

**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Direito**

**A CONSTITUIÇÃO DOMADA: DEMOCRACIA E O  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

**Renato Bigliuzzi**

**Brasília**

**2007**

**RENATO BIGLIAZZI**

**A CONSTITUIÇÃO DOMADA: DEMOCRACIA E O  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Cristiano Paixão

**Brasília**

**2007**

O candidato foi considerado aprovado pela banca examinadora.

---

Professor Doutor Cristiano Paixão

Orientador

---

Professor Doutor Márcio Iorio Aranha

Membro da Banca

---

Professor Doutor Carlos Oiti Berbert Junior

Membro da Banca

---

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto

Membro da Banca

Brasília, 6 de julho de 2007

Para Guilherme Cintra Guimarães.

## Agradecimentos

Áureo e Celina, meus pais: muito obrigado.

Tenho a honra de viver com Lúcia. Sua revisão crítica foi muito útil. Sua companhia é indispensável.

Meu orientador, Cristiano Paixão: obrigado pelo prazer de mais esta colaboração. Lá se vão seis anos de produtiva e instigante amizade.

Obrigado aos amigos da Faculdade de Direito, aos professores e funcionários, em especial ao grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito (STD).

Agradeço também ao Professor Márcio Iorio Aranha e aos pesquisadores do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações (Getel), da Faculdade de Direito.

Por fim, agradeço as críticas e sugestões oferecidas por Fábio Lúcio Koleski, Ricardo Machado Lourenço Filho, Guilherme Cintra Guimarães, José Eduardo Elias Romão e Heraldo Pereira. Os erros que permaneceram são de minha exclusiva responsabilidade.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
INTRODUÇÃO.....	9
“UM NOVO CENÁRIO”: DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NA CONSTITUINTE.....	18
1. Separação de poderes I: televisão no início da Nova República.....	18
2. O direito à comunicação na Constituinte.....	24
3. Separação de poderes II: o Conselho de Cristina Tavares.....	30
“QUASE ABOBRINHA”: O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	39
1. Instalação e regimento .....	40
2. Direitos e privilégios: o Conselho entre indústria e sociedade civil.....	48
3. Adaptação: para que serve o Conselho? .....	54
CONCLUSÕES.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

## RESUMO

Esta dissertação é uma análise do debate que conduziu à aprovação do capítulo da comunicação social da Constituição de 1988 e também uma avaliação do atual Conselho de Comunicação Social à luz do seus objetivos constituintes.

O primeiro capítulo descreve as expectativas e os resultados da discussão constituinte sobre o potencial democrático das comunicações. Neste sentido, destaca a interação da parte mais importante desta indústria, a televisão, com os três poderes da República no período anterior à aprovação da Constituição de 1988. Em seguida, o texto identifica o surgimento, no interior da Constituinte, de um direito novo, o direito à comunicação, e analisa a importância deste direito naquele contexto. Por fim, retoma a relação problemática entre os três poderes e a indústria das comunicações, desta vez com foco na idéia de se criar um conselho para democratizar as comunicações.

O segundo capítulo enfoca o Conselho de Comunicação Social. Primeiramente, trata do processo de instalação do Conselho e da definição de suas funções. Em seguida, discute a sua atuação efetiva. Por fim, destaca como foi realizada a reativação, no Conselho, de argumentos que se contrapunham ao direito à comunicação na versão constituinte, em especial a defesa da autonomia da indústria.

A dissertação conclui que a diferença entre o que o Conselho de Comunicação Social *deveria ser* e o que realmente *é* é uma evidência do caráter contraditório da Constituição. Assim, o Conselho pode ser considerado um produto da Constituição “domada” que reafirma princípios democráticos ao mesmo tempo em que dificulta a sua efetivação.

## ABSTRACT

The thesis tells a history of the chapter on social communication of the Brazilian Constitution of 1988 and evaluates the present Board of Social Communication (*Conselho de Comunicação Social*) against the background of its proposed objective: a democracy based on the right to communicate.

In the first chapter, I describe the expectations and the results of the constitution-making process, underlining the firm belief of some of the delegates to the Constituent Assembly of 1987 on the democratic potential of communication technologies. I focus on the interaction between broadcasting and the State. Emphasis is given to the industry's opinion regarding the three powers of the Republic. I show how it was possible to appeal to a new right, the right to communicate, in order to advance democracy in communication. Finally, I address the tension between separation of powers and the lobby of the broadcasting industry. My focus is the disagreement regarding the proposal of creating a "board" with an clear agenda of pursuing democracy in communication.

In the second chapter, I address the reality of the Social Communication Board, an organization created in accordance to the final text of the Constitution of 1988. It is not difficult to conclude that the real Board is far from what the delegates had in mind. Instead of a regulator, an almost irrelevant body is to be found. The option for a Board devoid of all relevant competence not only illustrates the limiting effect of all following legislation, but also indicates that the Board may have been captured by the same interests which dismissed its necessity during the Constituent Assembly.

The work concludes that the difference between what the Social Communication Board *was supposed to be* and what it actually *is* is itself an evidence of the contradictory character of the Constitution. Thus, the Board is itself an evidence of the "tame Constitution" that affirms democratic principles while preventing its effectiveness.

## INTRODUÇÃO

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 resumiu os problemas do país. Reforma agrária, direitos indígenas, saúde, educação e tecnologia nuclear, entre outros temas, foram incluídos na Constituição. No entanto, à medida que o texto crescia, diminuía a empolgação. Os arreios que “domaram” a Constituição<sup>1</sup> surgiram da disputa entre os que a enxergavam como um momento de mudança e os que a viam como uma demagogia.

À época da Constituinte, o alerta para a sobrecarga do conceito de constituição já existia (Lima Lopes 1987 p. 58). A nova constituição brasileira não conseguiria alterar a lógica do sistema jurídico ou ainda reverter, como num golpe de mágica, os inúmeros registros de injustiça e autoritarismo. Neste sentido, o processo constituinte tornou-se um espaço para o aprendizado. Caiu em si. Viu-se extremamente limitado, condicionado às circunstâncias históricas e destinado a tirar delas o melhor proveito.

Em uma visão retrospectiva, o significado principal da Constituinte não está em que todos os seus planos tenham necessariamente se realizado. Importa mais que o texto tenha se colocado como uma referência. A variedade de temas e o trabalho árduo de definição e redefinição de antigos e novos direitos propiciou uma oportunidade histórica. O texto constitucional é o que existe de melhor e de pior. Direitos novos convivem com antigos privilégios. A transição “lenta, segura e gradativa”<sup>2</sup> retarda o reconhecimento de interesses sociais. Limitações construídas durante a Constituinte impossibilitam certas diretrizes

---

1 O termo é emprestado da análise de Kenneth Maxwell (2005, p. 15-21 e p. 218-231) sobre a história contemporânea de Portugal.

2 Ferraz (1987 p. 251). Para a origem da expressão, Gaspari (2003 p. 459).

constitucionais.

O presente trabalho acadêmico é um mergulho no etos constituinte da Nova República, um universo onde cohabitam loquacidade e conformismo. O foco são os resultados práticos do capítulo da Constituição de 1988 dedicado à comunicação social. O capítulo é um exemplo bem acabado do que pode acontecer quando um projeto de transformação social encontra o método constituinte. O interesse constitucional de determinada matéria pode ser engolido pela praxe legislativa e pelos objetivos pessoais de cada um dos membros da Assembléia (Doyle s.d. p. 157). A mudança é substituída pelo acordo. Se (como foi o caso) aos interesses particulares somam-se pressões empresariais e governamentais, a mudança pode ser contrariada pelo instrumento de que retira legitimidade: a própria constituição<sup>3</sup>.

No caso da comunicação, a mudança não é tão difícil de definir. Tratava-se de reorientar o relacionamento entre Estado e mídia, tendo por objetivo a *democratização*. Democracia, neste contexto, significava basicamente duas coisas: ampliar o acesso às tecnologias de comunicação (um objetivo que poderia, quem sabe, ser alcançado a partir de investimentos estatais) e incentivar a participação política (usando recursos oferecidos pela tecnologia).

