U.S.C. §396*), que criou a Corporação para Radiodifusão Pública (*Corporation for Public Broadcasting*). Contudo, já desde a década de 1930 havia reserva de espectro radioelétrico para finalidades não comerciais, em particular para instituições educativas. Segundo Waldman (2011:314 ss), a FCC começou a reservar espectro para rádios não comerciais e educativas em 1938, e, em 1952, determinou que quando mais de três canais VHF estivessem destinados a uma mesma cidade, um deles seria reservado para instituições educativas. Em 2010, segundo Waldman, existiam 3.311 estações de rádio FM não comerciais e educativas, e 391 outorgas de televisão não-comercial. Quarenta e dois por cento das estações de rádio não-comerciais e educativas veiculam conteúdo religioso, o que é permitido pela FCC, desde que a estação seja usada primariamente para fins educativos.

Segundo dados da FCC, a maior parte das licenças não comerciais e educativas é hoje detida por organizações sem fins lucrativos – 46% no caso da televisão e 62% no caso do rádio. Há, também, uma proporção significativa de licenças desse tipo detida por governos ou universidades.

As licenças não-comerciais devem, de acordo com as regras da FCC, destinar-se à veiculação de programação que atenda às necessidades educacionais da comunidade. Contudo, a agência jamais definiu o que são ou como se caracterizam programas educativos, nem estabeleceu regras referentes à programação de interesse público na radiodifusão não-comercial, deixando a cargo da própria entidade licenciada a determinação do tipo de programação a ser veiculado.

A *Corporation for Public Broadcasting* – CPB foi criada por lei, em 1967, com fundamento em constatação do Congresso de que seria de interesse público encorajar o crescimento e desenvolvimento do rádio e televisão públicos e que caberia ao governo federal dar o apoio necessário para tal (cfr. 47 U.S.C. §396, (a)). Entre os objetivos da radiodifusão pública vislumbrados pelo Congresso se destacam o seu uso para fins instrutivos, educacionais e culturais; a promoção da diversidade de programação, tanto em nível local quanto nacional; o estímulo ao desenvolvimento de programação que envolva riscos criativos e que atenda às necessidade de grupos subrepresentados, em particular de crianças e minorias; o endereçamento de temas relevantes nacionais; e a solução de problemas locais, por meio de programas comunitários.

Assim, a CPB foi estabelecida como uma instituição privada e sem fins lucrativos, governada por diretores indicados pelo presidente dos EUA e confirmados pelo Senado. Seu objetivo, definido em lei (47 U.S.C. § 396, (1), (A)), é de facilitar o desenvolvimento de telecomunicações públicas, nas quais são ofertados ao público programas de alta qualidade, diversidade, criatividade, excelência e inovação, obtidos de diferentes fontes, com estrita aderência à objetividade e ao equilíbrio em todos os programas de natureza controversa. Entre as obrigações da Corporação estão a avaliação e o endereçamento das necessidades de minorias.

A instituição funciona hoje como uma das maiores fontes de financiamento para a radiodifusão não-comercial. A CPB não produz, ela própria, nenhuma

programação, agindo simplesmente como entidade financiadora da produção de programas e serviços. Segundo a lei (47 U.S.C. § 396, (k)), 89% de seu orçamento anual deve ser dirigido a estações de rádio e de televisão e à programação a ser veiculada por tais estações. 75% do orçamento devem ser destinados à televisão e 25% ao rádio, sendo que aproximadamente um quarto desse valor financia a programação e o restante é usado para financiar a infraestrutura de radiodifusão.

Dada a vedação legal a que a CPB opere diretamente serviços de radiodifusão, a *Public Broadcasting Service* – PBS foi criada em 1970 como uma empresa sem fins lucrativos, com o objetivo de estabelecer uma rede de emissoras públicas de radiodifusão. Ao contrário do modelo de rede adotado na radiodifusão comercial, em que, geralmente, a rede concede espaços para publicidade comercial em troca da programação, o modelo de rede para a radiodifusão pública foi baseado no financiamento por parte das afiliadas, que assumiam papel semelhante ao de “sócias” da PBS e que, por sua vez, também se beneficiavam de recursos federais da CPB, além de doações e patrocínios de entidades privadas. As afiliadas constituem-se, na maior parte dos casos, de entidades sem fins lucrativos, autoridades locais ou universidades.

Nos termos da Seção 396 (k) (8) do Communications Act, recursos públicos somente podem ser distribuídos a estações de radiodifusão se estas constituírem um conselho consultivo comunitário, representativo das diferentes necessidades e interesses da comunidade atendida, que poderá avaliar as metas de programação e os serviços prestados pela estação.

7.3.2 Regras de estruturação do mercado

O mercado de radiodifusão estadunidense é conformado por limitações de propriedade, tanto com relação à múltipla detenção de outorgas quanto com relação à propriedade cruzada de diferentes tipos de meios de comunicação. Já desde 1927 a obtenção de uma licença da FCC era condição para ingresso no mercado de radiodifusão, licença essa que tinha prazo e cuja renovação dependia de avaliação favorável da FCC à luz de critérios de interesse público.

Embora a diversificação do controle não se tenha constituído como um objetivo explícito até a década de 1960, a FCC já manifestava, antes disso, preocupações com os perigos que poderiam decorrer do fato de uma mesma empresa concentrar um elevado número de outorgas. Assim, por meio de diversos regulamentos, a Comissão buscava proibir a detenção de mais de uma estação de radiodifusão dentro de uma mesma comunidade, assim como estabelecer limites ao número total de estações que uma pessoa ou entidade poderia controlar. Tais limitações não se limitaram à radiodifusão, mas incluíram também a mídia impressa. Em 1965, por meio do documento “*Policy Statement on Comparative Broadcast Hearing*”, que tratava de critérios de seleção para licenças de radiodifusão no caso de existência de mais de um interessado, a Comissão estabeleceu como critério de decisão a diversificação do controle da comunicação de massa – vale dizer, se o concorrente detivesse participação em outros meios de comunicação de massa, isso poderia reduzir suas chances de conseguir uma nova outorga.

Entre as décadas de 1960 e 1990, a FCC explorou diferentes formas de promover a diversidade de propriedade da radiodifusão. Uma das formas foi a adoção de um programa de incentivos tributários para a venda de empresas de radiodifusão para minorias, assim como para investidores que fornecessem capital inicial para empresas controladas por minorias (*Minority Tax Certificate Program*). A medida foi instituída em 1978, logo após a adoção de regras, pela FCC, que limitavam a propriedade múltipla de estações de radiodifusão e, conseqüentemente, obrigavam algumas empresas de radiodifusão a se desfazer de ativos de modo a se adequar ao novo limite de outorgas. Na avaliação de Krasnow e Fowlkes (1999:670), o programa se revelou uma forma efetiva e pouco intrusiva de aumentar o número de empresas de radiodifusão e de cabo de propriedade de grupos minoritários. Antes da adoção do programa, em 1978, minorias detinham somente 40 das 8.500 estações de radiodifusão então existentes. Ao longo dos mais de quinze anos de vigência da medida, foram concedidos benefícios tributários que permitiram a aquisição de 288 estações de rádio, 43 estações de televisão e 31 serviços de televisão a cabo por grupos minoritários. Em 1995, o programa foi revogado pelo Congresso norte-americano em função de considerações orçamentárias.

Em 1996, com a edição do *Telecommunications Act*, o Congresso deu à FCC uma clara indicação no sentido de revisar e suavizar as regras de propriedade e de

concentração de mercado. Entre os principais dispositivos da lei, podem ser mencionados os seguintes:

- (i) Explicitação de referências ao interesse público a ser atendido pelos serviços de radiodifusão, inclusive no momento da renovação da licença (Seção 336, (d); Seção 309 (k) (1) (A); e Seção 301 (1) (C));
- (ii) Eliminação das restrições sobre o número de estações de televisão que uma mesma pessoa ou entidade pode, em nível nacional, operar, controlar, ou deter interesse significativo; e aumento do limite de audiência nacional para estações de radiodifusão de 25 % para 35%. Posteriormente esse limite foi aumentado para 39%. (Seção 202, (c), (1)).
- (iii) Eliminação das regras que restringiam a detenção simultânea de outorgas de radiodifusão e de cabo (Seção 202, (f), (1)).
- (iv) Determinação à FCC de realização de uma avaliação bienal de suas regras de propriedade para avaliar se estas ainda seriam necessárias à luz do interesse público, à luz do cenário competitivo. Essa revisão posteriormente passou a ocorrer a cada quatro anos. (Seção 202, (h)).

Após a edição da lei de 1996, a FCC passou a revisar periodicamente suas regras referentes à propriedade de estações de radiodifusão, tendo como objetivos a promoção do localismo, diversidade e competição¹⁰⁸. A Comissão continuou a adotar regras limitando a quantidade de estações locais, a audiência alcançada nacionalmente, assim como restrições à propriedade cruzada de rádios e televisões. As regras atuais também vedam a fusão entre as redes ABS, CBS, Fox e NBC. São periodicamente coletados dados sobre a propriedade das estações de radiodifusão, incluindo informações sobre raça, etnia e gênero.

Na avaliação de Hoffmann-Riem (1996:27-30), as regras de limites de propriedade da FCC indubitavelmente contribuiriam para a limitação do nível de concentração do mercado de radiodifusão, avaliação essa corroborada pelos fatos de que (i) sempre que essas regras foram relaxadas, houve um salto no nível de

¹⁰⁸ Em 2003, a FCC chegou a propor um índice matemático para medir o grau de diversidade no mercado de comunicação de massa, com o objetivo de identificar em quais mercados deveriam ser mantidas restrições de propriedade cruzada entre estações de rádio, estações de televisão e jornais. Em função de questionamentos judiciais, o índice não chegou a ser aplicado.

concentração; e (ii) as empresas de radiodifusão consistentemente buscaram combatê-las ou contorná-las. Contudo, salienta o autor, a história da luta da FCC contra a concentração de mercado consiste de uma retração, passo a passo, das restrições impostas. Tal movimento tem a ver, em sua opinião, com a própria dinâmica do mercado, que se apoia fortemente em economias de escala.

Essa análise é corroborada por Hitchens (2006:107-108), que menciona que a história da regulação da propriedade da mídia, nos Estados Unidos, é caracterizada pela contínua pressão sobre a FCC para alterar ou relaxar as regras estabelecidas. Segundo a autora, o processo de relaxamento de regras foi, parcialmente, reflexo de mudanças de atitude sobre o papel da FCC e da regulação da radiodifusão, mas também fruto de mudanças de concepções sobre pluralismo. A partir de 1984, ganhou força o entendimento de que, desde que houvesse medidas de promoção à diversidade em nível local, os limites nacionais seriam irrelevantes para a promoção do pluralismo. Além disso, passou-se a contestar a visão de que restrições de propriedade seriam a forma mais adequada de fomentar a diversidade de pontos de vista, defendendo-se, ao invés, que tal diversidade seria mais facilmente conquistada por meio do estímulo à competição e ao crescimento econômico da indústria, que geraria ganhos de escala.

7.4 REGRAS ESPECÍFICAS RELATIVAS AO PLURALISMO INTERNO

Para além das diversas e cambiantes regras adotadas pela FCC relativas à estruturação do mercado de comunicação de massa, a Comissão também buscou em vários momentos introduzir regras referentes ao pluralismo do conteúdo veiculado, a maior parte das quais foi abandonada na década de 1990. É o que se examina a seguir.

7.4.1 Igualdade de oportunidades e acesso razoável para candidatos

Uma das mais antigas regras de pluralismo interno na radiodifusão estadunidense diz respeito à obrigação de isonomia na concessão de espaço de

programação a candidatos eletivos. Como visto acima, tal regra já era prevista na Seção 18 do *Radio Act* de 1927 e foi mantida integralmente na Seção 315 (a) do *Communications Act* de 1934. Interessa, porém, notar que, ao contrário de outros países que optaram por impor aos radiodifusores a obrigação de conceder gratuitamente tempos de programação a candidatos durante períodos eleitorais (“direito de antena”), a aparição de candidatos na televisão americana sempre se deu em bases voluntárias e/ou comerciais.

Existem atualmente duas obrigações relativas a tempos de programação para candidatos a cargos eletivos.

Em primeiro lugar, o *Communications Act* prevê que se uma emissora deliberadamente ou de forma repetida se recusar a dar **acesso razoável** ou permitir a compra **de tempos razoáveis de programação** por um candidato a cargo eletivo **federal**, a FCC poderá revogar a sua licença (Seção 312 (a) (7)). De outro lado, a Seção 315 estabelece que as empresas de radiodifusão não têm a obrigação de permitir que candidatos tenham acesso a tempos de programação. Contudo, caso optem por conceder espaço de programação a um candidato, devem conceder **iguais oportunidades** aos demais candidatos ao mesmo cargo.

Posteriormente, foram aprovadas alterações à Seção 315 para estabelecer critérios mais claros sobre a cobrança que poderia ser exigida no caso de venda de tempos de programação para candidatos. Atualmente, a lei dispõe que nos 45 dias que antecedem uma eleição primária e nos 60 dias que antecedem uma eleição geral, a cobrança não pode ser maior do que a menor unidade de cobrança da emissora pela mesma classe e pelo mesmo período de tempo – ou seja, o valor cobrado da emissora de seus anunciantes comerciais com as condições mais favorecidas, em condições equivalentes (Seção 315, (b) (1) (A)). A empresa de radiodifusão deve tornar públicos e disponíveis para os candidatos quaisquer descontos que são oferecidos aos anunciantes comerciais. Durante os demais períodos do ano, a cobrança não deve exceder aquela realizada para fins comerciais para usos comparáveis.

As emissoras privadas de radiodifusão podem explicitamente apoiar determinado candidato, observando somente a exigência de oferecer igualdade de oportunidades para os demais candidatos. Somente às emissoras não-comerciais

educativas, por força da Seção 399 da Lei de Comunicações, é vedado apoiar ou fazer oposição a qualquer candidato a cargos públicos.

7.4.2 A doutrina da equidade, direito de resposta e linhas editoriais políticas

Uma das mais conhecidas e controversas ações regulatórias da FCC foi a adoção da *fairness doctrine*, que buscava assegurar o equilíbrio na veiculação de conteúdo controverso na programação da radiodifusão.

Embora a *fairness doctrine* tenha sido formalmente enunciada somente em 1949, suas origens remontam ao ano de 1929, quando a Comissão Federal de Rádio (*Federal Radio Commission*) negou a concessão de outorga para prestação de serviços de radiodifusão sonora a uma rádio controlada por um sindicato trabalhista. Na decisão, que ficou conhecida como a *Great Lakes Broadcasting Decision*, o órgão argumentou que o interesse público exigia amplo espaço para a livre e justa competição entre visões contrapostas.

Importante elemento nessa discussão foi a decisão da Suprema Corte estadunidense de 1943 (*National Broadcasting Co. v. United States*) (319 U.S. 190), que reforçou os amplos poderes da FCC sobre a indústria de radiodifusão, inclusive no que se refere ao conteúdo programado. Na decisão em comento, a Suprema Corte afirmou que os poderes regulatórios da FCC não se limitavam aos aspectos técnicos e de engenharia da radiocomunicação, mas incluíam competências para, em nome do interesse público, estabelecer regras referentes às relações entre empresas de radiodifusão e entidades fornecedoras de programação para tais empresas. Embora o foco da decisão do Supremo tivesse se voltado para a existência de contratos de exclusividade de programação, o órgão afirmou, na decisão, que a FCC poderia negar outorgas a pessoas envolvidas em práticas de programação contrárias ao interesse, necessidade ou conveniência públicos, e que tal recusa não constituiria violação ao direito constitucional da liberdade de expressão.

Em 1946 a FCC expediu um *policy statement* acerca da responsabilidade de serviço público atribuída a entidades licenciadas (*Public Service Responsibility of*

Licensees), que acabou conhecido como o Livro Azul. Conforme relata Pickard (2011:171-172), um dos elementos que impulsionou a FCC a publicar o Livro Azul foi uma correspondência enviada por um veterano de guerra afro-americano, chamando a atenção e criticando a grande quantidade de conteúdo racista veiculado no rádio e na televisão. O Livro Azul, reagindo a críticas quanto ao conteúdo inadequado, à insuficiente representação de minorias e ao caráter excessivamente comercial da radiodifusão, determinou que a FCC deveria, no momento da emissão e renovação de outorgas, avaliar o grau de atendimento de exigências substantivas de interesse público.

As quatro metas de programação estabelecidas pela FCC eram referentes à veiculação de: (i) programas locais e de rede de caráter não comercial; (ii) programas locais ao vivo refletindo interesses locais, expressão pública, atividades e talento; (iii) programas voltados à discussão de questões públicas; e (iv) esforços da estação no sentido de limitar a quantidade de publicidade. Apesar da importância simbólica do Livro Azul, ele jamais chegou a ser formalmente adotado, e nem o seu cumprimento foi exigido.

A *fairness doctrine* foi formalmente introduzida em 1949, por meio de relatório acerca da adoção de linhas editoriais por entidades licenciadas para prestar serviços de radiodifusão (*“Report on Editorializing by Broadcast Licensees”* - 13 FCC 1246 (1949)). O relatório foi produzido na sequência de audiência pública, cujo objetivo era receber subsídios sobre duas questões: (i) determinar se a expressão de opiniões editoriais por empresas licenciadas de radiodifusão sobre assuntos controversos e de interesse público é consistente com suas obrigações de operar suas estações no interesse público; e (ii) determinar a relação entre qualquer expressão editorial dessa natureza e a obrigação afirmativa dos licenciados de assegurar que haja uma apresentação justa e equitativa sobre todos os aspectos de questões controversas.

A premissa a orientar o relatório era de que muito embora o sistema americano de radiodifusão estivesse baseado na existência de um grande número de empresas privadas licenciadas, responsáveis pela seleção e apresentação do conteúdo programado, o exercício de tal atividade deveria se dar no interesse e em nome do público em geral, na forma de uma relação de fidúcia (*public trustee*). Assim, registra o relatório, somente seria possível satisfazer as necessidades e

interesses do público em geral ao tornar disponíveis para sua consideração, aceitação ou rejeição visões variadas e conflitantes sobre temas de interesse público.

As conclusões do relatório foram no sentido de que (i) todos os licenciados deveriam dedicar uma razoável parte do tempo de programação à discussão de assuntos controversos de interesse público; e (ii) ao fazê-lo, o radiodifusor deveria ser equitativo, buscando viabilizar a expressão de pontos de vista contrastantes sobre os temas controversos apresentados. Textualmente, afirma o relatório (1949:1257-1258):

Para recapitular, a Comissão acredita que sob o sistema americano de radiodifusão, os indivíduos que detêm licenças de estações de rádio têm a responsabilidade de determinar o material de programação específico a ser transmitido em suas estações. Tal escolha, contudo, deve ser exercida de maneira consistente com a política básica do Congresso de que **o rádio seja mantido como meio de liberdade de expressão para o público em geral, considerado em sua totalidade, e não como um meio para os interesses puramente pessoais ou privados do licenciado**. Isso exige que os licenciados dediquem uma percentagem razoável de seu tempo de radiodifusão à discussão de questões públicas de interesse na comunidade atendida por suas estações, e que tais programas sejam desenhados de modo que **o público tenha razoável oportunidade de ouvir diferentes posições** sobre as questões públicas de interesse e importância na comunidade. O formato particular mais adequado para a apresentação de tais programas de forma consistente com o interesse público deve ser determinado pelo licenciado à luz dos fatos de cada situação individual. Tal apresentação pode incluir a expressão identificada do ponto de vista pessoal do licenciado, como parte da apresentação mais geral de pontos de vista ou comentários sobre os vários assuntos, mas **a oportunidade de os licenciados apresentarem as visões que eles possam ter sobre assuntos controversos não pode ser utilizada para conduzir ao partidarismo ou à apresentação unilateral de questões**. (...) Pois o licenciado é um fiduciário sobre o qual recai o dever de preservar, para o público em geral, o rádio como um meio de livre expressão e apresentação equitativa.¹⁰⁹ (grifou-se)

¹⁰⁹ Tradução livre de: "To recapitulate, the Commission believes that under the American system of broadcasting the individual licensees of radio stations have the responsibility for determining the specific program material to be broadcast over their stations. This choice, however, must be exercised in a manner consistent with the basic policy of the Congress that radio be maintained as a medium of free speech for the general public as a whole rather than as an outlet for the purely personal or private interests of the licensee. This requires that licensees devote a reasonable percentage of their broadcasting time to the discussion of public issues of interest in the community served by their stations and that such programs be designed so that the public has a reasonable opportunity to hear different opposing positions on the public issues of interest and importance in the community. The particular format best suited for the presentation of such programs in a manner consistent with the public interest must be determined by the licensee in the light of the facts of each individual situation. Such presentation may include the identified expression of the licensee's personal viewpoint as part of the more general presentation of views or comments on the various issues, but the opportunity of licensees to present such views as they may have on matters of controversy may not be utilized to achieve a partisan or one-sided presentation of issues. (...) **For the licensee is a trustee impressed with the duty of preserving for the public generally radio as a medium of free expression and fair presentation**".

Formulada nesses termos, a doutrina não impunha controles rígidos sobre a forma em que as visões contrastantes deveriam ser apresentadas, dando às empresas de radiodifusão bastante liberdade sobre como atender às suas exigências. Eventuais sanções eram aplicadas caso a caso pela FCC, mediante denúncia de qualquer pessoa que considerasse que determinado assunto não havia sido apresentado de forma equilibrada. As decisões concretas da FCC no decorrer dos anos seguintes vieram a trazer contornos mais claros para a aplicação da doutrina¹¹⁰.

Em 1959, após uma controversa decisão da FCC determinando a aplicação da *fairness doctrine* também no caso de cobertura jornalística de campanhas políticas, o Congresso emendou a Lei de Comunicações em sua Seção 315 com o efeito de, na visão de alguns, consagrar legalmente a Doutrina da Equidade. Como antes mencionado, em sua redação original, a Seção 315 da Lei simplesmente repetia as provisões do Radio Act de 1927, para estabelecer que se a emissora concedesse espaço de programação para um candidato a cargo eletivo, deveria conceder iguais oportunidades para todos os outros candidatos ao mesmo cargo (*equal opportunities*). Com a emenda de 1959, a Seção 315 manteve a regra de igualdade de oportunidades, prevendo, no entanto, que ela não se aplicaria a reportagens, entrevistas, documentários (se a presença do candidato se desse apenas de forma incidental) ou coberturas *in loco* de notícias (incluindo, mas não se limitando, a convenções políticas e atividades decorrentes). Contudo – e aqui, segundo algumas leituras, foi registrado o fundamento legal da doutrina da equidade – o radiodifusor continuaria a ter a obrigação **de operar no interesse público e de dar razoável oportunidade para a discussão de pontos de vista conflitantes** sobre questões de importância pública:

47 USC § 315 (a) (...) Nada, na frase anterior, será interpretado de forma a dispensar os radiodifusores, em conexão com a apresentação de reportagens, entrevistas, documentários e coberturas *in loco* de notícias, de operar no interesse público **e de conceder razoável oportunidade para a discussão de pontos de vista conflitantes sobre questões de importância pública**¹¹¹. (grifou-se)

¹¹⁰ Por exemplo, a chamada Cullman Doctrine, originada em uma decisão concreta da FCC (FCC decision Cullman Broadcasting Co., 40 FCC 576 (1976)).

¹¹¹ Tradução livre de: “47 USC § 315 (a) (...) Nothing in the foregoing sentence shall be construed as relieving broadcasters, in connection with the presentation of newscasts, news interviews, news documentaries, and on-the-spot coverage of news events, from the obligation imposed upon them

Em 1960, a FCC expediu um relatório (*Report and Statement of Policy re: Commission en banc Programming Inquiry*) no qual enunciou determinados princípios e tipos de programação considerados geralmente necessários ao interesse público, incluindo elementos como a oportunidade para expressão local; o desenvolvimento e uso dos talentos locais; a exibição de programas infantis; programas religiosos; programas educativos; programas de assuntos públicos; programas de natureza política; e serviços para grupos minoritários. Embora tais critérios não chegassem a constituir regras a serem observadas de forma rígida, a FCC indicou que poderiam ser avaliados no momento da renovação da licença.

Em 1967, com fundamento na Doutrina da Equidade, a FCC codificou regras referentes ao direito de resposta e à adoção de linhas editoriais políticas por radiodifusores. A Seção 73.1920 dos regulamentos da FCC estabeleceu a Regra do Ataque Pessoal (*“Personal Attack Rule”*), determinando que quando, durante a apresentação de pontos de vista sobre uma questão controversa de importância pública, um ataque fosse feito à honestidade, caráter, integridade ou outras qualidades pessoais de uma pessoa ou grupo identificado, o licenciado deveria, no prazo máximo de uma semana, notificar a pessoa ou grupo atacado e dar-lhe oportunidade razoável para responder usando as instalações do licenciado. Essa regra não seria aplicável se o ataque fosse realizado por candidato legalmente qualificado, ou se o ataque ocorresse durante entrevistas, reportagens ou transmissões *in loco*. Vale também notar que, ao contrário do direito brasileiro, onde o direito de resposta visa primordialmente a proteger a honra e a reputação do indivíduo atacado, a lógica do *personal attack rule* era de assegurar o direito do público de ter acesso a diversos pontos de vista sobre questões de interesse coletivo (SARMENTO, 2007:6).

Já a Seção 73.1930 das regras da FCC tratou dos editoriais políticos, determinando que quando uma empresa licenciada, por meio de editorial, viesse a endossar ou se opor a candidato legalmente qualificado, tal empresa deveria, dentro de 24 horas, notificar o candidato e oferecer a ele ou a um porta-voz oportunidade razoável para responder, usando as instalações do licenciado (*political editorial rule*).

under this chapter to operate in the public interest and to afford reasonable opportunity for the discussion of conflicting views on issues of public importance”.

Em 1969, decisão da Suprema Corte (*Red Lion Broadcasting Co. vs. FCC*) declarou a constitucionalidade da *fairness doctrine*. Dois pontos foram, na ocasião, avaliados pela Suprema Corte: (i) se a FCC possuía, ou não, competências legais para criar e aplicar a *fairness doctrine*; e (ii) se a exigência, sobre os radiodifusores, de cobertura de temas de importância pública e de apresentação de pontos de vista diversificados sobre tais temas violava, ou não, os direitos de liberdade de expressão desses radiodifusores. Em sua decisão, a Corte considerou que a FCC estaria agindo legitimamente, dentro de suas competências legais, ao impor a *fairness doctrine*. Além disso, invocando o fato de o espectro radioelétrico constituir recurso escasso – e, portanto, apenas um número limitado de entidades conseguirem expressar suas opiniões por meio da radiodifusão – afirmou que o governo poderia impor restrições sobre os licenciados, de modo a propiciar que opiniões diversas fossem veiculadas, em linha com a primeira emenda à Constituição.

Curiosamente, poucos anos depois, em 1974, no caso *Miami Herald Publishing Co. vs. Tornillo*, a Suprema Corte declarou, por unanimidade, que a obrigação de conceder direito de resposta não se aplicava a jornais, independentemente de seu poder econômico. Em sua fundamentação, a Corte ponderou que face às penalidades que poderiam ser impostas a qualquer jornal que publicasse notícias ou comentários que pudessem ser enquadrados na regra questionada, os editores poderiam acabar por concluir que o caminho mais seguro seria evitar qualquer assunto que pudesse gerar controvérsia, o que reduziria a cobertura eleitoral e diminuiria o vigor do debate público.

Em 1974, a FCC publicou um primeiro relatório sobre a *Fairness Doctrine*, posicionando-se no sentido de que esta era compatível com o interesse público. A avaliação da Comissão baseava-se, em primeiro lugar, na escassez do espectro e na necessidade de licenciamento para operação da radiodifusão, o que caracterizaria o licenciado como um fiduciário público, obrigado a apresentar pontos de vista diversos e representativos. Para além disso, a Comissão considerou, à época, que a atuação governamental seria o melhor mecanismo para atingir esse objetivo, e que a *fairness doctrine* teria, na prática, o efeito de ampliar o fluxo de pontos de vista diversos para o público.

Na década de 1980, sob o governo de Ronald Reagan, o cenário mudou radicalmente. Em 1985 a FCC emitiu o segundo relatório sobre a doutrina da equidade (*1985 Fairness Report*), no qual afirmou que esta não mais atendia ao interesse público e que, ademais, era questionável do ponto de vista constitucional. A FCC pontuou o relatório também com o argumento de que a *fairness doctrine*, ao invés de promover o debate público, teria gerado o “esfriamento” desse debate (“*chilling effect*”), na medida em que as emissoras buscavam evitar temas polêmicos, de modo a não incorrerem nas obrigações decorrentes da doutrina:

“5. Com base no volumoso registro factual compilado neste processo, na nossa experiência na aplicação da doutrina e na nossa experiência geral na regulamentação de radiodifusão, **não acreditamos mais que a doutrina da equidade, como uma questão de política, sirva ao interesse público.** Ao fazer tal constatação, não questionamos o interesse do público ouvinte e dos telespectadores na obtenção de acesso a fontes diversas e antagônicas de informação. Antes, concluímos que a doutrina da equidade não é mais um meio necessário ou apropriado para atender a esse interesse. **Acreditamos que o interesse do público na diversidade de pontos de vista é plenamente atendido pela multiplicidade de vozes no mercado hoje e que a intrusão do governo no conteúdo da programação ocasionada pela aplicação da doutrina restringe desnecessariamente a liberdade jornalística de radiodifusores.** Além disso, concluímos que a doutrina da equidade, em operação, na verdade **inibe a apresentação de temas controversos de importância pública** em detrimento do público e das prerrogativas editoriais de jornalistas de radiodifusão”¹¹². (grifou-se)

Em 1987, após decisão judicial confirmando que a doutrina não tinha fundamento legal explícito e que poderia, portanto, ser revista pela administração pública, a FCC revogou a *Fairness Doctrine* e, em 2011, os dispositivos que a regulamentavam foram formalmente removidos dos regulamentos federais. As regras referentes a ataques pessoais e a editoriais políticos foram derrubadas em 2000. Na visão de Ruane (2011), em função da decisão da FCC argumentando que a Fairness Doctrine violava a Primeira Emenda, é provável que qualquer tentativa de

¹¹² Tradução livre de: “5. On the basis of the voluminous factual record compiled in this proceeding, our experience in administering the doctrine and our general expertise in broadcast regulation, we no longer believe that the fairness doctrine, as a matter of policy, serves the public interest. In making this determination, we do not question the interest of the listening and viewing public in obtaining access to diverse and antagonistic sources of information. Rather, we conclude that the fairness doctrine is no longer a necessary or appropriate means by which to effectuate this interest. We believe that the interest of the public in viewpoint diversity is fully served by the multiplicity of voices in the marketplace today and that the intrusion by government into the content of programming occasioned by the enforcement of the doctrine unnecessarily restricts the journalistic freedom of broadcasters. Furthermore, we find that the fairness doctrine, in operation, actually inhibits the presentation of controversial issues of public importance to the detriment of the public and in degradation of the editorial prerogatives of broadcast journalists”.

reintrodução da doutrina, seja pelo Congresso, seja pela própria FCC, venha a enfrentar questionamentos judiciais acerca de sua constitucionalidade.

7.4.3 Acesso ao horário nobre e incentivo à produção independente

No que se refere ao estímulo ao conteúdo local e de produção independente, pode-se dizer que o mais perto que os EUA chegaram de instituir cotas de conteúdo foi por meio da elaboração das regras de acesso ao horário nobre (*Prime Time Access Rules*) e das regras sobre interesses financeiros e de comercialização (*Financial Interest and Syndication Rules*), que vigoraram durante vinte e cinco anos nos EUA, entre os anos de 1970 e 1995.

