



## **Controle Social na Radiodifusão: a introdução e inversão do sentido do conceito na Comunicação e sua relação com o Direito à Comunicação<sup>1</sup>**

Luana SPINILLO<sup>2</sup>  
Universidade de Brasília, Brasília, DF

### **RESUMO**

O presente artigo visa trabalhar o conceito de controle social dentro da radiodifusão, relacionando-o ao direito à comunicação. Para tal, faz um breve resgate das definições deste termo em variadas disciplinas, para só então elucidar a expressão dentro do campo da Comunicação. Compreendendo a polissemia do termo e sua possível polêmica na área da Comunicação, o objetivo deste artigo é não se furtar ao debate e trazer à luz essa diversidade de conceitos e entendimentos. Desta forma, compreende-se que o conceito de controle social está intrinsecamente relacionado às noções de democracia, cidadania e participação social. Na comunicação, o controle social liga-se, ainda, à efetivação do direito à comunicação. Procura-se, com este trabalho, contribuir para o acúmulo e o avanço do corpo de conhecimentos sobre as temáticas abordadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle social; Radiodifusão; Direito à Comunicação

Com o início das transmissões de rádio, e posteriormente de televisão, no Brasil, inaugura-se um novo capítulo nas comunicações do país, formando o que hoje se conhece por meios de comunicação eletrônica, ou simplesmente radiodifusão. Diferentemente do que ocorre com os jornais, que partindo de uma iniciativa individual não dependem de nenhuma licença direta do Poder Público para seu funcionamento, o rádio e a televisão nasceram legalmente como um serviço público cuja exploração comercial era concedida pelo Estado a empresas privadas. Isso se deveu, prioritariamente, ao fator técnico: o rádio depende de ondas eletromagnéticas, que são um recurso finito, para a sua propagação. O mesmo ocorreu com a televisão, a partir de sua implantação no Brasil na década de 1950, devido à escassez do espectro. Partindo-se dessa limitação técnica, o que permite a existência de poucos concessionários, o Estado intervém no intuito de disciplinar a utilização desse recurso e define o espectro como bem público.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestranda do Curso de Comunicação da UnB, Bolsista CAPES, e-mail: [luaspinilloporoca@gmail.com](mailto:luaspinilloporoca@gmail.com)



Mas há outros motivos que podem levar o Estado a considerar um serviço como sendo público, como a garantia da justiça social, o incentivo ao progresso técnico e ao desenvolvimento nacional, o ordenamento de recursos finitos, a proteção em relação à especulação privada de certos setores considerados delicados ou até mesmo como forma de suprir carência da iniciativa privada em algumas áreas, além da manutenção da unidade nacional (SANTOS; SILVEIRA, 2007). Alguns dos motivos explicitados acima podem ser aplicados ao caso da radiodifusão, como a questão da unidade e segurança nacional, preocupação do primeiro governo de Getúlio Vargas, no início da década de 1930. Porém, é possível notar que não há um serviço público por natureza e a qualificação de certa atividade como sendo um serviço público pode variar no tempo e no espaço. Desta forma, com o exposto acima, pode-se conceituar serviço público como sendo todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado (MEIRELLES, 2004).

A radiodifusão no Brasil foi considerada serviço público desde os decretos 20.047 de 1931, e 21.111 de 1932 – dois dos primeiros textos legais na área no país –, que “declararam que o espectro eletromagnético era um privilégio do Estado, que poderia utilizá-lo diretamente para o bem público”. (JAMBEIRO, 2002, p. 47). O primeiro decreto, publicado em 27 de maio de 1931, além de decretar a exclusiva competência e responsabilidade do Estado quanto à radiodifusão, classifica também, no art. 3º, a sua natureza (interior e exterior) e os fins a que se destinam as comunicações (público; público restrito; limitado a determinadas pessoas; radiodifusão; especial, como radioamador), além de atribuir ao serviço de radiodifusão o caráter de interesse nacional a ser considerado de exclusiva competência da União (o que importava controle estatal sobre tais serviços, através da fiscalização e do monopólio de exploração do serviço interior público) e a finalidade educacional.