Na Constituinte, ocorreriam as primeiras manifestações de uma oposição que se tornaria muito comum. A criação dos novos direitos relacionados à comunicação<sup>4</sup> seria identificada com a volta da censura.

Ao final do regime militar, a censura ainda era uma experiência vívida. Jogando na defesa, a indústria poderia facilmente valer-se do rótulo “censura” para etiquetar qualquer

---

3 Sobre a questão da “produção política” de mudanças estruturais, ver Luhmann (1995), especialmente o item VII).

4 “O princípio de que a informação é um bem social”, Lima (s.d. p. 148).

proposta que contrariasse a sua concepção de liberdade de iniciativa *como* liberdade de expressão. Tratava-se, como ainda muitas vezes ocorre, de um reuso criativo da categoria<sup>5</sup>.

Como justificativa, a “volta” da censura envolvia um certo grau de autocomplacência. Na verdade, como salientou Elio Gaspari (2002 p. 41), a censura não fora sempre um mal intolerável:

Atribuir o fim da censura a qualquer tipo de pressão direta sobre o governo seria um exagero, pois se a censura tem uma utilidade, esta é a de colaborar decisivamente para a desmobilização política da sociedade. Atribuí-lo a um movimento dos proprietários de jornais, revistas e emissoras, um despropósito. Devê-lo a uma resistência maciça dos jornalistas, cortesia impossível. O fim da censura só se explica através do complexo mecanismo de uma decisão imperial do presidente Ernesto Geisel: “Recebi no palácio todos os donos de órgãos de comunicação. Nenhum me pediu o fim da censura”. Quem pedisse perderia seu tempo.

A reutilização da categoria censura depois de um longo período de convivência com o aparato burocrático demonstrava, já no início do período democrático, que o papel da mídia estava fadado a ser contraditório<sup>6</sup>. Era inegável que a tolerância em relação à censura produzira resultados interessantes para pelo menos alguns setores da mídia. A televisão, por exemplo, fora alçada à condição de ferramenta indispensável à integração, verdadeira formadora da identidade nacional (Hamburger 2005 p.21-38). Com o fim do centralismo e com a conseqüente exposição da indústria à complexidade política do novo regime, a indústria se precaveu fazendo uso argumentativo de um dos traços mais detestáveis do antigo

---

5 Para os múltiplos sentidos do termo “censura” e a sua constante reutilização histórica: Darnton (1989).

6 Registre-se aqui o comentário crítico de Alzira Alves de Abreu e Fernando Lattman-Weltman (2006 p. 97-98): “Seja como for, o prosseguimento da investigação também tornará necessário “denunciar” a dialética, algo contraditória, de sempre fazer referência à mídia no período enfatizando ou a sua cumplicidade (...) ou a sua resistência heróica à censura ou à cooptação”. Ver também p. 71.

regime: a própria censura. Neste movimento, valeu-se de uma opinião pública que se recuperava do atraso causado pela repressão. No entanto, em uma sociedade que ansiava por liberdade, mas que não se incomodava em atribuir ao Estado o papel de administrador e, até certo ponto, de fiel da balança das históricas desigualdades do país, a indústria enxergava no Estado um ponto frágil para a crítica.

Antes da Constituição de 1988, as comunicações no Brasil jamais haviam tido uma referência legislativa única, um único conjunto normativo<sup>7</sup>. Os aspectos relacionados à atividade jornalística, eram disciplinados por uma Lei de Imprensa de 1967 (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro) e pelo Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Procurava-se limitar o campo para o exercício da liberdade política de opinião. A censura dos telejornais, era prática comum, respaldada pela legislação ordinária e por documentos de caráter “constitucional”, a Emenda Constitucional de 1969 e, antes dela, o Ato Institucional nº 5, de 1968 (Kushnir 2004 p. 102-115).

O ordenamento jurídico da televisão e do rádio era (e continua) composto pela Lei nº 4.117, de 1962, também chamada de Código Brasileiro de Telecomunicações ou “CBT”, e pelo menos três outros diplomas de status infralegal: o Regulamento do CBT, aprovado pelo Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963, o Regulamento de Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 1962, e, depois de 1967, pelo próprio Decreto-lei nº 236.

Com exceção do Decreto-lei nº 236/1967, os três outros documentos haviam sido aprovados durante o governo João Goulart, em um momento de grande turbulência política. O CBT nascera após considerável pressão por parte das empresas de rádio e da incipiente

---

<sup>7</sup> Sobre o período anterior à Constituição de 1988: Costella (1970 p. 123-131 e p. 132-149); para a importância da Constituição de 1988: Pieranti (2007 p. 76-89).

televisão, preocupada em proteger-se de incursões políticas ou delas tirar algum proveito<sup>8</sup>.

No início, esse conjunto normativo tinha um conteúdo eminentemente técnico e a preocupação principal tinha sido justamente criar uma referência legal para o problema das interferências entre os diferentes serviços, afirmando a responsabilidade do Estado pela gestão do espectro. O caráter técnico desta legislação, somado à tolerância ao fácil uso político (Herz 1987 p. 209-225), tornaram-na bastante útil para o uso reservado às comunicações pelos governos militares: a integração nacional (Kehl 1986 p. 170).

No Brasil, a atividade de radiodifusão (termo que engloba a indústria da televisão e do rádio) esteve sujeita à obtenção de uma outorga estatal durante todo o regime que antecedeu à Constituinte. Em tese, a necessidade de obter um documento oficial para a realização de uma atividade econômica ligada às comunicações resultaria em um controle maior do Estado sobre esta atividade (maior, diga-se de passagem, se comparado à imprensa, que, excluído o período da censura autoritária, não demandava a autorização formal do Estado para publicar).

No entanto, havia um fator nivelador que ajudava a colocar a relação entre Estado (outorgante) e radiodifusor (concedente ou permissionário) em um outro patamar. Este fator nivelador residia em uma peculiaridade histórica. Apesar de formalmente definida como um serviço público no CBT, a radiodifusão, ao contrário da grande maioria dos serviços ligados à infra-estrutura (como, por exemplo, telefonia, energia elétrica ou transporte ferroviário), tinha sido criada e havia sido mantida, sem interrupção, pelo capital privado. O crescimento do sistema de comunicações podia, desta forma, ser atribuído ao investimento realizado por

---

8 O CBT continua um exemplo incomum da eficácia do princípio da separação dos poderes em um momento de crise institucional: o veto a grande parte do texto, imposto pelo presidente João Goulart como forma de diminuir o poder da indústria, foi derrubado em votação do Congresso Nacional. Para a derrubada do veto: Saint-Clair Lopes (s.d. p. 38-41) e Pieranti (2007 p. 41-42 e p. 129-131).

empresas privadas.

Diante do poder político e econômico dessas empresas, a outorga do Estado, no serviço de radiodifusão, nada mais era do que uma licença formal. Não havia, aliás, qualquer contrapartida financeira a ser oferecida ao Estado pela oportunidade de prestar o serviço, ou ainda, pela aquisição de uma frequência. Assim, ao contrário de outros serviços, a outorga da radiodifusão, destituída de uma contrapartida econômica, não seria um apoio sólido para autorizar incursões sobre a liberdade de expressão do concessionário. Disto resulta natural que, quando foi tentada, a incursão sobre a linha editorial da radiodifusão não se deu com apoio no ordenamento jurídico previsto anteriormente (o regime do CBT), mas a partir de um novo conjunto de leis e decretos de natureza policial (ver Kushnir 2004).

A Constituição de 1988 reuniu, pela primeira vez, várias tecnologias de comunicação sob uma única referência jurídica: a comunicação social. Nunca a liberdade de expressão e as suas garantias haviam sido tratadas de maneira tão explícita. Concorde-se ou não com os mecanismos criados ou com a possibilidade de que viessem realmente a funcionar, a verdade é que a Constituição de 1988 criou espaços para o debate da comunicação social, incluindo aí o uso da tecnologia.