As *Prime Time Access Rules* foram instituídas pelas FCC em 1970 com o claro objetivo de limitar o poder das grandes redes de televisão, proibindo as estações de televisão afiliadas às redes ABC, CBS ou NBC de transmitir mais do que três horas de programação da rede ou de reprises no horário nobre. O objetivo era promover a produção independente e impedir as redes de controlar a escolha da programação das afiliadas durante todo o horário nobre, abrindo, assim, um espaço de 30 minutos por noite para produções locais e independentes.

Conforme Einstein (2004:43), determinadas condições de mercado conduziram à necessidade dessas regras à época. Nos cinquenta maiores mercados, 153 das 224 estações, ou seja, 68%, eram afiliadas às grandes redes. De todas as estações de televisão no país, 499 das 621 eram afiliadas a redes e 80% das emissoras locais transmitia programação das redes. Assim, as três grandes redes, na prática, controlavam aquilo que o telespectador poderia assistir.

As regras referentes a interesses financeiros e comercialização de reprises (*Financial Interest and Syndication Rules*, também conhecidas como “*fin-syn*”) foram criadas no mesmo período, proibindo as redes de deter interesses financeiros ou direitos de comercialização de programas que não fossem de sua propriedade exclusiva. Assim como nas *Prime Time Access Rules*, a ideia era limitar o controle das redes sobre a programação televisiva, restringindo a integração vertical e

estimulando, assim, o desenvolvimento de uma maior variedade de programas a partir de diversas fontes.

Em 1995 a FCC decidiu eliminar as *Prime Time Access Rules*, concluindo que as regras não eram mais necessárias. Na decisão, a Comissão argumentou que as redes não mais detinham um papel dominante do mercado de televisão, e que a regra impunha custos adicionais e limitava eficiências, na medida em que estabelecia restrições artificiais sobre a programação que as afiliadas poderiam distribuir durante o horário nobre. A Comissão declarou também o seu entendimento de que as regras não eram mais relevantes para estimular a produção independente, já que as redes de televisão não mais se caracterizavam como um “funil”, dado o dramático aumento no número de estações independentes e o crescimento dos serviços de TV a Cabo e outras tecnologias. Por fim, a FCC considerou, também, que as regras não eram mais pertinentes para assegurar a autonomia das emissoras afiliadas, pois estas já tinham alcançado maior poder de barganha face às redes nacionais¹¹³. No mesmo ano foram eliminadas as *Fin-Syn*, apresentando-se, igualmente, como motivação o aumento da competição enfrentada pelas redes e o aumento da competição na atividade de programação, o que teria, na avaliação da FCC, tornado as regras desnecessárias¹¹⁴.

7.4.4 Outras regras sobre programação

Como visto, a atuação da FCC na regulação de conteúdo tem sido bastante limitada, especialmente em anos mais recentes, em que se fez sentir forte tendência de desregulação. Ademais, a atuação da Comissão nesse aspecto sempre foi alvo de contestações à luz da primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos e da própria legislação vigente, que protegem a liberdade de expressão e proíbem a censura. Dessa forma, a escolha da programação é, em geral, deixada inteiramente a critério da entidade licenciada que, à luz da jurisprudência da Suprema Corte, tem

¹¹³ Cfr. Decisão da FCC de 1995, “*Report and Order, In re Review of the Prime Time Access Rule, Section 73.658 (k) of the Commission’s Rules*”.

¹¹⁴ Cfr. Decisão da FCC de 1995, “*Report and Order, In re Review of the Syndication and Financial Interest Rules, Sections 73.659-73.663 of the Commission’s Rules*”.

liberdade inclusive para veicular programas que sejam ofensivos com relação a raça, religião, etnia, gênero ou outras características pessoais¹¹⁵.

Conforme relata Waldman (2011:284), a partir de 1984 a FCC procedeu à desregulação da televisão, eliminando orientações sobre programação, limites comerciais e a exigência de manutenção de registros detalhados sobre a programação. A Comissão enfatizou que as estações de televisão ainda deveriam fornecer programação que endereçasse temas de preocupação para a comunidade, mas manifestou seu entendimento de que a demanda social por programação informativa e local seria atendida à medida que o mercado evoluísse.

Atualmente, a única obrigação que recai sobre as empresas de radiodifusão, no que se refere à programação, é o fornecimento trimestral de lista e breve descrição da programação veiculada, de modo a demonstrar de que forma a empresa endereçou questões da comunidade no período (cfr. Seções 73.3526 (e) (11) (i) e 73.3527 (e) (8) do Código Federal de Regulamentos). Ao final de 2007, a FCC adotou um novo formulário padronizado para atender às exigências de divulgação de informações sobre a programação, determinando que as empresas devem, entre outras exigências, identificar a programação dedicada a assuntos cívicos locais, assuntos eleitorais locais, anúncios de serviço público e produções independentes. Vale mencionar também que já desde 1927 existem restrições absolutas à veiculação de conteúdo obsceno e limitações ao horário de veiculação de conteúdo indecente.

Por fim, há obrigações referentes à veiculação de conteúdo que atenda às necessidades educativas e informativas das crianças, tanto por meio da programação em geral quanto por meio de programação especificamente voltada para tal público¹¹⁶. Isso inclui a veiculação de pelo menos três horas de programas infantis por semana, transmitidos no período entre sete horas da manhã e dez horas da noite, com duração mínima de trinta minutos. Há, igualmente, limitações à quantidade de publicidade comercial que pode ser veiculada durante a transmissão de programas voltados para crianças com menos de doze anos de idade.

¹¹⁵ É conhecido e intenso o debate, no direito constitucional norteamericano, sobre a proteção que a primeira emenda confere inclusive a discursos racistas, discriminatórios e ofensivos (conhecidos como *hate speech*).

¹¹⁶ Cfr. A Lei de Televisão para Crianças (*Children's Television Act*), de 1990.

Trimestralmente, a empresa licenciada deve fornecer relatório à FCC identificando a programação que atenda a essas regras.

7.5 AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS

O relato precedente revela que, apesar de sua tradição liberal, os EUA, em diversos momentos de sua história, colocaram em prática mecanismos de incentivo ao pluralismo na radiodifusão, tanto no que se refere ao pluralismo externo, a exemplo da existência de um sistema público de radiodifusão e de regras de limitação à propriedade; quanto no que se refere ao pluralismo interno, como evidenciado pela *fairness doctrine*, pelas regras de igualdade de acesso de candidatos a tempos de programação, pelas exigências de conteúdo local e independente em horários nobres e pela proteção conferida à programação infantil.

Contudo, fica igualmente claro que a história recente dos EUA é marcada pela progressiva flexibilização ou eliminação desses mecanismos, de modo que, nos dias atuais, poucas regras de pluralismo ainda permanecem. Essa é, também, a avaliação de Waldman (2011:282-283):

“Nos anos 1980, a maré regulatória se alterou dramaticamente, primeiro sob Charles Ferris, o presidente da FCC indicado por Jimmy Carter, e depois sob Mark S. Fowler, indicado por Ronald Reagan. Em 1981, Fowler argumentou que a televisão “é apenas mais um eletrodoméstico. É uma torradeira com imagens. Temos que olhar para além da sabedoria comum de que devemos, de alguma forma, regular essa caixa”. Em sua opinião, o interesse público seria determinado “pelo interesse do público”: se o público não gostasse da forma como um radiodifusor estivesse operando sua estação, as pessoas deixariam de assistir ou ouvir aquela estação, e, sem o número suficiente de olhos ou ouvidos, os anunciantes parariam de fornecer receita para a estação.”¹¹⁷.

¹¹⁷ Tradução livre de: “In the 1980s, the regulatory tide dramatically shifted, first under Jimmy Carter’s FCC chairman, Charles Ferris, and then under Mark S. Fowler, appointed by Ronald Reagan. In 1981, Fowler argued that television was “just another appliance. It’s a toaster with pictures. We’ve got to look beyond the conventional wisdom that we must somehow regulate this box.” In his view, the public interest would be determined by “the public’s interest”: if the public did not like the way a broadcaster was operating its station, people would stop watching or listening, and, without the sufficient numbers of eyes and ears, advertisers would stop providing the station revenue”.

A alteração de direcionamento da FCC foi claramente registrada em artigo de Fowler do início da década de 1980, no qual é exposta a tese de que a Comissão deveria encarar os radiodifusores não como fiduciários do público em um modelo de *trusteeship*, conforme posicionamento histórico da FCC, mas como competidores em um mercado. O texto é esclarecedor quanto à radical mudança de orientação (1981:209-210):

Nossa tese é de que a percepção dos **radiodifusores como fiduciários da comunidade** deve ser substituída pela visão **dos radiodifusores como participantes do mercado**. A política de comunicações deveria ser direcionada à maximização dos serviços que o público deseja. Ao invés de definir a demanda pública e especificar categorias de programação para atender a essa demanda, a Comissão deveria **confiar na habilidade do radiodifusor de identificar os desejos da audiência por meio dos mecanismos normais do mercado**. O interesse do público, portanto, define o interesse público. E à luz da forte presunção da primeira emenda contra o controle do conteúdo, **a Comissão deveria se abster de se insinuar nas decisões de programação** tomadas pelos licenciados¹¹⁸.
(grifou-se)

Na verdade, a lista de mecanismos de pluralismo na radiodifusão implementados e, posteriormente, eliminados nos EUA é, realmente, impressionante. Mencionem-se, a título exemplificativo, os já citados “*Minority Tax Certificate Program*”, a “*Fairness Doctrine*”, a “*Personal Attack rule*”, a “*Political Editorial rule*”, as “*Prime Time Access Rules*” e as “*Financial Interest and Syndication Rules*”. Destacam-se, como sobreviventes das políticas de desregulação, (i) algumas restrições de propriedade de meios de comunicação de massa; (ii) a persistência de um sistema público de radiodifusão, sobre o qual recaem diretrizes de aderência à objetividade e ao equilíbrio em todos os programas de natureza controversa, assim como avaliação e o endereçamento das necessidades de minorias; (iii) a existência de regras referentes à concessão de tempos de programação a candidatos a cargos eletivos; (iv) a criação de regras sobre programação infantil; e (v) a exigência de elaboração trimestral de listas de programas que teriam atendido às obrigações de serviço público e às necessidades da comunidade (*Quarterly Issues/Programs list*).

¹¹⁸ Tradução livre de: “Our thesis is that the perception of broadcasters as community trustees should be replaced by a view of broadcasters as marketplace participants. Communications policy should be directed toward maximizing the services the public desires. Instead of defining public demand and specifying categories of programming to serve this demand, the Commission should rely on the broadcasters' ability to determine the wants of their audiences through the normal mechanisms of the marketplace. The public's interest, then, defines the public interest. And in light of the first amendment's heavy presumption against content control, the Commission should refrain from insinuating itself into program decisions made by licensees”.

Passa-se a examinar as regras que se relacionam de forma mais próxima ao pluralismo interno de programação.

No sistema público de radiodifusão, a Lei sobre Telecomunicações Públicas de 1988 (*Public Telecommunications Act of 1988*) exige que a *Corporation for Public Broadcasting* elabore relatórios anuais sobre o fornecimento de serviços para minorias e audiências diversas, além de realizar um levantamento trienal das necessidades de tais audiências¹¹⁹. Apesar da reconhecida qualidade de alguns programas da televisão pública, especialmente na programação dedicada ao público infantil, e da ótima avaliação do público acerca do caráter justo e imparcial de sua programação (Waldman, 2011:157), dados recentes indicam que há ainda importantes deficiências da televisão pública no que se refere à veiculação de notícias locais. Dados coletados pela empresa Tribune Media Services entre novembro de 2009 e maio de 2010 indicam que 68,2% das estações de televisão não-comerciais não veicularam nenhum tipo de notícias locais durante um período de três semanas, 25,8% forneceram 30 minutos ou menos de notícias locais por dia e apenas 6% forneceram mais do que 30 minutos de notícias locais por dia. Em outro estudo, que analisou 170 estações de televisão afiliadas à PBS, constatou-se que somente 14 (ou seja, 8%) produziam noticiário local durante cinco ou mais noites por semana.

Não obstante os baixos indicadores referentes ao conteúdo local, deve-se reconhecer os esforços dedicados ao estímulo à produção independente e representativa de minorias. Desde 1990, a CPB financia uma empresa chamada *Independent Television Service* (ITVS), que financia produções independentes. Conforme o relatório anual da ITVS referente ao ano de 2010, foram transmitidos 79 programas na televisão pública, equivalentes a 80,5 horas de programação, durante o ano de 2010. Além disso, a CPB financia consórcios nacionais que congregam minorias (*National Minority Consortia*)¹²⁰, que, por sua vez, selecionam e financiam programas sobre suas comunidades.

¹¹⁹ Para fins da Lei de 1988, são consideradas minorias e audiências diversas os seguintes grupos sociais: minorias étnicas e raciais, como afroamericanos, americanos de origem asiática, hispânicos, índios e nativos do Alasca, nativos de ilhas do Pacífico, imigrantes recentes, pessoas que não falam o inglês como língua nativa e adultos sem habilidades básicas de leitura. A CPB incluiu também nesse grupo pessoas com deficiências físicas, crianças e populações rurais e de baixa renda.

¹²⁰ Hoje o National Minority Consortia é composto das seguintes organizações: Center for Asian American Media, National Black Programming Consortium, Native American Public

Conforme levantamento do instituto Nielsen Media Research referente ao período 2010/2011, a PBS está em nono lugar em audiência durante o horário nobre, atrás de canais comerciais como CBS, ABC, Fox, NBC, USA, Univision, ESPN e TNT.

No que se refere às exigências relativas à aparição de candidatos a cargos eletivos, como mencionado acima, não existe obrigação de concessão de tempos gratuitos de programação, mas, tão-somente, a exigência de razoabilidade e isonomia na concessão desses tempos, que pode ocorrer em bases comerciais. Nesse sentido, pesquisas indicam que os gastos com propaganda política quintuplicaram entre 2005 e 2010:

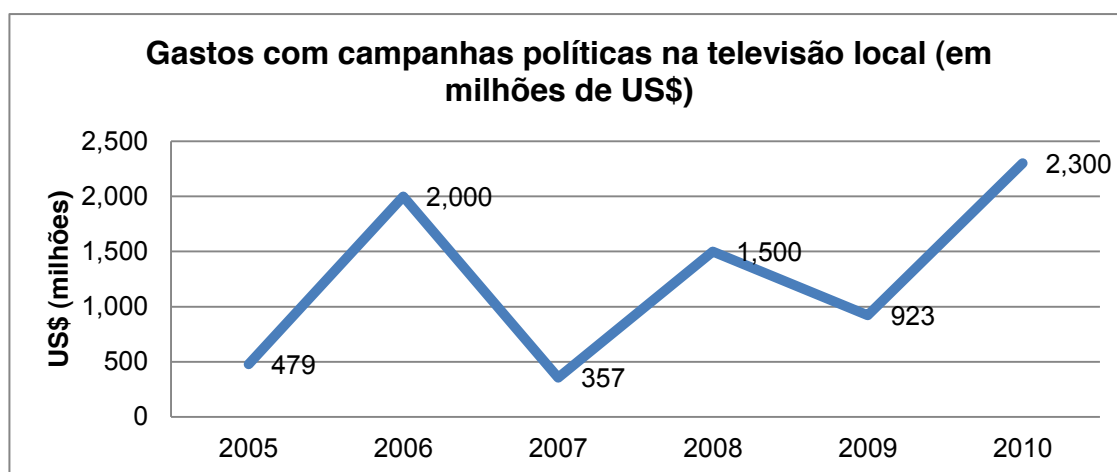


Gráfico 2 - Gastos com campanhas políticas na televisão local – EUA

Fonte: Pew State of the News Media 2011, citando Campaign Media Analysis Group/Television Bureau of Advertising

Nota: os anos de 2006, 2008 e 2010 foram anos eleitorais.

No que tange às obrigações de programação voltada para o público infantil, recente relatório do *U.S. Government Accountability Office – GAO* (2011) tratou especificamente da questão. Sua conclusão é de que os radiodifusores transmitiram, em 2010, quantidade significativamente maior de programação infantil do que em 1998, principalmente em razão do aumento do número de canais e estações de radiodifusão (inclusive em função da multiprogramação permitida pela televisão digital). A FCC não desenvolveu, contudo, padrões específicos para avaliação do conteúdo, à luz de preocupações relativas à liberdade de expressão, confiando, ao invés, em definições amplas e fiscalização pelo público. Na avaliação da GAO,

contudo, essa ausência de padrões torna difícil para pais e radiodifusores avaliarem o conteúdo educativo da programação infantil, potencialmente conduzindo a relevantes variações em sua qualidade.

No que se refere à obrigação de elaboração trimestral de listas de programas que teriam atendido às obrigações de serviço público e às necessidades da comunidade, diversos fatores têm contribuído para tornar tal obrigação de pouca ou nenhuma efetividade no que se refere à promoção do pluralismo de programação. Como descreve Waldman (2011:285-286), a FCC raramente examina tais listas, visto que a obrigação regulatória consiste somente em prepará-las e arquivá-las em local onde o público possa acessá-las. No momento de renovação da licença, a estação somente deve declarar que elaborou e arquivou as listas conforme demanda a regulamentação. A não ser que haja alguma denúncia ou reclamação do público, a FCC não fiscaliza as listas, considerando-se a obrigação adimplida mediante simples declaração do interessado¹²¹. Em 2011, a FCC colocou em consulta pública uma proposta de modernizar as exigências de informação sobre a programação de televisão.

Previsivelmente, dados recentes indicam que a televisão comercial norte-americana transmite poucas notícias locais e não dá cobertura adequada a temas ligados à comunidade afroamericana e a outros grupos minoritários. Conforme Waldman (2011:100), dados da Tribune Media Services revelaram que 35,7% das estações comerciais não veiculam nenhum tipo de noticiário local; 45,1% veiculam notícias nacionais e locais e 19,2% veiculam somente notícias locais. Dados levantados pela própria FCC, por meio de sua Divisão de Análise de Indústria, corroboram esse levantamento: nos 100 maiores mercados, 35,7% das emissoras comerciais não veiculam notícias locais. Considerando-se mercados de todos os tamanhos, 30,6% não veiculam notícias locais.

Com relação à representação de grupos minoritários, existem estudos acadêmicos que indicam que a cobertura se dá de forma distorcida, inadequada ou

¹²¹ Waldman salienta, ademais, que a FCC não estabeleceu regras claras esclarecendo o que deve ser contido nas listas; assim, há espaço para que programas de entretenimento como o *reality show* “*America’s Next Top Model*” sejam classificados como programas que endereçaram preocupações relevantes da comunidade. O autor salienta, por fim, que durante os mais de 75 anos de existência da FCC, foram concedidas mais de 100 mil renovações de licenças; em somente quatro ocasiões – a última há mais de trinta anos – foi rejeitado o pedido de renovação de uma outorga com fundamento no descumprimento das obrigações de programação no interesse público.

insuficiente (LARSON, 2011; NEWKIRK, 2002). Levantamento do Pew Research Center (2010) entre fevereiro de 2009 e fevereiro de 2010 também indica que, como grupo, afro-americanos atraem pouco a atenção da mídia nos EUA, e que a cobertura existente tende a focar mais em episódios específicos – e.g. a morte do cantor Michael Jackson – do que no exame de questões mais amplas que afetam a vida de pessoas negras. Conforme o estudo, das 67.000 notícias nacionais examinadas no período (incluindo jornais, cabo, rádio, televisão e internet), somente 1,9% tratavam de forma significativa de afro-americanos. A cobertura dada a “hispanicos” foi ainda menor, de 1,3%, e aquela dedicada a americanos de origem asiática de apenas 0,2%. Em janeiro de 2008, a FCC publicou detalhado relatório sobre o endereçamento das necessidades das comunidades locais por meio da radiodifusão, submetendo aos comentários do público propostas de novas regras sobre o tema. Tal proposta não foi, até o momento em que este estudo foi concluído, objeto de decisão final.

Para encerrar a análise, deve-se, mais uma vez, salientar a forte mudança de direcionamento pela qual passou a FCC, com a eliminação de inúmeras regras que visavam a promover o pluralismo na radiodifusão. Tal mudança de direcionamento se relaciona com o fortalecimento de uma interpretação radicalmente libertária da primeira Emenda, que, como descreve Daniel Sarmiento (2007:11), “perpetra o paradoxo de se preocupar tanto com a liberdade de expressão, e de mostrar, ao mesmo tempo, uma cabal indiferença em relação às reais oportunidades das pessoas de se exprimirem”. Ou, nas palavras de SUNSTEIN (1991:27):

... a Primeira Emenda tem sido invocada, com considerável vigor e paixão, em nome de companhias de cigarros buscando publicidade para seus produtos; corporações tentando influenciar resultados eleitorais; pessoas engajadas em discursos racistas; pornógrafos; e grandes redes opondo-se ao direito privado de acesso à radiodifusão ou a outros esforços para promover a qualidade e a diversidade na mídia. O esforço para invocar a Primeira Emenda é crescentemente resistido – frequentemente, ironicamente, com base na teoria de que ela vai de encontro aos objetivos da democracia deliberativa e da própria liberdade de expressão – por indivíduos e grupos anteriormente associados a posições absolutistas ou quase absolutistas contra a regulação governamental da fala. Esses debates suscitam questões sobremaneira complexas, e somente posso brevemente tocar nelas aqui. As complexidades são aumentadas pelo fato de que um sistema dedicado à liberdade de expressão deveria ser altamente sensível à ideia de que a fala altera preferências e crenças. Deveria, também, constatar que esse é um processo em relação ao qual a democracia, em geral, é bastante receptiva. Como o Juiz Louis D. Brandeis escreveu no que provavelmente é a mais notável opinião jurídica em toda a história da liberdade de expressão, “o remédio adequado para maus

conselhos é bons conselhos... Se houver tempo para expor, por meio da discussão, a falsidade e as falácias, de prevenir o mal pelos processos da educação, o remédio a ser aplicado é mais fala, não o silêncio forçado”¹²²

¹²² Tradução livre de: "...the First Amendment has been invoked, with considerable vigor and passion, on behalf of cigarette companies seeking to advertise their products; corporations attempting to influence electoral out- comes; people engaged in racial hate speech; pornographers; and large networks objecting to a private right of access to broadcasting or to other efforts to promote quality and diversity in the media. The effort to invoke the First Amendment is increasingly resisted-often, ironically, on the theory that it runs counter to the goals of deliberative democracy and free expression itself-by individuals and groups formerly associated with an absolutist or near-absolutist position against governmental regulation of speech. These debates raise exceedingly complex issues, and I can only touch on them briefly here. The complexities are increased by the fact that a system dedicated to freedom of expression ought to be highly sensitive to the idea that speech alters preferences and beliefs. It should also find that process to be one to which a democracy is generally quite receptive. As Justice Louis D. Brandeis wrote in what is probably the most distinguished judicial opinion in the entire history of free expression, "the fitting remedy for evil counsels is good ones.... If there be time to expose through discussion the falsehood and fallacies, to avert the evil by the processes of education, the remedy to be applied is more speech, not enforced silence."

7.6 SÍNTESE EUA

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno	Mecanismos existentes / Modo de funcionamento	<p>(i) <i>equal opportunities rule</i> e <i>reasonable access rule</i> – isonomia na concessão de tempos de programação para candidatos a cargos eletivos e razoabilidade na concessão de tempos para candidatos a cargos federais; não há obrigatoriedade de concessão de tempos gratuitos de programação.</p> <p>(ii) elaboração trimestral, pelas radiodifusoras, de relatórios sobre conteúdo veiculado que enderece questões de interesse público e da comunidade;</p> <p>(iii) na radiodifusão pública, diretrizes de aderência à objetividade e ao equilíbrio em programas de natureza controversa, assim como avaliação e o endereçamento das necessidades de minorias raciais e étnicas, imigrantes, pessoas para quem o inglês não é idioma nativo e pessoas analfabetas.</p> <p>Foram abolidas regras que incentivavam a produção independente no horário nobre (“<i>prime time access rules</i>” e “<i>financial and syndication rules</i>”), assim como as diretrizes determinando que (i) todos os licenciados deveriam dedicar uma razoável parte do tempo de programação à discussão de assuntos controversos de interesse público; e (ii) ao fazê-lo, deveriam dar tratamento equitativo aos diferentes pontos de vista (“<i>fairness doctrine</i>”). Foram também abolidas as regras de direito de resposta no caso de ataque pessoal.</p>
	Identificação dos beneficiários / titulares	Candidatos a cargos eletivos
	Critério de seleção dos beneficiários / titulares	Critérios objetivos – candidatos a cargos eletivos
	Sujeitos passivos	Todas as empresas de radiodifusão, mas não há obrigatoriedade de concessão de tempos de programação a candidatos; a regra exige somente isonomia.
	Critério de seleção do sujeito passivo	Não se aplica.
Financiamento	<p>O próprio candidato deve pagar pelo tempo de programação concedido, pagando o menor preço comercial da radiodifusora.</p> <p>A radiodifusora deve arcar com os custos operacionais de elaboração dos relatórios de programação exigidos pela FCC.</p>	

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação	Existência de órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual	Sim
	Noção de serviço público e papel dos sistemas públicos, privados e estatais de radiodifusão	Nos EUA predomina o sistema comercial de radiodifusão. O sistema público, embora existente, possui papel pequeno. Sobre ele recaem exigências mais amplas de pluralismo interno.
	Regras gerais de estruturação do mercado	O setor de mídia tem sido progressivamente desregulado. Há regras limitando a quantidade de estações locais, a audiência alcançada nacionalmente (máximo de 39%), e restrições à propriedade cruzada de rádios e televisões. As regras atuais também vedam a fusão entre as redes ABS, CBS, Fox e NBC.
	Existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno	Limitações de número de outorgas locais, limitações de <i>market share</i> de audiência, limitações de propriedade cruzada.
Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno	Quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada	Não há definição prévia de tempos de programação; os radiodifusores têm completa liberdade na organização de sua programação.
	Participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação	Não há mecanismos que asseguram o direito de grupos sociais “falar em nome próprio”, embora haja políticas de incentivo à propriedade de meios de comunicação por minorias e regras, na radiodifusão pública, de endereçamento das necessidades de minorias.
	Período de funcionamento do mecanismo	A exigência de isonomia e razoabilidade para concessão de tempos de programação a candidatos vale durante todo o ano. Há condições de remuneração diferenciadas para períodos pré-eleitorais.
	Efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários	Há avaliações que apontam que a escassez de regras de estímulo à diversidade e pluralismo na programação tem resultado na sub-representação de grupos minoritários e na escassez de conteúdo local.
Contexto institucional, social, histórico e político	Grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de diferentes grupos sociais na programação	Existem somente diretrizes genéricas, pouco fiscalizadas pela FCC.
	Antecedentes de tal quadro legal	Decisões da FCC, decisões da Suprema Corte.
	Fundamentação doutrinária/ tradição política	Direito fundamental à liberdade de expressão (primeira emenda à Constituição). Organização política na forma de uma democracia liberal.
	Aspectos territoriais/geopolíticos relevantes	Organização centralizada, mediante regulação por agência independente

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
		federal.
	Grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação	Não há restrições a que uma empresa de radiodifusão explicitamente apoie determinado candidato, mas deve dar iguais oportunidades aos demais. Contudo, o desenvolvimento de um modelo eminentemente comercial de radiodifusão acabou impulsionando as emissoras em direção a uma postura mais neutra e objetiva.
	Grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada	Embora a sociedade civil seja bastante desenvolvida, com existência de múltiplos e ativos grupos de interesse, estes não se encontram formalmente inseridos no processo político decisório.
	Existência de garantias fundamentais de liberdade de expressão	Há autonomia de programação e respeito à liberdade de expressão. O Estado estabelece diretrizes gerais a serem observadas pelos radiodifusores, sem intervir diretamente nos sistemas de comunicação.

8. BRASIL

8.1 CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

A radiodifusão no Brasil possui características que a distinguem tanto dos tradicionais modelos europeus, baseados na televisão pública, quanto do modelo liberal estadunidense. Recorrendo-se à classificação de Hallin e Mancini, já antes explicitada neste trabalho, é possível afirmar que o cenário da radiodifusão no Brasil se afasta bastante do modelo democrático corporativo, mesclando elementos do modelo pluralista polarizado e do modelo liberal. Embora diversos autores salientem a proximidade do sistema de mídia brasileiro com o meio político – assim como ocorre em países associados ao modelo pluralista polarizado, como a Espanha – a televisão brasileira se distingue por ser, desde seu nascedouro, quase que integralmente privada e, no período democrático, objeto de limitada regulação estatal.

Uma das características relevantes do modelo brasileiro é a dispersão e desatualização das normas legais sobre radiodifusão, muitas das quais ainda remontam ao período da ditadura. Apesar de a Constituição democrática de 1988 abordar de forma razoavelmente detalhada a comunicação social, não foi promulgada legislação concretizando e dando cumprimento ao texto constitucional. Outra característica do modelo brasileiro é a ausência de um órgão regulador independente responsável pelo setor audiovisual. A responsabilidade pela regulação da radiodifusão se divide hoje entre o Ministério das Comunicações, responsável pela expedição de outorgas dos serviços de radiodifusão, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, responsável pela gestão do espectro e pela fiscalização técnica das estações e o Ministério da Justiça, responsável pela classificação indicativa de conteúdos. A Agência Nacional do Cinema – Ancine, vinculada ao Ministério da Cultura, exerce o papel de fomento à indústria videofonográfica e cinematográfica e, no âmbito da televisão por assinatura, de fiscalização de empresas empacotadoras e programadoras, em especial no que se refere ao

cumprimento de cotas de conteúdo nacional e independente na televisão por assinatura.

Os serviços de radiodifusão são, por força da própria Constituição brasileira, serviços públicos, que podem ser explorados diretamente pela União, ou indiretamente, mediante concessão, permissão ou autorização. No capítulo constitucional sobre a Comunicação Social, é estabelecido, ainda, o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão. Contudo, a ausência da legislação regulamentadora esclarecendo os escopos e finalidades de cada um desses sistemas tem suscitado dúvidas e controvérsias doutrinárias.

A televisão tem inegável importância na sociedade brasileira. Segundo dados do CETIC.br referentes ao período entre novembro de 2011 e janeiro de 2012, 98% dos domicílios brasileiros possuem televisão. Em um país que, em 2010, ainda ostentava 9% de analfabetismo (ou 14,6 milhões de pessoas), segundo dados do Censo de 2010, a televisão se configura como uma das principais fontes de informação da população. Em particular, é relevante a influência da Rede Globo, como se verá no decorrer deste capítulo.

Assim como a Espanha, o Brasil tem uma história de autoritarismo, que, naturalmente, exerceu influência sobre a consolidação do mercado de radiodifusão. Uma das importantes características do mercado brasileiro de radiodifusão – característica essa impulsionada por investimentos públicos durante o regime militar – é a estruturação em torno de redes nacionais, que desempenham importante papel na consolidação de uma cultura nacional hegemônica. Embora a Constituição de 1988 vede o monopólio ou oligopólio, as limitações ao número de outorgas estão previstas em Decreto-lei de 1967, as restrições de propriedade cruzada são recentes¹²³ e se limitam à relação entre o setor de radiodifusão/produção de conteúdo e o setor de telecomunicações, e não há nenhuma legislação que enderece o fenômeno da formação de redes nacionais.

