



## **Comunicação e Democracia Constitucional: as possibilidades do sistema público não-estatal<sup>1</sup>**

Jairo Rocha Ximenes PONTE<sup>2</sup>  
Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE  
Ivna Nilton Marques GIRÃO<sup>3</sup>  
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE

### **RESUMO**

O princípio majoritário é elemento fundamental da idéia de Democracia. Contudo, o modelo de democracia constitucional, adotado no Brasil, deixa certas questões fora das disputas majoritárias estabelecendo mecanismos de preservação do espírito da constituição e das minorias. É o caso das cláusulas pétreas, dentre elas os direitos fundamentais. A opção entre permanência ou ruptura no exercício da jurisdição constitucional tem forte teor político e sofre interferência do que se chama “opinião pública”. É necessário compreender a comunicação de massas pela sua grande capacidade de uniformizar a representação da realidade, como também de refletir sobre a situação de intensa concentração no setor da comunicação social no Brasil. Neste contexto, discute-se a importância e as possibilidades de um sistema de comunicação público não estatal, em complementaridade com os sistemas estatal e privado.

Palavras-chave: Democracia Constitucional; Democratização da Comunicação; Regulação; Políticas de comunicação; Poder.

### **Introdução**

Estudos sobre comunicação e democracia ou comunicação e política atentam para a relação entre concentração do poder midiático e interferências nos processos majoritários de escolha, como as eleições periódicas, deixando de se preocupar como a interferência dos meios de comunicação nos aspectos da democracia que estão, pelo menos teoricamente, fora das disputas majoritárias. Numa democracia constitucional, tão importante quanto escrever a constituição é interpretá-la e aplicá-la. No exercício da jurisdição constitucional, o julgador possui grande margem de escolha, sendo muito difícil estabelecer mecanismos que constringam sua liberdade interpretativa. Não raro, são equivalentes as teses antagônicas em análise, o que torna as decisões das cortes supremas, como o STF, ou tribunais constitucionais não apenas um ato de razão, mas em grande parte uma escolha política. Tendo em vista o teor político da jurisdição constitucional, ela necessita de algum influxo legitimador da sociedade.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD, da Faculdade de Direito de Recife - FDR/UFPE, e bolsista do CNPq, email: [jairoponte@gmail.com](mailto:jairoponte@gmail.com)

<sup>3</sup> Estudante de Graduação concludente do Curso de Comunicação Social (Jornalismo) da UNIFOR, email: [ivnanilton@gmail.com](mailto:ivnanilton@gmail.com)



A comunicação social, em especial a radiodifusão, tem grandes potencialidades e poderia facilitar o processo de discussão sobre os temas difíceis que são submetidos à análise das cortes constitucionais. Contudo numa realidade como a brasileira, em que quatro emissoras nacionais privadas oligopolizam o sinal de televisão e o sistema estatal de comunicação é drasticamente minoritário, quase invisível, profundas dúvidas pairam sobre a capacidade de ambos os sistemas de comunicação, o privado e o estatal, de darem conta da função de viabilizar o debate sobre temas fundamentais.

Depois de devidamente estruturados e compreendidos os problemas precedentes, é essa a pergunta que se pretende responder com este trabalho: o que vem a ser o sistema público não estatal de comunicação e quais são suas possibilidades?

### **1. Democracia constitucional entre estabilidade e ruptura.**

As democracias constitucionais “guardam em seu âmago um paradoxo entre compromissos colidentes, a saber: o ideal de um governo limitado pelo direito (constitucionalismo em sentido estrito) e o de um governo do povo (democracia)” (BRANDÃO, 2007, p. 6). Contudo, a limitação da possibilidade de deliberação do poder popular não significa necessariamente uma contradição com o princípio democrático. Calazans opina que essa limitação representa a própria condição de efetivação da democracia, que requer, “além da participação política plena e irrestrita, a observação e o respeito a determinados valores indispensáveis para o desenvolvimento e a proteção da pessoa humana” (CALAZANS, 2002, p.183-184).

O mecanismo das cláusulas pétreas, dentre elas os direitos fundamentais, se prestam para “garantir a estabilidade da Constituição e conservá-la contra alterações que aniquilem o seu núcleo essencial, ou causem ruptura ou eliminação do próprio ordenamento constitucional” (PEDRA, 2006, p. 137). Tratam-se de limitações ao poder de emenda constitucional, também chamado de poder constituinte derivado ou reformador, que é exercido com base no princípio majoritário. No caso brasileiro, os limites são expressamente previstos no texto constitucional, no art. 60, §4º.

Contudo, apesar de uma teoria consistente sobre cláusulas pétreas e direitos fundamentais, o problema da estabilidade constitucional não está resolvido. É que o texto constitucional não pode ser tão inflexível que o impeça de acompanhar as mudanças da sociedade política que ele regula. Este distanciamento é tão instabilizante quanto a ausência completa de limitações (PEDRA, 2006, p. 136-137).