O compromisso com a regionalização, com as finalidades educativas e culturais da programação, com o respeito à família e à pessoa humana e com a cultura nacional (artigo 221) são exemplos do compromisso com a importância social e democrática das comunicações. Com a Constituição de 1988, o cidadão passou a ser sujeito de direitos em sua relação com as comunicações, contando com a indicação expressa de uma lei (infelizmente nunca aprovada) que lhe permitisse defender-se de programas que contrariem o disposto na própria Constituição (artigo 220, § 3º, II).

Em geral, esses avanços trazidos pela Constituição elevaram e muito o nível do debate jurídico sobre a comunicação. No entanto, sua efetividade continua abaixo do esperado (Marini 2006). O conjunto normativo infraconstitucional, em sua maior parte anterior à Constituição, apenas se colocou sob o primado do novo texto, mas isto não significa que a interpretação mais adequada aos princípios constitucionais seja feita de maneira automática ou até mesmo natural.

É possível adiantar um exemplo. O que fazer quando a legislação pré-constitucional oferece opções sancionatórias que ninguém até hoje sabe com certeza se são ou não compatíveis com o texto constitucional?

Em 2003, o Programa Domingo Legal, exibido pelo Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), pôs no ar uma suposta entrevista com membros do Primeiro Comando da Capital (PCC), organização criminosa que, três anos mais tarde, revelaria grande poder de fogo em ataques coordenados a policiais e serviços públicos no Estado de São Paulo. Na entrevista, membros do PCC proferiam ameaças ao governo e a personalidades, como, por exemplo, o Padre Marcelo Rossi. O Ministério das Comunicações abriu procedimento para apurar a ocorrência de infração à legislação de radiodifusão, consistente, na suposta “ofensa à moral pública” e veiculação de “notícias falsas, com perigo para a ordem pública” (artigo 53, alíneas “h” e “i”, do CBT). Do despacho que encerrou o processo, assinado pelo então Ministro das Comunicações, Deputado Miro Teixeira:

Não cabe abrigo ao argumento da emissora de que inexistente colisão de princípios constitucionais devido ao fato de ser a norma do artigo 220 da Constituição Federal de eficácia plena e a do artigo 221, inciso IV c/c 220, § 3º de eficácia limitada.

Não é procedente o argumento da emissora de que esta

legislação não teria sido aplicada desde 1988 e de que esta estaria sendo ressuscitada precisamente para o presente caso.

Considerando o princípio da atipicidade da sanção administrativa e a proporcionalidade entre a aplicação da suspensão e/ou multa e o ato praticado (...) aplica à concessionária pena de multa no valor de 1.647,34 UFIRs, o que corresponde ao valor de R\$ 1.792,53. (MC 2003b)

Era o fim de um procedimento em que se chegou inclusive a cogitar da suspensão da programação, opção desconsiderada e “convertida” em multa. Um trecho da defesa do apresentador do Programa chama a atenção: o capítulo de comunicação social, aquele que dispõe sobre os fins a que se destinam os serviços de comunicação (artigo 221, IV c/c 220, § 3º) seria de “eficácia limitada”, eufemismo destinado a explicar a falta de efetividade de determinadas disposições constitucionais em relação a outras, que podem ser aplicadas imediatamente ou com menos esforço.

A situação seria melhor se a própria Constituição tivesse descido às minúcias de uma regulamentação extensiva dos direitos à comunicação e outros direitos relacionados, prevendo, inclusive, formas e hipóteses de sanção? Nada garante que encerrada a Constituinte, o direito à comunicação, caso constasse do rol de direitos “positivados” no texto constitucional (Lima 2006), não continuaria a ser desrespeitado, assim como o são diversos outros direitos expressamente previstos no texto constitucional. Parte da literatura jurídica, preocupada em penetrar na lei constitucional e dela retirar algum sentido prático, ignora o fato de que é possível que o texto constitucional seja deliberadamente manipulado para mascarar o interesse que os constituintes queriam proteger. É a Constituição contra a própria Constituição, o direito contra o próprio direito<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Curiosamente, a previsão em um documento de estatura superior imuniza a crítica, pelo menos uma crítica que continue a respeitar a dicotomia entre constituição e lei.

A imunização constitucional de um determinado tema dificulta o debate, mas não é garantia da sua não reativação. A rigidez constitucional pode parecer interessante para resolver um problema como o da legitimidade do direito à comunicação, mas é inadequada para resolver o problema da regulamentação das tecnologias de comunicação. A solidez propiciada por uma previsão constitucional do relacionamento entre Estado e capital privado no uso de determinadas tecnologias revela-se ultrapassada quando mudam os termos do contrato. No caso das tecnologias de comunicação, à medida em que o progresso tecnológico questiona as distinções com que se haviam acostumado Estado e mercado (“serviço público”, “capital nacional”, “responsabilidade”), as partes contratantes passam a especular sobre a viabilidade de se continuar apostando na constituição e no controle a partir do direito<sup>10</sup>.

Ou melhor: continuar apostando na constituição em seu sentido “clássico”. Frente à aceleração do tempo, provocada pela sucessão de mudanças tecnológicas, e à constatação da existência de riscos que não podem ser administrados a partir da forma constitucional estatal, fica mais claro que a indústria deseja a *sua* própria “constituição”<sup>11</sup>. Neste momento, a existência formal de controles estatais e, em especial, o apoio oferecido por determinadas disposições constitucionais à regulação de tecnologias específicas são vistos pela indústria como partes que, juntas, formam um direito. A constituição, neste sentido, pode ser retalhada e interpretada de forma a ignorar a existência dos outros pontos de vista que participaram do seu processo de redação<sup>12</sup>.

---

10 Para uma visão propositiva com inspiração na experiência do direito ambiental: Sunstein (2000 p. 531-538); para o “esfriamento” da mídia sujeita ao licenciamento pelo Estado: Weare et. al (2001); para noção de serviço público em um novo ambiente de mercado: Harrison e Wessels (2005).

11 Conforme discutido em Teubner (2003), com ênfase no desenvolvimento trazido pela Internet; para uma visão crítica: Roberts (2005).

12 A tese desenvolvida por Luís Roberto Barroso (2001), analisada mais adiante, parece ser uma evidência deste tipo de interpretação

# **“UM NOVO CENÁRIO”: DEMOCRATIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NA CONSTITUINTE**

Este capítulo descreve as expectativas e os resultados da discussão constituinte sobre o potencial democrático das comunicações. A primeira seção destaca a interação da parte mais importante desta indústria, a televisão, com os três poderes da República antes da aprovação da Constituição de 1988. A segunda seção traça as linhas gerais do surgimento, no interior da Constituinte, de um direito novo, o direito à comunicação. Também analisa a importância deste direito no contexto constituinte. A terceira seção retoma a relação problemática entre os três poderes e a indústria das comunicações, desta vez com foco na idéia de se criar um conselho para democratizar as comunicações.

## **1. Separação de poderes I: televisão no início da Nova República**

A relação com o governo nos tempos da ditadura não havia sido fácil para a indústria das comunicações. Mesmo assim, a parte mais relevante desta indústria, a televisão, parecia ter conseguido tirar bastante proveito da centralização e do controle exercidos pelo governo militar. Navegar com vento favorável dependia de esforço constante, energia e bastante talento político, além de significativo investimento econômico<sup>13</sup>. O poder de um grande empresário dependia da manutenção de uma espiral descendente de contatos que se

---

13 Um depoimento pessoal está em Clark (1976); ver também Kehl (1986).

tornava mais confiável à medida que se tornava menos transparente<sup>14</sup>. Para o governo, a dependência em relação à televisão podia incomodar um pouco, em especial aos segmentos civis e militares desconfiados da volatilidade do capital privado<sup>15</sup>.