A Lei nº 4.117 de 27 de agosto de 1962, que ficou conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações, seguiu muitos dos princípios dos decretos anteriores, garantindo a atuação da iniciativa privada, mediante o regime de delegação estatal, por concessão, permissão e autorização, porém com a gestão direta pelo Estado. Finalmente, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 21, declara que compete à União “XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens” (BRASIL, 1988). Mais adiante, no Artigo 223, afirma que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão



e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1988). Assim, depreende-se da regra constitucional que a União é titular dos serviços de radiodifusão, podendo explorá-los diretamente e também transferir a prestação da atividade a particulares, mediante autorização, concessão ou permissão.

Em verdade, não apenas a regulamentação do rádio vai servir de referência para a televisão, como também o padrão industrial consolidado pelo rádio também será integrado à TV, “um padrão que se caracteriza por busca de audiência de massa; predominância de entretenimento sobre programas educacionais e culturais; controle privado sob fiscalização governamental; e economia baseada na publicidade” (JAMBEIRO, 2002, p. 51). Desta forma, mesmo partindo do princípio de um serviço público, os meios de comunicação eletrônica no Brasil têm sido predominantemente controlados e operados por interesses privados, onde a iniciativa privada comercial foi e é protagonista. Isso se verifica na opção brasileira, ainda na década de 1930, por um modelo em que as concessões são prioritariamente outorgadas à iniciativa privada para exploração comercial.

Porém, como explicitado acima, mesmo com a prevalência no Brasil do padrão de radiodifusão com exploração e sustentação majoritariamente comercial, a radiodifusão em nosso país é originalmente pública. Por serem concessões públicas com o intuito de prestar um serviço para a sociedade, os meios de comunicação eletrônica devem ser passíveis de fiscalização e controle por parte da sociedade. Desta forma, o controle social é, antes de mais nada, uma tentativa de garantir o cumprimento dessa prerrogativa. Porém, ao ouvir falar em controle social da comunicação, muitos logo associam à censura, como destaca Pieranti (2008), ao afirmar que, “quaisquer tentativas de regulação de conteúdo ou a ela relacionadas são, em geral, consideradas pelos meios de comunicação práticas de censura” (PIERANTI, 2008, p. 129). Para Brant (2002), o controle social não se confunde com censura, já que não se trata de decisões unilaterais em que estão em jogo valores morais, “mas decisões da sociedade sobre e para a própria sociedade, por ser a comunicação um bem público e dizer respeito a todos” (BRANT, 2002, p. 140). Pieranti (2008) faz uma distinção entre censura e regulação de conteúdo. De acordo com o autor, “a linha que separa os dois conceitos é tênue. A censura não deixa de ser uma forma de regular conteúdo, porém, nem todas as formas de regular conteúdo correspondem à censura.” (PIERANTI, 2008, p. 139).



Nota-se, assim, que o sentido da palavra “controle” assume diversas conotações dependendo da forma e do contexto em que é utilizada. Além do mais, esta expressão foi tomada de empréstimo pela Comunicação, não sendo originária desta disciplina. Por isso, torna-se pertinente fazer uma breve incursão nas definições que outras áreas do conhecimento dão ao controle social.

Na Sociologia, onde aponta-se como sendo a disciplina originária do termo, a categoria controle social tem sido, historicamente, utilizada como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Com isso, o controle social pode ser entendido como o conjunto de processos e técnicas pelas quais os grupos e sociedades impõem e asseguram a obediência dos seus membros por meio de determinados padrões de comportamento. Assim, seriam instrumentos de controle social a religião, a moral, as leis, a opinião pública, a educação, o governo, a propaganda, entre outros (FERREIRA, 1977). Como define Fichter (1969), o controle social faz pressão sobre as pessoas para que se conformem aos padrões, papéis, relações e instituições que são altamente valorizados pela cultura. O controle social seria, então, uma extensão do processo de socialização, onde o “indivíduo social aprende e desempenha os padrões esperados do comportamento aprovado (...). O controle social é o mecanismo que perpetua esse processo, induzindo e mantendo a conformidade das pessoas aos padrões” (FICHTER, 1969, p. 426).