Nota especial deve ser dada às percepções do Ministro Gilmar Ferreira Mendes sobre o fenômeno. Ele explica que a aplicação “ortodoxa dessas cláusulas, ao invés de



assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade” (MENDES, 1994, apud PEDRA, 2006. p. 137). Pedra colaciona ainda o pensamento de outra ministra do STF, Carmem Lúcia Antunes Rocha, a respeito da interpretação das cláusulas pétreas:

Penso – mudando opinião que anteriormente cheguei a externar – que as cláusulas constitucionais que contêm os limites materiais expressos não podem ser consideradas absolutamente imutáveis ou dotadas de natureza tal que impeçam totalmente o exercício do poder constituinte derivado de reforma. Pelo menos não em um ou outro ponto. (ROCHA, 1993, p.181-182, apud PEDRA, 2006. p. 144)

Assim, por um lado, o poder que tudo pode (soberania popular) estabeleceu limites para a sua própria possibilidade de deliberação (cláusulas pétreas) a fim de preservar o âmago e o espírito de suas deliberações fundamentais, por outro lado, a aplicação dessas limitações à revelia da conjuntura pela qual passa a sociedade política pode ser igualmente fonte de instabilidade. A questão que surge nesse momento indaga sobre quem responde pela interpretação e aplicação em última instância dessas limitações e de que forma se dá esse processo. Essa instância deve estar fora das disputas majoritárias e, ao mesmo, atenta aos anseios políticos e sociais da comunidade. É necessário compreender a jurisdição constitucional.

Na atual conjuntura do pensamento jurídico ocidental, não se compreende a jurisdição constitucional, em especial quando se fala de cláusulas pétreas e direitos fundamentais, sem atentar para a importância dos princípios e de sua interpretação (MORAES, 2004, p. 185 a 187). A partir das importantes contribuições teóricas a respeito da normatividade ou positividade de princípios (GUERRA FILHO, 2005, p. 67), se pode posicioná-los, não mais como meras orientações ou anseios, mas como normas jurídicas cogentes e exigíveis, ao lado das antigas disposições, agora batizadas de regras. A teoria sobre a normatividade dos princípios constitucionais inaugurou o que se usou chamar de pós-positivismo (PAES, 2008) ou neo-constitucionalismo (BARROSO, 2006).

A Constituição é o lugar por excelência de normas-princípios, dentre elas, temos aquelas que descrevem direitos fundamentais (GUERRA FILHO, 2005, p. 69). Distinguem-se regras e princípios quanto à interpretação e aplicação. As primeiras, por terem maior grau de concretude e conteúdo determinado, podem ser preferidas umas em relação às outras em caso de conflito entre elas “com base em critérios que, em geral, são fornecidos pelo próprio ordenamento jurídico” (GUERRA FILHO, 2005. p. 71). Já

os princípios, “na medida em que não disciplinam nenhuma situação específica, considerados da forma abstrata como se apresentam para nós, no contexto constitucional, não entram em choque diretamente”, (GUERRA FILHO, 2005. p. 71) sendo compatíveis, ou compatibilizáveis na análise do caso concreto. Assim, em caso de colisão entre princípios, é necessária a adoção de um método diferenciado, que preserve a existência dos princípios em choque.

Moraes (2004, p. 185) afirma que “as constituições, à medida que veiculam princípios (= valores), (...) demandam constantes revisões”. Se por um lado, o Direito por valores (por princípios) é mais rico, por outro é também mais complexo e sensível, visto que os conceitos de valor são freqüentemente indeterminados (MORAES, 2004, p. 185). Para interpretar e aplicar este Direito por princípios, notadamente a nível constitucional, “exige-se um juiz a um só tempo racional e em sintonia com os valores da sociedade, obsequioso com as normas, porém também criativo e atento e sensível à dinâmica dos fatos sociais” (MORAES, 2004, p. 186). Citando José Alfredo de Oliveira Baracho, Moraes assevera que “o juiz constitucional não é apenas o instrumento que faz aplicar a Constituição, mas também participa das funções de uma democracia contínua” (MORAES, 2004, p. 187). É porque as decisões que envolvem aspectos constitucionais, quase nunca são decisões de conteúdo propriamente técnico, como revelam as chamadas escolhas dramáticas ou *hard cases* (casos difíceis) (GUERRA FILHO, 2005, p. 73).

Neste contexto, as clausulas pétreas, dentre elas os direitos fundamentais, sem embargo possam eventualmente funcionar como regras, são normas eminentemente principiológicas e, como tais, atraem toda a complexidade e a politicidade que lhe são peculiares quando de sua interpretação e aplicação em sede de jurisdição constitucional.