A abertura política dos anos oitenta expôs a televisão à crítica. Até aquele momento, a indústria considerava-se mais ou menos autônoma, atuando em regime de parceria com o governo. Não tardou para que se visse envolvida nos grandes escândalos da Nova República, escândalos que, ao contrário do passado, não poderiam mais ser administrados apenas a partir dos gabinetes em Brasília ou Rio de Janeiro (Lima s.d., Doyle s.d., Amorim 1987, Mathias 2004 p. 112-122).

Abandonada pelo governo, a indústria defendeu-se de várias formas. Em primeiro lugar, estava a defesa intransigente da liberdade de expressão. Este objetivo foi perseguido de maneira hábil. Era bastante natural que o passado recente, o passado da ditadura, fornecesse o critério para julgar qualquer proposta que envolvesse alguma forma de intervenção externa: “(...) até agora existe uma liberdade de imprensa a critério do governo, porque as emissoras de rádio e televisão, que recebem a concessão, ficam eternamente à mercê da menor ou maior boa vontade de quem concedeu, que por uma pena pode retirar a concessão feita” (deputado constituinte Jorge Alberto Mendes Ribeiro, PMDB-RS, ANC 1987f p. 316).

Além da defesa da liberdade de expressão, a indústria ressaltava o seu papel para o desenvolvimento e modernização do país. A democratização não poderia impor uma alteração relevante em um negócio de sucesso. Neste sentido, o aumento da oferta de serviços e o desenvolvimento econômico passavam longe da necessidade de democratizar a gestão das atividades jornalísticas e de geração de conteúdo, mas antes por uma aposta na própria

---

14 Herz (1987) traz vários exemplos; ver também Abreu (2002 p. 152-155).

15 Para a “tortura da pessoa jurídica”, ver Gaspari (2004 p. 333-351).

televisão e na viabilidade do regime de “parceria” já implantado entre a indústria e o Estado<sup>16</sup>.

A televisão jogava para valer. A defesa da liberdade de expressão poderia ficar pequena diante de outra liberdade, a de iniciativa. A indústria queria tanta liberdade quanto fosse possível conseguir, mas sem esticar demais o cobertor estatal. Do ponto de vista prático, a indústria apostava na interação de igual para igual com o Estado, por meio dos Poderes Executivo e Legislativo, sem a participação organizada da sociedade civil. Para Fausto Rocha, deputado constituinte pelo PFL de São Paulo, “tentar colocar aqui entidades civis, por mais ilustres, representativas e importantes que sejam, seria uma forma de distorção” (ANC 1987d p. 175-176).

Ao bombardear a democratização da comunicação, a indústria se fechava para a sociedade civil e confiava que o governo também faria o mesmo. Que sentido havia em se tornar públicos os critérios adotados para a concessão de canais ou divulgar quem eram seus donos, se a quantidade de pessoas que tinha a possibilidade de explorá-los continuaria extremamente limitada? A indústria apostava que o governo não iria querer abrir mão da parceria e muito menos expô-la à opinião pública (ANC 1987a p. 181-182; p. 186).

Um ponto importante era a continuidade dos procedimentos adotados para a outorga das frequências. Essas práticas eram um corolário da situação natural de limitação do número de canais em uma determinada área (Almeida 2006 p. 1-3). Para tanto, a indústria confiava no Ministério das Comunicações, criado em 1967. O processo de outorga continuaria resultando em uma escolha governamental de um entre os possíveis interessados, com base em critérios estratégicos, técnicos ou econômicos, mas, em última instância,

---

<sup>16</sup> Em 1976, Walter Clark, um dos responsáveis pelo sucesso comercial da Rede Globo, afirmara: “a força da televisão é um fato; tão mais forte ele seja, mais delicadamente pode ser manipulada; (...) na medida em que essa força é adquirida, acredito que essa consciência e essa responsabilidade são, também, assumidas” (Clark 1976 p. 471).

necessariamente políticos<sup>17</sup> (ANC 1987f p. 311, Quandt de Oliveira 2005 p. 147-148). Em síntese, a aposta da indústria era de que o governo não inovaria nos critérios utilizados para a concessão de canais, mantendo a linha já adotada de restringir o assunto a governo e interessado.

Durante o período militar, a capacidade de investimento da televisão estivera ligada à realização de parcerias entre capital privado e capital estatal. Em um modelo de crescimento baseado em planificação econômica, a expansão do sistema de comunicações – que, com a exceção marcante da televisão e de grande parte do rádio, era ainda estatal – ligava-se ao crescimento da televisão. O capital privado envolvido na indústria de televisão dependia também das diretrizes fixadas pela expansão do sistema estatal de telecomunicações. A televisão podia confiar, por exemplo, nos meios disponibilizados pela estatal Embratel para alcançar localidades distantes dos centros de produção (Ortiz 1988 p. 117-118, Kehl 1986 p. 179, Hamburger 1998 p. 454-455). Essa participação da indústria de televisão no empreendimento estatal a acostumou a antecipar e tirar proveito de possíveis mudanças de rumo.

Na Nova República, começava a ficar claro que o modelo de parceria então utilizado não suportaria as enormes dificuldades impostas pelas limitações econômicas, pela globalização e pela própria inovação tecnológica. Se não é possível dizer que a indústria da televisão tenha tomado a dianteira deste processo, há indícios de que o capital privado que sempre dominou o setor de televisão tenha se alegrado com a perspectiva de poder tomar para si certos segmentos abertos com a iminente retirada do investimento estatal nos outros setores: “O que queremos é atrair investimentos do setor privado para o setor público para que

---

<sup>17</sup> “Político”, neste sentido constituinte, tinha mais a ver com a existência de interesses de “políticos” profissionais e elites locais do que com o sentido “político” da liberdade de expressão.

ele possa colaborar” (deputado constituinte Luís Eduardo Magalhães, PFL-BA, ANC 1988b p. 1508).

Essas apostas tinham como referência as altas autoridades do Poder Executivo. No entanto, a radiodifusão também interagiu de maneira importante com um novo Poder Legislativo.

O Poder Legislativo não era um desafio desconhecido para a indústria da televisão. Antes do regime militar, a pressão da indústria (então predominantemente radiofônica) resultara na manutenção da versão integral do Código Brasileiro de Telecomunicações pelo Congresso Nacional, mesmo depois do veto imposto pelo Presidente da República (Pieranti 2007 p. 41-42). A novidade da situação na Nova República consistia em uma composição parlamentar alterada pelo fim do regime anterior, pelo surgimento de novas forças com expressão partidária e pelo desejo de mudança recepcionado, em alguma medida, pelas duas casas do Congresso. O trunfo da indústria, nesta nova relação com o Poder Legislativo, encontrava-se nos interesses comuns.

Há evidências de que houve negociações diretas entre Poder Executivo e membros do Poder Legislativo antes, durante e depois da Constituinte. Fosse explorando brechas de uma regulamentação complexa e autoritária ou se utilizando de justificativas técnico-econômicas nem sempre congruentes, construíra-se uma prática bastante freqüente de corrupção de autoridades executivas e legislativas. Estes contatos criariam condições para a expansão dos sistemas de radiodifusão e para a pré-definição sobre a quem caberia a exploração dos novos canais. Fariam surgir uma nova casta, a dos coronéis eletrônicos, membros do Poder Legislativo que se valem de uma base eleitoral montada com a exploração política de veículos de comunicação ilegalmente outorgados pela União (Lima 2005b, 2005c,

Projor 2005). No interior do regime, estas práticas, então completamente corriqueiras e aceitas sem maiores alardes, estavam sujeitas ao controle centralizado de um Presidente da República e de um Ministro das Comunicações. O controle público destas iniciativas e condutas era quase inexistente.

A resistência em abandonar ou modificar esse conjunto de práticas trouxe para os holofotes a ausência de uma política pública que tratasse a comunicação como uma questão de cidadania. Mais: a incongruência provocada pelas negociações políticas e pela eventual corrupção econômica favorecia, direta ou indiretamente, membros do Poder Legislativo. Estes fatores foram apontados pelos constituintes como responsáveis pela absoluta submissão do governo aos interesses da televisão (ANC 1988a p. 566-567). Acuada, a indústria não soube como reagir. O parlamentar/empresário de mídia, quando exposto, nunca antes fora levado a responder sobre possíveis denúncias de ilegalidade.