Durante o período autoritário, embora a mídia em geral tenha sido alvo de restrições, repressão política, de censura prévia e, para alguns autores, de autocensura, a política de segurança nacional dos militares e o financiamento por

¹²³ Restrições estabelecidas por força da Lei n.º 12.485/2011.

meio da publicidade oficial acabou propiciando a ampla expansão e interiorização da radiodifusão. A relação dúbia entre militares e empresas de radiodifusão talvez explique a sua hesitação em abraçar o movimento pela democratização e pelas eleições diretas. Já no período democrático, pode-se afirmar que os meios de comunicação assumiram papel de protagonismo na definição dos rumos políticos do país. Exemplos frequentemente citados e estudados são a ação da mídia na eleição presidencial de 1989, em que foi vencedor o candidato Fernando Collor; seu papel no subsequente processo de *impeachment* e renúncia do presidente; o apoio ao Plano Real; e, mais recentemente, a atuação no chamado escândalo do mensalão. A mídia tem assumido papel político relevante no cenário nacional, às vezes alinhada com as agendas partidárias, às vezes pautando agendas próprias.

A sociedade civil, por sua vez, passou por momento de proliferação e expansão durante a transição democrática. Avritzer (2009) afirma que a emergência da sociedade civil no Brasil se deu como consequência de diversos fatores. De um lado, apontam como causa de seu desenvolvimento as práticas autoritárias do governo durante o período da ditadura, tais como a remoção da população de baixa renda do campo para a cidade, sem o fornecimento de serviços sociais mínimos. Outro fator caracterizado como relevante pelo autor foi o caráter tecnocrático do regime autoritário no que tange ao planejamento urbano e às políticas de saúde e educação, o que levou a ascendente classe média a reagir, constituindo formas organizadas de ação coletiva para disputar tais decisões tecnocráticas¹²⁴. Outro elemento, ainda, que teria conduzido à reorganização da sociedade civil brasileira foi a oposição de segmentos liberais e de classe média à ausência de regras e responsabilização nos processos civis e políticos, o que acabou por tornar a OAB um dos mais importantes grupos de oposição ao autoritarismo. O autor destaca, ainda, como ponto chave, a mudança de posição da Igreja Católica e o seu envolvimento na organização social de pessoas de baixa renda (2009:8-9).

É importante realçar o importante papel da Assembleia Nacional Constituinte, criada em 1985, na mobilização e incentivo de grupos sociais organizados. O processo constituinte brasileiro admitia emendas populares, o que estimulou a

¹²⁴ Os autores mencionam, em particular, os exemplos da criação do DIEESE para produção de dados econômicos independentes; o Movimento Sanitarista, conduzido por médicos em reação ao modelo de saúde adotado pelo governo, que rejeitava a ideia de medicina preventiva; e a organização de professores universitários em torno da reivindicação pela autonomia universitária e por melhores salários.

organização e fortalecimento de atores sociais como a Central Única dos Trabalhadores – CUT e o Movimento dos Sem Terra – MST, entre outros. Essa avaliação também é verdadeira para as organizações sociais ligadas ao setor de comunicação, que se mobilizaram fortemente durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, como será descrito adiante.

Para Avritzer (2009), o processo constituinte foi um primeiro e importante momento do aprofundamento democrático que veio, posteriormente, a criar instâncias participatórias nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social. Assim, afirmam, é possível notar uma importante mudança de direcionamento da sociedade civil, que, durante a década de 1980, se preocupava com a democratização de políticas públicas e estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado, e que, a partir da década de 1990, passou a se envolver com uma ampla gama de temas de política pública e a se engajar em formas participativas de deliberação pública. Também na opinião de Landim, Beres, List, e Salamon (1999:408), a sociedade civil no Brasil emerge como um conjunto importante e complexo de instituições, que representa uma crescente força econômica e contribui de forma significativa para a vida política e social brasileira. O Brasil possui sistema político presidencialista multipartidário, frequentemente caracterizado como uma democracia de coalização.

8.2 CONFORMAÇÃO REGULATÓRIA DO MERCADO DE RADIODIFUSÃO

8.2.1 Origens da regulação

A radiodifusão comercial começou a se desenvolver no Brasil na década de 1930, por meio de um modelo comercial de rádio. A regulamentação dos serviços de radiodifusão no Brasil se deu pela primeira vez pelo Decreto n.º 20.047, de 31 de maio de 1931, que determinava serem os serviços de radiocomunicação – que compreendiam a radiotelegrafia, a radiotelefonia, a radiofotografia, a radiotelevisão, e quaisquer outras utilizações de radioeletricidade por meio de ondas hertzianas – de competência exclusiva da União, admitindo sua exploração por terceiros mediante concessão. Os serviços de radiodifusão, em especial, eram classificados

como “de interesse nacional e de finalidade educacional”, determinando-se que a União promoveria a constituição de uma rede nacional que atendesse aos objetivos de tais serviços. A “orientação educacional” das estações da rede nacional de radiodifusão caberia ao Ministério da Educação e Saúde Pública e a sua fiscalização técnica ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

O Decreto criou também a Comissão Técnica de Rádio, composta por representantes do Ministério da Viação e Obras Públicas, do Exército e da Marinha, responsável pela coordenação das frequências e potências a serem usadas nos serviços de radiocomunicação e por outras questões técnicas. No ano seguinte, o Decreto n.º 21.111, de 1932, aprovou o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional.

Interessa notar que a Constituição de 1891 já conferia um caráter público aos serviços de comunicação à distância, ao atribuir à União a competência para decretar “taxas dos correios e telegraphos federaes” (art. 7º, 4º). A Constituição de 1934 manteve a ideia de titularidade da União sobre esses serviços, ao estabelecer ser competência privativa da União “explorar ou dar em concessão os serviços de telegraphos, radiocomunicação (...)” (art. 5º, VIII).

Importante guinada na década de 1930 se deu com a Revolução de 30, liderada por Getúlio Vargas, que culminou com a implantação da ditadura do Estado Novo em 1937 e com a promulgação de uma nova Constituição autoritária. O governo de Vargas foi marcado pela censura institucionalizada, como esclarecem Jambeiro et. al. (2004:12-13). Como parte da estratégia de divulgação da imagem e ideologia de Vargas, em 1938 começou a ser obrigatória a transmissão da Hora do Brasil para todo o país. O período foi marcado pelo acelerado crescimento do número de rádios comerciais e pelo surgimento do primeiro importante grupo econômico de meios de comunicação de massa, chamado Emissoras e Diários Associados, que chegou a contar com 36 emissoras de rádio, 34 jornais diários, 18 emissoras de televisão e várias revistas (JAMBEIRO et. al., 2004:18).

Após a segunda guerra mundial, o aumento das pressões pela redemocratização culminou com a destituição de Getúlio Vargas, em 1945, e a promulgação de uma nova Constituição, em 1946, já sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra. A Constituição de 1946 assegurou o direito de resposta e estabeleceu a liberdade de manifestação do pensamento, sem censura, “...respondendo cada

um, nos casos e na forma que a lei preceitua, pelos abusos que cometer” (artigo 141, § 5º). Definiu também ser competência da União “explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais (...)” (art. 5º, XII).

Contrariamente ao espírito de democratização que inspirou a Constituição de 1946, alguns meses antes de sua promulgação foram aprovadas normas organizando a atividade de censura no país. O Decreto-lei n.º 8.543, de 3 de Janeiro de 1946, citando, em sua parte introdutória, que o uso da concessão de radiodifusão tinha “degenerado em retaliações de ordem pessoal, apesar de proibido em lei veicular injúrias e calúnias a pretexto de críticas dos atos das autoridades”, determinou que o Serviço de Censura de Diversões Públicas seria o órgão competente para instaurar processos administrativos referentes a “irradiações caluniosas ou injuriosas”. Quando se tratasse de “irradiação contrária à moral e aos bons costumes” ou contivesse calúnia ou injúria contra o Presidente da República ou os Ministros de Estado, a infração poderia ser julgada de plano, independentemente de processo administrativo e de provocação de qualquer interessado. O Decreto n.º 20.493/1946, por sua vez, aprovou o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública. Embora a televisão ainda não tivesse sido implantada no Brasil, o regulamento, curiosamente, já fazia menção à censura prévia das “exibições de televisão”.

As especificações técnicas para a prestação de serviços de televisão foram estabelecidas em 1949, por meio da Portaria n.º 692, de 26 de julho, que determinou a existência de doze canais, numerados de 2 a 13. A TV Tupi de São Paulo foi inaugurada em setembro de 1950, tendo sua primeira transmissão assistida por meio de 200 aparelhos receptores. Posteriormente, por meio do Decreto n.º 31.835, de 1952, foram aprovadas as normas e o plano de atribuição e distribuição de canais para o serviço de televisão no Brasil.

Em 1950, Getúlio Vargas foi eleito, iniciando seu novo governo em janeiro de 1951. Em julho do mesmo ano, por meio do Decreto n.º 29.783/1951, foram estabelecidas novas normas para a execução dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação em território nacional, promovendo significativa centralização de poderes em torno do Presidente da República. O preâmbulo do Decreto enuncia

como fundamentos de tal medida a vinculação da radiodifusão ao interesse nacional, sua finalidade educativa e sua relação com a segurança nacional¹²⁵, estabelecendo (i) a possibilidade desapropriação dos serviços das concessionárias ou permissionárias pelo Governo a qualquer momento; (ii) a possibilidade de o Governo Federal, por motivos de ordem ou segurança pública, suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, a execução dos serviços ou o funcionamento de todas as estações situadas em determinadas região do país, sem indenização; (iii) a competência do próprio Presidente da República para expedir concessões, declarar sua caducidade, renovação ou perempção, homologar a cassação das permissões, dar autorização prévia para qualquer transferência de ação ou de cota às sociedades concessionárias ou permissionárias, aprovar a distribuição, alteração ou revisão de frequência, e determinar a revisão geral das concessões, permissões e frequências das sociedades privadas ou entidades pública exploradoras dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação, sempre que o exigissem os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, o interesse público ou as conveniências do Governo Federal. Além disso, a Comissão Técnica de Rádio passou a responder diretamente à Presidência da República.

O suicídio de Vargas, em 1954, que se deu em um cenário de fortes ataques da mídia ao governo, gerou uma onda de comoção nacional e de protestos contra

¹²⁵ Cfr preâmbulo do Decreto n.º 29.783/51:

“CONSIDERANDO que qualquer regulamentação nova dos serviços de radiodifusão não deve esquecer o **princípio básico**, fixado no artigo 12 de Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, segundo o qual tais serviços se consideram de **interesse nacional e de finalidade educativa**, e revigorado no artigo 1º, parágrafo único, do Decreto nº 24.655, de 11 de julho de 1943, onde se estabelece que o **"Governo poderá, em qualquer tempo, desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los diretamente, ou por nova concessão a terceiros nacionais", ressalvadas certas exigências;**

CONSIDERANDO que as concessões, permissões, distribuição de frequências, fiscalização e outros serviços relativos à radiodifusão e radiocomunicação, a cargo do Ministério da Viação e Obras Públicas, interessam diretamente a outros Ministérios, sobretudo aos da Guerra, Marinha e Aeronáutica, e que, na falta de uma legislação nova enquanto o Congresso Nacional não se pronuncia a respeito, é conveniente uma regulamentação provisória, **que permita mais direta intervenção do Presidente da República**, que é o órgão coordenador e o orientador comum das atividades dos Ministérios;

CONSIDERANDO que a atribuição ao Presidente da República de vários atos de caráter decisivo, hoje contidos na esfera ministerial, é tanto mais necessárias e imprescindível quanto mais se acentua a amplitude nacional dos serviços de radiocomunicação e radiodifusão, que **interessam diretamente à segurança do Estado** e ultrapassam a órbita, da administração propriamente dita, que é a mais adequada à atividade dos ministérios, invadindo o campo da política geral de Governos, que deve ser privativa do Presidente da República, de acordo com os poderes e atribuições que lhe são conferidos pelas leis em vigor e pela Constituição Federal;

(...)"

órgãos de imprensa. Previsivelmente, uma das grandes preocupações de Juscelino Kubitschek, que veio a assumir a presidência em 1956, era de neutralizar Carlos Lacerda, o maior opositor de Vargas¹²⁶.

Em 1961, a ascensão à Presidência de Jânio Quadros acabou por impulsionar a elaboração e aprovação de um novo marco legal para a radiodifusão. Quadros iniciou uma série de medidas legais tendentes a diminuir as garantias dos empresários de radiodifusão. É possível destacar algumas: (i) a restrição dos tempos de publicidade comercial e sorteios e o estabelecimento de cotas de tela para filmes brasileiros; (ii) a criação, por Decreto, do Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado diretamente ao Presidente da República; e (iii) a subordinação da Comissão Técnica de Rádio ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, um órgão político; (iv) a redução do prazo das concessões de dez para três anos, renováveis ou não “a juízo do Governo”; e (v) a proibição de difusão de textos, expressões ou imagens consideradas imorais, subversivas ou desrespeitosas às autoridades públicas.

Essa sequência de medidas gerou grande desconforto no empresariado de radiodifusão e também nas Forças Armadas, motivando a discussão em torno de um novo Código Brasileiro de Telecomunicações¹²⁷. O forte engajamento dos

¹²⁶ É o que relata Alencastro e Silva (1990:43): “Um de seus primeiros atos foi nomear presidente da Comissão Técnica de Rádio o seu conterrâneo de Diamantina e amigo General Olímpio Mourão Filho. A escolha de Mourão para tal função se revestiu de grande sensibilidade política, uma vez que o objetivo era colocar à frente da Comissão, órgão que controlava a radiodifusão no país, uma pessoa de sua absoluta confiança, capaz de não permitir que uma concessão outorgada pelo governo se transformasse em instrumento de agitação, como se transformaria, se as correntes radicais tivessem acesso ao rádio e à televisão – o passado assim indicava. Dentro deste objetivo, a missão síntese que Juscelino deu a Mourão foi não permitir que Carlos Lacerda falasse no rádio e na televisão. Passam-se os primeiros meses do governo Juscelino, quando a TV Rio, de propriedade de João Baptista de Amaral, anuncia que Carlos Lacerda iria fazer um pronunciamento na televisão. Mourão, naturalmente já preparado para atuar, decide entender-se com Amaral, para o que chama um especialista da Comissão Técnica para assistir a conversa que, pelo telefone, manteria com Amaral. De início, falou o General que tinha conhecimento de que a TV Rio anunciara que Carlos Lacerda falaria na televisão e que o Governo não gostaria que tal ocorresse. Amaral responde que realmente Lacerda falaria. Mourão retrucou dizendo que de modo nenhum Lacerda poderia falar, pois ele, na televisão, nem Ave Maria poderia rezar, pois, quando chegasse a “Santa Maria, mãe de Deus”, derrubaria o governo. Amaral insistiu, afirmando que o governo somente estava com medo. Que não haveria nada. O general acabou o diálogo dizendo: “se você desejar “botar no ar, bota”, mas vou mandar fazer uma inspeção técnica na estação”. Resultado: Lacerda não falou nesta ocasião, e nem durante todo o Governo Juscelino”.

¹²⁷ Conforme descreve Pieranti (2011:20), “[a]s iniciativas de Quadros tinham precedentes semelhantes apenas no período autoritário do Estado Novo. Mudanças, por decreto, na estrutura regulatória e nas garantias relativas às outorgas implicavam em centralização de decisões e no aumento da possibilidade de pressão por parte do Poder Executivo, o que assustava o empresariado.

segmentos interessados resultou, em 1962, na aprovação, pelo Poder Legislativo, do Código Brasileiro de Telecomunicações, o CBT, que foi apresentado à sanção presidencial. Contudo, para surpresa dos grupos empresariais ligados à radiodifusão, o Presidente João Goulart apresentou 52 vetos ao projeto original, alterando-o significativamente. O resultado foi uma mobilização extraordinária dos interessados para derrubar os vetos, o que acabou, de fato, acontecendo¹²⁸.

Assim, o setor de telecomunicações e de radiodifusão passou, a partir de 1962, a ser regido pelo CBT, aprovado pela Lei n.º 4.117/62. Em linha com a Constituição de 1946, então vigente, o CBT atribuía à União a competência para manter e explorar diretamente a própria rede de telecomunicações ou Sistema Nacional de Telecomunicações bem como os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de radiocomunicações. Outros serviços de telecomunicações – entre os quais se incluíam os serviços de radiodifusão – poderiam ser explorados diretamente pela União ou deixados a cargo da iniciativa privada, mediante concessão, autorização ou permissão.

A regulação do setor ficou sob responsabilidade do Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL, órgão subordinado ao Presidente da República e dotado de competências de normatização técnica, fiscalização, imposição de sanções e outorga em relação a todos os serviços de telecomunicações, inclusive os serviços de radiodifusão¹²⁹. Das suas deliberações cabia pedido de reconsideração

Não bastasse a imposição de novas regras, isso ocorria por decreto, quando bem aprovesse ao Presidente da República e teria vigência até que novo decreto criasse outras regras. Por sua vez, os militares, tradicionalmente responsáveis pela regulação da radiodifusão, não eram presença certa no CNT criado por Quadros e havia uma clara possibilidade de sua substituição por técnicos civis da confiança do governo. (...) Fazia-se necessário acelerar a tramitação de um antigo projeto de lei capaz de congrega os interesses dos setores insatisfeitos.

¹²⁸ Alencastro e Silva (1990:25) descreve da seguinte forma os acontecimentos nos dias que antecederam a aprovação definitiva do novo Código: "Esta decisão do Governo leva a uma nova mobilização dos empresários de radiodifusão, sob a liderança dos Diários Associados – Deputado João Calmon. Representantes desse grupo procuram o Ministro Clóvis Ramallete, então advogado militante no Rio de Janeiro, para entrar com uma ação junto ao Supremo, contra a decisão do presidente Goulart. O ministro, por considerar que o ato do presidente não era passível de ação judicial, aconselha uma ação política, conduzida por todos os empresários de radiodifusão junto aos congressistas. Para isso, os empresários deveriam se deslocar para Brasília para que cada um atuasse junto aos membros do Congresso das regiões onde se localizasse sua emissora. A ação foi fulminante e todos os vetos foram rejeitados, dando ao Código uma característica muito especial, qual seja a de uma lei que representa o pensamento absolutamente majoritário dos congressistas – era necessário dois terços dos votos para rejeição dos vetos".

¹²⁹ Competia ao CONTEL a outorga e renovação de quaisquer permissões e autorizações de serviço de radiodifusão de caráter local. Já a outorga de concessões ou autorizações de caráter nacional eram prerrogativa do Presidente da República, ouvido o CONTEL, a quem cabia também a publicação de edital convidando os interessados a apresentar suas propostas.

para o mesmo e, em instância superior, recurso para o Ministro das Comunicações ou, no caso de deliberações tomadas sob a sua presidência, diretamente ao Presidente da República. O Departamento Nacional de Telecomunicações – DENTEL era o órgão executivo do CONTEL. Já o Ministério das Comunicações foi criado somente em 1967, pelo Decreto-Lei n.º 200/1967, passando a assumir as funções do CONTEL.

O regime instaurado pelo CBT só veio a sofrer transformação mais profunda em 1997, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997). Até hoje, contudo, os serviços de radiodifusão continuam a ser por ele regido.

8.2.2 O regime militar

Em 1964 o governo de João Goulart foi encerrado com um golpe de Estado, que instaurou no Brasil um regime militar que se estendeu até 1985 e que se caracterizou por momentos de violenta repressão política. Por outro lado, o período militar foi marcado também por fortes investimentos na expansão dos serviços de comunicação, como forma de manutenção da unidade nacional e da hegemonia militar.

O primeiro Ato Institucional do período autoritário foi publicado em abril de 1964, afirmando, não haver intenção de “radicalizar o processo revolucionário”, motivo pelo qual se havia decidido manter a Constituição de 1946, modificando-a apenas no que se referia aos poderes do Presidente da República, para que este pudesse “*tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas*”. Com o AI n.º 1, abria-se a possibilidade de suspensão de direitos políticos, alterações constitucionais e cassação de mandatos legislativos. Poucos meses depois, em novembro de 1964, a Lei n.º 4.464/1964 vedou aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de natureza político-partidária, bem como a incitação, promoção ou apoio a ausências coletivas aos trabalhos escolares.

Em outubro de 1965, o Ato Institucional n.º 2 estabeleceu normas sobre temas como o processo de emenda constitucional, a organização judiciária, a suspensão dos direitos políticos e a decretação do recesso parlamentar. Reiterava-se a possibilidade de o Presidente da República suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais. Estabeleciam-se eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República e extinguíam-se todos os partidos políticos então existentes. O Ato Institucional n.º 3 foi aprovado em fevereiro de 1966 e fixou eleições indiretas também para Governador, vice-governador, Prefeito e vice-prefeito das capitais.

Em dezembro de 1966, o Ato Institucional n.º 4 convocou o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição. Pouco tempo depois, em janeiro de 1967, foi promulgada a nova Carta Magna, centralizando poderes decisórios no Poder Executivo e excluindo da apreciação judicial os atos praticados pelo governo com base nos Atos Institucionais n. 1, 2, 3 e 4. No mesmo ano de 1967, o decreto-lei n.º 314 definiu os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, integrando definitivamente ao ordenamento jurídico nacional a doutrina da segurança nacional. O decreto-lei foi alterado, dois anos mais tarde, pelo Decreto-lei n.º 510, que previu regras específicas sobre atos de violência contra autoridades estrangeiras, organizações de natureza militar e sobre a incitação à subversão, à desobediência e à luta de classes. Ainda em 1969, o Decreto-lei n.º 898, de 29 de setembro, revogou ambas as normas anteriores, instituindo regras sobre segurança nacional que vigoraram até 1978.

A Constituição de 1967 não inovou significativamente no que diz respeito aos serviços de telecomunicações e radiodifusão, limitando-se a reiterar que competia à União a exploração, diretamente ou mediante autorização ou concessão, dos serviços de telecomunicações (art. 8º, inciso XV, alínea a). Foi mantida a sistemática do CBT no que tange ao enquadramento dos serviços de radiodifusão na categoria dos serviços de telecomunicações. Em seu artigo 166, § 2º, previu-se que “*sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação*”, a lei poderia estabelecer condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de

televisão e de radiodifusão, “*no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção*”.

Com relação à radiodifusão, um marco importante do período foi a aprovação do Decreto-lei n.º 236/1967, que complementou e modificou substancialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações. Uma de suas características foi o detalhamento de condutas que constituiriam, nos termos da norma, abuso no exercício da liberdade de radiodifusão¹³⁰. Para além do reforço dos poderes do Executivo face às empresas de radiodifusão, o Decreto-lei também estabeleceu regras sobre a radiodifusão educativa e, pela primeira vez, limites ao número de outorgas que poderia ser detido por cada entidade, conforme será discutido adiante.

No final do ano de 1968 publicou-se o Ato Institucional n.º 5, marcando a radicalização da ditadura, com posterior decretação de recesso do Congresso Nacional, cassações de mandatos eletivos e aposentadoria compulsória de ministros do STF. Em 1969, a recém-aprovada Constituição de 1967 foi radicalmente alterada, por meio de Emenda Constitucional promulgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar.

Apesar do autoritarismo do período militar, que cerceou a liberdade das empresas de radiodifusão no que se refere ao conteúdo veiculado, os anos de ditadura propiciaram a expansão e a consolidação dos serviços de radiodifusão, que permaneciam operando sob lógica privada, mas eram compreendidas como ferramenta relevante de integração e formação da identidade nacional. Os investimentos estatais para a construção de infraestrutura nacional de comunicação, os empréstimos de bancos públicos, a isenção de impostos na importação de equipamentos e a ausência de controles efetivos quanto à concentração econômica garantiam a liberdade de expansão do mercado, especialmente por meio da formação de redes nacionais. De fato, a constituição de redes acabou por ser uma característica fundamental do modelo brasileiro de radiodifusão. Conforme descreve

¹³⁰ As condutas abusivas listadas pelo Decreto-lei incluíam, de forma não exaustiva, incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais; divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; ultrajar a honra nacional; fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública; ofender a moral familiar pública, ou os bons costumes; caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; veicular notícias falsas, com perigo para ordem pública, econômica e social; e colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas.

Pieranti (2011:106), a estruturação em redes diminuiu os custos das novas emissoras, na medida em que diminuía a necessidade de produções locais e permitia a veiculação da produção das emissoras principais, chamadas de cabeça-de-rede que, por sua vez passaram a investir em teledramaturgia e outros conteúdos nacionais. Nesse sentido, salienta Bolaño (2004:125ss), a inauguração da rede nacional de micro-ondas da Embratel e do sistema de transmissão via satélite, em 1968, criou as condições estruturais para a implantação das redes nacionais de televisão no Brasil, o que marcou a transição de um cenário competitivo para um cenário de oligopólio na radiodifusão.

8.2.3 Redemocratização

O processo de redemocratização do país – qualificado pelo regime como “lento, gradual e seguro” – teve início durante o governo de Geisel, que extinguiu o Ato Institucional n.º 5. Em 1979, já durante o governo Figueiredo, a Lei n.º 6.683/1979 concedeu anistia a todos aqueles que, entre 1961 e 1979, haviam cometido crimes políticos ou conexos com estes, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores públicos que haviam sido punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares. Em 1984 iniciou-se o movimento “Diretas Já”, que pleiteava a realização de eleições diretas para presidente¹³¹. Em 1985, Tancredo Neves, um civil, foi eleito presidente por meio de eleição indireta de um colégio eleitoral. Com sua morte, assumiu a Presidência o seu vice, José Sarney, que deu cumprimento à promessa de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

¹³¹ Diversos autores, ao debater o tortuoso relacionamento entre as empresas de radiodifusão e o governo militar, chamam atenção para a ausência de cobertura jornalística do movimento Diretas Já. Assim relata RAMOS (1985): “O drama começou a 12 de janeiro. Nesse dia, 50 mil pessoas ocuparam o centro de Curitiba para pedir as diretas-já. Era a maior multidão já reunida em torno de um evento político na capital paranaense, além de se constituir no lançamento de uma campanha que dizia respeito a todos os brasileiros. Pois o comício de Curitiba foi totalmente ignorado pela Rede Globo, que sequer o mencionou em seu Jornal Nacional, o noticioso de maior audiência na televisão brasileira, assistido diariamente por uma média superior a 60 milhões de telespectadores, segundo dados da própria emissora”.

A Constituição de 1988, cuja elaboração permitiu a apresentação de emendas populares, veio a marcar de forma definitiva a redemocratização do país. Estabelecendo o pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil, a Constituição avançou na constituição de um Estado democrático de direito estabeleceu uma série de direitos e garantias ao cidadão, entre os quais o direito de eleger diretamente seus governantes.

A Constituição de 1988 tratou do setor de telecomunicações e de radiodifusão em dois incisos diferentes sem, no entanto, separá-los conceitualmente. O inciso XI do art. 21 determinou ser competência da União “explorar, diretamente ou mediante concessão *a empresas sob controle acionário estatal*, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”. Já o inciso XII, alínea “a”, estabelecia ser competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão “os serviços de *radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações*”.

Essa estrutura era coerente com a forma em que tais serviços eram, àquele momento, prestados: a rede de telecomunicações e os serviços públicos de telecomunicações, definidos no CBT, eram explorados pela União por meio da Telebrás, e os serviços de radiodifusão e demais serviços de telecomunicações eram prestados por particulares mediante autorização, concessão ou permissão. Observa-se que no inciso XII foi constitucionalmente consagrada, pelo constituinte originário, a inserção dos serviços de radiodifusão no âmbito dos serviços de telecomunicações.

No que se refere especificamente à comunicação social, a Constituição foi bastante detalhista, mas, paradoxalmente, pouco clara, refletindo a tensão entre os diferentes interesses em jogo.

Talvez como reação ao anterior período autoritário, foram enunciados princípios de liberdade de expressão e de vedação à censura de natureza política, ideológica e artística, ideias defendidas também pelas próprias empresas. Foram estabelecidos princípios gerais de produção e programação, aplicáveis inicialmente apenas às emissoras de rádio e televisão e, a partir da Emenda Constitucional n.º

36/2002, a todos os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada¹³². Foi criado o princípio da “complementaridade dos sistemas privados, público e estatal”, sem, contudo, esclarecer em que medida tais sistemas deveriam diferir. Além disso, foi prevista a possibilidade de regulamentação, mediante lei federal, das diversões e espetáculos públicos, de proteção da pessoa e da família de programação inadequada e da propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde e ao meio ambiente.

No que se refere aos prestadores de serviços, foram mantidas restrições à participação de capital estrangeiro e estabelecida regra segundo a qual a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada seriam privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. O artigo 220, §5º determinou, ainda, que os meios de comunicação social não poderiam, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Já no que concerne ao procedimento de outorga de serviços de radiodifusão, o constituinte foi notavelmente detalhista, estabelecendo um complexo e inédito procedimento que exigiria a manifestação concertada do Poder Executivo e do Congresso Nacional. Assim, determinou caber ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, mas que tal ato somente produziria efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional.

Ademais, estabeleceu a garantia de que as concessões e permissões de radiodifusão seriam, na prática, sempre renovadas, ao determinar que a sua não renovação dependeria de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso

¹³² Em 2002, por meio da Emenda Constitucional n.º 36/02, foi inserido o § 3º ao art. 222 da Constituição Federal, no capítulo relativo à Comunicação Social. Por meio desse parágrafo, tornou-se obrigatória, por parte de todos os meios de comunicação social eletrônica, a observância dos princípios enunciados no art. 221, anteriormente aplicáveis somente aos serviços de radiodifusão. Assim, desde 2002, não apenas os radiodifusores, mas todas as prestadoras de serviços de comunicação eletrônica de massa, devem observar, em sua produção e programação, os seguintes princípios:

I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

Nacional, em votação nominal. Nos termos do artigo 223, § 4º, o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, dependeria de decisão judicial.

É pertinente a reflexão de Bigliuzzi (2007:67) sobre as curiosas consequências da regra constitucional de que o cancelamento de concessão ou permissão, antes do fim do prazo, depende de decisão judicial:

“À época, talvez não estivesse claro o que isso significava. É claro que, caso desejasse, a maioria constituinte poderia justificar a inclusão a partir da preocupação com os possíveis efeitos autoritários da concentração do poder de revogar ou negar a renovação da outorga de um canal de televisão em um órgão da Administração Pública. Na Constituinte, defender que o Poder Executivo pudesse vir a realizar esta função de forma transparente era um contrassenso. “Poder Executivo” lembrava ditadura militar que lembrava censura.

Ocorre que o texto constitucional fez mais do que reiterar o princípio da revisão judicial dos atos administrativos. Na redação adotada, atribui-se a responsabilidade diretamente ao Poder Judiciário. Uma vez outorgada a concessão, o Poder Executivo está imobilizado por uma disposição constitucional. Ao contrário da regra vigente para todos outros setores, nos quais, caso decida retomar a outorga antes que vença o prazo de concessão, o Poder Executivo deve simplesmente indenizar o concessionário, a União não pode retomar um canal de televisão sem “pedir autorização” ao Poder Judiciário”.

A Carta de 1988 determinou também a criação de um Conselho de Comunicação Social. Embora durante os trabalhos da Assembleia Constituinte o Conselho tenha sido imaginado, inicialmente, como um órgão com atribuições bastante abrangentes (um “instrumento de ação social sobre os meios de comunicação”, conforme a proposta formulada pela Deputada Cristina Tavares), no texto final da nova Constituição ele foi reduzido a um “órgão auxiliar do Congresso Nacional”, sem competências claras. O Conselho foi regulamentado pela Lei 8.389/1991 e instaurado em 2002, tendo funcionado por somente quatro anos.