Assim, sendo fortemente política a jurisdição constitucional, reforça-se a necessidade de que as instâncias dela incumbidas tenham em vista anseios e necessidades da sociedade política, sem abandonar sua independência das disputas políticas majoritárias. Contudo, Lima (2001) esclarece que, no caso brasileiro, nos anos posteriores a promulgação da Carta de 1988, houve uma afinação do Supremo Tribunal Federal com a conjuntura momentânea do poder político e um distanciamento da sociedade e do povo. Segundo Lima, em vários casos “em que convocado [o STF] pela população para dirimir questões complexas e de suma relevância para a nação, quedou-se inerte ou optou pela pior forma social” (LIMA, 2001, p 185).

Mesmo considerando as mudanças legislativas, em especial a emenda constitucional nº 45, e modificação drástica na composição da Corte nos últimos anos, o que poderia implicar em alguma melhoria na qualidade dos julgados, os problemas



fundamentais da jurisdição constitucional não parecem ainda superados. Parece ser estrutural e não conjuntural a natureza do problema. É que a interpretação das normas constitucionais com vistas ao preenchimento do seu conteúdo, por ser indeterminado, deixa um grande espaço de escolha ao julgador. Apesar de não se tratar de uma disputa de tipo majoritária, a interpretação constitucional não deixa de ser um verdadeiro exercício da política:

As relações que a norma constitucional, pela sua natureza mesma, costuma disciplinar, são de preponderante conteúdo político e social e por isso mesmo sujeitas a um influxo político considerável, senão essencial, o qual se reflete diretamente sobre a norma, bem como sobre o método interpretativo aplicável. (BONAVIDES, 1993. p. 378).

Apesar da bibliografia farta sobre interpretação de normas constitucionais e de direitos fundamentais, ainda há dificuldade de por amarras ou constringer o papel criador do jurista, em especial o do juiz constitucional, na produção do Direito. A grande margem de escolha na interpretação das normas constitucionais, trás para a cena a peculiaridade da experiência constitucional contemporânea, com os riscos e possibilidades inerentes, ultrapassando as perspectivas da teoria pura de Kelsen.

O erro do jurista puro ao interpretar a norma constitucional é querer exatamente desmembrá-la de seu manancial político e ideológico, das nascentes da vontade política fundamental, do sentido quase sempre dinâmico e renovador que de necessidade há de acompanhá-la. (BONAVIDES, 1993. p. 378).

## **2. Entre a política e o direito: o problema da legitimidade.**

Se decisões sobre matéria constitucional são decisões de natureza política, notadamente quando se tratam de cláusulas pétreas e direitos fundamentais, há necessidade de outra dinâmica na interpretação e na aplicação da Constituição, de modo que se contemple os anseios da sociedade que se orienta pelo texto constitucional. Neste sentido, para John Rawls, “a função da Suprema Corte é assegurar que a vontade democrática do povo, inscrita na Constituição, não seja desvirtuada por procedimentos majoritários que ultrapassem o âmbito do ‘uso público da razão’” (ROCHA, 2008). O “uso público da razão” se alicerça em valores políticos compartilhados por todos os seus cidadãos, implícitos na cultura política democrática, acordados por toda a sociedade. Isso implica que “a Constituição é aquilo que o povo diz que é, e não o que a Suprema Corte decide” (ROCHA, 2008).

Como se pode ver, contudo, esse modelo constitucional liberal de Rawls enfatiza o que já está consensuado e hegemônico e, por isso, não parece dar conta das particularidades, elementos fundamentais para uma sociedade pluralista e multicultural.



Peter Häberle parece partilhar da visão de Rawls sobre qual deve ser a função da interpretação constitucional. Para ele, “uma teoria da interpretação constitucional deve encarar seriamente o tema ‘Constituição e a realidade constitucional’” (HÄBERLE, 1997, p. 12). Contudo diverge quanto ao que deve orientar esta interpretação. Para Häberle “o conceito de interpretação reclama um esclarecimento que pode ser assim formulado: quem vive a norma acaba por interpretá-la, ou pelo menos por co-interpretá-la” (HÄBERLE, 1997, p. 13). Ele não aponta para valores políticos compartilhados, como faz Rawls, na verdade ele problematiza sobre a legitimidade dos processos de interpretação constitucional a sua capacidade de dar respostas inquestionáveis e duradouras. “Se se sabe que o tempo, a esfera pública pluralista, e a realidade colocam problemas constitucionais e fornecem material para uma interpretação constitucional, ampliando suas necessidades e possibilidades, então devem esses conceitos ser considerados como dados provisórios” (HÄBERLE, 1997, p. 19). Com estas e outra reflexões, considerando que a interpretação é um processo aberto, Häberle propõe um modelo de sociedade aberta de intérpretes, o que parece dar conta da carência do modelo liberal.

