



Acesso, participação e direito à comunicação na Constituição Federal Brasileira de 1988¹.

Roseane Bezerra de Lima do Vale²
Faculdade Fortium, Brasília - DF.

RESUMO

Pode-se dizer que o nível de desenvolvimento do direito à comunicação em uma sociedade reflete o grau de desenvolvimento da democracia naquele país. Dessa forma, este artigo estuda a Constituição Federal e o direito à comunicação tendo como fulcro o acesso e participação do cidadão nos meios de comunicação. O estudo aponta que a Carta Magna não ampara suficientemente o acesso e participação do cidadão nos meios de comunicação e indica que a base normativa brasileira no campo da comunicação não contribui o suficiente para o desenvolvimento e o fortalecimento da democracia brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: direito à comunicação; meios de comunicação; democracia; cidadania.

INTRODUÇÃO

Direito à comunicação, cidadania e democracia são termos intimamente ligados, pois, para exercer plenamente seus direitos, os cidadãos devem ter acesso às informações e, além disso, devem ter o direito de contribuir nesta discussão. Hoje, sabe-se que os meios de comunicação funcionam como grandes arenas de discussões da sociedade e, por isso mesmo, devem sempre permitir que este espaço seja amplo e plural, voltado aos anseios da própria sociedade, e não apenas aos interesses privados dos donos de veículos de comunicação no Brasil.

Este artigo estudará - de forma não conclusiva e não definitiva³ - o diálogo entre o exercício do direito à comunicação no Brasil e a Constituição Federal⁴ Brasileira de 1988. Este estudo foi conduzido sob a ótica de dois conceitos que caracterizam peculiarmente o direito à comunicação: acesso e participação, que também são dois

¹ Trabalho apresentado no GP Comunicação para a Cidadania do XI Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Trabalho apresentado no DT 7 – Comunicação, Espaço e Cidadania do XXXIV Congresso de Ciências da Comunicação – Recife, PE - de 2 a 6 de setembro de 2011.

² Bacharel em Comunicação Social, habilitação em Publicidade e Propaganda, pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Especialista em Direito da Comunicação Social pela Faculdade Fortium, Brasília-DF. Pós-Graduada em Comunicação Empresarial pela Universidade Cândido Mendes – Rio de Janeiro – RJ.

³ Aqui se tem o cuidado de dizer não conclusiva e não definitiva porque há vários outros estudos sobre o tema, como - por exemplo - “Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação no Brasil” que aborda o tema de forma muito mais aprofundada. O intuito deste artigo é apenas fomentar mais reflexões sobre o direito à comunicação no sentido de apresentar a importância de se discutir o assunto, sobretudo em uma sociedade informacional, em que “a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento de informação e de comunicação de símbolos”. (CASTELLS, 1999, p. 53)

⁴ Mais especificamente do Capítulo V (da Comunicação Social), do Título VIII (da Ordem Social) da Constituição.



aspectos indissociáveis do Estado Democrático de Direito. Desse modo, cabe perguntar: será que o enquadramento constitucional da comunicação social está - de fato - fortalecendo o exercício da democracia no Brasil? Nesse sentido, será analisado - pelo ponto de vista de um cidadão comum - se o Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal é capaz de prover o cidadão com acesso e participação aos meios de comunicação impressos, radiodifusores e Internet⁵. A escolha pelo caminho do acesso e participação se justifica porque não há como se falar em democracia (e cidadania) sem acesso e participação

Direito à comunicação como acesso e participação

O direito à comunicação é um conceito que foi sendo construído passo a passo desde 1948 - quando a ONU⁶ publicou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19)⁷. O conceito apresentou nomes como liberdade de informação, livre fluxo de informação, fluxo de informação livre e equilibrado, entre outros⁸, mas foi só após 1969⁹ que começou a ser pensado como um direito, o direito de comunicar, trazendo consigo o aspecto da mão dupla inerente ao processo de comunicação. Antes de 1969, as discussões que se levantavam ao redor do tema não incluíam a interação no processo, ocasionada pelo acesso e participação do cidadão nos meios de comunicação. À época, pensava-se em aumentar o número de jornais, o número de salas de cinemas, a quantidade de agências de notícias em países carentes de tecnologias de comunicação, mas não se pensava em dar voz ao cidadão com acesso e participação nos meios de comunicação.