Boudon e Bourricaud (1993) explicam que a noção de controle – assim como a própria palavra – vem da sociologia americana (possivelmente do livro clássico de E.A. Ross, *Social Control*, publicado inicialmente em 1901), onde

o interesse pelo controle social surge nos anos 20, e principalmente em dois domínios. Ele é mencionado nos estudos concernentes ao desvio e à criminalidade. Mas fala-se também de controle social a respeito da aprendizagem, pelos imigrantes e membros de minorias étnicas, dos modelos culturais próprios dos americanos pertencentes à classe média e da *influência* que esses modelos exercem sobre os recém-chegados. (...) O problema do controle se coloca então em termos de conformidade, e conseqüentemente em termos de “punições” e “recompensas” (BOUDON, BOURRICAUD, 1993, p. 101).

Com isso, o controle social, para esta linha de pensamento historicamente situada, seria o conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. Assim, para a sociologia americana anterior a 1940, o controle social são os modelos culturais aprendidos pelo indivíduo e os mecanismos institucionais que recompensam e sancionam a



conformidade – ou o desvio – em relação a esses modelos. Mais tarde, a noção de controle enriqueceu-se com os progressos obtidos na análise dos fenômenos de interdependência, com fortes e constantes ligações. A influência que esses diferentes sistemas exercem sobre seus elementos e a interdependência mútua destes últimos sugerem uma determinação rígida das partes pelo sistema a que eles pertencem. Nessa nova concepção, o controle é a interdependência dos elementos e do sistema.

Porém, esse esquema, nascido da combinação de um rígido determinismo do meio com um psicologismo estritamente utilitário, é insuficiente, pois, para ser eficaz, o controle que a sociedade exerce sobre os indivíduos não pode ser puramente externo. A Sociologia clássica falava da educação moral como da “coerção” mais sutil e mais eficaz de que a sociedade dispõe em relação a seus membros. A conduta, portanto, não é regrada exclusivamente pelas coerções do meio externo (físico ou social). Está também submetida a exigências internas, onde se funda na capacidade do indivíduo de ver seus próprios atos com o olhar com que um outro veria (BOUDON, BOURRICAUD, 1993).

Como demonstrado acima, até mesmo na Sociologia, o termo controle social apresenta uma multiplicidade de acepções ao longo da história e desenvolvimento desta disciplina. É o que explicita Florestan Fernandes. “Embora obscuro e equívoco, em seu significado sociológico corrente, o conceito de controle social é necessário à investigação sociológica” (FERNANDES, 1974, p. 169). O autor reúne os diversos conceitos de controle social da Sociologia em quatro categorias: 1) como algo equivalente à unidade social, através do estabelecimento de padrões de conduta humana previamente definidos por instituições sociais, como parte e inerente à institucionalização; 2) como algo que se opõe à mudança social, à vida espontânea, ou seja, mecanismos coercitivos através dos quais a sociedade impõe a seus membros as maneiras coletivas de ser, pensar e agir; 3) como um conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter uma determinada ordem; e 4) como a base organizada da sociedade, enquanto determinante e fundamento da mudança social, isto é, para emergência de atitudes inovadoras no intuito de produzir mudanças, e não de reprimi-las.

Partindo dos estudos da Sociologia – de onde o termo foi importado –, na Psicologia, especialmente no enfoque psicológico behaviorista, controle social surge como um caso particular de controle do comportamento, dentro do estudo da vida humana e de sua organização. Assim, o controle social nesta área do conhecimento está relacionado, entre outros, seja aos estudos do controle e reforço do comportamento nas



instituições totais, tais como penitenciárias, conventos, quartéis, hospitais psiquiátricos; seja como funções básicas de “montagem do plano geral de interação e zelo pelo cumprimento continuado das expectativas de papel inter-relacionadas” (SÁ, 1979, p. 70), no que se refere ao papel exercido por cada um, de acordo com seu *status* ou posição na vida cotidiana.