Esse ideal de Häberle parece ter influenciado a atual configuração do STF na utilização da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. Em mais de uma oportunidade foi permitida a fala de não advogados nas sessões de julgamento do STF. Nota especial seja dada à audiência pública no julgamento da ADIn nº 3510, que impugnou o artigo 5º e parágrafos da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, conhecida como ‘ADIn das células-tronco’, como também a oportunidade de manifestações do ex-ministro Francisco Rezek e da indígena Joênia Batista de Carvalho, um contrário e a outra a favor da demarcação contínua da reserva indígena Raposa Serra do Sol. Estes precedentes demonstram a possibilidade de um influxo legitimador pela interferência de uma sociedade aberta de interpretes.

Contudo, ainda não parece superado o problema fundamental da jurisdição constitucional de equilibrar, de um lado, a independência de disputas majoritárias e, de outro, permitir alguma permeabilidade aos anseios da comunidade. Se a jurisdição constitucional, dentro de um modelo de sociedade aberta de interpretes, parece mais adequada à afirmação da democracia, aponta também a necessidade de que haja um efetivo debate social das questões em análise.



### **3. Comunicação para democracia e a democratização da comunicação.**

A proposta de Hårbele de sociedade aberta de intérpretes, ou mesmo o ideal rawlsiano de uso público da razão, só podem se viabilizar na dinâmica da esfera pública. Como se pode ver, a perspectiva de Rawls está pautada em valores compartilhados e, por isso, já hegemônicos, insuficiente para dar conta da diversidade de uma sociedade como a brasileira. Contudo, mesmo que se procurasse seguir este modelo, não é possível desconsiderar as variações da esfera pública. O próprio conceito gramsciano de hegemonia aponta nessa direção. Hegemonia corresponde à “liderança cultural-ideológica de uma classe sobre as outras. As formas históricas da hegemonia nem sempre são as mesmas e variam conforme a natureza das forças sociais que a exercem” (MORAES, 2008). Sobre o pensamento de Gramsci, Moraes (2008) ressalta que os mundos imaginários como força para alcançar o consenso social conseqüentemente orientado para a transformação. Trata-se de uma discussão sobre representação da realidade. Hannah Arendt traça um paralelo entre a esfera pública e a noção coletiva da realidade, esclarecendo uma parte desse mecanismo:

A presença de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos garante-nos a realidade do mundo e de nos mesmo; e, embora a intimidade de uma vida privada plenamente desenvolvida, tal como jamais se conheceu antes do surgimento da era moderna e do concomitante declínio da esfera pública, se intensifica e enriquece grandemente toda a escala de emoções subjetivas e sentimentos privados, esta intensificação sempre ocorre às custas da garantia da realidade do mundo e dos homens. (ARENDR, 2005, p.60)

Ganha importância o estudo de mecanismos e estruturas que uniformizam o que é visto e ouvido já que, freqüentemente, “o que cada pessoa faz não é baseado em conhecimento direto e seguro, mas em imagens feitas por ela ou dadas a ela”. (LIPPMANN, 1922, apud, LIMA, 2004, p. 190). Em se tratando de modificações na esfera pública, o estudo da comunicação social ganha ainda mais relevância tendo em vista as contribuições de Habermas (1994). A liberdade de expressão e de imprensa, tradicionais corolários da democracia, podem ser potencializadas através das tecnologias da comunicação. Porém, um sistema injusto de acesso ao espaço midiático, ao lado de uma grande concentração na propriedade dos veículos redundante em violação dessas liberdades. Vê-se a necessidade de rediscutir as velhas liberdades clássicas, passando a uma perspectiva de direito a comunicação.

Na conjuntura normativa brasileira, podemos dizer que há uma dupla carência no que diz respeito a comunicação: por um lado, é difícil o acesso a mecanismos que visibilize opiniões de grupos minoritários ou secundarizados; por outro lado, falta regulação e controle sobre os atores mais forte que conduzem a comunicação social.



Poderíamos traduzir as duas demandas em duas pautas: 1) democratização dos meios; e 2) controle social e regulação.

No que diz respeito à democratização dos meios houve algum avanço legislativo nas últimas décadas. A Lei nº 9.612, de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária, avançou ao estabelecer as finalidades do serviço, fazendo referência expressa à difusão de idéias e à capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão. Já a Lei 8.977, de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 2.206, de 1997, obriga a todas as operadoras de TVs por assinatura a cabo, na sua área de prestação de serviços, a abrirem um canal comunitário por município para uso livre de entidades não-governamentais e sem fins lucrativos.