À medida que progredia o debate, tornou-se claro que o modelo de comunicação que tinha de um modo geral sido aceito era estreito demais. Aprimorar o fluxo de informação não significava apenas ampliar a quantidade de itens de transferidos, o volume de tecnologia disponível ou o conteúdo da comunicação. Viu-se que o acesso e a participação eram fatores-chave no uso adequado das comunicações, com vistas à promoção da cultura, do desenvolvimento e do avanço

⁵ A presente análise não entrará nos méritos financeiros necessários para que se instalem os meios de comunicação, pois apesar de este ser um dado extremamente relevante para a discussão, optou-se por não adentrar neste assunto porque hoje as tecnologias ficam obsoletas muito rapidamente, focar em valores desatualizaria com muita brevidade a discussão a que se pretende.

⁶ Organização das Nações Unidas

⁷ Art. 19 - Todos têm o direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de sustentar opiniões sem sofrer interferência e procurar, receber e transmitir informações e idéias mediante quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948 *in* Fischer, 1984, p.21).

⁸ Como, por exemplo, uma outra comunicação é possível, conforme citação no trecho a seguir: “(...) o tema do direito à comunicação tenha voltado a ser pauta das discussões internacionais da sociedade civil, como os Fóruns Mundiais, Regionais e Nacionais, com o título de “uma outra comunicação é possível”, (...) (GOMES, 2007, p. 123).

⁹ Ano da publicação do artigo que lançou o conceito do direito de comunicar, escrito pelo francês Jean D’arcy.



humano. O aspecto da ‘mão-dupla’, interativo, da comunicação começou a ser reconhecido e a necessidade de liberdades de comunicação – o direito de comunicar – gradualmente emergindo. (FISCHER, 1984, p 24)

Após muitos anos percorridos de investigação sobre o tema, o conceito do direito à comunicação assumiu acepção de garantidor das necessidades humanas de expressão, necessidades essas que precisam de acesso e participação para que sejam concretizadas.

Na prática, o direito à comunicação requer que sejam criadas, de fato, as condições necessárias para um ciclo positivo de comunicação, que envolve um processo não apenas de busca, recepção e transmissão de informações, mas também de escuta, compreensão, aprendizagem, criação e resposta – o que passa por medidas que assegurem a diversidade da propriedade e dos conteúdos dos meios de comunicação, indo além da liberdade de expressão como direito individual. (INTERVOZES, 2010, p.23)

Direito à comunicação e o papel do Estado

Não se pode falar do direito à comunicação e das necessidades humanas de expressão sem citar o importante papel do Estado no fornecimento das condições necessárias de acesso e participação dos indivíduos no processo midiático. A investida estatal será a única capaz de inverter a lógica da comunicação institucionalizada hoje, em que o interesse privado dos donos de veículos no Brasil se sobrepõe ao interesse público da coletividade.

Neste caso, falar em direito à comunicação pressupõe afirmar o papel do Estado na garantia das condições para a geração deste ciclo criativo e respeitoso da interação entre os indivíduos e grupos da sociedade; um ciclo que, na prática, sustente o direito de todas as pessoas a que suas ideias sejam igualmente expressas, ouvidas e consideradas. Enquanto houver impeditivos – sejam eles sociais, políticos, econômicos ou técnicos – para a realização plena desse direito, é dever e papel do Estado promover a superação dessas desigualdades. (INTERVOZES, 2010, pp.25/26)

Todavia, nem todo Estado nacional será capaz de reconhecer com tanta prontidão a função de equilibrar o diálogo comunicacional de sua sociedade. É justamente por isso que é tão importante manter o tema em discussão nacional e internacional. O alvo do debate internacional do direito à comunicação é declará-lo como um direito humano.¹⁰ A meta da discussão nacional é elevá-lo ao *status* de direito

¹⁰ “Tem sido notório que quando Direitos Humanos são declarados como tal por organizações supranacionais (...) a pressão para que tal direito seja absorvido, doutrinado e positivado no campo nacional, é grande. Aliás, a intenção das Declarações Internacionais de Direitos Humanos é exatamente esta: trazer evidencia internacional para aquele direito no intuito de que cada estado nacional o reconheça



positivo¹¹, pois este será um importante passo para que o cidadão exerça de fato o direito à comunicação em seu país.

Sabe-se que no Brasil o direito à comunicação como direito positivo não existe (em nenhum lugar da Constituição está escrita a definição, as condições do exercício, as garantias e os limites do direito à comunicação). Todavia, o Estado mostrou-se preocupado com a questão ao reservar um capítulo inteiro para a comunicação social. Desse modo, será estudado como o direito à comunicação se concretiza na Constituição Federal, em que aspectos a Carta Maior contribui e em que aspectos dificulta o acesso e a participação dos cidadãos nos meios.