A radiodifusão talvez não esperasse muita coisa do Judiciário na Nova República, em grande parte por um total desprendimento do modelo de negócio então adotado em relação àquele poder. Com exceção de pelo menos um caso envolvendo o desfazimento de uma cassação realizada no período militar (TFR 1988), o Judiciário não havia ainda revelado a sua real utilidade para a indústria. Em coerência com os preconceitos e atitudes da época, o Judiciário não era visto como um ator relevante ou significativo. Pode-se dizer que ainda não havia sido possível enxergar a importância que seria atribuída ao poder após a aprovação da Constituição de 1988. Estas observações provavelmente seriam válidas também para o Ministério Público, que, na época, tampouco era (ou parecia destinado a ser) uma fonte de preocupação para a indústria.

O conjunto de exigências da indústria da televisão tinha como vértice, portanto, os

Poderes Executivo e Legislativo da Nova República. As circunstâncias que haviam cercado o período entre 1964 e 1988 indicavam uma relação de complementaridade entre interesses da indústria e do governo. A mediação das divergências era realizada às escondidas, fora do controle da opinião pública. Este estado de coisas terminaria de maneira imprevista, sendo chacoalhado pela Assembléia Constituinte.

## **2. O direito à comunicação na Constituinte**

Antes da convocação da Assembléia Constituinte, pelo menos um partido político (Partido do Movimento Democrático Brasileiro ou PMDB, ver Lima s.d. p. 152) e uma entidade sindical (Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj<sup>18</sup>) haviam reivindicado mais espaço para a rediscussão das comunicações no Brasil. Neste momento embrionário, podiam ser formuladas várias críticas à mídia: falta de isenção nas coberturas jornalísticas, “auto-censura” nas redações (como demonstrou Kushnir 2004), o enorme poder concedido aos anunciantes, capaz de influenciar a linha e postura política das redações, a falta de transparência na relação entre Estado e emissoras de televisão.

Quais seriam os critérios para a concessão de canais? Seria interessante aumentar ou restringir a participação do Estado nas telecomunicações em geral e também na televisão? Por que não se fazia nada a respeito da cobertura jornalística parcial exibida por alguns telejornais? O governo não tinha resposta para estas questões. Representando tudo de pior que havia sido oferecido à população durante a ditadura, o Poder Executivo não tinha legitimidade para iniciar esta discussão, nem força para encará-la. Limitava-se a postergá-la, enquanto

---

18 Um grupo de pessoas reunidas em torno da Fenaj conseguiu reunir assinaturas suficientes para a apresentação de uma emenda popular que continha sugestões para dispositivos constitucionais relacionados ao setor de mídia, em especial a televisão. O presidente da entidade era Armando Rollemberg, que fez uma avaliação da atuação da Fenaj em uma reunião do Conselho de Comunicação Social. Ver CCS (2004b).

alguns de seus membros faziam uso da desorganização para se beneficiar<sup>19</sup>. Ruy Mauro Marini (1985 p. 23) alertava: “a nação deve ter presente que as estações de rádio e televisão correspondem a simples concessões outorgadas pelo Estado, num terreno no qual – desde o Governo Goulart – ele tem o monopólio absoluto”.

O predomínio da TV Globo fora percebido por parte da sociedade civil como um resultado não só do apoio irrestrito a políticas de governo, mas também a candidatos e programas oficiais (Lima 2005c, Ramos 2005). Ficou famoso o caso “Proconsult”, quando, em 1982, utilizara a cobertura jornalística das eleições no Estado do Rio de Janeiro como forma de pressionar a opinião pública a apoiar o seu candidato<sup>20</sup>. Na campanha das Diretas-Já (Bucci 2004 p. 192-205), no debate final da campanha presidencial de 1989, a participação e a influência da televisão haviam sido decisivas<sup>21</sup>. Os escândalos relacionados a concessões reativaram a crença de que grande parte da indústria estava de alguma forma envolvida com o mundo da política.

Alguns constituintes se lançaram à crítica deste estado de coisas. O envolvimento da indústria com a política remeteu-os para uma discussão sobre o papel do Estado. Afinal, era a partir de uma relação com a máquina pública que esta indústria podia participar das decisões relacionadas ao sistema. Para o deputado constituinte Carlos Alberto Caó, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Rio de Janeiro:

a questão que se coloca diante do problema da comunicação não é de se fortalecer ou mesmo de se manter a presença do Estado. O Estado já está aí, controlando o sistema de comunicações. O Estado já está aí em aliança com grupos

---

19 Para as outorgas de canais para aliados políticos, por exemplo, ver Mathias (2004), Motter (1994) e Lima (s.d.).

20 O episódio abre a discussão na obra de Daniel Herz (1987).

21 Conti (1999) relata vários episódios; ver também Dines et al (2000 p. 271).

privados oligopolistas ou monopolistas, e com aliança com empresas multinacionais (...) [a intenção] é exatamente a de reduzir, ao mínimo possível, a de fazer com que, em relação aos problemas de natureza política, convicções religiosas, enfim, em relação à liberdade de manifestação, o Estado esteja recuando, o Estado esteja, se possível, ausente, e que o controle dessas manifestações passe a ser feito, de forma inteligente, sábia e criativa por outros corpos da sociedade civil. (ANC 1987f p. 284)

Como fazer o Estado recuar e dar espaço à sociedade civil? O problema parecia ser maior no caso da televisão, acostumada a um relacionamento privilegiado com o núcleo do poder. Os constituintes estavam longe de um acordo. Uma parcela progressista, da qual Caó fazia parte, enxergava na substituição a vantagem do controle democrático e direto a ser exercido pela sociedade civil. Outro grupo, contrário à mudança, não se opunha à diminuição do Estado, mas discordava desta entrega à sociedade. Havia outras instituições capazes de ocupar o vazio deixado pelo Estado (entendido com o Poder Executivo). O principal substituto parecia ser o próprio Poder Legislativo.

A minoria reformista, além de sustentar a possibilidade da transferência de poder para a sociedade civil, também desejava limitar a influência do capital privado. A Constituição poderia, por exemplo, patrocinar a instituição de conselhos de programação no interior das empresas, fomentando a participação popular na elaboração do conteúdo, “comissões internas das quais participem não apenas os representantes das empresas da administração, mas seus empregados e a comunidade”, nas palavras do constituinte Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (ANC 1987 p. 120). Por meio da legislação, poder-se-ia estimular a constituição de conselhos editoriais com a participação de representantes da classe dos jornalistas, que passariam a tomar as decisões editoriais em

conjunto com os padrões.

Até aí, tudo parecia muito intuitivo. No entanto, a proposta de democratização das comunicações, que chegara ao ponto de sugerir alterações profundas no modo de operação da indústria, não poderia fazê-lo sem um mínimo de apoio teórico. Este embasamento foi oferecido pelo direito à comunicação. Na sua proposta de dispositivo constitucional, a Fenaj e a então Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação falavam a linguagem dos direitos:

A comunicação é um bem social e um direito fundamental da pessoa humana e a garantia da sua viabilização é uma responsabilidade do Estado (Fenaj 1987 p. 90).

Na Emenda Popular nº 91:

O direito de todos à comunicação; rejeição de qualquer tipo de censura; monopólio estatal do serviço de telecomunicações e da comunicação postal; fim da concentração da propriedade no setor de comunicação no país, desmontando os oligopólios que dominam o setor.

A democratização dos meios de comunicação interessa a todos. A discussão sobre a sua posse e uso, na verdade, é essencial à própria natureza do regime que a atual Constituição está encarregada de normatizar. Esse é um fenômeno moderno desconhecido dos constituintes de 1823, 1891, 1934 e 1946.

Propõe-se que seja a informação considerada como um bem social e, para isso, os veículos devem ser controlados por fundações ou sociedades civis sem fins lucrativos.