Ocorre que nenhuma das duas normas efetivamente democratizou a comunicação. No caso da radiodifusão comunitária, a política adotada pelo poder executivo federal não deu a devida atenção ao processamento dos pedidos de concessão desse serviço, resultando em processos sem conclusão e o fechamento de grande parte das rádios comunitárias. O caso parece ainda mais grave quando se tem em vista que muitas rádios comunitárias funcionavam regularmente e que passaram à irregularidade pela omissão da Administração Federal no processamento de renovação das concessões. Outra questão diz respeito às limitações impostas a este tipo de serviço, só podendo operar com transmissores de baixa potência, com um raio de alcance de até 1 Km, considerado insuficiente para alcançar suas finalidades. Também a lei não garante nenhuma proteção da frequência das comunitárias diante dos chamados sinais primários, emitidos pelas rádios comerciais. Outro aspecto ainda, que dificulta a existência das comunitárias, é a questão do custeio. É que a lei proíbe a publicidade comercial, só autorizando o chamado apoio cultural, e ainda assim de estabelecimentos instalados na área de alcance do sinal. Isso significa que não é possível veicular os anúncios tradicionais, tornando o veículo bem menos atrativo.

Já no caso das TVs comunitárias a primeira queixa é análoga à da radiodifusão comunitária: os canais comunitários só são acessados por assinantes de TV a cabo, o que afasta o acesso do público cuja comunicação esse veículo deveria facilitar. Quanto ao repasse do sinal em si, não parece haver problemas, havendo até boa vontade das empresas de TV a cabo nesse sentido. O grande limitante na verdade é o alto custo de produção dos conteúdos de TV e as dificuldades no custeio. Analogamente ao que ocorre nas rádios comunitárias, as possibilidades das TVs comunitárias de arrecadar com publicidade é restrita. Pelo regulamento de TV a cabo, decreto nº 2.206/97, no item 7.2.1, é vedada a publicidade comercial nos canais básicos de utilização gratuita (dentro





eles os canais comunitários), sendo permitida, no entanto, a menção de patrocínio de programas. Em razão disso, há apenas 40 canais comunitários ativos em 215 empresas operadoras de TV a cabo funcionando no Brasil, de acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)<sup>4</sup>. Desde 2008, há uma expectativa de que a ANATEL reveja esses critérios possibilitando que sejam veiculados anúncios de patrocínios semelhantes ao que se tem hoje na publicidade institucional existente nas TVs educativas.

Em relação à segunda pauta do direito a comunicação (controle e regulação), a situação é um pouco mais dramática. Em 20 anos de Constituição, apenas recentemente tivemos a institucionalização<sup>5</sup> de uma primeira ação concreta no campo da regulação da radiodifusão, que foi a classificação indicativa de conteúdos pelo Ministério da Justiça. Note-se que mesmo esta pequena iniciativa já foi suficiente para mobilizar as principais empresas que atuam no campo da comunicação social, alardiando uma suposta volta da censura federal e pregando a auto-regulação (ROMÃO, 2008, p. 179). O que parece ser sintomático no comportamento dos grandes grupos que atuam na comunicação social, especialmente em rádio e televisão, é a aversão a qualquer forma de intervenção regulatória, preferindo desacreditar qualquer proposta que ingressar efetivamente no debate, propondo sempre a saída fácil da auto-regulação. Bolaños (2008) dá um panorama da difícil relação entre as grandes corporações midiáticas e a regulação democrática da comunicação:

A situação é particularmente difícil quando as grandes corporações midiáticas se prevalecem da velha ideologia da liberdade de informação dos idos do capitalismo liberal dos séculos XVIII e XIX para defender-se dos controles democráticos mais elementares sobre o monopólio da fala, ao mesmo tempo em que exercem forte censura privada sobre os conteúdos que pautarão o debate político, influenciarão os processos eleitorais, determinarão estilos de vida, moldarão as estruturas de pensamento. (BOLAÑOS, 2008, p. 19)

#### **4. Entre o estado e o mercado: o público não estatal.**

Ao que tudo indica, temos ainda um longo caminho a percorrer para efetivamente distribuir o poder associado a comunicação. Uma realidade de concentração, típico de um mercado sem regulação, e ausência de controle social como temos no Brasil, vulnerabiliza a própria democracia. Estado não tem demonstrado capacidade de dar conta desta demanda, apesar da aparente mudança de orientação ideológica nas principais instâncias da burocracia estatal. Por outro lado, as empresas

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.aredo.inf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=227&Itemid=99](http://www.aredo.inf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=227&Itemid=99)

<sup>5</sup> ROMÃO (2008, p.178) sustenta que já se tenta institucionalizar a classificação indicativa há 17 anos.



que dominam a radiodifusão não parecem estar interessadas em qualquer tipo de regulação que leve a mudar o estado de coisas.