Formas de acesso e participação nos meios de comunicação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal dá tratamento diferenciado à comunicação social, atribuindo-lhe o Capítulo V (dentro do Título VIII) – Da Comunicação Social. Mas será que este tratamento diferenciado garante o acesso e a participação do cidadão comum aos meios de comunicação impressos, radiodifusores e Internet. A intenção deste estudo será a de verificar o acesso e a participação do cidadão ao se questionar os dois itens abaixo citados:

- a) o cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas ideias;
- b) o acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação;

Para efeitos deste estudo, entenda-se por:

1. acesso: a disponibilidade do meio de comunicação (se eles estão sendo postos à disposição do cidadão ou se há intenção de pô-los a disposição, mesmo que o cidadão não os utilize);
2. participação: o efetivo exercício do cidadão nos meios de comunicação (será questionado se caso o cidadão queira ter acesso aos meios, se ele enfrentará barreiras na prática deste direito).

como tal. Assim, tais direitos ganharão força local, podendo, de fato, serem exercidos pelos cidadãos de cada país onde eles forem reconhecidos.” (VALE, 2011, pp11/12)

¹¹ “(...) como Bobbio explica, “O positivismo jurídico é aquela doutrina segundo a qual não existe outro direito senão o positivo” [BOBBIO, 1995, p. 26]. De forma mais clara: é aquele direito que figura em um conjunto de regras (declaradas e incorporadas) tidas como obrigatórias em uma determinada sociedade em que a violação de tais direitos poderá ocasionar a intervenção de um terceiro com poderes para dirimir o fato controverso”. (VALE, 2011, pp1/2)

3. cidadão comum: aquele adulto que reside em cidades grandes que tenha acesso à Internet. Essa abordagem generalizada do cidadão foi necessária para deixar o trabalho mais prático e objeto para ser discutido em um artigo acadêmico com limitação de páginas.

A avaliação será feita por meio da valoração de pontos positivos e negativos. O ponto positivo será dado quando o acesso ou a participação do cidadão ao meio for facilitado conforme o estudo da Constituição. O ponto negativo caberá quando se perceberem embaraços ao acesso e participação conforme análise da Carta Magna. Para cada meio analisado, serão citados apenas os artigos, incisos e parágrafos relacionados ao tema. Para facilitar a compreensão deste estudo, será colocado no início da análise de cada meio um quadro em que constarão o item analisado, o enquadramento constitucional e a valoração recebida.

1. Meio Impresso

Meio Impresso			
Item Analisado	Enquadramento Constitucional	Permite Acesso	Permite Participação
O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas idéias.	Direito de Resposta	Sim	Não
	Liberdade de Expressão	Não	Não
O acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação.	Art. 220 CF	Sim	Não
	Art. 222 CF	Sim	Sim

Quadro geral de análise 1 – Meio Impresso

a) O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas ideias

Para este item, serão analisados o direito de resposta e a liberdade de expressão.

O **direito de resposta** é um direito fundamental inscrito no art 5º, V; e que também deve ser observado ao final do § 1º do art.220, como uma restrição à plena liberdade de informação jornalística. O direito de resposta deve ser proporcional ao agravo. Nenhum outro regramento é dado ao tema, começando sobre prazos legais para a efetivação deste direito. Dessa forma, temos um ponto positivo para o acesso, mas uma barreira para a participação. Pois no tocante ao direito de resposta, o cidadão tem acesso ao direito, mas na prática, seu usufruto fica dificultado por falta de legislação específica.



Além do direito de resposta, outra tentativa de acesso e participação do cidadão aos veículos já existentes pode ser questionada utilizando o **princípio da liberdade de expressão**, conforme citação a seguir de Gilmar Mendes:

Além do direito de acesso à mídia por quem foi nela afrontado, haveria outro direito de expor idéias e notícias em órgãos de comunicação, a pretexto da liberdade de expressão?

A indagação tem encontrado resposta negativa. Vem prevalecendo uma interpretação mais restrita da garantia constitucional de liberdade de expressão. Não se vê suporte neste direito fundamental para exigir que terceiros veiculem as idéias de uma dada pessoa. A liberdade se dirige, antes, a vedar que o Estado interfira no conteúdo da expressão. O direito não teria por sujeito passivo outros particulares, nem geraria uma obrigação de fazer para o Estado. O princípio Constitucional da livre iniciativa e mesmo o direito de propriedade desaconselhariam que se atribísse tamanha latitude dessa liberdade. (MENDES, 2008, p.364).