Conforme discutido anteriormente (WIMMER, 2008), entre os pontos debatidos no período que precedeu a promulgação da Constituição de 1988 estavam o papel da comunicação na construção da democracia, a participação social na definição das políticas de comunicação e o próprio reconhecimento de um direito à comunicação, como se depreende do trecho abaixo transcrito da “Carta de Brasília” (1986), documento final do Encontro Nacional de Jornalistas sobre a comunicação na constituinte, elaborada durante o seminário “Constituinte e Política Democrática de Comunicação”:

“2. O direito social à comunicação deve ser considerado indissociável da construção de uma sociedade democrática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde. A nova Constituição, além de consagrar o direito da sociedade à comunicação, deve também garantir as condições que assegurem a aplicação desse princípio. Essas condições implicam na instituição de um novo modelo de comunicação social, com a participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação. Deve ser garantido, também, o pleno e livre acesso de todos os setores aos meios de comunicação para informarem, serem informados e se autoexpressarem. A restrição à livre circulação de informações deve ser coibida”.

No entanto, a Constituição brasileira de 1988 acabou por não consagrar de modo explícito o “direito à comunicação”, optando, ao invés, por tratar dos diversos direitos associados à comunicação de maneira assistemática: alguns espalhados pelo artigo 5º e caracterizados como direitos e garantias fundamentais, outros definidos no capítulo destinado a tratar especificamente da comunicação social.

Sete anos mais tarde, foi promulgada a Lei n.º 8.977/95, dedicada a regular o Serviço de TV a Cabo. Fruto de longo processo de negociação entre empresários, governo e sociedade civil¹³³, a Lei do Cabo trazia importantes avanços e se norteava por uma política voltada ao desenvolvimento do “potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementaridade”. Entre os conceitos-chave que deviam nortear a formulação de políticas no setor estavam as noções de rede única, rede pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações. O serviço de TV a Cabo seria prestado por meio de concessões, outorgadas pelo Poder Executivo por prazo de 15 anos, sem exclusividade, limitando-se a participação de capital estrangeiro a 49% e exigindo-se o carregamento obrigatório de determinados canais de interesse público.

8.2.4 Liberalização e desestatização

Na década de 1990, intensificaram-se os movimentos de reforma do Estado. Em 1995 foi elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado o

¹³³ Sobre os debates que precederam e nortearam o processo de elaboração da Lei do Cabo, v. RAMOS e MARTINS (1995).

“Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, visando “*garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas*”. A estratégia de reforma foi estruturada em três dimensões: a dimensão *institucional-legal* tinha por objeto a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a dimensão *cultural* visava fornecer elementos aptos a gerar uma transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a dimensão de *gestão pública* pretendia aperfeiçoar a Administração burocrática então existente e introduzir a Administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Na mesma época, em 1995, foram publicadas cinco Emendas Constitucionais que trouxeram alterações à ordem econômica brasileira, permitindo o aumento da participação do capital privado, inclusive estrangeiro, em setores estratégicos como transporte, energia e telecomunicações. As mudanças instituídas pelas emendas seguiram duas linhas: a abertura de determinados setores ao capital estrangeiro e a flexibilização dos monopólios estatais.

O início às alterações ao sistema desenhado pelo CBT se deu com a publicação da Emenda Constitucional n.º 08/95, que veio a alterar o artigo 21, incisos XI e XII da Constituição, tratando em incisos distintos os serviços de radiodifusão e de telecomunicações e prevendo a criação de um órgão regulador para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, que agora seriam abertos à exploração por empresas privadas. A Proposta de Emenda Constitucional foi encaminhada ao Congresso em um cenário de rediscussão abrangente sobre o modelo de exploração dos serviços de telecomunicação no país, até então prestados em regime de monopólio estatal¹³⁴. À época, relatam Prata, Beirão e Tomioka (1999:152), o então Ministro das Comunicações Sérgio Motta defendia uma reformulação mais ampla do marco regulatório vigente, atingindo não apenas as telecomunicações em sentido estrito, mas todos os serviços de comunicação sob a

¹³⁴ Relembre-se que durante a vigência do CBT, os serviços de telecomunicações de competência da União eram prestados pela Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL e pela Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S.A.), uma sociedade de economia mista criada pela Lei n.º 5.792/72 com funções, entre outras, de planejamento dos serviços públicos de telecomunicações, em conformidade com as diretrizes expedidas pelo Ministério das Comunicações e de promoção, através de subsidiárias ou associadas, da implantação e exploração de serviços públicos de telecomunicações, no território nacional e no exterior. A Embratel foi posteriormente transformada em sociedade de economia mista e incorporada à TELEBRÁS.

jurisdição do Ministério¹³⁵.O texto final da Emenda Constitucional n.º 08/95, no entanto, se limitou a promover alterações referentes ao regime de prestação das telecomunicações¹³⁶, abrindo espaço para a privatização das telecomunicações e prevendo a criação de um órgão regulador para o setor:

Art.1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:.....

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

XII -.....

a) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens”;

Na prática, portanto, a Emenda Constitucional n.º 08/95 teve o efeito de separar, em incisos diferentes, a radiodifusão das telecomunicações, estabelecendo que somente as telecomunicações seriam objeto de uma lei e da ação de um órgão

¹³⁵ Conforme os autores, “[o] pacotagem de Sergio Motta falava em “reestruturação”. De fato, ele pretendia reescrever todo o conjunto de leis, normas e disposições que diziam respeito aos serviços sob sua responsabilidade. Ia, de certo modo, zerar o setor. Valia para o Sistema Telebrás, os satélites de telecomunicações, os serviços de radiodifusão, a TV a cabo, o uso do espectro radioelétrico, as rádios comunitárias. “Um novo modelo institucional” era como Motta descrevia a sua revolução”.

¹³⁶ Vale notar que o texto final aprovado se afastou bastante daquele inicialmente proposto por meio da PEC n.º 3/95, que originou a EC n.º 08/95. A PEC n.º 3/95 previa que a exploração de serviços de telecomunicações pudesse se dar por empresas privadas operando mediante concessão, mantendo-se, no entanto, a rede pública de telecomunicações explorada pela União. A Mensagem n.º 191, que acompanhou a proposta de emenda, esclarece que tal alteração foi impulsionada por um projeto de “redesenho institucional do setor de telecomunicações”, onde ao Estado seria “*permitido reduzir seus custos de expansão e operação dos serviços, ao mesmo tempo em que retomará, com mais força e objetividade, seu papel de poder concedente, regulamentador e fiscalizador*”. A ideia era que nesse novo desenho institucional, a Telebrás reassumisse suas funções de holding do sistema estatal, coordenando as operadoras e a Embratel que, por sua vez, manteria seu mercado sob domínio do Estado. Veja-se o texto da proposta originária:

EMENTA: “Flexibilizando a restrição que impõe à União Federal exclusiva exploração dos serviços públicos de telecomunicações, por empresas sob controle acionário estatal, sem despir-se o Estado de rígido poder regulador, fiscalizador e de controle, alterando a nova Constituição Federal). (Plano FHC)”.

“Art. 1º É suprimida a expressão “a empresas sob controle acionário estatal” no art. 21, inciso XI, da Constituição, passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

Art. 21.....

XI – explorar, diretamente ou mediante concessão os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União”.

regulador. Ramos (1997:178) intitula a situação de “paradoxal”, e levanta a hipótese de que tal separação foi resultado da ação do principal lobby da radiodifusão no Congresso Nacional, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT)¹³⁷, que agiu de forma a manter sua indústria fora do alcance do novo órgão regulador, a Agência Brasileira de Telecomunicações, cuja criação já havia sido proposta ao Congresso pelo Poder Executivo no bojo da futura Lei Geral de Telecomunicações¹³⁸.

Após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 08/95, foi promulgada a Lei n.º 9.295/96, de 19.07, conhecida como Lei Mínima, destinada a vigorar “enquanto não for editada a lei a que se refere o inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal”. A Lei Mínima estabeleceu as principais regras para a outorga de concessões da Banda B do Serviço Móvel Celular e concessões de serviços de Transporte de Sinais de Telecomunicações por Satélite, determinando ainda que seria garantida a qualquer interessado na prestação de serviço de valor adicionado¹³⁹ a possibilidade de utilização da rede pública de telecomunicações. Foi assegurado à Telebrás o direito de constituir, diretamente ou através de suas sociedades controladas, empresas subsidiárias ou associadas para assumir a exploração do Serviço Móvel Celular, ressalvando-se, contudo, que o Poder Executivo poderia, quando oportuno e conveniente ao interesse público, determinar a alienação das participações societárias da TELEBRÁS, ou de suas controladas, em tais empresas.

¹³⁷ Ramos (1997) salienta que a indústria da radiodifusão brasileira se congrega, desde os embates congressuais para aprovação do CBT, em torno da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, entidade dotada de forte influência sobre o meio parlamentar, sobre o Poder Executivo e sobre a sociedade.

¹³⁸ João Brant Castro, citando Daniel Herz, é da mesma opinião (2002:177): “A campanha pelo fim do monopólio estatal já se fortalecia desde a constituinte, o mesmo espaço que o consagrou, em que já houve uma disputa acirrada de posições sobre a questão (ABERT, 48, 1989). As “condições objetivas” para essa quebra viriam se dar na década de 90, pelo processo já descrito de ascensão da ideologia neoliberal. No entanto, o empresariado de radiodifusão não via com bons olhos a reformulação conjunta da área (ABERT, 109, 1996). A reformulação total do Código Brasileiro de Telecomunicações implicaria em colocar à prova todas as vantagens que os empresários conquistaram durante as últimas décadas, e criar regras para uma área que hoje é praticamente desregulada. A separação, então, foi bancada pelo empresariado de radiodifusão (HERZ, 2001). Herz afirma que “não existia concepção nessa separação. Era pragmatismo. Eles queriam mexer no monopólio da Telebrás e não valia a pena se desgastar com a Abert” (HERZ, 2001). O resultado foi uma emenda que mexe apenas nas teles, mantendo a radiodifusão tal e qual é hoje”.

¹³⁹ Conforme dispunha o parágrafo único do art. 10 da Lei Mínima, “Serviço de Valor Adicionado é a atividade caracterizada pelo acréscimo de recursos a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, criando novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação e recuperação de informações, não caracterizando exploração de serviço de telecomunicações”.

Dois anos após a aprovação da Emenda Constitucional, foi publicada a Lei n.º 9.472/97, de 16.07, também conhecida como Lei Geral de Telecomunicações ou LGT. A LGT estabeleceu, em seu Livro IV, as regras concernentes à reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações, permitindo a alienação onerosa das ações nelas detidas pela União. A privatização foi realizada no ano seguinte, por meio do Edital MC/BNDES n.º 01/98.

Ao determinar a desestatização das empresas anteriormente integrantes do Sistema Telebrás, a LGT previu também a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, autarquia de natureza especial encarregada de regular a exploração dos serviços de telecomunicações¹⁴⁰. Da jurisdição da Anatel foram expressamente excluídos a outorga dos serviços de radiodifusão, cuja regulação permaneceu na esfera de competências do Ministério das Comunicações, sob a regência do então já trintenário CBT. O CBT foi parcialmente revogado pela LGT, com exceção da matéria penal e dos dispositivos relativos aos serviços de radiodifusão. À recém-criada agência foi atribuída a responsabilidade apenas de elaboração e manutenção dos respectivos planos de distribuição de canais e da fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações de radiodifusão.

Já os serviços de TV por assinatura permaneceram numa espécie de limbo jurídico. Sem qualquer tratamento da matéria pela LGT, as competências que anteriormente incumbiam ao Poder Executivo e ao Ministério das Comunicações foram atribuídas à Anatel, embora sob a égide da pré-existente Lei do Cabo e de regulamentos elaborados anteriormente pelo Ministério das Comunicações. À Anatel foi dada a incumbência de gradativamente substituir os regulamentos, normas e demais regras então em vigor por regulamentação a ser por ela editada. Somente em 2011 é que houve uma reformulação da legislação sobre serviços de televisão

¹⁴⁰ A LGT introduziu profundas mudanças em relação ao regime jurídico anteriormente vigente. A Emenda Constitucional n.º 08/95 determinou que a prestação dos serviços de telecomunicações competiria à União, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização. Subsequentemente, a lei veio a distinguir dois regimes jurídicos distintos de prestação de serviços de telecomunicações: o regime público, prestado mediante concessão ou permissão por prazo determinado e sujeito a obrigações de universalização e continuidade (art. 79 LGT); e o regime privado, prestado mediante autorização por prazo indeterminado, baseado nos princípios constitucionais da atividade econômica e inspirado pela ideia de “mínima intervenção na vida privada” (art. 128 LGT). A lei também separou os serviços entre aqueles de interesse coletivo e os de interesse restrito, considerando a amplitude dos interesses atendidos, podendo os primeiros ser prestados tanto sob regime público quanto sob regime privado, e os segundos apenas sob o regime de direito privado.

por assinatura, eliminando-se as discrepâncias decorrentes da regulação assimétrica em função da tecnologia adotada¹⁴¹. A Lei n.º 12.485/2011, objeto de quatro anos de debate no Congresso Nacional, promoveu ampla reforma do marco legal dos serviços de televisão por assinatura, classificando-os, nos aspectos de distribuição de sinais, como serviços de telecomunicações, prestados em regime privado, sujeitos à regulação da Anatel.

Assim, observa-se que a ruptura, a partir de 1995, do modelo legal e constitucional para as comunicações eletrônicas ocorreu de modo fragmentado. Motivada pela ideia de reposicionamento do Estado na economia e redesenho institucional do setor das telecomunicações, as alterações normativas da década de 1990 se limitaram, grosso modo, a enfrentar metade do problema – o das comunicações interpessoais à distância e, especificamente, o modelo de prestação do serviço telefônico fixo comutado, definido como serviço a ser prestado em regime público –, mantendo sob a égide do CBT o setor de radiodifusão.

Isso não significa dizer que houve um congelamento absoluto do marco legal referente à radiodifusão durante a década de 1990. Deve-se reconhecer a importância do Decreto n.º 1.720/1995, posteriormente modificado pelo Decreto n.º 2.108/1996, que alterou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão de 1963 (Decreto n.º 52.795/1963) de modo a determinar, entre outras disposições, que as outorgas para exploração dos serviços de radiodifusão seriam precedidas de processo seletivo, por meio de edital¹⁴². Também em 1996 foi enviado ao Congresso Nacional projeto de lei, de autoria do Ministério das Comunicações, regulando o serviço de radiodifusão comunitária. O projeto veio a ser aprovado dois anos depois pela Lei n.º 9.612/1998.

¹⁴¹ Com efeito, a Lei do Cabo estabelecia uma série de regras e restrições que se aplicavam somente à prestação de serviços de televisão por assinatura em meio confinado. Assim, os serviços de televisão paga por satélite, micro-ondas ou radiofrequências, sujeitos apenas à regulação infralegal da Anatel, não tinham regras análogas quanto à participação de capital estrangeiro, à prestação do serviço por concessionárias de telefonia e à obrigatoriedade de carregamento de determinados canais.

¹⁴² Apesar do inegável avanço representado pela exigência de licitação, vale registrar as críticas existentes quanto ao fato de que os critérios de seleção estabelecidos pelo Decreto nº 2.108/1996 podem, na prática, privilegiar aspectos econômicos em detrimento da qualidade da programação. Isso porque o decreto estabeleceu critério de pontuação segundo o qual até 40% dos pontos da licitação são atribuídos ao prazo para iniciar a execução do serviço em caráter definitivo – enquanto 30% vêm do tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos gerados na localidade; 15% do tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos e 15% do tempo destinado a serviço noticioso.

Autores como Bolaño (2003:45) citam que havia a intenção por parte do Ministro das Comunicações à época, Sérgio Motta, em alterar a legislação referente aos serviços de comunicação eletrônica de massa, o que significava tratar em uma única lei dos serviços de radiodifusão, TV a Cabo, MMDS e DTH. Assim também registram Prata, Beirão e Tomioka (1999:407-408):

... o Ministro Sergio Motta resolveu atacar a questão, contratando, em 1997, uma consultoria externa para auxiliar o Ministério das Comunicações na tarefa de preparar um projeto de lei amplo para os serviços de comunicação eletrônica de massa. Até o final de 1997, muitas versões foram preparadas, sendo que algumas foram levadas a ele, que as lia em conjunto com a equipe envolvida no trabalho, questionando pontos, princípios e redações. (...) A equipe debatia sob inspiração direta do Ministro Sergio Motta. O agravamento de sua doença e morte, em abril de 1998, impediram, no entanto, que ele pudesse discutir as primeiras conclusões de trabalho. De qualquer modo, os princípios gerais já estavam delineados e fizeram parte das discussões promovidas durante a gestão do sucessor de Motta na Pasta das Comunicações, o Ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros. Aos pontos discutidos inicialmente foram sendo agregadas outras contribuições. No final de 1998, já com o Ministro Pimenta da Veiga no comando das Comunicações, uma nova proposta de projeto de lei já devidamente consolidada, esperava os últimos ajustes e seu envio ao Congresso Nacional.

Até a data em que este trabalho foi concluído, em 2012, ainda não havia sido apresentado ao Congresso projeto de lei de autoria do Poder Executivo referente à reformulação do marco legal para os serviços de comunicação eletrônica de massa.

8.2.5 Expectativas quanto a novas mudanças legais

Conforme visto, as reformas da década de 1990 acabaram por atingir somente o setor de telecomunicações, permanecendo o setor de radiodifusão sujeito ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e, mais recentemente, a Decretos referentes ao processo de transição para a televisão digital. Em diversos momentos foram iniciadas discussões referentes à reformulação no marco legal do setor, sem sucesso até o momento. Embora não seja objetivo deste trabalho aprofundar o tema, algumas notas de contexto são necessárias.

A ideia de criação de uma lei única para tratar da comunicação eletrônica de massa – envolvendo não apenas a radiodifusão, mas também a televisão por assinatura, em suas diversas tecnologias – surgiu ainda na gestão de Sérgio Motta à frente do Ministério das Comunicações. Os trabalhos desenvolvidos naquele

período, porém, não chegaram a render frutos na forma de um projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo.

Episódio relevante no debate sobre a regulação dos meios de comunicação de massa se deu em 2004, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, quando foi tornado público um anteprojeto de lei de autoria do Ministério da Cultura, cujo objetivo era de regular a exploração do conteúdo audiovisual. Conforme o anteprojeto, a Agência Nacional do Cinema – Ancine passaria a se chamar Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual – Ancinav, com competências para regular e fiscalizar a transmissão de conteúdo audiovisual. O anteprojeto de lei foi alvo de intensos ataques, que invocavam, entre outros argumentos, a potencial inconstitucionalidade de uma lei nos moldes apresentados, por suposta ameaça à liberdade de expressão. O anteprojeto foi abandonado sem ter chegado a se tornar um projeto de lei.

Em abril de 2005, talvez em reação à polêmica gerada pelo projeto da Ancinav, foi publicado Decreto datado de 26 de abril, constituindo Grupo de Trabalho Interministerial, sob coordenação da Casa Civil, com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos artigos 221 e 222 da Constituição e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica. Segundo o artigo 3º do Decreto, o Grupo de Trabalho deveria apresentar relatório e proposta do anteprojeto de lei, no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação da portaria de designação de seus membros, prorrogável por mais noventa dias. Sem que os resultados do trabalho do grupo interministerial tenham sido divulgados, o Decreto de 2005 foi revogado por Decreto datado de 17 de janeiro de 2006, que criou nova Comissão Interministerial, com o mesmo objeto do grupo anterior, mas sem prazo para apresentação dos trabalhos.

Um novo tema passou a mobilizar o debate sobre a regulação da radiodifusão no ano de 2007: a classificação indicativa de obras audiovisuais. O artigo 21, inciso XVI da Constituição estabelece caber à União exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.037/1990), por sua vez, estabelece a possibilidade de sanções na forma de multa ou suspensão da programação às emissoras que transmitam, através do rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação (art. 254). Assim, já desde

1990, ao amparo da Portaria n.º 773 do Ministério da Justiça, aquela Pasta exercia a competência de informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos, as faixas etárias a que não se recomendem e locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada para crianças e adolescentes.

Em 2007, a publicação da Portaria n.º 264/2007, alguns meses depois substituída pela Portaria n.º 1.220/2007, reacendeu o debate. Ambas as Portarias trouxeram disposições relevantes, como a criação da faixa etária de 10 anos também para televisão e a exigência de informações de Classificação Indicativa antes e durante a exibição de obras audiovisuais, por intermédio de imagens e textos em Português e em Língua Brasileira de Sinais. Um dos pontos mais combatidos, contudo, foi a exigência de respeito aos fusos horários locais para a veiculação de programas, o que acabou conduzindo à aprovação de uma lei federal alterando o fuso horário do estado do Acre.

A polêmica em torno da classificação indicativa teve seu mais recente capítulo em novembro de 2011, quando, em resposta a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que argumentava haver violação à liberdade de expressão (ADI 2404), o Supremo Tribunal Federal iniciou o julgamento acerca da constitucionalidade do supracitado artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Após quatro votos favoráveis ao fim da classificação indicativa obrigatória em programas de rádio e de televisão, o julgamento foi interrompido por um pedido de vista formulado pelo Ministro Joaquim Barbosa.

Também em 2007 foi dado importante passo com a criação da TV pública brasileira. A Empresa Brasil de Comunicação foi instituída pela Medida Provisória n.º 398/2008, posteriormente convertida na Lei n.º 11.652/2008, com a finalidade de implantar e operar as emissoras e explorar os serviços de radiodifusão pública sonora e de sons e imagens do Governo Federal, produzir e difundir programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação; prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do Governo Federal; entre outras atividades.

Um dos mais relevantes momentos de debate aberto sobre a comunicação ocorreu com a realização da primeira Conferência Nacional de Comunicações, ou Confecom, como ficou conhecida. Em abril de 2009 foi publicado Decreto

presidencial convocando a conferência, a ser realizada em dezembro daquele ano, em Brasília, após a conclusão das etapas regionais. O Ministério das Comunicações foi designado como coordenador do processo, contando com a colaboração da Secretaria Geral da Presidência da República e da Secretaria de Comunicação Social – Secom. Estabeleceu-se, à época, que haveria participação de delegados representantes da sociedade civil, eleitos em conferências estaduais e distrital, e de delegados representantes do poder público. Posteriormente foi definido que a Comissão Organizadora seria integrada por oito representantes do Poder Executivo, dois do Poder Legislativo e vinte e seis representantes de organizações da sociedade, incluindo movimentos sociais, organizações empresariais e emissoras do campo público. A Confecom contou com a participação de 1684 delegados e 350 observadores, tendo aprovado 665 propostas. Os temas tratados foram bastante variados, incluindo assuntos tão diversos como o regime de prestação dos serviços de banda larga, a radiodifusão comunitária, o estímulo ao conteúdo nacional, a mudança do arranjo regulatório e a classificação indicativa. As propostas aprovadas não são vinculativas para o poder público, ou seja, não geram obrigação de concretização pelos diferentes poderes da União.

Em 2010, por meio de Decreto Presidencial assinado em 21 de julho, foi constituída uma Comissão Interministerial “para elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”, revogando, na oportunidade, o Decreto de 17 de janeiro de 2006. A Comissão, constituída por representantes da Casa Civil, do Ministério das Comunicações, do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom e da Advocacia Geral da União – AGU, passou a se reunir regularmente, sob a coordenação do então Ministro da SECOM, Franklin Martins. Cercado de polêmicas, o grupo de trabalho se dedicou à elaboração de um anteprojeto de lei sobre Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídias, que seria entregue à nova presidente eleita, Dilma Rousseff.

Com a mudança do governo, em 2011, o eixo da discussão sobre uma nova lei de comunicações eletrônicas foi deslocado da Secom para o Ministério das Comunicações. Conforme declarações de autoridades do Ministério, considerou-se pertinente que a proposta de reformulação do marco legal das comunicações

eletrônicas fosse submetida a amplo debate público antes de seu encaminhamento ao Congresso Nacional, a exemplo do procedimento adotado pelo Ministério da Justiça na discussão do anteprojeto de lei sobre a Internet, conhecido como Marco Civil da Internet. Até a data em que este trabalho foi concluído, em 2012, a Consulta Pública ainda não havia sido iniciada.

Em paralelo, o Ministério das Comunicações dedicou-se à reformulação de procedimentos internos e a mudanças nas normas infralegais regulamentadoras dos serviços de radiodifusão, procurando, de modo geral, estabelecer critérios mais rigorosos e objetivos para os procedimentos de outorga de radiodifusão.

O Decreto n.º 7.670/2012, por exemplo, alterou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, de 1963, criando procedimentos mais rígidos de análise da capacidade de investimento da entidade e estabelecendo novos critérios técnicos de seleção para a radiodifusão comercial; além disso, determinou a exigência de pagamento do preço público pela outorga antes da ratificação da outorga pelo Congresso Nacional. No que se refere à radiodifusão educativa, para a qual a legislação vigente não exige procedimento de licitação pública, a Portaria MC n.º 420/2011 veio estabelecer critérios de seleção para a outorga do serviço, considerando, por exemplo, a preferência para fundações públicas e universidades, o número de alunos da instituição apoiadora e o tempo de funcionamento. Ademais, foram elaborados Planos Nacionais de Outorga para os serviços de rádio educativa, TV Educativa e para a radiodifusão comunitária, estabelecendo um cronograma com todos os avisos de habilitação a serem publicados ao longo do período subsequente, limitando, assim, as possibilidades de barganhas políticas por concessões e permitindo a organização das entidades interessadas na outorga de forma antecipada.

Por fim, deve-se registrar o rico e complexo processo de discussão, negociação e aprovação da Lei n.º 12.485/2011, que reestruturou a prestação de serviços de televisão por assinatura, conforme mencionado anteriormente. O PL 29/2007, posteriormente numerado como PLC 116/2010, evidenciou o forte embate entre segmentos empresariais e a mobilização da sociedade civil, como descrevem Leal e Haje (2008). Conforme detalhado em outro trabalho (WIMMER, 2010), ao longo do trâmite legislativo do projeto de lei tornou-se claro o acirramento do conflito entre os diferentes atores envolvidos na produção e distribuição de conteúdo,

conflito esse inevitavelmente acirrado pela evolução tecnológica e pela convergência de meios.

Tanto no Senado quanto na Câmara foram realizadas audiências públicas com a participação de representantes dos setores interessados¹⁴³, nas quais se evidenciou o temor e a resistência das empresas de radiodifusão quanto à entrada das empresas de telecomunicações no mercado de conteúdo; com efeito, ao longo do processo de discussão do PL, as empresas de radiodifusão, representadas pela ABERT, reiteradamente se manifestaram em defesa do conteúdo brasileiro, sustentando a necessidade de a legislação brasileira oferecer robusta proteção contra a entrada indiscriminada dos grandes grupos internacionais no mercado de produção, programação e provimento de conteúdo. Tais argumentos se somaram à aberta rejeição ao estabelecimento de cotas, à classificação indicativa e a qualquer medida que pudesse, na visão da associação, representar uma “interferência” na liberdade de expressão.

8.3 REGRAS GERAIS RELATIVAS AO PLURALISMO

8.3.1 Radiodifusão pública

Apesar de a Constituição de 1988 ter determinado a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, não estabeleceu diretrizes claras sobre as características de tais sistemas. Somente em outubro de 2007, dezenove anos após a promulgação da Constituição republicana, foi editada a Medida Provisória 398, depois convertida pelo Congresso na Lei n.º 11.652/2008, instituindo os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autorizando o Poder

¹⁴³ Incluindo entidades representativas de empresas de radiodifusão (Abert, Abra), de produtores independentes (ABPITV), de empresas de telefonia fixa (Abrafix), de empresas de telefonia celular (Acel), de prestadoras de serviços de telecomunicações competitivas (Telcomp), de empresas de TV por assinatura (ABTA), de programadores de televisão (ABPTA), de jornalistas (FENAJ), de entidades governamentais (Anatel, Ancine, MC e Cade) e da sociedade civil (FNDC e Coletivo Intervezes).

Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC¹⁴⁴. O estatuto social da EBC foi aprovado em dezembro do mesmo ano, pelo Decreto n.º 6.689/2008. Nos termos da lei, pelo menos cinquenta e um por cento de suas ações devem ser de titularidade da União.

A EBC foi constituída na forma de uma sociedade anônima vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, e incorporou o patrimônio da Radiobrás e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp)¹⁴⁵. Entre os objetivos definidos para a recém-criada empresa pública destacam-se a missão de realizar difusão de programação educativa, bem como produzir e difundir programação informativa e de recreação, de transmissão de atos e matérias do Governo Federal, e da distribuição da publicidade legal do Governo Federal, além de outras atividades afins que lhe forem atribuídas pela Secom/PR ou pelo Conselho Curador.

No que se refere ao conteúdo da programação, a Lei determina caber à EBC “produzir e difundir programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação” e “garantir os mínimos de 10% (dez por cento) de conteúdo regional e de 5% (cinco por cento) de conteúdo independente em sua programação semanal, em programas a serem veiculados no horário compreendido entre 6 (seis) e 24 (vinte e quatro) horas”. Para os fins da lei, o conteúdo regional foi definido como aquele produzido num determinado Estado, com equipe técnica e artística composta majoritariamente por residentes locais; já o conteúdo independente foi caracterizado como o conteúdo cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviço de radiodifusão de sons e imagens ou prestadoras de serviço de veiculação de conteúdo eletrônico.

¹⁴⁴ A votação da Medida Provisória contou com momentos de tensão. Após algumas semanas de obstrução da votação da MP 398, foi realizado um ato pela aprovação da norma, com participação de artistas, intelectuais e sindicatos, entre outros atores. A oposição chegou a abandonar o plenário na noite da votação, o que fez com que esta acabasse sendo simbólica, com aprovação da MP sem qualquer alteração do texto.

¹⁴⁵ A Radiobrás havia sido criada pela Lei n.º 6.301/1975, com o objetivo de unificar o comando operacional das emissoras do governo federal e atender de forma prioritária as regiões de baixa densidade demográfica e menor interesse comercial. Conforme relatam Saroldi e Moreira (2005:179), a Radiobrás foi criada com o objetivo de assumir papel estratégico “na batalha contra a invasão eletrônica promovida, principalmente na região Amazônica, por algumas emissoras do Leste Europeu e do Caribe”.

A lei definiu também a estrutura administrativa da EBC, estabelecendo, como órgãos de direção superior da empresa, um Conselho de Administração, uma Diretoria Executiva, um Conselho Fiscal e um Conselho Curador, cujos membros são nomeados pelo Presidente da República. A estrutura da EBC conta, também, com um ouvidor, a quem compete a quem compete “exercer a crítica interna da programação”, bem como examinar e opinar sobre as queixas referentes à programação. Vale salientar o importante papel desempenhado pelo Conselho Curador, descrito como órgão de natureza consultiva e deliberativa, composto por vinte e dois membros, sendo quatro representantes do Poder Executivo, dois do Poder Legislativo, um dos funcionários e quinze representantes da sociedade civil, segundo critérios de diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais, sendo que cada uma das regiões do Brasil deverá ser representada por pelo menos um conselheiro¹⁴⁶.

O curto período de funcionamento da EBC, constituída apenas em 2007, dificulta avaliação abrangente acerca de seus méritos e deficiências. Contudo, a leitura da Lei n.º 11.652/2008 deixa claro que se buscou estabelecer uma estrutura de governança e financiamento que permitisse uma atuação autônoma com relação ao Poder Executivo, com participação da sociedade civil, e uma programação alinhada com os objetivos constitucionais de produção e programação.