A informação, como bem social, não pode ser manipulada, como se fosse mera mercadoria, condicionada diretamente aos interesses do capital que domina as grandes empresas do setor

de comunicação (Michiles 1989 p. 254-255).

O direito à comunicação não surgira do nada, nem fora algo completa ou inusitadamente brasileiro. O Relatório MacBride, por exemplo (MacBride 1980; sobre a importância histórica do Relatório: Calabrese 2004). Editado em 1980, o relatório, produzido por uma comissão de intelectuais designados pela Organização das Nações para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e liderada por Sean McBride, continha pelo menos uma passagem clara sobre o direito à comunicação (p. 173). Com a abertura provocada pelo final do regime militar, o movimento social também possuía condições para conhecer os exemplos de outros países, que incluíam o desenvolvimento de uma ampla bibliografia científica a indicar a existência de uma conexão entre o sistema da comunicação e a democracia, entre o acesso à informação e a criação de mecanismos sustentáveis de coexistência política (por exemplo, Pool e Alexander 1973, Pool 1983).

O direito à comunicação serviria não apenas para manifestar uma opinião divergente, mas também para assegurar o direito de utilizar este canal de manifestação de forma política, no sentido da crítica e proposição de novos rumos às políticas do governo. Recuperava-se um interessante pressuposto moderno, a liberdade de crítica, surgida ainda em um paradigma contaminado pela única tecnologia de comunicação de massa disponível: a imprensa<sup>22</sup>. Em um contexto de recuperação democrática e de desilusão com o poderio econômico crescente da indústria, sonhar com uma constituição que reconhecesse a dimensão política do direito à comunicação, impondo barreiras ao capital privado, democratizando a gestão de empresas e garantindo a liberdade de expressão das minorias equivalia a uma verdadeira declaração de independência.

---

<sup>22</sup> Darnton (2005); sobre o clamor de liberdade do ser humano frente ao sistema dos meios de comunicação, ver Luhmann (2005 p. 143-144).

Cabe aqui considerar em detalhe os termos dessa declaração. Hoje em dia, causa espanto saber que, há pouco menos que vinte anos, se tenha considerado alterar os rumos do sistema de comunicações de maneira tão radical. É importante lembrar, no entanto, que o contexto em que se deu a discussão constituinte ainda estava marcado pela simplicidade – e, em alguma medida, pelo conforto – da dualidade em relação ao mundo socialista (Briggs e Burke 2004 p. 262 e seguintes). O direito à comunicação constituinte inseria-se em um rol de direitos ligados à transposição da barreira que dividia o mundo em dois “modos de produção”. Sonhava-se com a implantação, no Brasil, de um Estado monopolista que pudesse vir a ser associado a uma sociedade civil participativa e engajada. Neste contexto ideal, as barreiras econômicas e políticas ao amplo direito à comunicação teriam sido mitigadas por uma presença estatal que pudesse contrabalançar o poder econômico da indústria, intervindo quando a liberdade de iniciativa de determinada corporação pudesse lesar o interesse público na diversidade de pensamento ou na exposição de todas as possíveis visões de mundo. Definitivamente, o direito à comunicação versão constituinte não funcionaria se simplesmente fosse mantido o status quo.

De forma melancólica para seus defensores constituintes, deve-se admitir que foi exatamente isso que aconteceu. Não houve espaço ou até mesmo interesse em se efetivar a inclusão, no texto, do direito à comunicação como um direito fundamental. Esta ausência, no entanto, não foi notada até bem recentemente (Lima 2006 p. 12-15). Mais significativo na derrota do direito à comunicação não foi o fato de não ter sido previsto textualmente. Foi a ausência de recepção, no texto, dos instrumentos que seriam postos à disposição dos interessados para, de alguma forma, perseguir este objetivo. A próxima seção abordará um deles: o Conselho.

### 3. Separação de poderes II: o Conselho de Cristina Tavares

Como implementar direitos inovadores, que não se encontravam previstos em lugar algum? Imerso em parcerias ocultas com a indústria, qual seria o real grau de abertura do Estado à participação da sociedade civil?

Diante do problema, surgiu uma alternativa: o Conselho. O Conselho seria uma instância de moderação dos conflitos surgidos no processo de democratização. Teria uma existência autônoma em relação aos outros poderes e possuiria atribuições administrativas como, por exemplo, analisar os processos de concessão de canais e tomar providências em relação à existência de concentração de mercado. Acima de tudo, o conselho operaria com o objetivo de fazer reconhecer direitos à comunicação que não fossem apenas a liberdade de expressão. Para Armando Rollemberg, presidente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) durante a Constituinte:

Eu localizaria o início desse processo, de forma mais ordenada, de forma mais organizada, num encontro nacional que a Fenaj organizou aqui em Brasília com jornalistas de todo o País para discutir as teses que os jornalistas apresentariam à próxima Assembléia Nacional Constituinte. Então, já se tinha presente que ia haver uma Assembléia Nacional Constituinte, que, em 86, em eleições gerais, o Brasil escolheria os seus constituintes, e nós então nos apressamos para discutir as teses que os jornalistas levariam à Constituinte.

Foi nesse encontro nacional aqui em Brasília que, pela primeira vez, se falou de forma mais articulada na criação de um conselho (CCS 2004b p. 27).

Existiam alguns empecilhos. Além da natural resistência da indústria, podiam ser esperadas críticas que teriam como foco, por exemplo, o desejo de conceder ao conselho um

determinado grau de autonomia em relação aos poderes constituídos.

No início da Nova República talvez houvesse mais confiança em relação ao Poder Legislativo. O Poder Legislativo apresentava-se como foco na organização dos poderes. Seria a solução para o problema do centralismo usado para retratar o Poder Executivo. Muitos sugeriam inclusive a conversão a um regime parlamentarista. Na Nova República – e não apenas no que se refere ao que seria o futuro capítulo da comunicação social –, o Poder Legislativo surgia muitas vezes não como um colaborador, mas como um substituto natural e recomendável à participação organizada da sociedade civil.

Um conselho integrado por homens e mulheres sem mandato popular submetia-se à crítica baseada na maior representatividade do Parlamento (ANC 1987e p. 161-162). A inexistência de exemplos nacionais trabalhava contra a proposta. Havia exemplos internacionais: a *Federal Communications Commission*, dos Estados Unidos da América, a *Independent Broadcasting Authority* (Grã-Bretanha) e a *Commission Nationale de la Communication et des Libertés* (França). A ênfase nas experiências internacionais pode ser atribuída ao próprio movimento, que deliberadamente optara por não mencionar as instituições previstas no Código Brasileiro de Telecomunicações. Antes que suas funções fossem finalmente absorvidas pelo Ministério das Comunicações em 1972 (Decreto nº 70.568, de 18 de maio), existira um Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), destinado a assessorar o Poder Executivo na administração dos serviços de telecomunicações, incluindo a televisão (Quandt de Oliveira 2005 p. 57).

Outra crítica ao conselho era que a possível atribuição de competência para realizar os atos administrativos necessários à outorga do serviço de televisão fosse desestabilizar um modelo já adotado com sucesso (ANC 1987a p. 186). A democratização

amedrontava os donos das empresas. E se esse novo órgão pudesse dispor sobre uma porcentagem de programação regional a ser inserida obrigatoriamente? E se esse novo órgão pudesse de alguma forma ter um impacto relevante sobre a linha editorial dos telejornais ou determinar a inclusão de determinados tipos de programas na grade horária? E se porventura se aprovassem propostas mais inconvenientes ainda, como os conselhos editoriais que reunissem patrões e empregados da profissão (ANC 1987a p. 120)?

A partir da instalação da Assembléia Constituinte, as propostas do movimento social ganharam corpo no trabalho dos constituintes integrantes da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, parte da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Muitas destas propostas foram acolhidas em declarações, comentários, discursos e, principalmente, no relatório de Cristina Tavares.