Na Administração, o controle, enfatizado como uma necessidade para se conseguir resultados, está incorporado entre as funções administrativas – planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar – já previstas no paradigma da administração científica que fundamenta a Escola Clássica, iniciada por Fayol e Taylor (FAYOL, 1970). Ou seja, o termo é geralmente empregado com o significado de verificar se a execução da ação foi de acordo com o programado, servindo também de retroalimentação para a correção de desvios.

Já em relação à Administração Pública, a finalidade do controle seria a de garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal brasileira, que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência. Como conceitua Di Pietro (1991), o controle da Administração Pública é “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e o Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 1991, p. 416).

Este conceito, sem dúvida importante, ainda possui suas limitações, pois não prevê, explicitamente, o controle direto pela sociedade, mediante a participação dos cidadãos de maneira individual ou coletiva, como forma de controle da Administração Pública. O que está previsto é o papel da sociedade como mera provocadora dos órgãos competentes da própria administração, que tem um poder-dever, atribuído pela lei, com finalidade corretiva. Desta maneira, buscando ampliar o conceito, dando-lhe um caráter positivo de atuação na democracia, autores da área têm procurado relacionar o termo controle social à possibilidade de atuação dos grupos sociais por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

A partir daqui, nota-se a inversão do sentido de controle social originalmente utilizado pela Sociologia – que de alguma forma já aparece na Administração Pública – e consolida-se nos campos da Educação, do Serviço Social e da Saúde, com mais



preponderância nesta última, que tomou a dianteira nesse processo. Este “sentido invertido” do termo tem como marco, no Brasil, o processo de redemocratização, na década de 1980, com o aprofundamento do debate referente à democracia. Seguindo esta lógica, a Constituição Federal do Brasil de 1988 rompe com o entendimento original de controle social e relaciona à participação da população na esfera pública com o objetivo de controlar as ações do Estado. Nesta acepção, são considerados mecanismos de controle social ações que contribuem para o aprofundamento do debate sobre a democracia, a cidadania e a primazia do Estado na responsabilidade pelo sistema de proteção social e pelo interesse público.

Na educação, o controle da ação educacional apresenta-se mais fortemente relacionada à fiscalização dos recursos orçamentários, alocação e utilização desses recursos, acompanhamento da qualidade do ensino, etc, e com menos intensidade na formulação de políticas. Com a promulgação da Constituição de 1988, houve o retorno dos ideais de descentralização das políticas sociais, principalmente na educação, com a instalação de um tipo de controle social, porém com um viés técnico-fiscalizatório. Os mecanismos de controle instalados tinham como modelo a garantia de uma supremacia dos governantes municipais, “em conselhos criados de forma artificial para garantir os recursos, como um substituto na gestão do papel que cabia aos órgãos de controle institucionalizados” (BRAGA, SILVA, 2010, p. 09).

No intuito de ampliar o entendimento de controle social na Educação, Braga e Silva (2010) afirmam que

o controle social não é do Estado e sim das classes sociais. São mecanismos de ações, medidas e regras impetradas pelos sujeitos sob a maneira de como o Estado capitalista age na sociedade. É por meio do controle social que os trabalhadores, movimentos sociais, entidades e associações pressionam e confrontam a gestão pública, na formulação das políticas, na direção de seus anseios e na luta pela construção de seus direitos. Assim o controle social são ações da sociedade civil realizadas pelos sujeitos na via democrática, sobre as políticas e medidas definidas pelo governo. São ações cotidianas, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar na sociedade, organizada ou não, no controle e no acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação (BRAGA, SILVA, 2010, p. 03).