Vale ressaltar que a criação da EBC representou um primeiro passo em direção à constituição de um sistema público de radiodifusão, não sendo possível classificar de tal forma as experiências anteriores com TVs educativas, governamentais e não comerciais, como reconhecem Moyses, Valente e Silva (2009: 308). A EBC hoje gere oito estações de rádio e três canais de televisão: o canal TV Brasil, concebido como um canal nacional de televisão pública, com perfil de programação jornalística, cultural e infantil; o canal NBR, voltado à transmissão

¹⁴⁶ As competências do Conselho Curador são amplas, cabendo-lhe, entre outras atividades, deliberar sobre as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação propostas pela Diretoria Executiva da EBC; deliberar sobre a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria Executiva da EBC e manifestar-se sobre sua aplicação prática; e mesmo deliberar quanto à imputação de voto de desconfiança aos membros da Diretoria Executiva, no que diz respeito ao cumprimento dos princípios e objetivos da Lei. É também responsabilidade do Conselho Curador tomar a frente do processo de consulta pública para escolha dos novos membros do Conselho. A Consulta Pública tem o objetivo de receber indicações da sociedade, que podem ser feitas por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Não são permitidas indicações oriundas de partidos políticos ou de instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais ou confessionais.

das ações do governo federal, distribuído pela televisão por assinatura; e o canal TV Brasil Internacional, distribuído por satélite, que se dedica a transmitir para o exterior conteúdos sobre o Brasil, em língua portuguesa.

8.3.2 Regras de estruturação do mercado

Com relação às modalidades de outorga, a legislação brasileira prevê três tipos: a radiodifusão comercial, a radiodifusão educativa e a radiodifusão comunitária.

A radiodifusão comercial pode ser outorgada mediante permissão, quando se trata de serviço de caráter local, ou concessão, para serviços regionais. No que se refere à televisão, há outorgas específicas para o Serviço de Retransmissão de Televisão – RTV, destinado a retransmitir, de forma simultânea ou não simultânea, os sinais de estação geradora de televisão para a recepção livre e gratuita pelo público em geral, e para o Serviço de Repetição de Televisão – RpTV, destinado ao simples transporte de sinais oriundos de uma geradora de televisão para estações repetidoras ou retransmissoras ou, ainda, para outra estação geradora de televisão, cuja programação pertença à mesma rede.

Já a radiodifusão educativa é destinada à transmissão de programas educativo-culturais, que, além de atuar em conjunto com os sistemas de ensino de qualquer nível ou modalidade, vise a educação básica e superior, a educação permanente e formação para o trabalho, além de abranger as atividades de divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional. A outorga pode ser obtida por pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive universidades, que têm preferência para a obtenção da outorga, e fundações instituídas por particulares e demais universidades brasileiras.

Por fim, a radiodifusão comunitária foi definida pela Lei n.º 9.612/1998 como o serviço de rádio em frequência modulada, operado em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de prestação do serviço. Para os fins da lei, considera-se de baixa potência o serviço de radiodifusão prestado a comunidade, com potência

limitada a um máximo de 25 Watts ERP e altura do sistema irradiante não superior a trinta metros¹⁴⁷.

No que se refere à regulação econômica do mercado de radiodifusão, a própria Constituição Federal de 1988 deu diretrizes claras sobre o tema, ao determinar, em seu artigo 220, § 5º, que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Tal comando, no entanto, não foi traduzido em legislação ou medidas especificamente voltadas para esse segmento de mercado, aplicando-se, em tese, as normas anteriormente existentes e a legislação concorrencial geral sobre prevenção e repressão às infrações à ordem econômica.

Os limites ao número de outorgas que podem ser detidas por uma mesma entidade estão estabelecidos no Decreto-lei n.º 236/1967, publicado ainda no governo Castello Branco. Não existem restrições baseadas nos níveis de audiência alcançados, e as únicas limitações de propriedade cruzada existentes foram introduzidas em 2011, no contexto do debate sobre a revisão do marco legal para a televisão por assinatura, e se referem às relações entre o setor de telecomunicações e o de produção de conteúdo. A limitação ao número de outorgas estabelecida pelo Decreto Lei n.º 236/1967 é a seguinte:

Serviço		Número máximo de concessões ou permissões de radiodifusão
Rádio		
Locais	Ondas médias	4
	Frequência modulada	6
Regionais	Ondas médias	3
	Ondas tropicais	3
Nacionais	Ondas médias	2
	Ondas curtas	2

¹⁴⁷ Vale mencionar que existem canais de televisão comunitária, que, contudo, não se caracterizam como emissoras de radiodifusão e, portanto, não possuem nenhuma outorga de serviço. Na verdade, em 1995, quando a Lei do Cabo foi aprovada, previu-se a obrigação das concessionárias de TV a Cabo de carregarem, obrigatoriamente, determinados canais considerados de interesse público, como os canais das geradoras locais de radiodifusão, canais para os poderes legislativo e judiciário e um canal comunitário aberto, para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos. A obrigação de carregamento desses canais, inclusive dos canais comunitários, foi mantida pela Lei n.º 12.485, que reformulou as regras para a prestação de serviços de televisão por assinatura, criando o Serviço de Acesso Condicionado. Os canais comunitários devem ser tornados disponíveis, sem ônus para os assinantes, em todos os pacotes de canais ofertados comercialmente.

Serviço	Número máximo de concessões ou permissões de radiodifusão
Televisão	10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado.

Tabela 6 - Limites à propriedade de rádio e televisão – Brasil

Fonte: Decreto-Lei n.º 236/1967

A legislação estabelece que não devem ser computadas, no número de outorgas, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras. Cria também limitações à participação simultânea de pessoas físicas em empresas de radiodifusão, na qualidade de diretores ou acionistas, e determina que as empresas de radiodifusão não podem estar subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única. A transferência da concessão ou permissão depende de prévia autorização do Governo Federal.

Uma primeira tentativa de estabelecimento de restrições de propriedade cruzada e de separação das diferentes etapas da cadeia produtiva do audiovisual se deu no âmbito da Lei n.º 12.485/2011, que regulamentou a televisão por assinatura. Na lei, foram claramente definidas quatro etapas distintas da cadeia de produção da televisão por assinatura: (i) produção; (ii) programação; (iii) empacotamento; e (iv) distribuição¹⁴⁸.

Além de submeter as diferentes etapas da cadeia produtiva à regulação por órgãos distintos (a Agência Nacional do Cinema – Ancine ficou responsável pela regulação das etapas de programação e empacotamento, enquanto a Anatel manteve competências relativas às atividades de distribuição do serviço de televisão por assinatura), a Lei também buscou estabelecer restrições à aquisição de direitos

¹⁴⁸ A lei traz, em seu artigo 2º, as seguintes definições:

XVII – **Produção**: atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio de suporte;

XX – **Programação**: atividade de seleção, organização ou formatação de conteúdos audiovisuais apresentados na forma de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado;

XI - **Empacotamento**: atividade de organização, em última instância, de canais de programação, inclusive nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado, a serem distribuídos para o assinante;

X - **Distribuição**: atividades de entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer, próprios ou de terceiros, cabendo ao distribuidor a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras;

de imagem e limitações de propriedade cruzada entre os segmentos de produção de conteúdo (empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras de conteúdo) e as empresas de telecomunicações¹⁴⁹.

Apesar de a Lei tratar especificamente da televisão por assinatura, não produzindo efeitos diretos sobre as atividades de produção e programação de radiodifusão, espera-se que a experiência de sua aplicação traga subsídios adicionais ao debate acerca da aplicação do artigo 220, § 5º, que veda o monopólio ou oligopólio, direto ou indireto, dos os meios de comunicação social.

8.4 REGRAS ESPECÍFICAS RELATIVAS AO PLURALISMO INTERNO

8.4.1 Direito de antena

No Brasil, o direito de acesso gratuito a tempos de rádio e de televisão é hoje restrito aos partidos políticos. As origens do instituto no Brasil remontam à década de 1960, quando o Código Brasileiro de Telecomunicações passou a exigir das

¹⁴⁹ Cfr. a Lei n.º 12.485/2011: Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

(...)

Art. 6º As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual para sua veiculação no serviço de acesso condicionado ou no serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens:

I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional; e

II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.

Parágrafo único. As restrições de que trata este artigo não se aplicam quando a aquisição ou a contratação se destinar exclusivamente à produção de peças publicitárias.

estações de radiodifusão a reserva de duas horas diárias de propaganda partidária gratuita aos partidos políticos, no período de noventa dias antes das eleições gerais do país ou da circunscrição eleitoral de sua sede. Ainda nos termos do CBT, foi autorizada a publicidade política paga, ficando as estações de rádio e televisão proibidas de cobrar preços superiores aos em vigor nos seis meses anteriores para a publicidade comum.

A Lei n.º 4.737/1965, que instituiu o Código Eleitoral, publicada três anos após o CBT, trouxe regras adicionais sobre o assunto, determinando os horários de transmissão do horário gratuito. As regras foram alteradas sucessivamente ao longo dos anos seguintes. Em 1974, a Lei 6.091 determinou que a propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, circunscrever-se-ia, única e exclusivamente, ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com a expressa proibição de qualquer propaganda paga.

As regras atuais sobre o acesso gratuito a horários de programação são dadas pela Lei n.º 9.096/1995, que dispõe sobre partidos políticos, e pela Lei n.º 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições. No atual quadro normativo, a legislação distingue entre a propaganda política partidária gratuita e a propaganda política eleitoral gratuita.

A propaganda partidária gratuita, regulada pela Lei n.º 9.096/1995, ocorre fora dos períodos eleitorais e tem por finalidade difundir a programação, as atividades e as posições partidárias sobre temas político-comunitários. É vedada, na propaganda partidária, a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos, o que representaria o uso indevido do horário de propaganda partidária para propaganda eleitoral. Além disso, o artigo 45, §6º da Lei, na redação dada pela Lei n.º 12.034/2009, explicitamente veda a propaganda partidária paga, ficando esta restrita aos horários gratuitos disciplinados em lei. De decisões dos tribunais eleitorais depreende-se que o objetivo da restrição é evitar o uso do poder econômico para a propaganda política, o que poderia criar injustificáveis desigualdades entre os partidos na conquista de eleitores.

Já a propaganda eleitoral gratuita, regida pela Lei n.º 9.504/1997, somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição e tem por objetivo apresentar os candidatos a cargos eletivos aos eleitores, em preparação para as eleições. Assim como ocorre com a propaganda partidária, é vedada a veiculação de propaganda

paga, restringindo-se a propaganda eleitoral no rádio e na televisão ao horário gratuito.

Na avaliação de João Brant Castro (2002:155), citando Enéas Machado de Assis, o horário político gratuito teria surgido como resultado da troca de favores entre empresários e políticos por ocasião da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações. A pressão das emissoras de radiodifusão também foi efetiva no sentido de se estabelecerem mecanismos de compensação fiscal pela cessão do horário gratuito, como descreve o autor:

A Abert sempre reclamou de sacrificar o horário nobre em nome da veiculação de propaganda gratuita (Abert, 29, 1988) e rogava a possibilidade de os candidatos fazerem propaganda paga, o que, independentemente de possibilitar sérias distorções pelo poder econômico, geraria receita para as emissoras (Abert, 12, 1986). Várias emissoras de televisão iniciaram então um lobby entre os congressistas para que pudessem obter o ressarcimento via imposto de renda.

A possibilidade de compensação fiscal pelo horário gratuito foi prevista inicialmente na Lei 7.508, de 1986, sendo tratada, posteriormente, pelo disposto no artigo 52, parágrafo único, da Lei n.º 9.096/95 e no artigo 99 da Lei n.º 9.504/97. Após anos de discussão sobre a operacionalização da compensação fiscal, os Decretos n. 3.516/2000 e 3.786/2001 criaram a possibilidade de redução da base de cálculo do imposto de renda em valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral gratuita. Vale dizer: a emissora fica autorizada a deduzir da base de cálculo do imposto de renda montante proporcional ao lucro que ela poderia ter auferido mediante a venda de espaços para publicidade comercial. Ambos os decretos foram revogados em 2005 pelo Decreto n.º 5.331/2005, que manteve, contudo, a mesma sistemática¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Interessa notar que a discussão sobre o exercício do direito de antena foi abordada no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.351-3 e 1.354-8, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal no final de 2006. Na ocasião, estava em discussão a chamada cláusula de barreira, prevista no artigo 13 da Lei n.º 9.096/95, que tinha por efeito limitar a atuação parlamentar e restringir o acesso a tempos de antena e a recursos do fundo partidário dos partidos que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não tivessem obtido o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos apurados distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Referida cláusula, que tinha o objetivo de controlar a proliferação de siglas partidárias, acabou sendo julgada inconstitucional pelo STF, por se entender que tais restrições feririam o direito de manifestação política de grupos minoritários. Na decisão, entendeu-se inconstitucional também a provisão legal de que partidos que não atendessem à cláusula de barreira

O direito de antena, no Brasil, se vincula diretamente à dinâmica político-partidária em épocas eleitorais.

A proposta de ampliação desse direito, para incluir organizações sindicais, profissionais e populares, foi discutida, sem sucesso, durante a Assembleia Nacional Constituinte. O anteprojeto constitucional, em seu artigo 66, §3º, manteve, grosso modo, a sistemática vigente à época, ao estabelecer que a lei garantiria o acesso gratuito dos partidos políticos aos órgãos de comunicação social para a divulgação de seus programas e para a campanha eleitoral. Já a deputada constituinte Cristina Tavares, relatora da Subcomissão responsável por tratar da Ciência, da Tecnologia e da Comunicação, propôs a ampliação do rol de beneficiários do direito de antena, para incluir também organizações sindicais, profissionais e populares, nos seguintes termos:

Artigo 17 – A liberdade de manifestação do pensamento e de criação e expressão pela arte, sob qualquer forma, processo ou veiculação, não sofrerá nenhuma restrição do Estado, a qualquer título.

§ 1º - A lei assegurará o direito de resposta aos cidadãos e às entidades, em todos os veículos de comunicação social.

(...)

§ 3º - Os partidos políticos, as organizações sindicais, profissionais e populares, têm direito a utilização gratuita da imprensa, do rádio e da televisão, segundo critérios a serem definidos por lei.

(...)

Como é sabido, o texto final aprovado na Constituição de 1988 manteve a limitação do direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão aos partidos políticos. Da análise dos anais da assembleia nacional constituinte, percebe-se que um dos motivos pela restrição dos beneficiários do direito de antena foi a resistência ao fornecimento gratuito de tempos de programação, que acarretaria, naturalmente, custos às empresas de radiodifusão.

Assim, enquanto movimentos sociais, entidades de classe¹⁵¹ e constituintes de partidos de esquerda apoiavam a proposta da relatora ou buscavam ampliar o leque

teriam somente o direito à realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos; bem como o artigo que determinava que somente os partidos que cumprissem tal cláusula teriam direito à realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; e à utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

¹⁵¹ Citem-se, por exemplo as manifestações da Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, por meio de seu presidente, Armando Rollemberg, que assim se pronunciou em audiência pública realizada durante a Reunião Ordinária da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, de 28 de abril de 1987: “Queremos fazer como fizeram os portugueses, que, na sua Constituição,

de beneficiários do direito de antena, os argumentos apresentados pelos constituintes contrários à proposta da relatora giraram em torno do suposto desequilíbrio econômico que representaria a imposição de gratuidade, da natureza privada das atividades de imprensa e radiodifusão e da excepcionalidade da oferta gratuita de serviços. Para a maior parte dos parlamentares que se manifestaram contrariamente à proposta, o uso gratuito da mídia deveria ser abolido ou, no máximo, limitado aos partidos políticos, classificados por mais de um constituinte como “o intérprete e a arma política da cidadania”.

É o que consta da Emenda apresentada pelo Constituinte Arnaldo Fioravante (PDS) em 14 de maio de 1987, que assim justificou a exclusão da referência às organizações sindicais, profissionais e populares que constava originalmente do relatório de Cristina Tavares:

“Excluem-se do parágrafo 3º as organizações sindicais, profissionais e populares, garantindo-se apenas aos partidos políticos o acesso gratuito aos meios de comunicação. A medida de oferecimento gratuito de **mercadorias e serviços de caráter e responsabilidades privadas** há de ser sempre excepcional e resultado de relevante interesse público. Os **Partidos Políticos são o intérprete e a arma política da cidadania**, seja pela sua razão de ser específica, seja pela abrangência de suas postulações. A eles cabe, por sua missão na sociedade, representação política de todos os brasileiros, a medida excepcional da concessão do serviço gratuito, **que muito caro custa a quem o fornece**”. (grifou-se)

O mesmo raciocínio aparece em emenda do Constituinte Rodrigues Palma (PMDB), de 18 de maio de 1987, que propôs manter o direito de antena somente para partidos políticos, com base nos seguintes argumentos:

Pela natureza jurídica das concessões de rádio e TV é plenamente aceitável a utilização gratuita do seu espaço, dentro de limites razoáveis, pelos partidos políticos.

Porém, estender tal benefício aos sindicatos e associações populares **inviabilizaria economicamente o funcionamento dessas empresas**.

Mais absurda, ainda, é a pretensão de obrigar a mídia impressa a publicar – gratuitamente – matérias de partidos políticos, sindicatos e associações de classe.

O benefício do uso gratuito dos meios de comunicação **deve ser limitado aos partidos políticos e, apenas, no rádio e na televisão como já ocorre atualmente**. (grifou-se)

inseriram os conselhos editoriais, onde, então, os jornalistas passaram a ter também alguma influência na definição editorial dos órgãos de informação. Defendemos o direito de antena para os partidos, organizações sindicais, profissionais e populares, uma maneira de se garantir o espaço. Essa diversidade, esse pluralismo, que é tão típico, tão próprio da nossa sociedade e que deve ser mantido no texto constitucional”.

Também o Constituinte Antônio Britto (PMDB), por meio de emenda datada de 18/05/1987 propôs limitar o direito de antena aos partidos políticos, com o lacônico argumento de que *“a amplidão do parágrafo 3º parece-nos excessiva. A manutenção do sistema atual, conferindo aos partidos políticos este direito é conveniente”*.

O Constituinte Francisco Diógenes (PDS), por meio de emenda de 18 de maio de 1987, também se manifestou pela restrição do direito de antena aos partidos políticos:

O parágrafo 3º, tal como redigido na proposta da relatora, cria uma **obrigação incompatível com o livre exercício de atividades eminentemente privadas, como as de imprensa e radiodifusão.**

Por entendermos que os Partidos Políticos, num regime democrático, são o **intérprete e a arma política dos diferentes segmentos da sociedade**, consideramos que somente a eles, pela relevância de sua função, deve ser assegurada a medida excepcional da gratuidade. (grifou-se)

O Constituinte Joaci Goes (PMDB), em emenda de 18 de maio de 1987, defendeu a supressão integral do artigo 17 e seus parágrafos por serem, em seu entender, redundantes *“em relação ao próprio texto do ante-projeto que em outros artigos versa sobre o mesmo assunto e em relação a proposta de outras comissões que, tematicamente, têm maior envolvimento com a matéria”*.

A proposta de supressão integral aparece também em emenda apresentada pelo Constituinte Arolde de Oliveira (PFL), em 16 de maio de 1987:

“A todo direito corresponde uma obrigação”. **A gratuidade de que trata este dispositivo, a nosso ver, quebra o sentido de equilíbrio** que contém o princípio de direito, inicialmente citado. Desta forma, e com este argumento, defendemos a supressão do dispositivo em questão. (grifou-se)

A Comissão Temática VIII acabou sendo a única Comissão da Assembleia Nacional Constituinte a não encaminhar à Comissão de Sistematização nenhum texto aprovado, e a Constituição da República de 1988, em seu texto final, acabou por manter a sistemática já existente para o uso de espaços gratuitos no rádio e na televisão, nos seguintes termos:

CRFB, art. 17, § 3º: **“Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”**.

É difundido o entendimento de que as dificuldades para conseguir avanços democráticos relativos à comunicação no âmbito do Poder Legislativo decorrem da proximidade entre o campo político e o campo das comunicações, proximidade essa

que se revela também no fato de que muitos políticos detêm, direta ou indiretamente, concessões de radiodifusão. No que se refere especificamente aos debates travados durante a constituinte, pesquisa realizada por Motter (1994:176-177) corrobora esse argumento, ao demonstrar que 91 constituintes – ou 16,3% do total de 559 constituintes – receberam pelo menos uma concessão de rádio ou televisão do Governo Sarney. Ao todo, segundo o autor, somando-se os parlamentares que receberam concessão do governo Sarney com os que já eram concessionários de serviços de radiodifusão, havia um total de 146 parlamentares com interesses pessoais nos temas de radiodifusão, o que corresponde a 26,1% dos 559 constituintes encarregados de elaborar a nova Constituição.

8.4.2 Outras regras sobre programação

À exceção do direito de antena, não existem, para a radiodifusão, mecanismos especificamente voltados para o pluralismo interno de conteúdo. Ainda assim, existem, no cenário brasileiro, algumas regras relativas ao conteúdo que merecem ser destacadas.

Em primeiro lugar, vale mencionar a obrigação, aplicável a todas as emissoras de rádio, de retransmitir, em todos os dias úteis, das 19 às 20 horas, o programa Voz do Brasil, com informações oficiais dos Poderes da República (art. 38, alínea “e” do CBT). Existente desde 1935, a obrigatoriedade de retransmissão do programa é bastante controversa, tendo resultado, em alguns casos, em liminares judiciais suspendendo tal exigência legal.

Outros mecanismos dignos de menção estão previstos no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, na redação dada pelo Decreto n.º 88.067/1983, entre os quais se incluem a obrigação de destinar um mínimo de cinco por cento do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso; a limitação ao máximo de vinte e cinco por cento do horário da programação diária o tempo destinado à publicidade comercial; a reserva de cinco horas semanais para a transmissão de programas educacionais; a obrigação de integrar gratuitamente as redes de radiodifusão, quando convocadas pela autoridade competente; de irradiar, com prioridade e a título gratuito, os avisos expedidos pela autoridade competente,

em casos de perturbação da ordem pública, incêndio ou inundação, bem como os relacionados com acontecimentos imprevistos; e de irradiar, diariamente, os boletins ou avisos do serviço meteorológico.

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, na redação original dada pelo Decreto n.º 52.795/1963, em viés nitidamente autoritário, elenca ainda uma longa lista de atos considerados infrações, entre os quais se incluem incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciais; divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; ultrajar a honra nacional; fazer propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social; promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nos serviços de segurança pública; comprometer as relações internacionais do País; ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes; caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; e veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social.

Deve ser mencionada a figura do direito de resposta, previsto no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – Decreto n.º 52.795/63 – que pressupõe a prévia veiculação de acusação, ofensa ou fato inverídico ou errôneo. Embora esse direito tenha tradicionalmente concebido como direito individual, diversos autores têm discutido a possibilidade de exercício de direito de resposta coletivo, quando a opinião ou informação veiculada causar danos a interesses metaindividuais (SUIAMA, 2006)¹⁵².

Mais recentemente, no contexto da regulamentação da implantação do sistema brasileiro de televisão digital terrestre, o Decreto n.º 5.820/2006 previu a criação de quatro canais de televisão digital a serem organizados pela União: o Canal do Poder Executivo, voltado à transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo; o Canal de Educação, destinado ao desenvolvimento e aprimoramento do ensino à distância de alunos e capacitação de professores, entre outros; o Canal de Cultura, para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e o Canal de Cidadania, destinado à transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos,

¹⁵² Exemplo muito comentado é o do acordo que resultou de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal, que obrigou a Rede TV a exibir, por trinta dias, programas produzidos por organizações da sociedade civil voltadas à proteção de direitos humanos, em função de abusos cometidas no programa do apresentador João Kleber.

trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal. Tais canais ainda não foram implantados no país.

Por fim, embora não se refiram à radiodifusão, devem-se citar as regras sobre conteúdo nacional e independente criadas pela Lei n.º 12.485/2011 para a televisão por assinatura, que criou complexa sistemática de cotas dentro de cada canal e também dentro dos pacotes de canais comercializados pelas empresas. Assim, em determinados canais considerados “de espaço qualificado”, devem ser veiculadas no mínimo três horas e meia semanais, no horário nobre, de conteúdos brasileiros, sendo metade produzida por produtora brasileira independente. Além disso, em todos os pacotes de canais ofertados ao assinante, a cada três canais de espaço qualificado, ao menos um deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado. Dentre essa parcela mínima de canais brasileiros de espaço qualificado, pelo menos um terço deverá ser programado por programadora brasileira independente. A lei estabeleceu, adicionalmente, que dos canais brasileiros de espaço qualificado a serem veiculados nos pacotes, ao menos dois deverão veicular, no mínimo, doze horas diárias de conteúdo audiovisual brasileiro produzido por produtora brasileira independente, três das quais em horário nobre.

Ainda no que se refere à legislação de TV por assinatura, deve-se fazer menção aos anteriormente citados canais de carregamento obrigatório, previstos originalmente em 1995, na Lei do Cabo, e mantidos na Lei n.º 12.485.

8.5 AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS

Analisando-se as origens e a forma de estruturação do setor de radiodifusão brasileiro, transparece com clareza o quanto a atual configuração deve ao passado. De fato, o regime autoritário, pautado por considerações quanto à educação, unidade cultural e segurança nacional, acabou por propiciar o fortalecimento de um pujante sistema de radiodifusão privado. Essa é também a avaliação de Voltmer (2012: Capítulo 11), que salienta que as ditaduras militares latino-americanas não mexeram na estrutura capitalista da economia, sendo a mídia altamente comercial e tendo, em alguns casos, inclusive se beneficiado da política industrial do governo. Em sua visão, ainda que líderes políticos de ditaduras militares usassem retórica nacionalista e anticomunista, a ideologia não desempenhava papel significativo em

assegurar a legitimidade do regime, sendo a estabilidade do regime baseada na aquiescência e na despolitização. Em sua visão, após a saída dos generais da cena política, a mídia parecia não exigir muito atenção para se transformar em instituição democrática, porque a mercantilização e comercialização correspondiam bem à noção anglo-saxônica de mídia independente. Contudo, debaixo da superfície de uma forte indústria midiática, a sua independência política permanece precária.

De fato, muitos autores salientam a relação de proximidade entre o sistema político e os meios de comunicação, exemplificado pela existência de vícios no sistema de distribuição de concessões de rádio e televisão, pelo papel da publicidade oficial na manutenção de jornais, estações de rádio e canais de televisão e, em particular, o vínculo histórico de parlamentares com outorgas de rádio e TV. Esse fenômeno é comumente chamado de coronelismo eletrônico, expressão usada para designar, com inspiração nas relações clientelistas descritas por Victor Nunes Leal em 1949, as relações de troca em que o voto deixa de ser a principal mercadoria, sendo substituído pelos meios de comunicação de massa. Nessa mesma linha, Hallin e Papathanassopoulos (2002) chamam a atenção para a relação entre o clientelismo nos sistemas midiáticos e a transição tardia para a democracia, descrevendo-o como um padrão de organização social no qual o acesso a recursos sociais é controlado por “patrões” e distribuído a “clientes” em troca de diversos tipos de apoio. Segundo esses autores, o desenvolvimento de relações clientelistas na mídia é um aspecto central da organização social e política em países como o Brasil

Como esclarece Venício Lima (2008:123), existe uma controvérsia não resolvida em torno da legalidade de um político, no exercício do mandato eletivo, ser concessionário de radiodifusão. Isso porque o CBT, em regra repercutida também no Regulamento de Serviços de Radiodifusão, determina que quem esteja em gozo de imunidade parlamentar não pode exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão. A Constituição de 1988 também veda a deputados e senadores “firmar ou manter contrato com (...) empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”, bem como “aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado (...)” em tais entidades. Há, contudo, quem interprete que a vedação se refere somente à participação dos parlamentares na gestão das empresas concessionárias

de serviços de radiodifusão, não impedindo a propriedade de tais empresas. Sem prejuízo da ainda não pacificada discussão jurídica sobre se a legislação atual veda, ou não, a propriedade de empresas de radiodifusão por parlamentares, vale a ponderação sobre os riscos de ocorrência de conflito de interesses, visto que aos parlamentares compete não apenas a regulamentação da Constituição – o que, com relação ao capítulo sobre comunicação social, ainda não ocorreu – mas também a decisão sobre a outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de radiodifusão.

Uma característica importante do mercado brasileiro, não endereçada pela legislação existente, é o fenômeno de formação de redes nacionais de rádio e televisão. Mediante contratos de afiliação, diferentes entidades detentores de outorga, vinculadas comercial e operacionalmente entre si, transmitem uma mesma programação básica, o que, se de um lado, permite economias e maior eficiência, de outro lado inevitavelmente conduz à concentração da audiência em torno de uma programação quase integralmente uniforme.

A tabela a seguir apresenta a participação de mercado das principais redes nacionais entre os anos de 2005 e 2011, com predomínio consistente da Rede Globo.

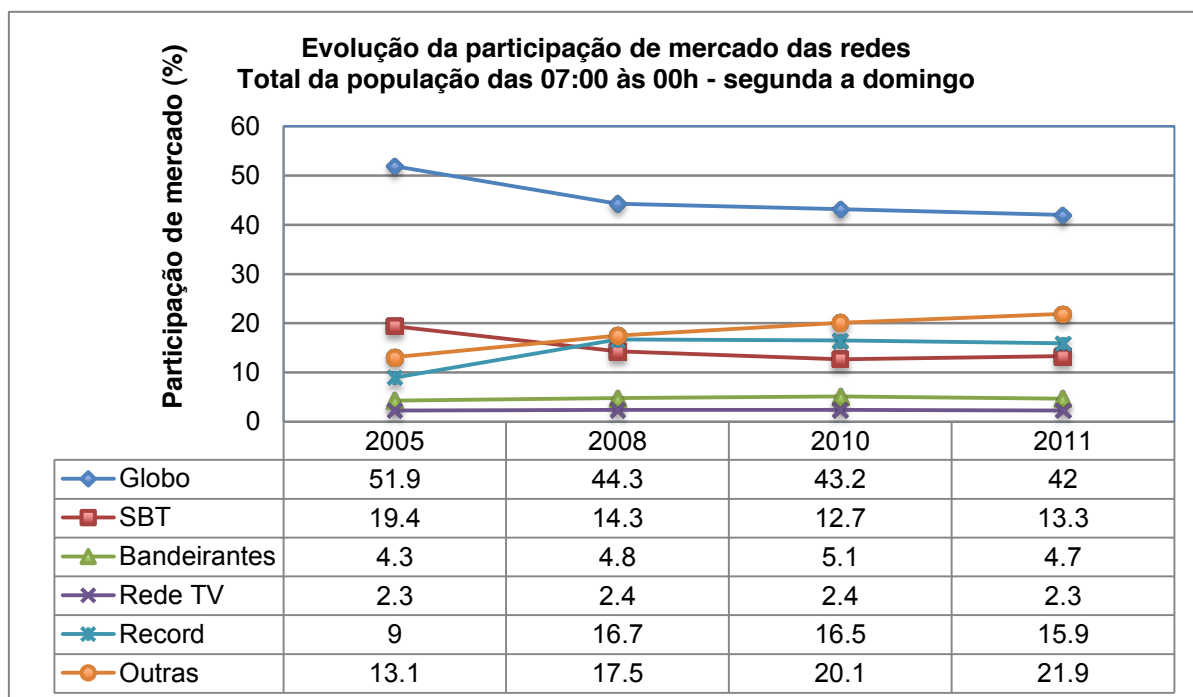


Gráfico 3 - Evolução da participação de mercado das redes de televisão - Brasil
Fonte: Mídia Dados Brasil 2012

Por outro lado, observa-se também que a formação de redes permite que a programação alcance uma abrangência geográfica muito elevada, com cobertura de parcela significativa do território nacional, como evidencia a tabela a seguir apresentada:

Rede	Municípios (número absoluto)	Municípios (%)	Domicílios com TV (mil)	Domicílios com TV (%)
Globo	5.487	98,6	55.315	99,57
SBT	4.910	88,23	53.880	96,74
Record	4.339	77,97	51.305	91,78
Bandeirantes	3.490	62,71	49.636	88,44
Rede TV	3.159	56,77	43.672	78,16
CNT	263	4,73	20.521	35,81
Gazeta	282	5,07	12.476	21,77
MTV	157	2,82	20.228	35,24
Total	5.565	100	55.499	100

Tabela 7 - Cobertura geográfica da TV – Brasil

Fonte: Mídia Dados Brasil 2012

Assim, os dados oficiais do Ministério das Comunicações – que indicavam, em maio de 2012, a existência de 9.745 outorgas para radiodifusão comercial, 4.392 outorgas de radiodifusão comunitária e 265 outorgas para radiodifusão educativa – não revelam a importância e influência dos conglomerados nacionais de mídia, que exercem forte influência, do ponto de vista econômico e também do ponto de vista do conteúdo transmitido, sobre veículos de comunicação em todo o território nacional, limitando a distribuição de conteúdos locais e regionais¹⁵³.