Contabilizamos então, mais dois pontos negativos, um para o acesso e outro para a participação. E como contraponto, traz-se um pensamento diferente do exposto na citação acima:

Na Inglaterra existe a obrigação de publicar cartas dos leitores de interesse geral, cabendo recurso ao *Press Council* em caso de recusa. (*Derecho de la información*, pg 135/136) Porém, de uma forma geral, poucas legislações contemplam o assunto. Na maior parte delas, somente há obrigação de publicar quando se trata de direito de resposta, como no Brasil. (CASTANHO DE CARVALHO, 2003, p.90).

b) o acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação

Para este item, serão analisados os artigos 220 e 222.

Art. 220 - caput - trata da liberdade de expressão em geral. Coaduna-se com o art. 5º, nos incisos IV e IX. O primeiro prestigia a manifestação de pensamento e condena o anonimato; o segundo deixa a atividade intelectual, artística, científica e de comunicação livre de censura ou licença. Porém, o final da redação do caput do art. 220 assevera que, em termos gerais, a liberdade de expressão não sofrerá qualquer restrição, “observado o disposto nesta Constituição”. Neste caso, a liberdade de expressão nos veículos pode ser restringível, pois está submetida a toda Constituição, o que não é visto um impedimento ao acesso e participação, porque nenhum princípio constitucional é absoluto;

Art. 220 - § 1º - em que nenhuma lei poderá constituir embaraço à informação jornalística em qualquer meio, salvo as restrições do art. 5º elencadas no final da



redação, que se referem: à interferência legislativa para proibir anonimato (IV); a impor direito de resposta e indenização por danos morais e patrimoniais à imagem (V); a preservação da vida privada, a honra e a imagem das pessoas (X), a exigência da qualificação profissional (XIII) – mesmo a exigência do diploma estando suspensa, a exigência é possível constitucionalmente – e ao asseguramento a todos ao acesso à informação (XIV). Percebe-se que estas limitações são bem menores que as do caput do art. 220 (que leva em conta toda a Constituição). Também não se vê muita obstrução ao acesso e participação do cidadão caso ele queira realizar atividades de informações jornalísticas;

Art. 220 - § 2º - que veda a censura de natureza política, ideológica e artística (mas não a feita por interferência do Judiciário) também não se observam dificuldades no acesso e participação. Neste ponto específico, notou-se divergência de pensamentos sobre estudiosos da área. Alguns (em geral os não diplomados em direito) consideram muitas destas intervenções como censura. Outros (em geral os juristas) afirmam que a censura é ato do Estado por parte do Poder Público de Polícia, não do Judiciário, que protege em juízo a ameaça a direito (art. 5º, XXXV). Exemplificando, citam-se reportagens que são proibidas de veicular por liminares judiciais concedidas que entendem a divulgação de tais fatos danosas, de forma irreversível, aos direitos de personalidade (vida privada, intimidade, honra e imagem). “(...) o Judiciário, quando decide, valora direitos contrapostos mediante um processo regulado por lei, muito diferente do ato administrativo de censura (...)”.¹² Entretanto, estes casos de liminares são exceção, visto que o próprio judiciário só se utiliza deste artifício quando considera que a busca posterior de danos morais e patrimoniais não serão suficientes para amenizar o dano sofrido;

Art. 220 - § 5º - em que os meios de comunicação não poderão se objeto de monopólio e oligopólio, nem direta, nem indiretamente; demonstrando a preocupação do legislador com o fundamento do art. 1º, V - o pluralismo político - a diversidade de idéias como forma de fortalecer a democracia e garantir a participação. No entanto sabe-se que “historicamente, a mídia no Brasil está concentrada em poucos grupos empresarias.”¹³ Além do que “(...) observa-se que o texto constitucional não amparou (...) a proibição da propriedade cruzada (que um mesmo grupo econômico possa controlar diferentes tipos

¹² CASTANHO DE CARVALHO, 2003, p. 169

¹³ Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira, 2008, p.108



de órgãos de comunicação de massa) (...)”.¹⁴ “Assim, a Carta constitucional congelou, em parte, o sistema vigente de comunicação social, caracterizado essencialmente pelo conluio entre a mídia, poder econômico e elites políticas”¹⁵. Aqui se observa que a intenção do acesso é positiva, mas a prática da participação é obstruída;

Art. 220 - § 6º - em que não é necessária licença de autoridade para a publicação de veículo impresso de comunicação, também não se observam embaraços.