Em seu estudo sobre os Conselhos de Assistência Social, Raquel Raichelis também compreende o momento de democratização do país como sendo um marco na busca de novos espaços de participação da sociedade civil, em especial “pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas” (RAICHELIS, 2007, p. 36), definindo canais para a



ampliação da participação popular nas decisões públicas e instituindo a criação de conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade para colaborar na implementação e no controle daquelas políticas. Em relação, especificamente, ao Serviço Social, Raichelis (2007) destaca que a definição constitucional da assistência social enquanto política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, a exemplo dos conselhos e conferências na área. Assim, a autora define controle social como o

acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2007, p. 42).

Para Leal (2001), é a partir da década de 1990 que vão aparecer mecanismos – como conselhos, comitês de usuários, ouvidorias – para que o cidadão possa exercer um controle direto sobre a prestação de serviços públicos, sejam eles oferecidos pelo Estado ou pela iniciativa privada. “Esses instrumentos potencializam a ação cidadã de participação na própria gestão pública e de processos decisórios que lhes dizem respeito” (LEAL, 2001, p. 87).

Na área da Saúde, a expressão tem sido utilizada no entendimento de um direito conquistado, que advém do capítulo da Saúde da Constituição Federal de 1988, onde o sentido de controle social está relacionado à participação da população na elaboração, implementação e fiscalização de políticas sociais. “Sendo que, no plano jurídico, ele foi regulamentado em 1990, com a promulgação da Lei nº. 8.142/90, que, em conjunto com a Lei nº. 8.080/90, conforma a Lei Orgânica da Saúde” (ALMEIDA, 2005, p. 35). E é na Lei nº. 8.142/90 que se encontrará, pela primeira vez, o detalhamento de como se efetiva o exercício do controle social na saúde, com destaque para a criação de instâncias formais de exercício desse controle como os Conselhos de Saúde e as Conferências de Saúde.

De acordo com Carvalho (1995), o controle social está inserido na moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde cabe à sociedade estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o Estado. “À visão de um Estado monolítico, fiel depositário e executor dos desígnios de uma elite dominante, sucede uma compreensão mais ampla da esfera estatal” (CARVALHO, 1995, p. 26), que seria, então, definida como uma arena privilegiada de conflitos onde os interesses contraditórios lutam para prevalecer. Assim, essa nova relação Estado-sociedade trás consigo a ideia de algum



reconhecimento e representação dos diversos segmentos da sociedade, sendo essa participação imbuída de um caráter de institucionalização, “entendida como o processo de inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado de estruturas de representação direta da sociedade, investidas de algum nível de responsabilidades do governo” (Ibidem). Porém, esse novo marco conceitual da participação não instaura a plena igualdade de oportunidades de acesso ao poder e nem extingue as contradições que movimentam o processo político.

A noção de controle social do Estado, em oposição ao controle privado, vem no bojo da ideia de participação social, no reconhecimento da necessidade de defender a sociedade contra eventuais excessos da máquina estatal, e incluindo, para tal, diversos mecanismos de controle. “Entretanto, a novidade que se insinua ao longo dos anos 80 é justamente a ideia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus diversos segmentos” (CARNAVLHO, 1995, p. 28).

Acrescentando que a democracia liberal representativa não é a única forma de democracia, Pereira (2010) cita diversas outras formas – direta, participativa, deliberativa, radical, etc. Para o autor, o controle social, em especial no campo da Saúde, deve ser entendido como um poder participativo, cidadão, que leva em consideração as necessidades, a participação e a organização dos diversos segmentos, em especial dos historicamente excluídos das políticas públicas e dos processos de poder. Seria a democracia participativa assentada “na participação ativa e constantemente renovada das populações” (PEREIRA, 2010, p. 42). Seguindo na mesma linha de pensamento, Santos (1999) afirma que:

o controle social acontece onde há cidadania, sociedade organizada e organismos de representação. Esse tripé de sustentação não se consegue de maneira simples, talvez o seu funcionamento perfeito seja a parte mais difícil, pois, considerando a singularidade de grupos e interesses e o próprio corporativismo da democracia brasileira, o interesse coletivo está distante. Mas é importante considerar que o controle social não acontece apenas quando há vontade da sociedade, é necessário que o Estado crie mecanismos para que essa atuação aconteça (SANTOS, 1999, p. 15).