Para além do cenário de concentração horizontal – não em função da propriedade das emissoras, mas em razão dos acordos comerciais de afiliação típicos das redes – pode-se afirmar que o modelo brasileiro de radiodifusão propiciou, igualmente, um cenário de concentração vertical, na medida em que inexistente separação clara entre as atividades de produção, programação e distribuição dos conteúdos, sendo a maior parte do conteúdo produzido pela própria rede.

¹⁵³ Para uma análise mais detalhada do papel dos conglomerados de comunicação no Brasil, v. GÖRGEN (2009) e o Projeto Donos da Mídia, disponível em <http://donosdamidia.com.br>.

Diversos autores mencionam também a existência de concentração lateral ou diagonal, em função da propriedade cruzada entre veículos de televisão, rádio, revistas, jornais, provedores de internet e serviços de telecomunicações. Com base em análise empírica realizada até o ano de 2009, e considerando as dimensões econômica (posição de mercado em termos de receita publicitária ou faturamento bruto); simbólica (lugar de credibilidade ou preferência que os veículos do grupo ocupam no imaginário do público); política (papel da organização como fonte primária de conteúdo para outros grupos a ela associados ou que compõem a periferia do sistema e relação com o ambiente político em nível federal e estadual); e histórica (protagonismo da corporação ao longo do tempo e seu envolvimento com causas de interesse da sociedade), Gørgen (2009) identifica os grandes conglomerados de mídia no Brasil, que controlam conjuntamente 1.310 veículos de comunicação, incluindo emissoras de televisão e de rádio, jornais, revistas e empresas de telecomunicações:

Com base nestes critérios e na consulta realizada na base do sítio Donos da Mídia, pode-se afirmar que o Sistema Central de Mídia no Brasil é composto por dez conglomerados: (1) Organizações Globo, (2) Sílvio Santos, (3) Igreja Universal do Reino de Deus, (4) Bandeirantes, (5) Governo Federal, (6) TeleTV, (7) Abril, (8) Amaral de Carvalho, (9) Governo do Estado de São Paulo e (10) Organização Monteiro de Barros. Juntas, estas organizações controlam direta ou indiretamente 1.310 veículos, sendo 343 emissoras de televisão, 391 rádios FM, 259 rádios AM, 37 rádios OC, 26 rádios OT, 2 rádios comunitárias, 83 jornais, 85 revistas, 29 operadoras de TV a cabo, 27 de MMDS, 2 de DTH, 6 canais TVA e 20 programadoras de TV por assinatura (Canal TVA). O número de veículos ligados aos dez líderes do sistema representa mais da metade do total ligado às redes de rádio e TV e ultrapassa o total de 1.239 ligados aos grupos nacionais e regionais. Eles também são responsáveis pela produção e distribuição de conteúdo de 21 das 54 redes, sendo nove de rádio e 12 de TV. Em termos percentuais, o domínio dos dez conglomerados é cristalino no caso da televisão. Nada menos do que 81% das geradoras são ligadas a eles.

Apesar da forte mobilização de movimentos sociais, a força, influência política e organização do sistema de radiodifusão têm sido efetivos em frear alterações ao marco legal e regulatório vigente, mesmo no que se refere a regras aceitas com tranquilidade em sistemas liberais, como é o caso da proteção da infância e juventude na programação. Vários episódios acima descritos evidenciam esse fenômeno: a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações e a derrubada aos vetos de Jânio Quadros; o debate sobre comunicação e sobre o direito de antena durante a Assembleia Nacional Constituinte; a aprovação da Emenda

Constitucional n. 08/95 e a exclusão da radiodifusão da jurisdição da nova agência reguladora criada para as telecomunicações; a inexistência de regras efetivas de controle à concentração de mercado; e a fracassada tentativa de criação da Ancinav, entre outros exemplos.

Interessa notar que, por força da Constituição de 1988, os serviços de radiodifusão são classificados como serviços públicos de titularidade da União (art. 21, XII, “a”). Contudo, como abordado em outro trabalho (WIMMER; PIERANTI; 2009) a regulamentação infraconstitucional de tais serviços é contraditória, estabelecendo critérios próprios de distinção entre as figuras da concessão, da permissão e da autorização, distantes do regime geral de concessões de serviço público e do regime aplicável aos serviços de telecomunicações. Assim, conforme discutido no trabalho mencionado (2009:179), muito embora o texto constitucional determine ser o serviço de radiodifusão de competência da União, mesmo que explorado mediante delegação a entes privados, a legislação setorial – quase toda anterior à Constituição de 1988 – é imprecisa e omissa no estabelecimento das regras básicas geralmente associadas a serviços públicos.

No que se refere à televisão pública brasileira, a EBC é a única empresa de radiodifusão no Brasil sujeita a cotas de conteúdo, devendo transmitir no mínimo dez por cento de conteúdo regional e cinco por cento de conteúdo independente em sua programação semanal, entre as 6 da manhã e meia noite. O exame do Relatório de Gestão da empresa referente ao ano de 2011 revela que tais cotas foram superadas, tendo a EBC instituído concursos de produções independentes (“*pitchings*”), com amparo na Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993). Ainda segundo o relatório, a cobertura jornalística da EBC foi direcionada para as dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas dos acontecimentos ocorridos no país e no mundo. Foram produzidas séries e reportagens especiais debatendo assuntos como saúde, educação, economia popular, cultura, esporte, ciência, inovação e outros temas relevantes para o cidadão. Ao longo de 2011, a TV Brasil transmitiu uma média de 153 horas semanais de programação informativa, educativa, cultural, artística, científica e formadora da cidadania, totalizando 612 horas mensais ou aproximadamente 7.900 horas anuais. Registre-se também a existência do programa DOCTV, coordenado pelo Ministério da Cultura, que fomentava a produção de documentários de produção independente em todos os estados federativos, com o objetivo de veiculação posterior na televisão pública.

É interessante notar que a ausência de previsão legal quanto à alocação de tempos de programação para entidades religiosas na televisão pública tem gerado controvérsias, à luz da laicidade que deveria caracterizar uma empresa pública integrante da administração pública federal. Mencione-se, a título exemplificativo, a grande polêmica gerada em 2010, em função da transmissão, pela TV Brasil, do programa evangélico Reencontro e dos programas católicos Santa Missa e Palavras da Vida. Naquele ano, em função de reclamações recebidas, o Conselho Curador da EBC decidiu abrir uma consulta pública sobre a veiculação desse tipo de programação religiosa. Em março de 2011, os integrantes do Conselho Curador orientaram a EBC a substituir tais programas por outros aptos a promover o pluralismo religioso, em prazo de seis meses. Poucos meses depois, decisão judicial em caráter liminar determinou a continuidade de veiculação dos programas em questão. A polêmica alcançou também o Poder Legislativo, que chegou a apresentar projeto de decreto legislativo para sustar a decisão do Conselho Curador.

Conforme registrado na ata de sua 31^a Reunião, em novembro de 2011, o Conselho Curador suspendeu sua resolução anterior e decidiu pela convocação de audiências públicas e pela criação de um grupo consultivo, formado por conselheiros, representantes da direção da empresa e integrantes do Comitê de Diversidade Religiosa da Secretaria de Direitos Humanos, para tratar em mais profundidade o tema.

Apesar da relevante contribuição da TV Brasil ao pluralismo de programação, deve-se registrar que existe um processo de amadurecimento, ainda em curso, da sociedade e da própria empresa quanto ao seu papel institucional, como revela o episódio sobre a programação religiosa. Em paralelo, os ainda baixos índices de audiência potencialmente limitam a efetividade dessa política pública.

No que se refere à diversidade da programação, vale mencionar estudo de Valente (2009) que indica que há baixos níveis de produção local de conteúdo. Na verdade, a importância das redes de radiodifusão no país tendencialmente reduz a quantidade de conteúdo local/regional, visto que a produção se concentra nas “cabeças de rede”, em geral localizadas no Rio de Janeiro ou em São Paulo. As TVs locais, por sua vez, considerando os altos custos de produção e os riscos comerciais, tendem a adotar a estratégia mais segura de limitar a produção local, fazendo acordos com as cabeças-de-rede.

A tabela a seguir, elaborada por Valente (2009) com base na análise de 58 emissoras em 11 capitais brasileiras, compara os índices de regionalização do conteúdo entre as diferentes redes, evidenciando que enquanto a televisão pública apresenta índices mais elevados de regionalização, as redes comerciais apresentam tempo médio de programação dedicada à produção local de apenas 10,83%.

Índices de regionalização do conteúdo - comparativo entre redes	
Redes	Média
TV Brasil	25,55%
Rede TV!	12,20%
Record	11,20%
CNT	9,14%
SBT	8,60%
Band	8,56%
Globo	7,00%

Tabela 8 - Índices de regionalização do conteúdo - comparativo entre redes – Brasil
Fonte: Valente (2009:7)

Embora não tenha sido possível encontrar dados acerca do grau de representação de minorias na programação televisiva ordinária, é verdade que denúncias à programação ou publicidade discriminatória têm sido frequentes, apesar de o Regulamento de Serviços de Radiodifusão determinar que, na organização da programação, as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão devem “manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes” e “não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico”.

No caso da publicidade, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária – Conar, uma organização não governamental, tem assumido o papel de receber denúncias, que são julgadas por um Conselho de Ética, que pode recomendar a alteração ou suspender a veiculação do anúncio. No caso da programação regular, caso a conduta viole as regras previstas no CBT ou no

Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, o Ministério das Comunicações é competente para aplicar sanções.

Nesse cenário, o Ministério Público tem assumido papel de protagonismo, recorrendo à esfera judiciária para reparação de danos e veiculação de direitos de resposta. Um dos casos mais rumorosos se deu com relação ao programa Tardes Quentes da RedeTV, apresentado por João Kléber. Por decisão judicial, a transmissão do programa foi suspensa por 30 dias em 2005, exibindo-se, em seu lugar, o programa “Direitos de Respostas”. Vale também mencionar a campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania, organizada Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, que desde 2002 recebeu mais de 30.000 denúncias contra a programação da televisão brasileira.

É interessante notar que, na inexistência de um quadro legal e institucional que exija a cessão de espaços de programação para outras entidades fora os partidos políticos, as emissoras de radiodifusão têm aberto espaços para a realização de campanhas sociais, dentro de uma lógica de responsabilidade social. Assim, por exemplo, da página eletrônica da Rede Globo, na Internet, é possível extrair as seguintes informações:

“A Globo acredita que informando e mobilizando a população sobre temas de utilidade pública e cultura promove o debate, a cidadania e contribui para o desenvolvimento social. Por isso, abre espaço em sua grade de programação para campanhas de relevância social. Em 2011, o conjunto de veiculações próprias e de terceiros foi de cerca de 780 mil inserções, equivalentes a mais de R\$ 715 milhões em investimento publicitário. Deste total, 134 mil inserções foram feitas nas 117 emissoras afiliadas da Rede Globo, que cederam o equivalente a R\$ 111 milhões em espaço”.

No que se refere especificamente à cessão de espaços para terceiros, o mesmo sítio informa que, em 2011, foram abertos espaços para organizações da sociedade civil, sociedades médicas e entidades sem fins lucrativos, no total de 181 campanhas, incluindo campanhas de incentivo ao voluntariado escolar, informações sobre a primeira dose imediata de antibiótico nas unidades de saúde, o combate à exploração e ao abuso sexual de crianças, a inclusão de pessoas com síndrome de Down, campanhas contra a homofobia e campanhas de combate a violência doméstica contra a mulher.

Não foi possível localizar, no sítio da Rede Globo, informações sobre a política da empresa de seleção de temas ou de entidades a serem beneficiadas. Nesse

sentido, apesar de louvável a disposição da emissora em ceder espaços para campanhas e informações de interesse público, não se pode deixar de registrar a fragilidade de um mecanismo que, para funcionar, dependa da avaliação subjetiva e boa vontade de uma entidade privada, nem sempre desinteressada.

8.6 SÍNTESE BRASIL

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
Modos de operacionalização dos mecanismos de pluralismo interno	Mecanismos existentes / Modo de funcionamento	(i) Direito a horários gratuitos de programação para partidos e candidatos; (ii) cotas de conteúdo regional e independente na televisão pública.
	Identificação dos beneficiários / titulares	(i) candidatos a cargos eletivos e partidos; (ii) produtores regionais e independentes.
	Critério de seleção dos beneficiários / titulares	Critérios objetivos (i) candidatos a cargos eletivos e partidos; (ii) processos de seleção de acordo com a lei de licitações.
	Sujeitos passivos	(i) todas as empresas de radiodifusão, públicas e privadas; (ii) somente a televisão pública.
	Critério de seleção do sujeito passivo	Não se aplica.
	Financiamento	(i) as empresas de radiodifusão devem ceder o espaço gratuitamente, mas recebem compensações tributárias; (ii) a TV Pública estabelece procedimentos públicos de seleção e a contratação de programas, de obras e de conteúdos audiovisuais da produção regional ou da produção independente para exibição em seus canais.
	Formas de controle	(I) tribunais eleitorais e Ministério das Comunicações; (ii) órgãos de controle interno e externo.
Outros aspectos institucionais do sistema de comunicação	Existência de órgão regulador independente para radiodifusão/audiovisual	Apesar de tentativas no passado, não existe uma agência reguladora independente para o setor de radiodifusão. A competência de outorga se concentra no Ministério das Comunicações, órgão da administração direta, enquanto a fiscalização técnica é realizada pela agência reguladora de telecomunicações.
	Noção de serviço público e papel dos sistemas públicos, privados e estatais de radiodifusão.	Há amplo predomínio do sistema privado e comercial de radiodifusão. Embora a Constituição Federal defina os serviços de radiodifusão como serviços públicos, de titularidade da União, a legislação infraconstitucional é contraditória e omissa. O sistema público de radiodifusão, embora existente, ainda é incipiente. Sobre ele recaem exigências mais amplas de pluralismo interno.
	Regras gerais de estruturação do mercado	Há limite de máximo de 10 outorgas de televisão em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado. Não há limitações em função da audiência alcançada. Existem também limitações de propriedade cruzada com empresas de telecomunicações.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Existência de outras formas de fomento ao pluralismo externo e interno	O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão estabelece a obrigação de destinar um mínimo de cinco por cento do horário da programação diária à transmissão de serviço noticioso; a limitação ao máximo de vinte e cinco por cento do horário da programação diária o tempo destinado à publicidade comercial; e a reserva de cinco horas semanais para a transmissão de programas educacionais.
Resultados e efetividade das regras de pluralismo interno	Quantidade de tempo de programação concedido a cada entidade/organização beneficiada	(i) os tempos de programação são distribuídos conforme critérios objetivos previstos em lei, observando critérios de representatividade; (ii) embora os percentuais mínimos legais sejam baixos, a TV Brasil tem superado tais patamares.
	Participação de diferentes grupos sociais, “falando em nome próprio” ou representados na programação	Não há mecanismos que asseguram o direito de grupos sociais “falar em nome próprio”, embora existam as figuras da radiodifusão comunitária, da televisão comunitária e do canal da cidadania na televisão digital. Além disso, há ações voluntárias de responsabilidade social empreendidas por emissoras.
	Período de funcionamento do mecanismo	(i) Há períodos específicos de concessão de tempos de programação para partidos ao longo do ano e, em períodos eleitorais, são concedidos tempos de programação somente para candidatos; (ii) permanente.
	Efetividade dos mecanismos na veiculação de pontos de vista minoritários	O fenômeno de formação de redes tendencialmente gera a centralização da produção de conteúdo nas grandes capitais e, especialmente, no eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Não foi possível encontrar dados acerca da veiculação de pontos de vista de minorias.
Contexto institucional, social, histórico e político	Grau de amparo e estímulo do quadro legal à presença de diferentes grupos sociais na programação	A Constituição determina que os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, devem, em sua produção e programação, observar os seguintes princípios: (i) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (ii) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (iii) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e (iv) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Contudo, tais princípios não foram objeto de regulamentação infraconstitucional. O Direito de Antena é limitado aos partidos políticos e a candidatos em período eleitoral.

Categoria de Análise	Indicador	Avaliação
	Antecedentes de tal quadro legal	A evolução da radiodifusão no Brasil, com amparo do governo autoritário, conduziu à criação de um cenário de pujante radiodifusão privada, que, em vários momentos da história do país, se insurgiu fortemente contra a criação de normas legais que pudessem de alguma forma limitar sua autonomia.
	Fundamentação doutrinária/ tradição política	Com um histórico de censura, a liberdade de expressão tem sido interpretada, no período democrático, de forma quase absolutista, dificultando o estabelecimento de regras referentes ao conteúdo da radiodifusão. Organização política na forma de uma democracia presidencialista, com sistema multipartidário, caracterizado pela formação de governos de coalizão.
	Aspectos territoriais/geopolíticos relevantes	Apesar da estrutura federativa do país, a competência para legislar, outorgar e regular os serviços de radiodifusão é da União.
	Grau de vinculação entre o sistema político e os meios de comunicação	Existe grande proximidade entre o sistema político e os meios de comunicação, inclusive por meio da detenção direta de emissoras por parte de parlamentares. Historicamente, a relação entre política e comunicação tem sido marcada pelo clientelismo. Em tempos mais recentes, a mídia tem assumido papel político relevante no cenário nacional, às vezes alinhada com as agendas partidárias, às vezes pautando agendas próprias.
	Grau de desenvolvimento e mobilização da sociedade civil organizada	Embora a sociedade civil seja bastante desenvolvida, com existência de múltiplos e ativos grupos de interesse, sua capacidade de interferência nos processos decisórios tem sido historicamente limitada.
	Existência de garantias fundamentais de liberdade de expressão	Há autonomia de programação e respeito à liberdade de expressão. A atuação do Estado no sistema de comunicação se limita, na maior parte, à expedição de outorgas para a prestação do serviço.

PARTE IV – INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS E CONCLUSOES

9. ANÁLISE DOS CASOS ESTUDADOS

A partir do exame das experiências concretas de quatro países no estabelecimento de mecanismos de acesso aos meios de comunicação de massa, foi possível elaborar a tabela sintética abaixo, congregando os principais achados da pesquisa empírica quanto aos mecanismos existentes nos países analisados e ao contexto em que se inserem:

	Alemanha	Espanha	Brasil	EUA
Tempos regulamentados de programação para partidos políticos/candidatos	Sim, passíveis de cobrança.	Sim, gratuitos na TV Pública. Vedada a contratação de espaços de publicidade eleitoral.	Sim, gratuitos. Vedada a contratação de espaços de publicidade eleitoral.	Não. Aplicam-se os princípios de igualdade de oportunidades e acesso razoável em condições comerciais.
Tempos regulamentados de programação para entidades religiosas	Sim, podendo ser cobrados.	Sim, na TV Pública.	Não (discussão em andamento na EBC).	Não
Tempos regulamentados de programação gratuita para grupos sociais significativos	Não	Sim, na TV Pública, por meio de representação global e tempos específicos de programação	Não	Não
Cotas/tempos de programação para terceiros independentes	Sim, exigíveis das empresas do sistema privado com maior audiência. Além disso, há regras europeias sobre programação independente.	Sim (regras europeias sobre programação independente).	Sim, somente na EBC.	Não
Cotas/tempos de programação para produção regional	Sim, exigíveis das empresas do sistema privado com maior audiência.	Não.	Sim, somente na EBC.	Não
Tempos para produção nacional (ou europeia)	Sim (regras sobre obras europeias).	Sim (regras sobre obras europeias).	Sim, somente na EBC (conteúdo nacional)	Não
Regras gerais de equilíbrio na programação	Sim	Sim	Somente na EBC	Somente na TV Pública

	Alemanha	Espanha	Brasil	EUA
Órgão regulador independente para radiodifusão	Sim	Não	Não	Sim
Tradição de televisão pública	Sim. A radiodifusão nasceu pública e só na década de 1980 foi permitida a radiodifusão privada. Possui altos índices de audiência.	Sim. A radiodifusão nasceu pública e só na década de 1980 foi permitida a radiodifusão privada. Possui altos índices de audiência.	A radiodifusão de sons e imagens é eminentemente privada, com criação recente da TV Pública. Baixos índices de audiência.	A radiodifusão é eminentemente privada; existe radiodifusão pública, operada por entes privados que se beneficiam de recursos públicos. Baixos índices de audiência.
Grau de efetividade das regras de pluralismo interno	Alto	Baixo	Baixo	Inexistentes.
Grau de estímulo do quadro legal à presença de diferentes grupos sociais na programação	Alto	As regras constitucionais foram tardiamente traduzidas em legislação, porém são pouco aplicadas.	As regras constitucionais quanto à programação e produção são pouco precisas e não foram traduzidas em legislação.	Baixo.
Proteção à liberdade de expressão e vedação à censura	Sim	Sim	Sim	Sim
Tradição política	Democracia parlamentarista neocorporativa, predomínio de dois partidos e formação de governos de coalizão.	Democracia monárquica parlamentarista, sistema multipartidário com predomínio de dois partidos.	Democracia presidencialista, sistema multipartidário, governos de coalizão.	Democracia presidencialista liberal, sistema multipartidário com predomínio de dois partidos.
Sociedade civil ativa	Sim	Moderada	Sim	Sim
Proximidade entre sistema político e de comunicação	Moderado	Elevado	Elevado	Moderado
Histórico de autoritarismo / transição tardia para a democracia	A transição para a democracia se deu logo após a segunda guerra mundial	A transição democrática ocorreu somente ao final da década de 1970.	A transição democrática se iniciou a partir da segunda metade da década de 1980.	O país não tem histórico de regimes autoritários.

Tabela 9 - Síntese dos achados empíricos

Fonte: elaboração da autora

Avaliando-se de modo sintético os três tipos de mecanismos de acesso aos meios de comunicação de massa identificados na parte inicial desta tese, observam-se resultados heterogêneos.

Com relação ao “direito de antena”, é relevante a conclusão de que nos quatro países analisados os atores políticos formalmente constituídos têm acesso facilitado aos meios de comunicação de massa quando comparados com atores sociais menos “institucionalizados”, o que se confirma com a observação de que em todos os países observados há regras formais quanto ao uso da radiodifusão por partidos políticos. As instituições religiosas, por sua vez, são beneficiadas por tempos regulados de programação televisiva tanto na Alemanha quanto na Espanha, existindo discussão ainda em andamento sobre o tema no Brasil. Dentre os países analisados, o único que efetivamente estabeleceu direitos de acesso aos meios de comunicação de massa para outros atores sociais foi a Espanha. Tais direitos, contudo, possuem aplicação limitada, o que dificulta a avaliação de sua efetividade.

Com relação aos direitos a uma programação, em seu conjunto, equilibrada, verificou-se que estes são previstos em todos os países analisados, com a ressalva de que nos EUA e no Brasil se aplicam somente para a televisão do sistema público.

Por fim, no que se refere às cotas de conteúdo, trata-se de mecanismo inexistente nos EUA, comum na Europa e, no Brasil, aplicável somente à televisão pública EBC. Merece destaque o inovador mecanismo previsto no sistema alemão, em que a exigência de veiculação de conteúdo regional ou de produção independente está diretamente ligada à constatação de que determinada emissora, em função da audiência alcançada, pode exercer uma posição dominante sobre a formação da opinião pública.

Considerando tais constatações, deve-se recordar que, na parte teórica deste trabalho, aventou-se a ideia de que embora não fosse possível comprovar relações diretas de causalidade, seria possível identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos conducentes à existência ou inexistência de mecanismos de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa. Nessa linha, sugeriu-se que embora fosse precipitado pretender traçar relações diretas entre correntes de pensamento político e mecanismos preferenciais de estímulo ao pluralismo, seria razoável supor que concepções políticas que privilegiam uma noção mais formal da liberdade de expressão e da participação política tenderiam a apoiar medidas menos incisivas de regulação do setor das comunicações, atribuindo maior confiança ao mercado e à competição entre agentes

privados, tendendo, assim à defesa do pluralismo externo. Por outro lado, aventou-se a suposição de que concepções políticas associadas a visões mais substantivas da liberdade de expressão e da participação política tenderiam a rechaçar a ideia de que o simples aumento na quantidade de agentes ou canais seria suficiente para atender às exigências democráticas de pluralismo midiático ou que a multiplicidade de vozes seria capaz, por si só, de assegurar que os melhores argumentos prevalecessem frente à opinião pública.

A dificuldade de confirmar ou rejeitar essa hipótese decorre da própria dificuldade de se associar a um país uma concepção política em particular. Além disso, dois dos países estudados vivenciaram mudanças políticas importantes e recentes: a Espanha e o Brasil transitaram do autoritarismo para a democracia há poucas décadas, em momento em que já havia um sistema de comunicação de massa que foi construído e consolidado sob regime de ditadura. A esses países – que embora hoje firmados como democracias ainda lidam com os vestígios de regimes passados – é difícil imputar concepção unívoca acerca de conceitos como liberdade de expressão e participação política.

Por outro lado, essa dificuldade não se verifica de forma tão intensa na experiência dos EUA e da Alemanha, países que não vivenciaram transições políticas profundas, ou vivenciaram tais tradições em momento em que a radiodifusão televisiva ainda era incipiente, de modo que a configuração atual do sistema de mídia já é fruto de regime democrático.

Apesar de o regime estadunidense comportar diferentes visões de mundo e linhas de pensamento político, é inegável a influência da tradição política liberal, que coloca forte ênfase sobre direitos individuais e sinaliza para um papel reduzido do Estado na economia. Muito embora tenham ocorrido diferentes tentativas de estímulo ao pluralismo interno, os mecanismos instituídos pelo órgão regulador foram recorrentemente contestados à luz do quadro constitucional vigente e, ao fim, sob influência clara da neoliberal concepção de afastamento da atuação estatal na área econômica, eliminadas em favor de uma abordagem de mercado, estabelecendo-se limites apenas ao número de estações locais e à audiência nacional alcançada por determinado agente. Embora exista, nos EUA, um importante sistema de radiodifusão pública com programação de qualidade reconhecida, sua importância, face aos grandes grupos privados, é residual.

Já na experiência da Alemanha, ao contrário dos EUA, as decisões do Tribunal Constitucional Alemão claramente revelam o valor atribuído à geração e manutenção da maior medida possível de pluralismo na radiodifusão, compreendido como condição essencial para assegurar a possibilidade de adequada expressão de todas as opiniões e para impedir a influência unilateral e desequilibrada de determinados atores sobre a formação da opinião pública. Essa postura é coerente com uma visão de Estado mais ativo, responsável tanto por assegurar o bem-estar coletivo quanto por organizar a participação dos diferentes interesses organizados nos processos públicos de tomada de decisão.

No cenário alemão, a existência de mecanismos regulatórios de pluralismo interno e externo para zelar pelo caráter diverso e equilibrado da programação televisiva também pode ser atribuída a fatores históricos. Como visto, após a segunda guerra mundial, havia forte preocupação em limitar o poder do Estado para minimizar os riscos de repetição do totalitarismo, o que se deu por meio da introdução de mecanismos de *accountability* e do estabelecimento de sistema descentralizado de regulação e de outorgas de radiodifusão, controlado de modo pluralista. Por outro lado, durante muitos anos existiram somente duas cadeias públicas de radiodifusão, submetidas à exigência de programação equilibrada do ponto de vista político e ideológico. Os programas das televisões públicas, em 2011, respondiam conjuntamente por 42,9% da audiência nacional, conseguindo, assim, efetivamente criar um contrapeso aos grandes grupos privados de mídia.

Os casos da Espanha e do Brasil não se enquadram facilmente em nenhum dos dois extremos ilustrados pelos EUA e pela Alemanha, categorizados por Hallin e Mancini (2008) como exemplos típicos do sistema liberal e do sistema democrático corporativo de meios de comunicação. Na verdade, o elemento que talvez de forma mais clara afaste o Brasil e a Espanha desses dois sistemas diz respeito à proximidade dos meios de comunicação de massa com o sistema político¹⁵⁴. Tal

¹⁵⁴ De fato, o modelo espanhol de mídia é classificado por Hallin e Mancini como modelo pluralista polarizado ou mediterrâneo, típico de países com democratização tardia, forte influência governamental na economia e alinhamento das empresas de serviço público com os governos nacionais e com os sistemas parlamentares. Embora tais características possam ser identificadas também em países da América Latina (que não foram alvo da pesquisa de Hallin e Mancini), deve-se registrar opiniões, como a de Albuquerque (2012:Capítulo 5), no sentido de que há diferenças importantes entre o modelo pluralista polarizado e aquele verificado no Brasil, não consideradas pelas categorizações propostas, como (i) a natureza privada da radiodifusão brasileira, (ii) a menor influência dos partidos políticos, em comparação com países mediterrâneos; (iii) o fato de que as principais

proximidade se constata pela influência dos partidos governantes sobre a radiodifusão pública, como ocorre na Espanha; pela disseminada propriedade de meios de comunicação de massa por políticos, como ocorre no Brasil; ou, ainda, pela manutenção de importantes poderes decisórios, reguladores e sancionadores em órgãos da administração direta, mais suscetíveis, em tese, a pressões políticas¹⁵⁵.

Os modelos de mídia brasileiro e espanhol apresentam, de fato, semelhanças importantes. Em ambos os casos, há história de censura e de autoritarismo, assim como transição recente para a democracia, o que veio, paradoxalmente, a fortalecer uma visão mais “absolutista” da liberdade de expressão. A precariedade institucional na regulação do setor, o discurso libertário com relação à liberdade de expressão e a influência política sobre o sistema de comunicação, em ambos os países, vêm associados a um notável descasamento entre o comando constitucional e a prática efetiva dos governos e dos meios de comunicação. Com efeito, embora ambos os países possuam Constituições repletas de direitos e garantias referentes à comunicação, a previsão normativa não foi o suficiente para assegurar a efetiva implantação de políticas públicas para estímulo ao pluralismo de conteúdo. Por outro lado, a Espanha tem forte tradição de radiodifusão pública, ao contrário do Brasil, em que a radiodifusão sempre teve caráter eminentemente privado; é bem verdade, contudo, que o sistema público de radiodifusão espanhol, embora ainda seja líder de audiência, não foi capaz de atingir o mesmo nível de credibilidade e imparcialidade observado em outros países europeus. Outro aspecto de diferença diz respeito ao papel da sociedade civil, em que a relativa apatia espanhola¹⁵⁶ contrasta com o nível de atividade e engajamento que se verifica no Brasil. Deve-se reconhecer, entretanto, que em ambos os países a sociedade civil logrou pouco êxito em gerar influência efetiva sobre as esferas formais de decisão.

organizações midiáticas têm adotado postura oportunista (“catch-all”) face à audiência; e (iii) a circunstância de que os jornalistas brasileiros teriam definido sua identidade com referência ao modelo estadunidense.