E ainda temos como base para a continuação da análise, o art. 222, que trata da propriedade da empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de imagem:

Art. 222 - §§ 1º, 2º, 4º e 5º - tratam, no geral, da propriedade dos meios de comunicação. Neles, há restrições quanto à propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, e quanto à participação do capital estrangeiro nelas. Nesse intuito, impõe que pelo menos 70% do capital total e do votante deverão pertencer a brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos, e ainda estabelece que qualquer alteração de controle societário das empresas citadas deve ser comunicada ao Congresso Nacional. Nota-se que o acesso é restrito aos brasileiros naturalizados a menos de dez anos. Não se fixa qualquer restrição a brasileiro nato e ao naturalizado há mais de dez anos. O artigo privilegia, ainda, de um modo geral, estes dois brasileiros citados quando afirma que há obrigatoriedade de ser brasileiro (nas condições acima especificadas) o gestor das atividades da empresa e do conteúdo em qualquer meio de comunicação social.

Adicionamos, então, mais dois pontos positivos, um para o acesso e outro para a participação, pois, de modo geral, este artigo favorece o acesso e a participação do cidadão aos meios, caso deseje abrir um veículo impresso. Pontua-se positivamente a participação mesmo quando se restringe o acesso aos naturalizados que tenham menos de dez anos de naturalização por entender que esta é uma garantia que o brasileiro tem, pelo menos na teoria, ao não imperialismo cultural das mídias. Se a lei exigisse apenas ser brasileiro (nato ou naturalizado sem tempo mínimo) para o exercício de tais atividades, muitos abastados empresários estrangeiros, com o intuito de apenas lucrar no mercado de comunicação no Brasil, abririam facilmente tais empresas após naturalizarem-se. Isso poderia trazer desvantagem concorrencial do brasileiro no mercado.

¹⁴ FARIAS, 2004, p.195.

¹⁵ *Ibidem*, p.195.



2. Meio de Radiodifusão

Meio da Radiodifusão			
Item Analisado	Enquadramento Constitucional	Permite Acesso	Permite Participação
O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas idéias.	Direito de Resposta	Sim	Não
	Liberdade de Expressão	Não	Não
	Art. 220 CF	Sim	Não
	Art. 221 CF	Sim	Não
O acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação.	Art. 222 CF	Sim	Não
	Art. 223 CF	Não	Não

Quadro geral de análise 2 – Meio da Radiodifusão

Entende-se por radiodifusão a televisão aberta e o rádio, que são regulados pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4117/62. Neste ponto, uma explicação é necessária. Televisão (aberta) e rádio não são considerados¹⁶ mais telecomunicações no ordenamento jurídico brasileiro. São agora denominados de radiodifusão, por isso apenas a televisão aberta e o rádio serão estudados.

Por um estranho desígnio político-legislativo, até agora escassamente conhecido, por isto pouquíssimo debatido no Brasil, radiodifusão deixou de ser serviço de telecomunicações para se transformar em um serviço por si só, singular, criando uma situação técnico-jurídica inédita no mundo, de repercussões ainda por se verificar. (RAMOS, 2000, p.169)

a) O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas ideias

Para este item, será analisado o direito de resposta, o princípio da liberdade de expressão, o artigo 220 §§ 1º, 2º, 3º (incisos I e II) e 5º e o art. 221 §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º.

Direito de resposta: mantém-se o mesmo posicionamento citado para o meio impresso.

Liberdade de expressão: mantém-se o mesmo posicionamento citado para o meio impresso.

Art. 220 - §§ 1º, 2º, e 5º - mantém-se o mesmo posicionamento citado para o meio impresso.

¹⁶ A cisão foi permitida após a edição da Emenda Constitucional nº 8/95, que, para permitir a privatização dos serviços de telefonia e dos de transmissão de dados, explorados pela empresa 'Telecomunicações Brasileiras S.A – TELEBRAS' e pela 'Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL', deixou brecha para a separação entre o rádio e a televisão (aberta) do assunto das telecomunicações, ficando estes dois regidos pela antiga legislação do setor (CBT). Uma nova legislação foi escrita para as telecomunicações com base na mudança constitucional do art 21, XI e XII, a (ocasionada pela EC nº 8/95). O referido dispositivo normativo é a Lei Geral das Telecomunicações, Lei nº 9.472/97.