Esse debate sobre Estado e Mercado não é novo. O Estado nacional moderno, na época do seu surgimento, era o principal violador de direitos relacionados à comunicação, como a liberdade de expressão e de imprensa. Em reação a violação reiterada das liberdades é que se estruturou o discurso liberal que fundamentou os diplomas definidores de direitos proclamados pelas revoluções burguesas. Esses diplomas são de profunda relevância para o avanço das liberdades. Contudo o modelo econômico liberal, pautado apenas na auto-regulação do mercado, não parece ser eficiente para criar, na comunicação social, a diversidade esperada para um ambiente democrático. KÖSTER e KÖSTER (2002, p. 97-100) concordam sobre a insuficiência da competição de mercado para prover efetivamente diversidade. Tratando de produtos informativos, eles apontam o fato de “tanto a televisão e o rádio como a imprensa se financiam através da publicidade e não através da venda do produto” (p. 98). Essa conjuntura leva os veículos a preferir não contrariar seus patrocinadores, como também leva à seleção das notícias mais pela sua capacidade chamar atenção, como ocorre com escândalos ou vidas de celebridades, que pela relevância que possam ter para a convivência democrática.

WAKSO (2006, p. 40) opina que “enquanto que um mercado concorrencial é objetivo explícito do capitalismo, há uma tendência inevitável para a concentração dos mercados”. MASTRINI e AGUERRE (2007, p. 55) também comentam o problema da competição de mercado dizendo que “a intensificação global da competição resulta em menos competição a longo prazo”. Num modelo de mercado orientado pelo *laissez-faire*, a pluralidade de atores em competição não parece ser a questão central, mas sim o lucro, mesmo que em detrimento da diversidade e até da democracia.

Se o ritmo do mercado é insuficiente para o surgimento de uma comunicação democrática, também o é o Estado. Deixar a comunicação sob o domínio do Estado não parece ser uma boa saída. Em que pese ser o espectro eletromagnético um bem público e os serviços de radiodifusão em geral um concessão gerenciada pelo Estado, isso não parece ser motivo bastante para deixar a comunicação prioritariamente a cargo do Estado. Deixar os meios de comunicação “somente nas mãos do Estado importa em substituir a liberdade de expressão por um serviço estatal de comunicações que irá necessariamente selecionar conteúdos e tendências com uma única voz, uma única mão e, é claro com a forte influência dos delineamentos dos agentes que operam no interior desse Estado” (MARTINEZ, 2008, p. 17).

A preocupação com um equilíbrio entre a comunicação pautada no mercado e uma comunicação fora desse marco parece estar presente no texto constitucional. O art. 223, ao estabelecer a competência do Poder Executivo para outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão, estabeleceu também observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Aqui surge uma diferenciação aparentemente proposital entre público e estatal, o que nem sempre é percebido pela doutrina constitucional brasileira.<sup>6</sup> Surge a demanda de conceituar o que seria o sistema público não estatal. Contudo, antes de estabelecer um conceito específico para a comunicação social, é necessário compreender o que vem a ser o público não estatal em seu aspecto político e social.

Batista (2006) percebe o surgimento (ou ressurgimento) de uma esfera ou espaço público não estatal num contexto de crise do Estado moderno, fortemente influenciado pelas teses críticas anárquicas. Embora, à primeira vista, pareça haver uma confluência destas teses com os fundamentos do neoliberalismo, o autor assevera que o espaço público não estatal “surge como resultado das lutas dos movimentos sociais e das instituições da sociedade civil” (BATISTA, 2006, p. 339). É que, apesar de o Estado moderno ter se tornado “o vilão comum dos interesses do capital internacional, bem como do dos interesses dos movimentos sociais democráticos e objeto de críticas de ambos” (BATISTA, 2006, p. 338), o dismantelamento do Estado atende aos interesses do capital internacional de ausência de regulação econômica, possibilitando lucros sem fronteira, enquanto que, para os movimentos reivindicatórios da sociedade civil, o enfraquecimento do Estado desarticula o discurso de efetividade de direitos. Assim, enquanto a articulação de movimentos sociais num cenário de crise do Estado moderno produz um espaço político independente por fora do Estado, “democratizando as instituições políticas tradicionais e fazendo com que elas busquem uma legitimação permanente de sua representatividade através da interação com a sociedade civil organizada” (BATISTA, 2006, p. 339), o desejo do capital internacional é a supressão de todas as barreiras que os Estados poderiam opor ao fluxo das riquezas.

---

<sup>6</sup> Ives Granda Martins, comentando o art. 223 da Constituição de 1988, a respeito da presença dos termos “público” e “estatal” no texto, opina o seguinte: “É de se lembrar que os vocábulos ‘público’ e ‘estatal’ são idênticos, visto que toda atuação pública é uma atuação estatal. Nem se diga que o constituinte pretende cuidar das empresas estatais, visto que estas também compõem a Administração Pública indireta. No caso, a sinonímia entre os dois vocábulos é absoluta.” (BASTOS e MARTINS, 1998, p.866-867). É curioso o fato de a única hipótese que surge ao comentarista na compreensão de público e estatal é pelo viés do direito administrativo, esquecendo completamente a ciência política, tipo de saber muito aproximado ao constitucionalismo. A percepção do autor é superficial e restrita.