¹⁵⁵ Vale ressaltar que em função da estrutura descentralizada de “Autonomías” existente na Espanha, a radiodifusão nacional é regulada pelo governo central, enquanto a radiodifusão local e regional é regulada pelos governos das Autonomías. Em algumas Autonomías, como a Catalunha, verifica-se que ocorreram avanços maiores em direção à constituição de órgãos reguladores independentes dos meios de comunicação de massa.

¹⁵⁶ Vale novamente fazer a ressalva de que o grau de engajamento social apresenta importantes variações regionais.

Hallin e Papathanassopoulos (2002:13ss) buscam interpretar as características comuns entre países mediterrâneos e latino americanos com base no conceito de clientelismo, por eles equiparado ao “coronelismo” brasileiro e definido como um padrão de organização no qual o acesso a recursos sociais é controlado por “patrões” e distribuído para clientes em troca de deferência e vários tipos de apoio. Segundo os autores, os padrões de organização política se manifestam com força nas instituições responsáveis pela regulação da mídia: em países liberais, essas instituições tendem a ser agências independentes com funcionários profissionais, não sujeitas a controle direto governamental; em países democráticos corporativistas, tendem a combinar a racionalidade administrativa com representação corporativa; já em países do sul da Europa e da América Latina, essas instituições tendem a ser mais politizadas e sujeitas a pressões particulares, assim como mais fracas na aplicação da regulação¹⁵⁷. Já no ano de 2002, contudo, os autores reconheciam a tendência de enfraquecimento do clientelismo nos países examinados, não apenas em função de pressões sociais mas também em razão de tendências dos grupos de mídia de internacionalização e de conferir maior enfoque comercial às suas atividades.

A análise dos quatro países escolhidos indica que a fragilidade do Estado em sua vertente regulatória está associada à menor efetividade dos direitos legalmente previstos. Essa avaliação se confirma pela afirmativa (no caso da Alemanha, por exemplo, que possui mecanismos claros e instituições de regulação fortes para fazer valer os princípios constitucionais e normas legais existentes) e pela negativa (no caso do Brasil e da Espanha, em que o rico texto constitucional é pouco aplicado na prática). O caso dos EUA é particular: o poder institucional da FCC viabilizou a experimentação de diversos mecanismos de pluralismo interno e externo ao longo da história do setor de radiodifusão estadunidense. Mais recentemente, contudo, sob forte influência do pensamento neoliberal, aquele órgão passou a progressivamente flexibilizar ou eliminar esses mecanismos, de modo que, nos dias atuais, poucas regras de pluralismo ainda permanecem.

¹⁵⁷ Para os autores, o clientelismo vem muitas vezes associado a uma cultura em que é comum a evasão da lei, o que significa que há, também, oportunidades para pressões particularistas: os governos podem exercer pressão ao aplicar a lei de forma seletiva, enquanto a mídia pode fazê-lo ao ameaçar seletivamente expor maus-feitos.

A conclusão que parece emergir é de que a existência e efetiva aplicação de regras de pluralismo interno está associada, entre outros elementos, a um conjunto de características do Estado em sua vertente reguladora – noções clássicas da Administração Pública como a independência e profissionalização dos órgãos responsáveis pela regulação da comunicação de massa; a existência de regras e procedimentos claros para regular a relação entre Estado e administrados; a capacidade de fazer valer as regras estabelecidas; a transparência e motivação das decisões tomadas; e a observância de regras de “accountability” – características essas que, por falta de melhor expressão, podem ser chamadas de “maturidade institucional”. Por outro lado, como evidenciado pelo caso dos EUA, essas características não são condição suficiente para que existam e sejam aplicados mecanismos efetivos de pluralismo interno.

Já no que se refere à organização geopolítica do país, verifica-se que embora a estrutura federativa possa, em alguns casos, provocar desenvolvimento desigual de mecanismos de pluralismo ao longo do território nacional, não parece ser fator determinante para a sua existência ou grau de desenvolvimento.

Na hipótese inicialmente aventada nesta tese, sugeriu-se também que entre os elementos relevantes para a existência ou não de políticas de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, deveriam ser considerados o grau de organização e mobilização da sociedade civil, a existência de garantias fundamentais relativas à liberdade de expressão, o grau de proximidade entre o sistema político e o sistema de mídia e a existência de tradição de serviços públicos de radiodifusão.

A análise empírica realizada sugere que embora todos os elementos cogitados de algum modo exerçam influência sobre o grau de êxito na implantação de políticas de incentivo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, nenhum deles é capaz de, por si só, oferecer uma explicação completa. De fato, esse exercício de “quebra-cabeças” no cruzamento de fenômenos sociais, históricos e políticos com as características dos meios de comunicação requer grande cautela pois, conforme abordado no capítulo metodológico, a lógica e as especificidades de cada modelo decorrem não da simples existência de determinada característica institucional, mas da combinação entre as múltiplas características identificadas.

Assim, por exemplo, embora a existência de tradição de serviços públicos de radiodifusão seja relevante na Alemanha, não se revelou determinante na Espanha, a não ser de forma limitada, dada a instrumentalização política da RTVE. Enquanto o grau de desenvolvimento da sociedade civil parece ser relevante no modelo alemão, não produziu os mesmos resultados no Brasil e nos EUA. Apesar de a existência de órgãos reguladores fortes ter permitido, tanto na Alemanha quanto nos EUA, a experimentação de diferentes mecanismos de incentivo ao pluralismo, tais mecanismos acabaram sendo abandonados nos EUA, com a mudança de maré regulatória vivenciada na década de 1980.

Essa avaliação quanto à relevância dos “arranjos combinatórios” entre as múltiplas características identificadas é coerente com a linha metodológica adotada no trabalho, que compreende a estrutura social como resultado de processos históricos constitutivos, em que, ao invés de relações de causalidade linear reduzíveis a uma simplicidade ou essencialidade nuclear, entram em jogo fenômenos de determinação múltipla e de constituição mútua.

Tendo em mente esse pano de fundo, agregando-se à hipótese inicial outros elementos que transpareceram na pesquisa empírica, pode-se identificar como **elementos associados à existência e efetivo funcionamento de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno nos meios de comunicação de massa** diferentes fatores sociais, históricos e políticos, como:

- Sociedade civil ativa, capaz de influenciar os processos formais de tomada de decisão;
- Quadro legal e regulatório com estímulo à presença de diferentes grupos sociais na programação televisiva;
- Existência de sistema de radiodifusão pública capaz de fazer contrapeso ao sistema privado;
- Maturidade institucional do Estado em sua vertente regulatória da comunicação de massa;
- Independência do sistema de comunicação face ao sistema político;
- Concepção substantiva de direitos fundamentais associados à comunicação e à participação política.

Acredita-se que, em nível mais fundamental, e talvez mais decisivo, pesam a tradição política de cada país e a sua forma de compreender os direitos fundamentais associados à comunicação e à participação política. Na verdade, observou-se que todos os países analisados possuem garantias formais quanto à liberdade de expressão, apresentando, porém, variações importantes quanto à forma pela qual tais garantias são interpretadas e aplicadas. Na linha sugerida por Dryzek (2000: Capítulo 1), o quadro legal ou constitucional de um país pode ser entendido como o “hardware” institucional, enquanto os discursos assumem o papel de “software” institucional. Essa metáfora permite compreender porque embora os quatro países analisados possuam regras constitucionais não muito dissemelhantes entre si, os resultados experimentados em cada país são completamente distintos.

Uma última hipótese levantada na parte inicial deste estudo diz respeito especificamente ao caso brasileiro: sugeriu-se que a limitação na quantidade e qualidade das garantias institucionais de acesso aos meios de comunicação de massa no Brasil decorre de elementos estruturais associados à formação do sistema de meios de comunicação de massa; e que, sob a ótica teórica adotada, tal limitação poderia ser entendida como uma barreira à concretização de um Estado democrático de direito.

Com efeito, a análise do contexto histórico, político e institucional do setor brasileiro de radiodifusão ajuda a compreender alguns dos motivos pelos quais as garantias institucionais de acesso aos meios de comunicação são, ainda, limitadas. O desenvolvimento histórico da radiodifusão no Brasil conduziu à constituição de um pujante sistema de radiodifusão privado, tendência essa impulsionada pelas políticas do regime militar, pautadas por considerações quanto à educação, unidade cultural e segurança nacional. Nesse sentido, como visto, ganhou importância o fenômeno de formação de redes nacionais de televisão, que se, de um lado, permite economias e maior eficiência, de outro inevitavelmente conduz à concentração da audiência em torno de uma programação uniforme e à existência de níveis mais baixos de conteúdo local. Em paralelo, as dificuldades de promover alterações ao marco legal e regulatório vigente em diferentes momentos da história – mesmo no que se refere a regras aceitas com tranquilidade em sistemas liberais, como é o caso da proteção da infância e juventude na programação – podem ser atribuídas, pelo menos em parte, à proximidade dos meios de comunicação com o sistema político e a pressão

por eles exercida para a manutenção do *status quo*. A mobilização da sociedade civil não tem sido efetiva em fazer frente a essa tendência, como evidenciado durante a Assembleia Nacional Constituinte.

A análise comparativa revela que os mecanismos de acesso aos meios de comunicação de massa existentes no Brasil são poucos e restritos. Com exceção dos horários de programação para partidos políticos e candidatos, que valem para todas as emissoras públicas e privadas, os mecanismos existentes são exigíveis somente na televisão pública. Esta, por sua vez, atinge índices ainda baixos de audiência, especialmente quando comparados aos altíssimos índices – ainda que em queda – atingidos pelas redes nacionais de televisão. O nível de audiência da televisão pública brasileira é também baixo em comparação com os níveis atingidos pelas televisões públicas europeias. Assim, se, naquele continente, pode fazer sentido estabelecer mecanismos de acesso aos meios de comunicação somente para os meios públicos, é questionável se a mesma lógica pode ser aplicada ao caso brasileiro, onde, como visto, há amplo predomínio no sistema privado. Nesse cenário, é forçoso concluir que a efetividade dos mecanismos brasileiros é bastante limitada.

A noção de Estado democrático de direito é muito ampla, envolvendo uma complexa gama de instituições, procedimentos e garantias. Contudo, como se argumentou na parte teórica deste trabalho, partindo da visão deliberativa da democracia de Habermas, os meios de comunicação de massa assumem papel central na concretização do Estado democrático de direito, na medida em que simultaneamente se prestam à realização (ou violação) de direitos fundamentais e viabilizam (ou inviabilizam) o livre intercâmbio de ideias que são requisitos para a formação de opiniões públicas. Nesse sentido, é possível sustentar que o caráter limitado das garantias institucionais de acesso aos meios de comunicação no Brasil, por restringir a exposição do público a pontos de vista conflitantes e por limitar a própria oportunidade de ter suas visões e argumentos publicamente expostos, é um fator que pode limitar a plena realização de um Estado democrático de direito, fundado no respeito pelos direitos fundamentais e no reconhecimento das conflitantes pretensões de validade dos diferentes atores sociais como elemento constitutivo da democracia.

O reconhecimento do papel da mídia para a formação e o funcionamento da esfera pública, por si só, fornece razões para justificar a necessidade de discussão sobre modelos institucionais e desenhos regulatórios. Nesse exercício, contudo, é importante reconhecer que as regras de organização política e social são sempre historicamente determinadas, não sendo possível nem desejável transplantá-las artificialmente para realidades distintas.

10. CONCLUSÕES

Ao dar início a este trabalho, as pretensões eram simples: tomando como fundamento o pensamento de Habermas, pretendia-se analisar as experiências de quatro diferentes países na implementação de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno, com vistas a avaliar em que medida eles favoreciam o incremento da participação de diferentes atores e grupos sociais na programação da radiodifusão televisiva. Com base em análise comparativa, pretendia-se identificar modelos de evolução conjunta de fenômenos sociais, históricos e políticos aptos a impulsionar a instituição de mecanismos formais conducentes a maior grau de pluralismo interno nos meios de comunicação de massa, o que permitiria sugerir relações entre as características dos diferentes modelos de comunicação de massa e a constituição de esferas públicas mais firmemente apoiadas em práticas democráticas e em direitos fundamentais.

Após definição e justificação do objeto e do problema de pesquisa, o segundo capítulo da tese se dedicou a definir a abordagem teórico-metodológica a ser utilizada, assim como os métodos e técnicas de pesquisa. Foi explicitada a opção pela análise comparativa, indicando-se que esta viabilizaria a identificação de padrões de evolução conjunta de fenômenos, permitindo a formulação de certas hipóteses acerca de modelos de sistemas de mídia. Foram debatidas também limitações da abordagem metodológica escolhida.

Passou-se, em seguida, a apresentar o referencial teórico adotado, iniciando-se pela contextualização do debate contemporâneo acerca das relações entre direito, democracia e comunicação de massa. Para fins de exposição das diferentes linhas de pensamento que lidam com o tema, optou-se por segregá-las em três grandes grupos: (i) as linhas de pensamento que colocam ênfase na ideia de direitos individuais; (ii) aquelas que enfocam prioritariamente os processos políticos de participação dos cidadãos; e (iii) as teorias que detêm seu olhar sobre os aspectos econômicos e as relações de poder que podem distorcer os processos políticos. A partir dessa contextualização, elegeu-se como central a perspectiva teórica de Habermas, que dedicou parte importante de sua obra a discutir as condições para a realização da democracia em sociedades grandes, complexas e profundamente influenciadas pelos meios de comunicação de massa.

Na concepção de Habermas, o Estado democrático de direito está fundado, de um lado, sobre a defesa de formas deliberativas descentralizadas, e, de outro, sobre a coexistência de diferentes formas de vida e concepções de mundo, protegidas por direitos fundamentais. Nesse contexto, a teoria do discurso tem o papel de institucionalizar os pressupostos comunicativos do processo democrático, ao apontar caminhos para a formação racional da opinião e da vontade sobre temas relevantes para a sociedade como um todo.

Elemento central da teoria habermasiana é a noção de esfera pública, categoria analítica usada para descrever as condições de comunicação sob as quais poderia haver a formação discursiva e racional da opinião e vontade por parte dos cidadãos. A esfera pública se constitui na forma de um espaço de realização de debates e de consolidação das opiniões públicas, exercendo influência sobre o sistema político formalmente instituído, onde ocorrem os procedimentos legais de tomada de decisão. O conceito de esfera pública, na ótica habermasiana, deve necessariamente ser associado à ideia de racionalidade comunicativa que, com seu caráter emancipatório, permite a superação de visões particulares e o reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade racionalmente aceitáveis.

Ao discutir os fluxos de comunicação na esfera pública, Habermas sinaliza que embora estes geralmente assumam dinâmica centrífuga (do centro para a periferia), existe a possibilidade de que forças que se encontram fora do sistema político venham a assumir papel ativo na mobilização da esfera pública, gerando pressão da opinião pública e invertendo, assim, a direção convencional do fluxo de comunicação na esfera pública e no sistema político. Para isso, contudo, os temas captados pela sociedade civil necessitam passar pela grande mídia, de modo a atingir o público mais amplo e serem incluídos na agenda pública.

Seguindo essa linha de raciocínio, argumentou-se pela importância do reconhecimento de direitos fundamentais ligados mais diretamente à interação comunicativa, por seu papel essencial e constitutivo do discurso e, conseqüentemente, da própria noção de esfera pública e de legitimidade democrática. Reconhecendo-se as deformações a que estão sujeitas as estruturas comunicacionais das esferas públicas em função da centralização dos meios de comunicação, torna-se clara a necessidade de estabelecimento de direitos e salvaguardas para assegurar a distribuição mais equilibrada dos recursos e

oportunidades de comunicação. Pode-se, assim, sustentar que a institucionalização de mecanismos de acesso aos meios de comunicação, por meio do reconhecimento de direitos, é requisito decorrente das próprias exigências normativas de um Estado democrático de direito.

Com base em tais referências teóricas, a pesquisa buscou trazer concretude à proposição habermasiana de que seria possível promover a inversão do fluxo de comunicação na esfera pública, de modo a viabilizar que os meios de comunicação de massa assumissem o papel de ampliar o discurso público para além dos temas de interesse dos atores que, em razão de seus “pontos de entrada”, possuem condições privilegiadas de acesso aos meios de comunicação de massa.

Muito embora seja verdade que a distribuição mais equitativa dos recursos de comunicação possa ser buscada por meio de diferentes estratégias legais e regulatórias, optou-se, neste trabalho, por abordar especificamente as estratégias voltadas para a promoção do pluralismo interno de conteúdo na programação televisiva.

A pesquisa empírica analisou a experiência de quatro países no estabelecimento de formas de acesso aos meios de comunicação de massa, tendo-se identificado como elementos associados à efetiva existência de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno diferentes fatores sociais, históricos e políticos, como: a existência de sociedade civil ativa, capaz de influenciar os processos formais de tomada de decisão; um quadro legal e regulatório com estímulo à presença de diferentes grupos sociais na programação; a existência de sistema de radiodifusão pública capaz de fazer contrapeso ao sistema privado; a maturidade institucional do Estado em sua vertente regulatória da comunicação de massa; a independência do sistema de comunicação face ao sistema político; e, mais fundamentalmente, a tradição política de cada país e a sua forma de compreender os direitos fundamentais associados à comunicação e à participação¹⁵⁸. Por esse motivo, além de ter claras as limitações dos mecanismos de pluralismo interno analisados, deve-

¹⁵⁸ Registre-se, mais uma vez, que ao se sugerir determinados elementos como relevantes para a existência de efetivos mecanismos de estímulo ao pluralismo interno, não se pretende indicar uma relação de causa e efeito, nem afirmar que os elementos identificados são condições necessárias ou suficientes para atingir o cenário indicado. É certo também que, dentre os elementos identificados, alguns podem possuir relação de dependência entre si.

se ter presente que sem a concorrência de variáveis históricas, sociais e políticas, sua “importação” para realidades distintas pode não surtir os resultados esperados.

A partir do trabalho empreendido, é possível indicar diversos caminhos para pesquisas futuras.

- No que se refere ao objeto de pesquisa, acredita-se que há interesse em ampliar o campo de observação para além da radiodifusão televisiva, avaliando-se mecanismos de incentivo ao pluralismo interno incidentes sobre outros meios de comunicação de massa, como a televisão por assinatura e a mídia impressa.
- Seria, igualmente, de interesse a inclusão ou aprofundamento de outras categorias e indicadores de análise, como, por exemplo, o grau de profissionalização dos meios de comunicação; a existência e funcionamento de mecanismos de autorregulação; a forma de organização institucional do Estado na regulação dos meios de comunicação de massa; o seu grau de intervenção nesse mercado; e a influência da organização política em regimes parlamentaristas ou presidencialistas.
- Outro ponto a considerar é que este trabalho buscou analisar experiências concretas de mecanismos de estímulo ao pluralismo interno com base na possibilidade teórica de que a viabilização do acesso de atores sociais aos meios de comunicação de massa teria o condão de melhorar a quantidade e a qualidade do discurso na esfera pública. O trabalho não se propôs a avaliar, por meio de estudos de recepção, os efeitos concretos sobre o público dos programas veiculados como fruto desses mecanismos, o que pode, também, ser uma linha de pesquisa interessante para trabalhos futuros.
- Acredita-se ser provável que os meios de comunicação de massa continuem tendo prevalência na formação da opinião pública no futuro próximo, o que justifica o interesse pelos mecanismos de estímulo ao pluralismo interno na sua programação. No entanto, pensando-se de modo mais amplo na hipótese de inversão do fluxo comunicacional na esfera pública, cumpre reconhecer a necessidade de estudos acerca do crescente

papel assumido pela Internet como espaço de formação de opinião e de disputa por poder.

A título conclusivo, convém ressaltar que embora este trabalho tenha focado precipuamente nos mecanismos institucionais de fomento ao pluralismo interno na programação televisiva, qualquer discussão consistente acerca de modelos que viabilizem um sistema democrático de meios de comunicação deve levar em consideração uma pluralidade de abordagens regulatórias, focalizando não apenas o pluralismo interno, mas também questões ligadas à competição e à própria estrutura do mercado.

Conforme constata Karpinnen (2007:16), o simples aumento quantitativo de meios ou de canais de televisão pode, na prática, não ser muito relevante do ponto de vista de uma esfera pública pluralista. Não é possível estabelecer fórmulas ideais quanto ao número de programas ou de meios de comunicação necessários para que haja pluralismo na mídia, pois a relação entre concentração de mercado e pluralismo não pode ser reduzida a uma simplicidade linear. Fatores como o tamanho do mercado, sua estrutura, os tipos de conteúdo disponíveis e as tendências de inovação podem assumir papel de maior relevância sobre o fluxo de informações do que a simples quantidade de veículos existente. Enquanto a intuição parece indicar que um maior número de competidores tenderia a gerar mais variedade de conteúdo, pode-se também conceber a hipótese contrária, na qual um mercado concentrado, por ser mais eficiente do ponto de vista de custos, teria mais recursos financeiros disponíveis para investir em produtos diversificados e de qualidade.

Tais considerações são úteis para tornar claro que se o pluralismo não pode ingenuamente ser reduzido à simples diversidade de opções, tampouco é possível acreditar que a adoção de mecanismos de pluralismo interno, por si só, sejam suficientes para garantir a visibilidade e representatividade das diferentes visões políticas e formas de expressão que integram uma sociedade complexa.

Em verdade, aceitando-se que o conceito de pluralismo é de natureza multidimensional, torna-se necessário superar a visão um tanto simplista de que ele seria suscetível de realização por meio de um único tipo de abordagem regulatória. Essa constatação é feita também pela Comissão Europeia (2007:5), que salienta que: *(i)* o pluralismo midiático engloba uma série de aspectos, como diversidade de propriedade e variedade nas fontes de informação e na gama de conteúdos

disponíveis nos diferentes Estados Membros; *(ii)* embora o pluralismo de propriedade seja importante, trata-se de condição necessária mas não suficiente para assegurar o pluralismo midiático; e *(iii)* regras de propriedade necessitam ser complementadas por outras provisões aptas a garantir aos cidadãos o acesso a uma variedade de fontes de informação, opiniões e vozes, de modo a evitar a excessiva influência de um único poder dominante na formação da opinião.

Nesse sentido, a conclusão que parece emergir é de que mecanismos de pluralismo interno e externo devem ser combinados e calibrados entre si para que seja possível atingir o pluralismo midiático (em sentido amplo) em cada mercado, conforme suas características específicas. Mecanismos voltados a estimular o pluralismo interno podem, por exemplo, ser mais importantes em um cenário de poucos competidores, enquanto mecanismos relacionados ao estímulo ao pluralismo externo podem ganhar maior relevância em sistemas midiáticos caracterizados por grande homogeneidade de conteúdo. Modelos mais ou menos complexos podem ser desenhados conforme as prioridades políticas e as circunstâncias concretas de cada sistema midiático, tendo em vista a criação de espaços para a comunicação e mediação de pontos de vista diversificados.

Acredita-se que os processos de representação política e social são centrais para a justificação das políticas midiáticas e para a discussão do pluralismo na mídia. Assim, a arquitetura institucional do setor de mídia deve ser desenhada para criar espaços para a formulação, comunicação e mediação de expressões culturais e pontos de vista opostos, oriundos não apenas dos atores políticos institucionais, mas também das organizações da sociedade civil que se encontram fora do sistema político, de modo a efetivamente viabilizar que as questões e os temas situados na periferia da esfera pública sejam incluídos na agenda pública de discussão.

REFERÊNCIAS

- AIMC – Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. *Resumen General de Resultados – Estudio General de Medios – abril de 2011 a marzo de 2012*. Madrid, 2012. Disponível em: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html>, consultado em maio/2012.
- _____. *Resumen General de Resultados – Estudio General de Medios – febrero a noviembre de 2000*. Madrid, 2000. Disponível em: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html>, consultado em maio/2012.
- ALBUQUERQUE, A. “On models and margins. Comparative media models viewed from a Brazilian perspective”. In: Hallin, D; Mancini, P. (orgs.). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- ALENCASTRO E SILVA, J. A. *Telecomunicações: histórias para a História*. São José dos Pinhais: Editel, 1990.
- ALEXANDRINO, J. A. M. *Estatuto constitucional da actividade de televisão*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- ALVES, R. *Filosofia da Ciência. Introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- AMORIM, J. S. D. “Comunicação e transição no Brasil – propostas de mudanças de políticas de comunicação”, in *Outros textos sobre políticas de comunicação. Textos de Cultura e Comunicação*, n.º 11. Salvador: NICOM/UFBA, 1986.
- ANDERSEN, U.; WOYKE, W.. (orgs.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich, 2003. Disponível em: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/> , consultado em junho/2012.
- ANTONIO, R. J.. The Origin, Development , and Contemporary Status of Critical Theory. *The Sociological Quarterly*, 24(3), 1983, p. 325-351.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARANHA, M. I. .”Agência reguladora e espaço público: sua funcionalidade como espaço de exercício da virtude política”. In: Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira. (Org.). *Direito das Telecomunicações: estrutura institucional regulatória e infraestrutura das telecomunicações no Brasil*. Brasília: Faculdade de Direito da UnB, 2005, v. 1, p. 13-28.
- AVRITZER, L. *Civil society in Brazil: from state autonomy to political interdependency*. Trabalho apresentado na Conferência internacional “Citizenship, Democratic Participation and Civil Society in Global Perspective”,

Roskilde, 2009. Disponível em: <http://orecomm.net/wp-content/uploads/2009/05/avritzer-roskilde.pdf>, consultado em junho/2012.

BAGDIKIAN, B. H.. *The new media monopoly*. Boston, Beacon Press, 2004.

BAKER, C. E. *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge University Press, 2006.

BARBOSA MOREIRA, J. C. Ação civil pública e programação da TV In: Barbosa Moreira, J.C. *Temas de direito processual: sexta série* São Paulo: Saraiva p. 239-254, 1997.

BARROSO, L. R. Constituição, comunicação social e as novas plataformas tecnológicas. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n.º 12, nov/dez/jan 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-12-NOVEMBRO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>, consultado em novembro/2011.

_____. “Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo)”. In: *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2003

BELL, D. A. A Communitarian Critique of Liberalism. *Analyse & Kritik* 27, 2005, p. 215-238.

BENDIX, R. Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies. *American Sociological Review*, Vol. 28, No. 4 (Aug., 1963), p. 532-539.

BERLIN, I. “Two Concepts of Liberty.” (1958), in Berlin, I., *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BIGLIAZZI, R. *A constituição domada: democracia e o Conselho de Comunicação Social*. Brasília: UnB, 2007. Dissertação de mestrado em Direito (mimeo).

BIRDSALL, W. F.; MCIVER, W. J.; RASMUSSEN, M.. *Translating a right to communicate into policy* (sem data). Disponível em <http://www.righttocommunicate.org/viewReference.atm?id=26>, consultado em novembro/2009.

BLUMLER, J. G. *Television and the public interest* London: Sage Publications, 1992.

BLUMLER, J. G.; GUREVITCH, M. *The crisis of public communication*. London: Routledge, 1995.

BOBBIO, N. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

- BOLAÑO, C. R. S. *Mercado Brasileiro de Televisão*. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004.
- _____. *Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil. Convergência, regionalização e reforma* (2003). Disponível em www.eptic.com.br, consultado em 09.08.07.
- BRITTOS, V. C. (org.). *Economia política da comunicação. Estratégias e desafios no capitalismo global*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008.
- BRITTOS, V. C.; COLLAR, M. S. “Direito à comunicação e democratização no Brasil”, in SARAVIA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P.. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- BUCHANAN, A. E. Assessing the Communitarian Critique of Liberalism. *Ethics*, v. 99, n. 4, p. 852-88, 1989.
- CABO, A I. *Os novos movimentos sociais e os media*. Lisboa: Livros Horizonte, 2008.
- CALHOUN, C. (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Massachusetts, London: The MIT press, 1997.
- CARTA DE BRASÍLIA. Documento final do Encontro Nacional de Direitos Humanos, 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- CARVALHO, A. A.; CARDOSO, A. M.; FIGUEIREDO, J. P.. *Direito da comunicação social. O regime jurídico da comunicação social em Portugal*. Casa das Letras, 2005.
- CASTRO, J. C. B. M. *Políticas nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público: estudos para uma aproximação crítica*. 2002. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Comunicação Social) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portugal de Educação*, vol. 16, n. 2, 2003, p=p. 221-236. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37416210.pdf> , consultado em novembro/2009.
- CHRISTENSEN, R., “Introdução”, in MÜLLER, F., *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- CHULIÁ, B. P. *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones. Un desafío para Europa*. Granada: Comares, 2002.
- COHEN, J.; ARATO, A.. *Civil society and political theory*. Cambridge/ Massachusetts/ London: MIT Press, 1992.

- COMISSÃO EUROPEIA. *Commission staff working document. Media pluralism in the Member States of the European Union*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf, consultado em maio/2011.
- CONSTANT, B. *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (1819). Disponível em: http://www.puc.cl/historia/vinculos/2006/vatter_revoluciones.pdf. Consultado em julho/2008
- CORPORATION FOR PUBLIC BROADCASTING – CPB. *Report to Congress. Fiscal year 2010. Activities and expenditures of the Independent Television Service (ITVS)* (2011). Disponível em: <http://www.cpb.org/aboutcpb/reports/itvs/10itvs.pdf>, consultado em abril/2012.
- CORTES, S. V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 12, n. 24, agosto de 2010 . Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222010000200004&lng=en&nrm=iso, consultado em agosto de 2012
- CRIS - Communication Rights in the Information Society. *Assessing Communication Rights – a Handbook*. CRIS: 2005, disponível em www.crisinfo.org, consultado em setembro/2007.
- CURRAN, J. *Media and Power*. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2002.
- _____. “Rethinking the media as a public sphere”, in DAHLGREN/SPARKS (orgs.), *Communication and Citizenship: journalism and the public sphere in the new media age*. London and New York: Routledge, 1991.
- CURREN, J.; GUREVITCH, M (orgs.). *Mass media and society*. London: Hodder Education, 2005.
- DAHL, R. *A Preface to democratic theory (expanded edition)*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2006.
- _____. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- _____. Pluralism Revisited. *Comparative Politics*, v. 10, n. 2, 1978, p. 191-203.
- DAKROURY, A.. *Communication and human rights*. Dubuque: Kendall/Hunt Publishing, 2009.
- DAKROURY, A; EID, M; KAMALIPOUR, Y. R. (orgs.). *The right to communicate: historical hopes, global debates and future premises*. Dubuque: Kendall/Hunt publishing company, 2009.

DÍAZ ARIAS, Rafael. *La libertad de programación en radiofusión : (un desarrollo del Art. 20 de la Constitución española)*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000. Disponível em: <http://eprints.ucm.es/2227/>, consultado em abril/2012.

DRYZEK, J. S. *Deliberative democracy and beyond*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, J.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. *The Oxford Handbook of Political Theory*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2006.

DWORKIN, R. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. "Unenumerated rights. Whether and how Roe should be overruled". In: *University of Chicago Law Review* 59, 1992.

EBSEN, C. *Fensterprogramme im Privatrundfunk als Mittel zur Sicherung von Meinungsvielfalt*. Frankfurt: Peter Lang, 2002

EDWARDS, M. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2009.

EINSTEIN, M. *Media diversity: economics, ownership and the FCC*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

ELLIS, R. *American Political Cultures*. New York: Oxford University Press, 1993.

FCC – Federal Communications Commission. *Report and Order, In re Review of the Prime Time Access Rule, Section 73.658 (k) of the Commission's Rules*, FCC 95-314 (1995).

_____. *Report and Order, In re Review of the Syndication and Financial Interest Rules, Sections 73.659-73.663 of the Commission's Rules*, 10 FCC Rcd 12165 (1995).