Art. 220 - § 3º, inciso I - que trata da classificação indicativa¹⁷ para regular entrada e audiências de crianças e adolescentes em diversões e espetáculos públicos (respectivamente) é considerado neutro para a discussão em análise. Embora o referido inciso dê ensejo à restrição de acesso aos menores de idade, este estreitamento é temporário e não alcança a participação do menor como agente ativo da produção, apenas como agente passivo da programação televisiva. Neste ponto, a valoração é neutra.

Art. 220 - § 3º, inciso II - se refere à garantia que o indivíduo e sua família podem ter para se protegerem de programações de rádio e televisão e de propagandas especificadas. A garantia de proteção à programação televisiva não foi posta em prática. Houve até uma lei neste sentido, Lei Federal 10.359/2001, que permitia os usuários instalarem nos televisores aparelhos bloqueadores de recepção (V-Chip) da programação considerada indesejada, mas hoje estes aparelhos não são encontrados para venda no mercado brasileiro. O interessante deste inciso é observar que ele dá ao cidadão (e a sua família) a capacidade de participar da programação televisiva deixando a possibilidade da escolha do que ele quer e do que ele não quer assistir. Porém esta participação não ocorre na prática, pois o Poder Público não está obrigando os televisores a virem de fábrica com a tecnologia já instalada. E hoje, com a classificação indicativa vigendo¹⁸ e com a tecnologia digital já disponível, a implantação do v-chip é bem mais facilitada do que à época em que a lei foi concebida. Desse modo, a participação receberá valoração negativa.

Art. 221 - caput, incisos I, II, III e I - em que são definidos os princípios da produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Ao se tratar, especificamente, de assuntos como promoção da cultura nacional e regional, regionalização da produção e estímulo à produção independente, entende-se claramente que o legislador quis acesso e participação. No entanto, todo o art. 221 carece da lei específica que o regulamente conforme a indicação do art. 222, § 3º. Desse modo, a valoração para acesso será positiva e para participação será negativa.

Art. 222 §§ 1º, 2º, 4º e 5º – mantêm-se as mesmas considerações feitas ao meio impresso quanto à propriedade de empresa de radiodifusão.

Art. 222 § 3º - é necessário o estudo específico do § 3º neste ponto, pois nele, ‘ Os

¹⁷ Portaria nº 1220, de 11/7/2007, do Ministério da Justiça.

¹⁸ Pois antes afirmava-se que para o funcionamento do v-chip era necessário uma prévia classificação indicativa do programa para que o v-chip pudesse filtrar a programação de acordo com as faixas etárias permitidas e proibidas pelo dono da televisão.



meios de comunicação social eletrônica, (...), deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma da lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais’. Conforme já visto, a lei específica de que trata este artigo (para regulamentar o conteúdo das emissoras de rádio e televisão) não existe. Então, o artigo 222 receberá valoração negativa por impor esta barreira à participação.

b) o acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação

Para este item, serão analisados os artigos 222 e 223.

Art. 222 §§ 1º, 2º, 4º e 5º - mantêm-se as mesmas considerações feitas ao meio impresso quanto à propriedade de empresa de radiodifusão.

Art. 222 §3º - mantêm-se as mesmas considerações feitas ao meio impresso quanto à propriedade de empresa de radiodifusão.

Art. 223 - primeira parte do caput (modelo de concessão, permissão e autorização), e todos os parágrafos do artigo – O artigo 223 estabelece “ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Podemos encarar esta primeira análise como uma superproteção aos radiodifusores¹⁹, que dificulta sobremaneira o acesso e a participação do cidadão comum. É sabido que antes da Constituição de 1988, o Poder executivo poderia, por sua livre iniciativa, conceder e retirar concessões de rádio e televisão. Para se defender de tais arbítrios, o empresariado do setor quis uma garantia de resguardo porque estava “[a cassação arbitrária estava] entre prerrogativas presidenciais, inclusive com precedente, pois já havia sido utilizada há alguns anos na cassação da TV Tupi”²⁰. Nesse contexto, foi inscrito o referido artigo 223, que tanto para conceder quanto para retirar emissoras de rádio e televisão, deu garantias generosas ao setor. Para exemplificar ainda mais a superproteção cita-se que, “nenhuma outra outorga de serviços públicos [do país] precisa de apreciação do Congresso Nacional”.²¹ Mas, na prática, toda essa proteção do setor em nada favoreceu o acesso e a participação do cidadão comum, pois como ainda se observa “os mesmos agentes mantêm a hegemonia

¹⁹ Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira, 2008, p.137

²⁰ *ibidem*, p.137.