Desta forma, democracia pode ser entendida como sinônimo de soberania popular, o que possibilita ao cidadão a participação no controle da vida social e o controle social é uma forma de expansão da democracia, de modo a incluir novos espaços de participação social.

Com o exposto acima, entramos, então, na Comunicação. As instituições de comunicação desempenham atividades de grande centralidade em nossa sociedade, tais como a contribuição para a livre formação da opinião pública, para o nível de formação



e conhecimento da população, na difusão de valores e na generalização da cultura (PAULINO, 2009). Diante desse papel desempenhado pelos meios de comunicação, há, pois, a necessidade de se garantir o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, através não apenas da proteção à liberdade de expressão e de informação, mas também da preservação de outros valores e direitos constitucionais, como, por exemplo, a proteção à infância. Na radiodifusão, essa questão torna-se ainda mais pertinente, por ser o concessionário prestador de um serviço público. Sayonara Leal acredita que a construção do cidadão para o princípio do controle social é de fundamental importância para a viabilização de sua efetividade (LEAL, 2001). Para essa autora, controle social é o poder que o cidadão tem de intervir nos processos decisórios relativos – entre outros – à prestação de serviços públicos, e se constitui na forma pela qual a sociedade controla diretamente o Estado, “em adição às formas de controle representativo clássico, como também pode ser visto como mecanismo para controlar as organizações públicas não-estatais e as entidades descentralizadas do Estado” (LEAL, 2001, p. 93). Mais adiante, Leal complementa que o controle social também diz respeito a uma forma de regulação e fiscalização do ambiente decisório em qualquer setor da economia, cujo interesse coletivo esteja em jogo.

A essência da ideia de controle social consiste no domínio do poder de decisão a respeito das definições, pelos próprios sujeitos públicos, das estratégias e políticas a serem implementadas no campo da comunicação. Assim, o foco de ação do controle social pode se dar em vários campos: “sobre o conteúdo difundido pelos meios de comunicação, sobre a distribuição das concessões de radiodifusão ou sobre a elaboração e execução de políticas públicas relacionadas à comunicação” (TOMAZ Jr., 2003, p. 97). Sendo assim, compreende-se controle social como um mecanismo de participação da sociedade e fiscalização da comunicação. Como forma de apropriação da sociedade do direito à comunicação.

O conceito de direito à comunicação é relativamente recente. Podemos situar as primeiras discussões ao redor desse tema a partir do final da década de 1960. Segundo Brittos e Collar (2008), o direito à comunicação ainda não foi incorporado a leis internacionais, apesar de haver avanços particulares neste sentido, em alguns países, como Portugal e Espanha. Peruzzo (2005) afirma que o direito à comunicação, inclusive nos ordenamentos jurídicos sobre o tema, tende a ser compreendido como direito ao acesso à informação ou como direito à liberdade de informação e de expressão. No Brasil, essa tendência considera que, mais do que apenas o direito à informação e à



liberdade de expressão, o direito à comunicação está assegurado na Constituição Federal de 1988, seja no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo I “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, artigo 5º, incisos IV, V, IX e XIV, seja no Capítulo V “Da Comunicação Social”, artigo 220<sup>3</sup>.

Mesmo considerando que a Constituição Brasileira avançou em alguns aspectos relativos à comunicação, Brittos e Collar (2008) consideram, todavia, que, na prática, são poucos os esforços para a garantia desse direito à comunicação e que, por isso, os direitos à liberdade de expressão e informação tornam-se insuficientes, devido à evolução da comunicação e da complexidade de nossa sociedade contemporânea. “O reconhecimento de tais direitos não assegura, por si só, a capacidade de se comunicar livremente, nem impede que se concentrem nas mãos de poucos os meios próprios para isto” (BRITTOS, COLLAR, 2008, p. 71). Nesta mesma linha, Peruzzo (2005) considera o direito à comunicação enquanto acesso ao poder de comunicar, enquanto forma de “assegurar o direito de acesso do cidadão e de suas organizações coletivas aos meios de comunicação social na condição de emissores – produtores e difusores – de conteúdos” (PERUZZO, 2005, p. 09).