_____. *Notice of Inquiry*, 67 FCC2d 730 (1978).

_____. *Memorandum Opinion and Order on Reconsideration of the Fairness Report*, 58 FCC2d 691, 36 RR2d 1021 (1976).

_____. *Fairness Report*, 48 FCC2d 1, 30 RR2d 1261 (1974).

_____. *First Report*, 36 FCC2d 40, 24 R.R.2d 1917 (1972).

_____. *Order*, 33 FCC 2d 1917 (1972).

_____. *In re The Handling of Public Issues Under the Fairness Doctrine and the Public Interest Standards of the Communications Act, Notice of Inquiry*, 30 F.C.C.2d 26 (1971).

- _____. *Applicability of the Fairness Doctrine in the Handling of Controversial Issues of Public Importance*, 40 F.C.C. 598, 2 R.R.2d 1901 (1964).
- _____. *Report and Statement of Policy Re: Commission en banc Programming Inquiry*, 44 F.C.C. 2303, 20 R.R. 1901 (1960).
- _____. *Editorializing by Broadcast Licensees, Report of the Commission*, 13 F.C.C. 1246, 25 R.R. 1901 (1949).
- FEINTUCK, M; VARNEY, M. *Media Regulation, Public Interest and the Law*.
Einburgh: Edinburgh University Press, 2006.
- FERREIRA, A. *Direito à informação, direito à comunicação. Direitos fundamentais na Constituição brasileira*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.
- FEYERABEND, P. *Against method*. London; New York: Verso, 2002.
- FISCHER, D. *O direito de comunicar. Expressão, informação e liberdade*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FOWLER, M. S.; BRENNER, D. L.. A Marketplace Approach to Broadcast Regulation. *Texas Law Review*, v. 60, 1981-1982, p. 207-257.
- FRASER, N. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy", in CALHOUN, Craig (ed.), *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA and London: MIT Press, 1997.
- FREUND, J. A neutralidade axiológica. In: *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- FUCHS G.; KOCH, A. M.. Corporatism and 'political context' in the Federal Republic of Germany. *Environment and Planning C: Government and Policy* 9(1), 1991, p. 1-14.
- FULLBROOK, Mary. *A concise history of Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- GELLER, H. Mass communications policy: where we are and where we should be going. In: LICHTENBERG, J. *Democracy and the mass media*. Cambridge University Press, 1990, p. 290-330.
- GIRARD, C. *Face-to-face Deliberation vs. Mediated Deliberation Which Paradigm for Democracy? (Provisional Draft)*. Sopha – Geneva, Setembro de 2009.
Disponível em: http://philosophie.ch/sopha2009//wp-content/uploads/103_1.pdf,
consultado em julho/2012.
- GOLDING, P.; MURDOCK, G. Information poverty and political inequality: citizenship in the age of privatized communications, *Journal of Communication*, 39 (3), 1989.

- GOLDING, P.; MURDOCK, G. *The political economy of the media* (2 vol). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Company, 1997.
- GOMES, D. A. V. *A noção de serviços públicos de (tele)comunicações a partir da ótica dos administrados-administradores. A Lei 9.612/1998 e a contribuição da cidadania nas políticas públicas destinadas às rádios comunitárias*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- GOMES, W. “Opinião Pública Hoje: uma investigação preliminar”, in A. FAUSTO NETO *et al.* (orgs.), *Práticas Midiáticas e Espaço Público*. EDIPUCRS/COMPÓS: Porto Alegre, 2001, p. 61-82.
- GONZÁLEZ, M. El derecho de acceso de la confesión evangélica en los medios públicos de comunicación españoles. *Frónesis*. Vol. 12, n.º 1, 2005, p. 113-124. Disponível em: <http://www.scielo.org.ve/pdf/frone/v12n1/art6.pdf>, consultado em maio/2012.
- GOODE, W. J.; HATT, P. K. *Métodos em pesquisa social*. SP: Companhia Editora Nacional, 1972.
- GÖRGEN, J. *Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil*. 2009. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Comunicação) – Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: http://donosdamidia.com.br/media/documentos/DissertaSCM_RevFinal.pdf, consultado em maio/2012.
- GRABER, D., “Press freedom and the general welfare”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 2, Reflections on Promoting "The General Welfare", 1986.
- GRIMM, D. *Constituição e política*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006
- GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Mídia Dados 2012*. Disponível em: <http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=4>, consultado em junho/2012.
- GUNTHER, R.; MONTERO, J. R.; e WERT, J. I. “The Media and Politics in Spain: from Dictatorship to Democracy”. In: Gunther, R.; e Mughan, A. (orgs.). *Democracy and the media. A comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- GUTMANN, A. Communitarian critics of liberalism. *Philosophy & Public Affairs*, v. 14, n. 3, 1985, p. 308-322.
- GUTMANN, A; THOMPSON, D. *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, v. 16, n. 4, Nov. 2006, p. 411-426.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 (a).

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 (b).

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 (c).

_____. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 (d).

_____. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

_____. "Further reflections on the Public Sphere", in CALHOUN, Craig (ed.), *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA and London: MIT Press, 1997.

_____. Reconciliation through the public use of reason: Remarks on John Rawl's Political Liberalism. *The Journal of Philosophy*, v. 92, n. 3 (Mar., 1995), p. 109-131, 1995(a).

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995(b). Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200003&lng=en&nrm=iso , consultado em junho/2012.

_____. *The Theory of Communicative Action. Vol. 2. Lifeworld and System: a Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press, 1987.

_____. *The Theory of Communicative Action. Vol. 1. Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press, 1984.

_____. The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, v. 3, n. Autumn 1974, p. 49-55, 1974.

HALLIN, D.; PAPATHANASSOPOULOS, S., "Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America in Comparative Perspective", in *Media, Culture and Society*. Londres, v. 24, n.º 2, 2002.

HALLIN, D.; MANCINI, P. *Sistemas mediáticos comparados*. Barcelona: Hacer, 2008.

- HAMELINK, C. J. "Human rights for the Information Society", in Ó'Siochrú, S; GIRARD, B.. *Communicating in an Information Society*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2003, 121-163.
- HANRETTY, C. *Public broadcasting and political interference*. New York: Routledge, 2011.
- HARTZ, L. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*. San Diego/New York/London: Second Harvest, 1991.
- HELD, D. *Models of democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press, 2006.
- _____. *Introduction to critical theory. Horkheimer to Habermas*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1980.
- HERMAN, E.; CHOMSKY, N. *Manufacturing consent. The political economy of the mass media*. London: The Bodley Head, 2008.
- HERZ, D. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Dom Quixote, 2009.
- _____. "A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão". Artigo apresentado no GT Políticas Públicas de Comunicação no XX Congresso da Sociedade de Estudos Interdisciplinares da Comunicação - INTERCOM 1997.
- _____. Democratização da Comunicação: a luta após a derrota na Constituinte (1988). Disponível em: [http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/DANIEL/Democratizacao+da+Comunicacao+-+a+luta+apos+a+derrota+da+constituente\(texto\).pdf](http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/DANIEL/Democratizacao+da+Comunicacao+-+a+luta+apos+a+derrota+da+constituente(texto).pdf) , consultado em maio/2012.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direitos Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- HITCHENS, L. *Broadcasting Pluralism and Diversity: A Comparative Study of Policy and Regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2006.
- HOFFMANN-REIM, W. *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York: The Guilford Press, 1996.
- HOLTHUSEN, A.. *Fenster zur Vielfalt. Unabhängige Dritte im Privatfernsehen – Alibi der Rundfunkpolitik?* Marburg, 2008.
- HONNETH, A. A social pathology of reason: on the intellectual legacy of Critical Theory. In: RUSH, F. (org.). *The Cambridge Companion to Critical Theory*. Cambridge: The Cambridge University Press, 2005.

HORKHEIMER, M. Traditional and Critical Theory. In: HORKHEIMER, M. *Critical Theory: Selected Essays*. Nova Iorque: The Continuum Publishing Company, 2002, p. 188-243.

HUMPHREYS, P. J. *The Goal of Pluralism and the Ownership Rules for Private Broadcasting in Germany: Re-Regulation or De-Regulation?* *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal*, n.º 16, 1998, 527-555. Disponível em: <http://www.cardozoelj.net/issues/98/Humphreys.pdf>, consultado em junho/2010.

_____. *Mass Media and Media Policy in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press, 1996.

HUNOLD, C. Corporatism, Pluralism and Democracy: toward a deliberative theory of bureaucratic accountability. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. Vol. 14, No. 2, April 2001, p.151-167. Disponível em: www.blackwellpublishing.com/content/BPL/Images/Journal_Samples/GOVE0952-1895~14~2~156%5C156.pdf, consultado em agosto/2012.

JAMBEIRO, O. [et. al.]. *Tempos de Vargas. O rádio e o controle da informação*. Salvador: EDUFBA, 2004.

_____. *A TV no Brasil do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2002.

KAPLÚN, Gabriel. Políticas de comunicação: cambios y resistencias. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*. Vol. IX, n. 1 - jan/apr 2007, p. 5-11, 2007.

KARPINEN, K. “Making a difference to media pluralism: a critique of the pluralistic consensus in European media policy”. In: CAMMAERTS, B.; CARPENTIER, N. (orgs.). *Reclaiming the media: communication rights and democratic media roles*. Bristol: Intellect Books, 2007, p. 9-30.

KEK – Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich. *Vierzehnter Jahresbericht. Berichtszeitraum 1 Juli 2010 bis 30 Juni 2011* (2011). Disponível em: http://www.kek-online.de/Inhalte/jahresbericht_10-11.pdf, consultado em junho/2012.

_____. *Vierter Medienkonzentrationsbericht. Auf dem Weg zu einer medienübergreifenden Vielfaltssicherung* (2010). Disponível em: http://www.kek-online.de/Inhalte/mkbericht_4_gesamt.html, consultado em junho/2012.

KELLNER, D. TV, Ideology, and Emancipatory Popular Culture. *Socialist Review*, 45 (May/June 1979)

KERLINGER, F. N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais*. SP: EPU, 2007.

KLOPPENBERG, J. T.. In Retrospect: Louis Hartz’s The Liberal Tradition In America. *Reviews in American History*, v. 29, n. 3, 2001, p. 460-478.

- KRASNOW, E. G.; FOWLKES, L. M. The FCC's Minority Tax Certificate Program: A Proposal for Life After Death. *Federal Communications Law Journal*, v. 51, n. 3, 1999.
- KROUSE, R. W. Polyarchy & participation: the changing democratic theory of Robert Dahl. In: *Polity*, 14 (3), 1982, p. 441-463.
- KUHN, T.S., *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- KYMLICKA, W. *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.
- LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis. Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro 9 (2), 1999, p. 131-166, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>, consultado em agosto/2012.
- LACEY, H.. *Valores e atividade científica 1*. São Paulo: Associação Filosófica Scientiae Studia / Editora 34, 2008.
- _____. *Is science value free?: values and scientific understanding*. London; New York: Routledge, 1999.
- LADEVÉZE, L. N.; GALLEGU, J. C. *Informe sobre el grado de cumplimiento del servicio público de Televisión Española*. Madrid: UTECA, 2008. Disponível em: http://www.uteca.com/uteca_contenidos/documentos/Informe_sobre_el_grado_de_cumplimiento_del_servicio_publico_de_TVE.pdf, consultado em maio/2012.
- LANDIM, L.; BERES, N.; LIST, R.; SALAMON, L. M. "Brazil". In: SALAMON; ANHEIER; LIST; TOEPLER; SOKOLOWSKI (org.). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, p. 393-410. Disponível em: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Brazil_GCS_Ch20_1999.pdf , consultado em junho/2012.
- LARSON, S. G. *Media & Minorities. The politics of race in news and entertainment*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- LEAL, S; HAJE, L. *O debate acerca da convergência tecnológica no congresso nacional brasileiro. Os movimentos pela consolidação da nova lei de TV por assinatura*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Economia Política e Políticas de Comunicação", do XVII Encontro da Compós, na UNIP, São Paulo, SP, em junho de 2008.
- LEUVEN, K. U., et al. *Independent study on indicators for media pluralism in the member states—Towards a risk-based approach*. Prepared for the European Commission Directorate- General Information Society and Media. 2009. Disponível em:

http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf, consultado em maio/2011.

LIMA, V. A. Concessões de RTV: serviço público vs. interesse privado. *Eco-Pós (UFRJ)*, v. 11, p. 119-127, 2008.

_____. "Comunicação e Política". In: DUARTE, J. (org.). *Comunicação Pública. Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

_____. Existe concentração na mídia brasileira? In: Conselho de Comunicação Social *Concentração na mídia: debates no Conselho de Comunicação Social* Brasília: Congresso Nacional, 2004, p. 84-99

_____. Comunicação na Constituinte: a defesa dos velhos interesses In: Bastos, V. L. e T. M. Costa *Caderno CEAC/UnB: Constituinte: temas em análise* Ano 1 n. 1 Brasília: Universidade de Brasília Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte, p. 143-152, 1987.

LLORENS, C. *Concentración de Empresas de Comunicación y el Pluralismo: la acción de la Unión Europea*. 2001. Tese de doutorado - Universidad Autonoma de Barcelona, Barcelona. 2001. Disponível em: <<http://www.tdcat.cesca.es/TDX-0111102-124855/index.html>>. Acesso: 05 janeiro 2009.

LLORENS, C.; ALONSO, I. F. "The reform of the public radio and television system in the United Kingdom and in Spain (2004-2007): a comparative analysis". In: DOBEK-OSTROWSKA, B.; GLOWACKI, M.; JAKUBOWICZ, K.; Sükişd, M. *Comparative Media Systems. European and Global Perspectives*. Budapest: Central European University Press, 2010, p. 97-114.

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

LOPEZ, C. Metodología del Consejo del Audiovisual de Cataluña para la observancia del pluralismo en los teletinformativos. *Quadernos del CAC*, n. 26, 2006, p. 9-17. Disponível em: http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q26ES_L_pez.pdf, consultado em maio/2012.

MAGONE, J. M. *Contemporary Spanish Politics*. London/New York: Routledge, 2009.

MARIN, Carmen Chinchilla. "El servicio publico, una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión". In: MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (org.), *Estudios sobre la constitución española. Homenaje al profesor Eduardo Garcia de Enterría*. Tomo II. De los derechos y deberes fundamentales. Madrid: Editorial Civitas, 1991, p. 943-972.

- MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martin. *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeu Libros, 2002.
- MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, C. S. Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina: hacia una economía política de la comunicación. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999.
- MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, 1972, p.176-187.
- MEDIENANSTALTEN. *Jahrbuch 2011/2012. Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland*. Berlin: Vistas, 2012. Disponível em: http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/ALM-Jahrbuch/Jahrbuch_2012/Jahrbuch_2011-2012.pdf, consultado em junho/2012.
- MERICLE, K. S. "Corporative control of the working class. Authoritarian Brazil since 1964". In: MALLOY, J. M (org). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press, 1977, p. 303-336.
- MICHELMAN, F. I.. Conceptions of Democracy in American Constitutional Argument: Voting Rights. *Florida Law Review*, n. 41, 1989.
- MIRANDA, J.. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Direitos Fundamentais. Coimbra; Coimbra Editora, 1988.
- MORAES, D. *A batalha da mídia. Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.
- MOSCO, V. *The Political Economy of Communication*. London: Sage, 1996.
- MOTTER, P. *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. 1994. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.
- MOUFFE, C. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- _____. Citizenship and Political Identity. *The Identity in Question*, v. 61, n. Summer, 1992, p. 28-32.
- MOYSES, D.; VALENTE, J.; SILVA, S. P. "Sistemas Públicos de Comunicação: panorama analítico das experiências em doze países e os desafios para o caso brasileiro". In: *Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiências de doze países e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervezes, 2009.
- MUELLER, C. *The politics of communication. A study in the political sociology of language, socialization, and legitimation*. London, Oxford, New York: Oxford

University Press, 1973.

MÜLLER, F. “Concretização da Constituição”, in *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2005.

_____. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

MURDOCK, G.; GOLDING, P.. Information poverty and political inequality: citizenship in the age of privatized communications. *Journal of Communication*, 39(3), p. 180-95, 1989.

_____. *Ideologia y Medios Massivos: la cuestion de la determinacion*. Cidade do México: Universidad Autonoma Metropolitana-Xochimilco, 1985.

NEAL, P.; PARIS, D. Liberalism and the Communitarian Critique: A Guide for the Perplexed. *Canadian Journal of Political Science*, v. 23, n. 3, 1990, p. 419-439.

NERONE, J. C. (org.) *Last rights: revisiting Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press, 1995.

NEWKIRK, P. *Within the Veil: Black Journalists, White Media*. New York: NYU Press, 2002.

NOAM, E. *Television in Europe*. New York: Oxford University Press, 1991.

OLIVEIRA, A. C. *Republicanismo, instituições e a ingestão de normas internacionais por setores regulados brasileiros*. 2011. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, M. A. C. Republicanismo e liberalismo - da relação entre constitucionalismo e democracia no marco das tradições do pensamento político moderno. *Revista Virtuajus*, ano 2, n.º 2, dezembro/2003. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/virtuajus/ano2_2/republicanismoeliberalismo.pdf, consultado em julho de 2010.

PAGLIN, M. D.; ROSENBLOOM, J.; HOBSON, J.R. (orgs.) *The Communications Act. A legislative history of the major amendments. 1934-1996*. Silverspring: Pike & Fischer, 1999.

PEREIRA, P. A. P. *Política social. Temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PERUZZO, C. “Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania”, in *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, ano II, n.3, jul/dic. 2005. São Paulo: ALAIC. p.18-41.

PETTIT, Philip. *Republicanism. A Theory of freedom and government*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2002.

PEW RESEARCH CENTER. *Media, Race and Obama's First Year: A Study of*

African Americans in U.S. News Coverage (2010). Disponível em: <http://www.journalism.org/sites/journalism.org/files/African%20American%20Coverage%20FINAL.pdf>, consultado em abril de 2012;

PEW RESEARCH CENTER. *Public More Critical of Press, But Goodwill Persists* (2005). Disponível em <http://www.people-press.org/2005/06/26/public-more-critical-of-press-but-goodwill-persists/>, consultado em abril de 2012.

PICKARD, V. The battle over the FCC Blue Book: determining the role of broadcast media in a democratic society, 1945–8, *Media, Culture & Society* 33(2), 2011, p. 171–191.

PIERANTI, O. P. *O Estado e as Comunicações no Brasil. Construção e reconstrução da Administração Pública*. Brasília: Abras/Lecotec, 2011.

_____. *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PIERANTI, O. P.; WIMMER, M.. Revisando a televisão: definições, desafios e novos caminhos em tempos de digitalização. In: Sebastião Squirra; Yvana Fachine. (Org.). *Televisão digital: desafios para a Comunicação*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009, v. 1, p. 324-344.

POSSEBON, S. *TV por Assinatura. 20 anos de evolução*. São Paulo: Save Produção, 2009.

PRATA, J.; BELTRÃO, N.; TOMIOKA, T. *Sergio Motta. O trator em ação. Os bastidores da política e das telecomunicações no Governo FHC*. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

PRILLER, E; ZIMMER, A; ANHEIER, H. K.; TOEPLER, S.; SALAMON, L. M. "Germany: unification and change". In: SALAMON; ANHEIER; LIST; TOEPLER; SOKOLOWSKI (org.). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, p. 99-118.

RABOY, M. "Media and democratization in the Information Society". In: GIRARD, B./Ó SIOCHRÚ, S., *Communicating in the Information Society*. Geneva: UNRISD, 2003.

RAMOS, M. C. Estado e Comunicação no Brasil. In: RAMOS, M.C.; DEL BIANCO, N. R. (Orgs.) *Estado e Comunicação*. Brasília: Casa das Musas, 2008.

_____. *Políticas e Regulação de Telecomunicações, EPTIC – Economia política de las tecnologías de la información y de la comunicación*. Aracaju, maio de 2005.

_____. *Às margens da estrada do futuro - comunicações, políticas e tecnologias*. 2000.

_____. *Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da*

radiodifusão. *Tendências XXI*, Lisboa, Ano II, No. 2, Setembro de 1997, p. 176-182.

_____. O papel dos meios de comunicação na abertura política: da sístole à diástole, os limites da democracia. In: MELO, J. M. (org.). Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985, p. 246-263.

RAMOS, M. C.; MARTINS, M., *A TV por Assinatura no Brasil: conceito , origens, análise e perspectivas*. Texto apresentado no Grupo de Trabalho sobre Políticas de Comunicação, durante o encontro anual da Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), Universidade Federal de Sergipe, novembro de 1995. Publicado *in* *Tendências XXI*, p. 105-123. Lisboa, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, Março de 1996, Ano I, nº 1.

RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (Orgs.). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007.

RAWLS, J. *Political liberalism (expanded edition)*. New York: Columbia University Press, 2005.

_____. *A Theory of Justice (revised edition)*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

_____. The Idea of Public Reason Revisited. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 64, No. 3 (Summer, 1997), p. 765-807.

RODAS, L. La visibilidad de los actores sociales en la información. *Cuadernos del CAC* n. 26, 2006, p. 91-108. Disponível em: http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q26ES_Rodas_2.pdf, consultado em maio/2012.

ROMÃO, J. E. E. *Justiça procedimental: a prática da mediação na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas*. 1ª. ed. Brasília: Maggiore/UnB, 2005.

RUANE, K. A. *Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues*. Congressional Research Service Report prepared for Congress (2011).

RUSH, F. Conceptual foundations of early Critical Theory. In: RUSH, F. (org.). *The Cambridge Companion to Critical Theory*. Cambridge: The Cambridge University Press, 2005.

SÁNCHEZ, M. S. *Campañas electorales y democracia en España*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Univesitat Jaume I, 2001.

SANTOS, B. S. *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento, 2007.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L., "Introdução: para ampliar o cânone democrático", *in* SANTOS, B. S., *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

- SANTOS, G. F.. “Direito fundamental à comunicação e princípio democrático”, in *Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito*, Fortaleza, 2005.
- SANTOS, S; SILVEIRA, E., “Serviço público e interesse público nas comunicações”, in RAMOS, M/SANTOS, S. *Políticas de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2007.
- SARMENTO, D. *Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n.º 16, maio-junho-julho 2007. Disponível em: www.direitopublico.com.br, consultado em junho/2010.
- SAROLDI, L. C.; MOREIRA, S. V. *Rádio Nacional. O Brasil em sintonia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- SCHULZ, W. *Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit als Freiheitsverwirklichung*. Nomos, 19, Baden-Baden 1998.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Brothers, 1950.
- SCORSIM, E. M. *Estatuto dos Serviços de Televisão por Radiodifusão*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. Tese de Doutorado em Direito (mimeo).
- SELLTIZ, C. et. Al. – Seleção e formulação de um problema de pesquisa. In: *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. SP: EPU, 1974.
- SIEBERT, F. S.; PETERSON, T. SCHRAMM, W. *Four theories of the press. The authoritarian, libertarian, social responsibility and soviet communist concepts of what the press should be and do*. Illinois: Illini Books Edition, 1963.
- SILVA, Luiz Martins. Jornalismo, Espaço Público e Esfera Pública, hoje.. *Comunicação e Espaço Público* (UnB), v. 1, p. 36-47, 2006.
- SILVEIRA, E. G. *PBS – Public Broadcasting Service. Uma análise do modelo da televisão pública Americana*. 2002. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- SMITH, Anna Marie. *Laclau and Mouffe: the radical democratic imaginary*. London, New York: Routledge, 1998.
- SOLTAN, K. E. “Generic Constitutionalism”. In: ELKIN, S. L.; SOLTAN, K. E. *A New Constitutionalism. Designing Political Institutions for a Good Society*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press, 1993, p. 70-95.
- SOUSA, J; GERALDES, E. As contribuições de Karl Marx e Max Weber sobre a autonomia/não-autonomia da ciência e tecnologia. *Ciências & Cognição* (UFRJ), v. 13, p. 163-174, 2008.

- SOUZA, M. V. *As vozes do silêncio. O movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Florianópolis: Diálogo, 1996.
- SUIAMA, S. G. “Teses para a reconquista de um espaço público”. In: ROMÃO, José Eduardo Elias *et al.* (org.), *Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas*, Brasília, Secretaria Nacional de Justiça, 2006.
- _____. “A Voz do Dono e o Dono da Voz: o Direito de Resposta Coletivo nos Meios de Comunicação Social” in *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, n.º 05, Brasília, ESMPU, 2002, p. 107-121.
- SUNSTEIN, C. R. *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- _____. Television and the public interest. *California Law Review* vol. 88 p. 499-564, 2000.
- _____. Preferences and politics. *Philosophy and Public Affairs*, v. 20, n. 1, 1991, p. 3–34.
- _____. Beyond the Republican Revival. *The Yale Law Journal*, v. 97, n. 8, jul 1988, p. 1539-1590
- TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America — Volume 1* (1835). Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/815>, consultado em abril de 2012.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO. *Report to the Chairman, Committee on Commerce, Science, and Transportation, U.S. Senate. Children’s Television Act*. GAO 11-659 (2011). Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/330/321024.pdf> , consultado em abril de 2012.
- UNESCO. *Many Voices One World*. London: Kogan Page, 1980. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org>, consultado em agosto/2007.
- VALENTE, Jonas C. L. *Produção Regional na TV Aberta Brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras*. In: Observatório do direito a Comunicação, 2009. Disponível em: www.direitoacomunicacao.org.br, consultado em: junho/2012.
- VIEIRA DE ANDRADE, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.
- VOLPERS, H; SALWICZEK, C; SCHNIER, D. *Regionalfenster im Programm von RTL und SAT.1. Eine vergleichende Inhaltsanalyse von Programmangeboten und journalistischer Qualität*. Opladen 2000 (Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen; Bd. 34)
- VOLTMER, K. “Applying Hallin and Mancini’s Comparative Framework outside the Western World”. In: Hallin, D; Mancini, P. (orgs.). *Comparing Media Systems beyond the Western World*. New York: Cambridge University Press, 2012.

- WALDMAN, S. *The Information Needs of Communities. The changing media landscape in a broadband age*. Washington: Federal Communications Commission, 2011.
- WALZER, M. *Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality*. EUA: Basic Books, 1983
- WEARE, C.; LEVI, T.; RAPHAEL, J. Media convergence and the chilling effect of broadcast licensing. *Press/Politics* vol. 6 n. 3 p. 47-70, 2001.
- WIARDA, H. J. *Corporatism and comparative politics. The other great "ism"*. New York: M. E. Sharpe, 1997.
- WILLIAMSON, P. J. *Varieties of corporatism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- WILSON, F. L. Review: Interest Groups and Politics in Western Europe: The Neo-Corporatist Approach. *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 1 (Oct., 1983), p. 105-123. Disponível em: www.jstor.org/stable/421599 , consultado em setembro/2012.
- WIMMER, M. Pluralismo e diversidade nos meios de comunicação de massa: sobre consensos e contendas. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, v. 1, p. 5, 2011.
- WIMMER, M. Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura: controvérsias, interesses e expectativas. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, v. 02, p. 231-258, 2010.
- WIMMER, M.. Gazing into the future: a closer look at regulatory trends in Brazil. *Convergence*, v. 5, p. 24-35, 2009.
- WIMMER, M.. Que comunicação para que democracia?. *C&D Constituição e Democracia*, v. 1, p. 1, 2009.
- WIMMER, M. A conflituosa relação entre Poder Executivo Central e Agências Reguladoras: a busca pelo equilíbrio. *RDE. Revista de Direito do Estado*, v. 10, p. 171-194, 2008.
- WIMMER, M. Estado e serviços públicos de radiodifusão: ameaça ou garantia a direitos fundamentais?. *Comunicação & Política*, v. 26, p. 69-90, 2008.
- WIMMER, M. O direito à comunicação na Constituição de 1988: o que existe e o que falta concretizar. *Eco-Pós (UFRJ)*, v. 11, p. 146-165, 2008.
- WIMMER, M. As Relações de Sujeição Especial na Administração Pública. *Revista Direito Público*, v. 18, p. 2, 2007.
- WIMMER, M.; PIERANTI, O. P. "Mass media, civil society and the right to communicate in Latin America". In: Aliaa Dakroury, Mahmoud Eid, and Yahya

R. Kamalipour. (Org.). *The Right to Communicate: Historical Hopes, Global Debates and Future Premises*. 1 ed. Dubuque: Kendall/Hunt Publishing Company, 2009, v. 1, p. 343-367.

WIMMER, M.; PIERANTI, O. P. *Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional*. Eptic On-Line (UFS), v. XI, p. 167-182, 2009.

WIMMER, M.; PIERANTI, O. P.. The Right to Communicate in Brazil: Historical Development and Current Challenges. *Global Media Journal*, v. 7, p. 14, 2008.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

ZANATTA, C. E. *Tudo isso e mais aquilo. As comunicações na perspectiva do jornalista*. (org.: S. Possebon). São Paulo: Converge Comunicações, 2008.

Matérias jornalísticas consultadas

AC SUR-LAS SEGOVIAS. *En defensa del Derecho de Acceso en RTVE*. 8 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.acsur.org/En-defensa-del-derecho-de-acceso> , consultado em maio/2012.

JIMÉNEZ, L. “Martín Medem: El Consejo de RTVE bloquea el derecho de acceso”. *Periodistas en Español.org*. Madrid. 11 de março de 2010. Disponível em: <http://www.periodistas-es.org/medios-de-comunicacion/martin-medem-el-consejo-de-rtve-bloquea-el-derecho-de-acceso>, consultado em maio/2012.

SEM AUTORIA IDENTIFICADA. “La renuncia a crear el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales supondrá siete millones de ahorro”. *Espacio del Dircom*. Madrid, 25 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.espaciadircom.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4315%3AAla-renuncia-a-crear-el-consejo-estatal-de-medios-audiovisuales-supondra-siete-millones-de-ahorro&catid=64%3Apolitica&Itemid=10 , consultado em maio/2012.

SEM AUTORIA IDENTIFICADA. “El Gobierno prepara una auditoria de las cuentas RTVE y suprimirá el Consejo de Medios”. *El Confidencial*. Madrid, 24 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.elconfidencial.com/comunicacion/2012/01/24/el-gobierno-prepara-una-auditoria-de-las-cuentas-rtve-y-suprimira-el-consejo-de-medios-91435/> , consultado em maio/2012.

SEM AUTORIA IDENTIFICADA. “El PP se opone a crear el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales para ahorrar”. *Marketingdirecto.com*. Madrid, 23 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.marketingdirecto.com/actualidad/medios/el-pp-se-opone-a-crear-el-consejo-estatal-de-medios-audiovisuales-para-ahorrar/>, consultado em maio/2012.

SEM AUTORIA IDENTIFICADA. “Publicidade Social da Rede Globo é janela para temas de utilidade pública. Emissora abre programação para campanhas de relevância social”. *Rede Globo*. Rio de Janeiro, 22 de maio de 2012. Disponível em: <http://redeglobo.globo.com/globocidadania/balanco-social-2011/noticia/2012/05/publicidade-social-da-globo-e-janela-para-temas-de-utilidade-publica.html>, consultado em junho/2012.

SEM AUTORIA IDENTIFICADA. “El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) podría desaparecer si el PP gana las elecciones”. *Marketingdirecto.com*. Madrid, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.marketingdirecto.com/actualidad/medios/el-consejo-estatal-de-medios-audiovisuales-cema-podria-desaparecer-si-el-pp-gana-las-elecciones/>, consultado em maio/2012.

YANEL, A. “PP Y PSOE se enfrentan por el CEMA”. *Tele de Todos*. Madrid, 18 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.teledetodos.com/component/k2/item/242-pp-y-psoe-se-enfrentan-por-el-cema>, consultado em maio/2012.