²¹ *ibidem*, p.137.

nos setores de radiodifusão há mais de quarenta anos, apoiados por um sistema de concessões e alianças regionais em que parcela considerável da classe política nacional tem interesse direto na operação de emissoras de rádio e televisão”.²² Aqui valora-se e negativamente o acesso e a participação.

Art. 223 - segunda parte do caput (o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal) - em teoria, este sistema de complementaridade visa permitir o acesso do cidadão por meio da criação de emissoras comunitárias como forma de reduzir o domínio do sistema comercial no Brasil. Para as rádios comunitárias uma legislação específica foi criada, a Lei 9612/98, mas na prática, “a Lei dos Rádios é apontada como um empecilho ao crescimento de um sistema de comunicação local (...)”²³, além disso, a tramitação deste processo é bastante burocrática e demorada.

Segundo dados do Ministério das Comunicações, o tempo médio de tramitação de processos de outorga de serviços de radiodifusão comunitária no próprio Ministério é de 26 meses, na Presidência da República são 14 meses e no Congresso Nacional chega a três meses. (Sayonara Leal *in* RAMOS (org.), 2007, p.394)

Já para as televisões comunitárias não há legislação específica no Brasil, e, além disso, os custos elevados para sua implantação fazem existir poucos exemplares delas no país. Desse modo, finalizamos o art. 223, sinalizando negativamente tanto o acesso como a participação.

3. Internet

Internet			
Item Analisado	Enquadramento Constitucional	Permite Acesso	Permite Participação
O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas idéias.	Art. 220 CF	Sim	Sim
O acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação.	Art. 222 CF	Sim	Sim

Quadro geral de análise 3 – Internet

A Internet foi adicionada ao estudo porque, segundo Liliana Paesani, o meio Internet pode ser subentendido quando se cita a expressão ‘sob qualquer forma’ no caput do art. 220, conforme redação: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, *sob qualquer forma* (...)”²⁴ E ainda, segundo Bitelli:

A Constituição Federal, como dissemos, até a Emenda Constitucional

²² BOLAÑO, 2007, p. 8.

²³ Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira, 2008, p.122.

²⁴ PAESANI, 2008, p.16.



36, poderia se dizer, ignorava a existência do fenômeno da sociedade da Informação, a Internet. Com a introdução do termo meios de comunicação social eletrônica de massa no art. 222, releva dizer que, ante a dúvida surgida do que isso significa²⁵, parece estar querendo a Constituição começar timidamente a pensar (e tratar) de assuntos mais “eletrônicos”, dentre os quais poder-se-ia enfeixar a telecomunicação de conteúdos da *web*. (BITELLI, 2004, p.327)

a) O cidadão utilizar um veículo de comunicação já existente para expressar suas ideias

Neste item, caberão os artigos 220 (caput) e 222 § 3º.

Art. 220 caput – mantém-se o mesmo que foi dito para o meio impresso. Os outros parágrafos não se moldam ao assunto porque no ordenamento jurídico brasileiro, Internet não é considerada imprensa e, apesar da convergência tecnológica (em que se pode ouvir rádio e ver programas televisão por meio da Internet), ela também não é considerada rádio, nem televisão. E ela, do mesmo modo, não é telecomunicação. A Internet apresenta a denominação, quanto a seu acesso, de serviço de valor adicionado figurando no art. 61 da Lei Geral de Telecomunicações²⁶.

b) o acesso e participação do cidadão caso ele deseje abrir seu próprio veículo de comunicação

Neste item será analisado o artigo 222 caput e artigo 222 § 3º

Art. 222 – caput – cita que a propriedade de uma empresa jornalística deve pertencer a brasileiro nato ou naturalizado há mais de 10 anos. Sabe-se que a propriedade de um *site* de jornalismo independe da criação de uma empresa, pois qualquer um pode ter um blog ou um site com conteúdo jornalístico. Desse modo, será pontuado positivamente a acesso ao meio Internet porque a “propriedade” é sempre facilitada no meio Internet.