Destas reflexões se conclui que um espaço público não estatal estaria, ao mesmo tempo, fora da dinâmica do Estado e do mercado, se mantendo independente, mas não impermeável a essas duas outras esferas. Essa conclusão ajuda a compreender como pode funcionar esse conceito na comunicação social, mas não encerra a questão.

Batista prossegue em suas reflexões sobre o público não estatal analisando o papel de movimentos e entidade da sociedade civil na construção da esfera pública não estatal. “Em meio à crise institucional, surgem os movimentos sociais e as organizações não governamentais, defendendo interesses relevantes que não são plenamente satisfeitos pela simples atuação do Estado” (BATISTA, 2006, p. 341). Essas entidades e movimentos passam a assumir funções de interesse público, com a defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, dos direitos humanos, etc. Não se trata, contudo de substituir a atuação do Estado nas atividades públicas essenciais, como saúde, segurança, educação, o que configuraria uma privatização disfarçada (BATISTA, 2006, p. 342). No paradigma da democracia participativa, o espaço público não estatal asseguraria a participação autônoma, representativa e democrática na gestão pública.

A partir destas outras reflexões, algumas questões ficam mais claras. O espaço público não estatal significaria a radicalização e a ampliação da vivência democrática. Podemos ensaiar uma conclusão a respeito dos entes que atuam no espaço público não estatal de que eles teriam como objeto mediato ou imediato o aprofundamento da democracia. Tomando o conceito habermasiano de esfera pública burguesa (HABERMAS, 1994, p. 27) percebe-se que essa era exatamente a esfera em que pessoas privadas se juntam enquanto um público e não numa esfera propriamente estatal. Na verdade, a esfera pública burguesa se posiciona acima das próprias autoridades públicas, inserindo-as no debate. Era o espaço do uso público da razão.

Disso podemos esboçar o que vem a ser o sentido de público não estatal como sistema de comunicação social. Primeiramente, tratar-se-ia de um sistema cuja dinâmica não seria pautado nem pela concorrência de mercado, nem pela vontade estatal. Teria como objetivo mediato ou imediato o aprofundamento da democracia e a ampliação da esfera pública, no sentido de espaço do uso público da razão. Assim, os veículos desse sistema não podem ser geridos como os do sistema privado, de acordo com o gosto do “dono”. Parece que para preservar o sentido de público, além de se preocupar com questões de interesse público, há que haver algum tipo de mecanismo que viabilize a formação de uma coletiva, algo como uma democracia interna.



## 5. CONCLUSÕES

Não se espera que uma mera elaboração teórica produza o milagre de equilibrar o acesso e distribuir o poder associado aos media. Contudo, em se tratando de um dispositivo constitucional, essas pesquisas podem servir para fundamentar modificações legislativas, quem sabe até a regulamentação do sistema público não estatal.

Por hora o que precisa ser compreendido é que a democratização da comunicação é fundamental para concretizar a democracia, não apenas não apenas no que diz respeito às disputas majoritárias tradicionais, mas também quando se trata de um padrão de democracia constitucional que, apesar de deixar algumas questões fora das disputas do tipo majoritárias, deve estar permeável aos anseios da comunidade na interpretação do texto constitucional. Este padrão de democracia é tão mais viável quanto mais diversificado e plural for o sistema de comunicação, viabilizando a proposta de sociedade aberta de intérpretes de Härbele.

Contudo, um cenário de concentração dos meios prejudica não somente a realização das propostas mais modernas de democracia, como também o velho processo eleitoral periódico, pautado no princípio majoritário. As tensões dentro de um mercado sem regulação apontam para esse resultado: oligopólios, diminuição de diversidade e, no caso do Brasil, baixa regionalização da programação, entre outros problemas. É preciso dar conta das duas pautas principais para a democratização da comunicação (facilitar o acesso dos grupos contra-hegemônicos a veículos de comunicação e implementar uma regulação capaz de coibir os abusos dos atores mais forte da comunicação social).

Além do que já foi dito a respeito de suas possibilidades do sistema público não estatal de servir de mecanismo para enfrentar simultaneamente os excessos do Estado e do mercado, é necessário ressaltar que já possuímos no Brasil serviços de radiodifusão que carregam os elementos de um sistema público não estatal: é o caso do serviço de radiodifusão comunitária. As determinações da lei que instituiu o serviço deixam isso claro. Os objetivos previstos em lei confirmam que se trata de um espaço público, cujo “dono” é a comunidade. Outras diferenças, como a gestão através de conselho comunitário, também ressaltam que a res é pública. O formato de veículo comunitário abre grandes possibilidades, algumas delas já foram contatadas no 1º. Encontro de rádios comunitárias da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), ocorrida em Guiné Bissau em março de 2006. Lá se pode constatar, dentre outras coisas que “as rádios comunitárias têm permitido a criação de espaços de debate e de confrontação de idéias entre os diferentes grupos sociais, políticos e econômicos, com visões e interesses



diferentes, tendo em conta a falta local de instâncias democráticas”<sup>7</sup>. Explorar esse conceito pode contribuir consideravelmente na democratização da comunicação e, por consequência, no aprofundamento da experiência democrática brasileira como um todo.