Pieranti (2008) também acredita que, em uma sociedade marcada pela comunicação de massa, caso a liberdade de expressão não esteja atrelada à possibilidade de difusão de uma ideia, esse direito fundamental à democracia torna-se restrito. “Neste contexto, ao contrário do que ocorria em séculos anteriores, expressar-se, em suma, não basta; é preciso garantir mecanismos para ser ouvido” (PIERANTI, 2008, p. 139). Em resumo, essas visões refletem a preocupação com o pluralismo de vozes manifestada por diversos marcos legais e documentos internacionais.

É preciso, todavia, destacar que há uma diversidade de entendimentos sobre o tema, o que dificulta a luta pelo direito à comunicação, assim como a sua positivação no marco regulatório. E como bem destaca o professor Venício de Lima, ao contrário de setores como saúde, habitação e educação, por exemplo, “as comunicações não são

---

<sup>3</sup> Constituição Federal do Brasil de 1988, seja no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo I “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, artigo 5º, incisos “IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”; “V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”; “IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; e “XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, seja no Capítulo V “Da Comunicação Social”, artigo 220 “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

<sup>3</sup> A sigla Unesco significa *United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas), organismo integrado na Organização das Nações Unidas (ONU), criado, em 1946, a fim de promover a paz mundial, através da cultura, educação, comunicação, as ciências naturais e as ciências sociais.



percebidas, pela imensa maioria da população, como um direito humano básico. E mais: não se percebe como o controle da mídia pode determinar o próprio controle do poder político” (LIMA, 2007, p.86). Brant (2002) também parte do pressuposto que a comunicação não é percebida nem tratada como direito, já que a comunicação não está sujeita a nenhum tipo de controle, diferentemente de outros direitos como a educação e a saúde, que são controlados por conselhos estatais ou públicos.

“No caso da radiodifusão, configurado como um bem público controlado quase totalmente pelo setor privado, o que prevalece é o *laissez-faire*; na prática, tudo pode (...) Portanto, ao controle público não se opõe a liberdade, como pregam os empresários, mas o controle privado” (BRANT, 2002, p. 140).

Desta forma, apesar do não consenso em torno da ideia de direito à comunicação, esta é uma premissa que, no entendimento deste trabalho, deve ser considerada, principalmente no tocante ao controle social da comunicação. O controle social sobre os meios de comunicação eletrônica visa democratizar e dar transparência ao funcionamento dessas instituições, suas práticas e os interesses em jogo. Tal controle deve ocorrer de forma a garantir ampla representação de segmentos da sociedade. O controle social é – mais do que a fiscalização do conteúdo da mídia – uma maneira efetiva de assegurar o direito à comunicação, garantindo que a única influência sobre as medidas de restrição e promoção seja o interesse público, excluindo as possibilidades de que um dos poderes - político ou econômico – prevaleça em detrimento do interesse coletivo.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, K. S. de. **Setor Público não-Estatal**: (DES)caminhos do controle e da equidade no acesso aos serviços de saúde. Brasília: UnB, 2005

BOUDON, R., BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1993

BRAGA, M. V. de A.; SILVA, M. A. da. **Controle social em educação básica pública**. In: 10º Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED - Centro-Oeste, "Desafios da Produção e Divulgação do Conhecimento", 2010. Uberlândia-MG: jun. 2010  
(disponível em <http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3468> acessado em 14/12/2010)

BRANT, J. C. **Políticas nacionais de radiodifusão** (1985-2001) e espaço público: estudos para uma aproximação crítica. Trabalho de conclusão de curso. São Paulo: ECA/USP, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 20.047**, que regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional, 1931 (Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 07/06/2011).