Este relatório, intitulado *“Por Políticas Democráticas de Comunicação”* (ANC 1987c p. 282-285), veio a ser descrito como uma importante peça do movimento para a democratização das comunicações. Destaque-se que, ao contrário da reconstrução interessada que tende a enxergar nos constituintes certo olhar limitado ou demasiadamente vinculado às tecnologias daquele momento, o relatório demonstrava atenção para o desenvolvimento tecnológico, sujeitando-o ou condicionando-o à necessidade de mais democracia:

O videotexto, a tevê por cabo, o videocassete e outras modernas tecnologias eletrônicas digitais de comunicação apontam para a possibilidade de o acesso aos meios de ser facilitado e barateado, logo democratização (ANC 1987c p. 282).

Em outro trecho, o relatório procurava e, de certa forma, conseguia, antecipar-se a um contexto que demoraria a chegar. A explosão da tecnologia, que resultaria na experiência

da Internet, poderia permitir a coexistência da mídia tradicional com novas formas de produção do conteúdo, ligadas à pequena comunidade, aos grupos e minorias:

Vislumbra-se um novo cenário, dentro do qual grandes organizações empresariais conviverão com produtores mantidos por entidades culturais ou comunitárias, num ambiente verdadeiramente democrático. O projeto constitucional sugere que aproveitemos este momento de mudanças sociopolíticas coincidindo com transformações tecnológicas para multiplicarmos os meios pelas quais a sociedade poderá falar (ANC 1987c p. 282).

Neste “novo cenário”, o Conselho teria um papel fundamental. Tratava-se, nas palavras de Cristina Tavares, de um “instrumento de ação social sobre os meios de comunicação”. Seria “formado por representantes do Estado e da sociedade civil”, a exemplo dos Estados Unidos, “que desde 1934 possui a sua Comissão Federal de Comunicação”. Atenderia aos seguintes princípios:

- I – Promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade.
- II – Garantia da pluralidade e de centralização vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação.
- III – Prioridade a entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços (ANC 1987c p. 283)

O Conselho teria um amplo rol de competências. Por exemplo: “outorgar e renovar, ad referendum do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagens e dados” e “promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme as necessidades da sociedade”. Emitiria pronunciamentos sobre “a organização e transparência das empresas concessionárias de

radiodifusão”, sobre a “qualidade técnica das transmissões, da programação regional”, e garantiria “mercado” para a produção independente (ANC 1987c p. 283).

O Conselho teria quinze membros. Três deles seriam escolhidos por “entidades empresariais” e três por entidades sindicais. Haveria representantes indicados pelo Ministério da Cultura, pelo Ministério das Comunicações, pela “Comissão de Comunicação” do Senado Federal e sua similar da Câmara dos Deputados. Representantes “da comunidade científica”, “de instituição universitária”, e “da área de criação cultural” completariam o plenário. Todos teriam mandatos de três anos, vedada a recondução ou reeleição (ANC 1987c p. 284).

O relatório concluía a sua análise do papel democrático da comunicação social com uma lembrança do que seriam, na opinião da relatora, as duas principais demandas sociais apresentadas à Constituinte: “obter-se o maior controle da sociedade sobre os conteúdos dos meios de comunicação que colocam em suas casas” e “agregar um caráter social ao uso que se faz dos meios de comunicação, fazendo servir à população e ao seu real interesse” (ANC 1987c p. 285).

Com a vantagem propiciada pelos quase vinte anos que se passaram desde a apresentação do relatório de Cristina Tavares, pode-se dizer que o clima na Subcomissão só piorou depois da sua apresentação. A reação foi imediata. A escalada do tom correspondeu à delimitação lingüística de dois grupos: a “maioria”, interessada na preservação e no status quo e as “minorias”, que defendiam propostas inovadoras como aquelas contidas no relatório<sup>23</sup>. A maioria representava a continuidade. As minorias representavam a pulsão por mudança, incluindo integrantes do movimento para a democratização da comunicação.

A principal arma contra o relatório de Cristina Tavares foi a Emenda Martinez,

---

23 A título de exemplo: ANC (1987f p. 287, 1987h p. 233).

proposta pelo constituinte José Carlos Martinez, radiodifusor e deputado pelo PMDB do Paraná<sup>24</sup>. Veio na forma de um destaque, uma emenda supressiva à proposta da relatora. A Emenda Martinez foi apresentada em 22 de maio de 1987, praticamente uma semana depois da leitura, na Subcomissão, do relatório de Cristina Tavares. Esta emenda extinguiu o Conselho Nacional de Comunicação proposto no relatório de Cristina Tavares. Em seu lugar, construía um sistema baseado na separação dos poderes. De acordo com Martinez:

Quando eu digo que “Compete à União, ad referendum do Congresso” (...) ficou suprimido o Conselho. Obviamente, se está suprimindo o Conselho, ele não existe mais (...) Gostaria de aproveitar a oportunidade para dizer que nós deveremos construir nesta Constituinte provavelmente uns cem conselhos, um conselho para mineração, um conselho para tudo aquilo que a gente vai ter. Então entendo que o Congresso é a grande Casa para dirimir essas dúvidas. Por isso, votei pela extinção do Conselho (ANC 1987e p. 162-163).

Presidente da República e Ministro das Comunicações manteriam suas competências previstas antes da Constituinte. As novidades da Emenda Martinez estavam no papel atribuído ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário. Sob a alegação de que nenhum órgão seria mais representativo do que esse “grande conselho que é o Congresso Nacional” (ANC 1987e p. 161-162), o Poder Legislativo surgia como uma alternativa ao Conselho.

A proposta de substituir um conselho pelo próprio Congresso Nacional (revestida de argumentos de representatividade) se aproximava da definição de um processo de outorga de concessões de radiodifusão em que deputados e senadores proprietários de emissoras seriam partes e juízes ao mesmo tempo, como foi alertado pelo constituinte Artur da Távola (ANC 1987f p. 338-339). A proposta abria caminho para a legalização de um esquema que há

---

24 Para mais informações: Conti (1999 p. 526).

muito se beneficiava da parceria entre Estado e indústria. Nada que incomodasse o então Ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães:

nós damos a concessão e ela só será válida se o Congresso aprovar. É óbvio que o Legislativo está participando ativamente, como não participaria se fosse uma Comissão a ele estranha e em que ele fosse minoritário, como a apresentada pela nobre Relatora (ANC 1987f p. 311).

A Emenda Martinez garantia espaço ao Poder Judiciário sob o argumento da suposta fragilidade dos procedimentos conduzidos pelo Poder Executivo. E, sem discutir a pertinência do exemplo histórico, reconhecia a validade irrestrita do argumento. A Emenda previa que um ato expedido por um poder (o Poder Executivo) só poderia ser revogado por outro, o Judiciário. Ou seja, caso determinada concessionária descumprisse reiteradamente a legislação em vigor, dando ensejo à aplicação do dispositivo do CBT que previa a cassação da outorga, a decisão de interromper a concessão não poderia ser tomada pelo Poder Executivo, devendo ser submetida *previamente* à decisão judicial. Para Magalhães tratava-se da “defesa que tem o político que hoje é minoritário, ou que é majoritário e amanhã poderia ser minoritário, de não ter o discricionarismo dos partidos decidindo a sua sorte e, às vezes, até a vida do seu empreendimento”. (ANC 1987f p. 311).

A Emenda Martinez foi aprovada de forma bastante questionável, ao final de uma reunião que durou dois dias. Sua aceitação em caráter substitutivo levou Cristina Tavares a abandonar a sessão. Houve denúncias de que deputados constituintes teriam recebido promessa de canais de radiodifusão para derrubar o relatório de Cristina Tavares e aprovar a Emenda Martinez. As atas registram constrangimento. O constituinte Joaci Góes, dirigindo-se ao presidente da Subcomissão:

Vossa Excelência precisa tomar conhecimento de que existem policiais à porta deste plenário com o propósito de constranger os Senhores Constituintes; (...) a nobre Constituinte estava dizendo que Constituintes desta Subcomissão quase, praticamente, foram objetos de seqüestro e têm sido objeto de coação, originadas estas coações do Ministério das Comunicações (ANC 1987e p. 150).