Art. 222 § 3º - que considera que o conteúdo da Internet (meios de comunicação social eletrônica) também deve “observar os princípios enunciados no art 221”, porém, diferentemente da radiodifusão, a falta de lei específica aqui não obstrui a participação porque hoje todos que têm acesso à rede podem nela postar conteúdos. A Internet é inerentemente diversa e plural.

²⁵ A Anatel exemplifica, na citação a seguir, o que vêm a ser serviço de comunicação de massa eletrônica, conforme o Parágrafo Único da Resolução n.º 272, de 9/8/2001, da agência reguladora “(...)os serviços de comunicação eletrônica de massa, tais como o Serviço de Radiodifusão, o Serviço de TV a Cabo, o Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS) [tecnologias utilizadas para a Banda larga em geral] e o Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH).”

²⁶ “O provimento de Serviço de Conexão à Internet - SCI, que é um serviço de valor adicionado conforme definido no artigo 61 da Lei Geral das Telecomunicações - LGT, [Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997](#), independente dos meios e tecnologias utilizados, tais como acesso discado, ADSL, radiofrequência, cabo, entre outras, deverá estar associado a um serviço de telecomunicações devidamente regulamentado pela Anatel.” *Site* da Anatel.



CONCLUSÃO

O Direito à Comunicação não consegue se expressar da sua melhor forma segundo o Capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal. Percebeu-se que o ambiente em que menos se encontram acesso e participação é o meio da radiodifusão (ver quadro geral de análise 1). De acesso e participação intermediários, tem-se o meio impresso (ver quadro geral de análise 2). E de acesso e participação total tem-se a Internet, conforme quadro geral de análise 3. Nota-se que o meio onde a cidadania mais pode ser exercida - de acordo com os quadros analisados acima - não encontra muito destaque na Carta Constitucional, além disso, a Internet ainda não apresenta acesso universalizado no Brasil²⁷.

Conclui-se que o direito dos cidadãos de participarem das discussões públicas proporcionadas pelos meios de comunicação tem sido dificultado pela legislação base atual que rege a comunicação social no país. Desse modo, percebe-se que o enquadramento constitucional da comunicação social não está sendo capaz de proporcionar espaço amplo, diverso e plural nos meios de comunicação. Este cenário indica que a democracia brasileira esta sendo preterida e, junto a ela, a pluralidade de opiniões, a diversidade cultural, a liberdade de expressão, o acesso à informação, o acesso ao conhecimento, o acesso a cultura, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, entre muitos outros assuntos correlatos ao tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. **O Direito da Comunicação e da Comunicação social**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. São Paulo: Ícone, 1995.

BOLAÑO, César. **Qual a Lógica das Políticas de Comunicação no Brasil?** . Editora Paulus, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira** – Brasília: Edições Câmara, 2008. 2v

CASTANHO DE CARVALHO, Luiz Gomes Grandinetti. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

²⁷ O governo brasileiro criou em 2010 o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), para “expandir o acesso à internet no Brasil, que atualmente, está na conta de 19 milhões de acessos” O PNBL “pretende elevar para 90 milhões o número de pontos de conexão de internet de alta velocidade no período de 5 anos”. *Site* do Ministério das Comunicações.



CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 11ª edição. Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FARIAS, Edilson. **Liberdade de Expressão e Comunicação: Teoria e proteção constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FISCHER, Desmond. **O Direito de Comunicar. Expressão, Informação e Liberdade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. **A Comunicação como Direito Humano: Um conceito em construção**. 2007. Monografia apresentada ao final do curso de mestrado em Comunicação – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco.

_____, **Contribuições para a Construção de Indicadores do Direito à Comunicação no Brasil**. 1. ed. -- São Paulo: Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

PAESANI, Liliana Minardi. **Direito e Internet**. 4ª edição, São Paulo, Atlas: 2008.

RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos. (org). **Políticas de Comunicação – buscas teóricas e práticas**. São Paulo, SP: Editora Paulus, 2007.

_____, **Às Margens da Estrada do Futuro – comunicações, políticas e tecnologias**. Brasília: EDUnB, 2000.

VALE, Roseane Bezerra de Lima do. **Direito à Comunicação, História, Evolução e Direitos Correlatos**. Trabalho apresentado no DT 8 – Estudos Interdisciplinares do XVI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste realizado de 12 a 14 de maio de 2011.

Sites Visitados:

<http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>, acessado em 13/8/2010.

<http://www.mc.gov.br/noticias-do-site/21153-internet-com-90-milhoes-de-acessos-ate-2014>, acessado em 13/8/2010.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acessado em 13/7/2011.