BRASIL, **Decreto nº 21.111**, que aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, 1932 (Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-republicacao-81841-pe.html> Acesso em 07/06/2011)

BRASIL. **Lei nº 4.117**, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, 1962. (Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1962/4117.htm> Acesso em 07/06/2011)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 05 jan. 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.142**, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências, 1990 (Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm) Acessado em 20/01/2011)

BRITTO, V. C., COLLAR, M. S. **Direito à comunicação e democratização no Brasil**. In Democracia e Regulação dos meios de comunicação de massa. SARAIVA, E., MARTINS, P. E., PIERANT, O. P. (orgs). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

BRITTO, V. C., NAZÁRIO, P. M. **Controle Social: que monstro é esse?**, in <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=580IPB001>. Acessado em 05 de jan. 2011.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social?** Os conselhos de saúde como instrumentos. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ. 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1991.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1970. 8ed.

FERNANDES, F. **Elementos de Sociologia Teórica**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947

FERREIRA, L. P. **Dicionário de Sociologia**. Bushat Sky: São Paulo, 1977.

FICHTER, J. H. **Sociologia**. São Paulo: Editora Herder, 1969

GOULD, J., KOLB, W. C. **A dictionary of social sciences**. Tavistock Publications: UNESCO, 1964.

INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: Edufba, 2002

\_\_\_\_\_. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**. Salvador: Edufba, 2004.



LaPIERE, R. T. **A Theory of Social Control**. Nova Iorque: McGraw-Hill Book Company, 1954

LEAL, S. de A. G. **Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil**: a lei geral de telecomunicações e o regimento interno da agência nacional de telecomunicações. Brasília: UnB, 2001.

LIMA, V. A. de. **O que fazer para democratizar as comunicações?**. In Caminhos para uma comunicação democrática. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2007.

\_\_\_\_\_. **Regulação das Comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

MARTINS, L. (org). **Algumas abordagens em Comunicação Pública**. Brasília: Casa das musas, 2003

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004

PAULINO, F. O. **Responsabilidade Social da Mídia**: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. Brasília: Casa das Musas, 2009.

PEREIRA, M. F. **O controle Social e a participação democrática nos conselhos municipais de saúde da RIDE-DF**. Brasília: UnB, 2010

PERUZZO, C. M. K. **Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. In: Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación, ano II, n.3, jul//dic. São Paulo: ALAIC, 2005. Acessado em 25 de jul. de 2010.

PIERANTI, O. P. **Censura versus regulação de conteúdo**: em busca de uma definição conceitual. In Democracia e Regulação dos meios de comunicação de massa. SARAIVA, E., MARTINS, P. E., PIERANT, O. P. (orgs). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2007

RAMOS, M. C. **Reestruturação do sistema e controle público**. In: Plenária Nacional de Comunicação. XIV., 2008. Brasília. Anais eletrônicos da XIV Plenária Nacional de Comunicação. Brasília: Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, 2008. Mesa de Abertura. (Disponível em [http://www.fndc.org.br/arquivos/Murilo\\_%20Ramos\\_2008.pdf](http://www.fndc.org.br/arquivos/Murilo_%20Ramos_2008.pdf) Acesso em 19/04/2011)

SÁ, C. P. de. **Psicologia do Controle Social**. Rio de Janeiro: Edições Achiamé, 1979

SANTOS, R. A. dos. **Controle Social da Política de Saúde no Brasil**. Brasília: UnB, 1999

SANTOS, S., SILVEIRA, E. da. **Serviço Público e Interesse Público nas comunicações**. In: Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

SPINILLO, L. **Há direito à comunicação sem controle social?**. In: X Congresso ALAIC, 2010, Bogotá: Anais do Congresso ALAIC, 2010

TOMAZ Jr., J. R. C. **O quinto poder: a crítica da mídia enquanto controle social dos meios de comunicação**. Monografia de conclusão de curso. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2003.