### **Referências bibliográficas.**

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e contitucionalização do Direito. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). Constituição e crise política. p. 97-146. Belo Horizonte:Del Rey, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários a constituição do Brasil. 8º. Volume. São Paulo: Saravia, 1998.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. Crise do Estado moderno, neoliberalismo e democracia participativa. In: LYRA, Rubens Pinto. Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa. P. 309-348. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

BOLAÑOS, Cesar. Uma introdução ao debate Estado e comunicação. In: RAMOS, Murilo César; DEL BIANCO, Nelia R. (orgs.). Estado e comunicação. P. 17-24. Brasília: Editora UNB, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito constitucional. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_, Paulo. Teoria do Estado. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Leonardo Carvalho. A justiça internacional e o dever de assistência no "Direito dos Povos" de John Rawls. Dissertação (mestrado) – Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2002.

BRANDÃO, Rodrigo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: uma proposta de justificação e de aplicação do art. 60, § 4º, IV da CF/88. In: REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 10 – abril/maio/junho de 2007. Salvador, 2007.

CALAZANS, Paulo Murillo. Democracia deliberativa, legitimação e efetividade dos princípios fundamentais. Dissertação (mestrado), orientadora: Gisele Cittadino. – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2002.

COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 1995, n. 36, p. 55-66. São Paulo: CEDEC, 1995.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. A comunicação como direito humano: um conceito em construção / Dissertação (mestrado). Recife: O Autor, 2007.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. 4ª ed. rev. São Paulo: RCS Editora, 2005.

HABERMAS, Jürgen, The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge: Polity Press, 1994.

KÖSTER, Claudia Raussel; KÖSTER, Pau Raussel. Democracia, información y mercado – propuesta para democratizar el control de la realidad. Madrid: Editorial Tecnos, 2002.

---

<sup>7</sup> Item “e” das “Recomendações do 1º Encontro das Rádios Comunitárias da CPLP” (documento final do encontro). Disponível em [http://www.adbissau.org/renarc/festivais/Renarc\\_CPLP\\_Declaracao.pdf](http://www.adbissau.org/renarc/festivais/Renarc_CPLP_Declaracao.pdf)



- LIMA, Venicio A. de. *Mídia, teoria e política*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004.
- LIMA, Francisco Gérson Marques de. *O Supremo Tribunal Federal na crise institucional Brasileira (estudo de casos – abordagem interdisciplinar)*. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2001.
- MARTINEZ, Angela Vivanco. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade democrática ou condição de subsistência? In: *Cadernos Adenauer VIII*, n. 4 – A mídia entre a concentração e a regulação, p. 9-38. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- MASTRINI, Guillermo; AGUERRE, Carolina. Muitos problemas para muitas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI. In: *Cadernos Adenauer VIII*, n. 4 – A mídia entre a concentração e a regulação, p. 39-62. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional de Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MORAES, Dênis de. Imaginário social e hegemonia cultural. Disponível em <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=297>. Acesso em 20/12/2008
- PEDRA, Adriano Sant’Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. In: *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 172, p. 135-148, out./dez. Brasília: Brasil (Senado Federal), 2006.
- PAES, Arnaldo Bóson. A normatividade dos princípios constitucionais. Disponível [www.trt22.gov.br/institucional/gabinetes/gdabp/estudos/normatividade.pdf](http://www.trt22.gov.br/institucional/gabinetes/gdabp/estudos/normatividade.pdf) Acesso em 20/12/2008
- ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. As cortes supremas e a interpretação constitucional. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, a. 5, no 215. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1738> Acesso em: 24/12/2008.
- ROMÃO, José Eduardo Elias. Todos ganham com a classificação indicativa (até mesmo os que afirma perder dinheiro). In: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Mattos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. P. 117-194. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- SANTOS, Gustavo Ferreira. *Direito fundamental à comunicação e princípio democrático*. Disponível em [www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Gustavo%20Ferreira%20Santos.pdf](http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Gustavo%20Ferreira%20Santos.pdf) . Acesso em: 22/12/2008.
- WAKSO, Janet. Estudando a economia política dos media e da informação. In: SOUSA, Helena, org. *Comunicação, economia e poder.*, p. 29-60. Porto: Porto Editora, 2006.