Com a aprovação da Emenda Martinez, começa a derrubada dos planos ambiciosos para o Conselho. Com a saída de cena gradual de Cristina Tavares, que em breve teria que se submeter a um tratamento de saúde no exterior, a proposta de criação de um órgão para democratizar a comunicação social jamais teria a mesma profundidade, o mesmo detalhamento. Após a derrubada do relatório de Cristina Tavares na Subcomissão, as discussões na Comissão seguiriam o mesmo tom: reafirmar a autoridade do governo e a representatividade do Congresso Nacional, louvando o sistema sugerido pela Emenda Martinez em detrimento do projeto original de um Conselho que, nas palavras do então Ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães, “não existe em parte nenhuma do mundo, desde a Rússia até a Índia” (ANC 1987f p. 310).

O clima não amistoso da Subcomissão contaminou também os trabalhos da Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. No final, em mais uma reunião conturbada, em que se denunciou a influência direta do governo sobre os constituintes, com o oferecimento de canais de televisão e rádio em troca de votos favoráveis ao substitutivo da Emenda Martinez, já se sabia que a proposta original era um cadáver insepulto. O dissenso na Comissão tornou impossível que se chegasse a um relatório final. Assim, a Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação da Constituinte foi a única a não apresentar um documento que servisse de base para o trabalho da Comissão de Sistematização (Motter 1994

p. 265).

Mais do que mero sinal dos interesses em jogo, a não-apresentação de um relatório à Comissão de Sistematização jogou a discussão constituinte sobre a comunicação naquele ponto escuro dos processos legislativos conhecido como “acordo de lideranças”. Isto quer dizer que não existe, em ata, dados que possam esclarecer como finalmente foi tomada a decisão de misturar, no texto constitucional, o sistema criado pela Emenda Martinez com o Conselho sugerido pelo relatório de Cristina Tavares. No final dos trabalhos da Constituinte, a estrutura criada pela Emenda Martinez foi mantida, aceitando-se a companhia do Conselho, com a condição de que se tornasse um órgão “auxiliar” do Congresso Nacional (ANC 1988c p. 10727).

## “QUASE ABOBRINHA”: O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

*Vamos partir do geral para o particular – e os senhores verão porquê. A proposta para a criação do Conselho de Comunicação Social nasceu da saudosa Deputada Cristina Tavares. E era completamente diferente – permita-me usar as palavras claras –, dessa quase “abobrinha” que estamos tratando aqui há mais de um ano (CCS 2003b p. 36-37)*

*Lembro ao senhor que na nossa primeira ou segunda reunião eu usei uma expressão, de um modo não pejorativo mas duro, que estaríamos discutindo abobrinhas aqui. Continuo com a mesma opinião, ainda que essas abobrinhas tenham dado frutos, tenham resultado num debate importante (CCS 2004b p. 36)*

Conselheiro Carlos Chagas

A idéia do Conselho continuou sendo apenas uma idéia até 2002. O Conselho de Comunicação Social fora regulamentado por uma lei federal (Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991), mencionado por outra (Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995), e constantemente lembrado em manifestações públicas na imprensa, na academia e no parlamento (AS 1999, 2000a). Entre a aprovação da Constituição e a instalação do Conselho passaram-se quatorze anos.

O capítulo anterior tratou dos planos constituintes para o direito à comunicação, planos que incluíam a criação de um órgão ligado à temática. Este capítulo discute o papel do

Conselho de Comunicação Social para a efetivação deste direito. A primeira seção trata do processo de instalação do Conselho e da definição de suas funções. Em seguida, a segunda seção discute a sua atuação efetiva. Por fim, a terceira seção destaca como foi realizada a reativação, no Conselho, de uma tendência que se contrapunha ao direito à comunicação. A defesa da autonomia em relação ao Estado e ao controle público representado pela sociedade civil, presentes na Constituinte, se fariam sentir no Conselho.

## **1. Instalação e regimento**

O temor provocado pelo capital estrangeiro foi o principal responsável por implementar o conselho, trazendo-o de volta do esquecimento. O evento que marca esta reativação é a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 203, de 1995, que veio a se tornar a Emenda Constitucional nº 36, de 28 de maio de 2002. A oportunidade para flexibilizar o artigo 222 (que na versão original não permitia participação estrangeira no capital de empresas de mídia) foi oferecida pela crise financeira que afetou as Organizações Globo (Possebon 2002 p. 137-145, Ramos 2005 p. 71).

Diante da crise (não estava diretamente relacionada aos canais de televisão, mas a outras operações do grupo Globo, como a TV a cabo), procurou-se convencer parlamentares, governo e sociedade civil de que era necessário remover barreiras ao capital estrangeiro, permitindo a inversão de recursos nas empresas de radiodifusão<sup>25</sup>. Um dos principais argumentos era a comparação com o que acontecera com o restante do setor de telecomunicações. Na verdade, as outras tecnologias não tinham limitações concretas ao capital estrangeiro<sup>26</sup>. A defesa dos investimentos estrangeiros era realizada com um enfoque

---

25 Para o que se supõe ser o início de um estudo mais aprofundado sobre o tema: Anatel (1999).

26 O concessionário da TV a cabo deve ser pessoa jurídica com sede no Brasil e com pelo menos 51% do

claro: a gestão das atividades de programação, a parte editorial, deveria continuar em mãos brasileiras, em respeito a uma das limitações inseridas no texto do artigo 222 da Constituição (CCJ 2002).

A distância temporal em relação à Constituinte permitiu o surgimento de uma visão retrospectiva durante a discussão da Emenda Constitucional nº 36/2002 no Congresso, em especial no Senado. Na fase final das negociações, entre o primeiro e o segundo turno das votações exigidas para a aprovação da emenda, o Conselho ressurgiu como uma contrapartida. A “abertura” do capital poderia ser aprovada se fosse condicionada à retomada dos planos de um órgão regulador para a comunicação (AS 2002b, 2002c, 2002f, 2002g, 2002h).

A maioria dos senadores poderia constatar, a partir da mera leitura da Lei nº 8.389/1991, que o Conselho de Comunicação Social já não tinha esse potencial. Com a experiência recente da criação de agências com mandatos estáveis, inamovibilidade dos dirigentes e formas regulamentadas de intervenção, seria quase impossível ignorar que o Conselho de Comunicação Social da Lei nº 8.389/1991 não estava suficientemente equipado para ser um órgão regulador da mídia (SF 2002i).

Mesmo assim, o Conselho foi aceito como um compromisso possível. Os senadores sabiam o que o Conselho realmente significaria (sabiam que não seria eficaz), mas a combinação de forças naquele momento recomendou que a aprovação da abertura parcial do capital fosse acompanhada de alguns compromissos (SF 2002d). De forma a atender o texto constitucional, o Senado reconhecia a necessidade de alguma forma de regulação estatal.

---

capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos (artigo 7º, Lei nº 8.977/1995). Não há limites à participação estrangeira no capital de empresas que explorem as tecnologias de televisão por assinatura conhecidas por MMDS e DTH.

Nesta situação, o passado mais uma vez forneceria um critério interessante.

Na proposta levada ao plenário da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação da Constituinte pela relatora Cristina Tavares, o conselho tinha 15 membros, com mandatos de três anos. Os conselheiros seriam eleitos ou indicados pelas comissões do Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, por entidades de classe. O Conselho teria um papel importante na formulação e na execução de políticas públicas. Para alcançar este objetivo, o conselho estava ligado, de uma forma ou outra, a uma noção ampla de direito à comunicação e a um projeto de reforma do Estado de acordo com o projeto constituinte das minorias. Democracia e sociedade civil eram palavras-chave (ANC 1987c p. 284).

Resultado das negociações posteriores à derrota da proposta de Cristina Tavares, o Conselho acabou se tornando um órgão auxiliar do Congresso Nacional cuja composição seria definida “na forma da lei” (artigo 224 da Constituição). Tratava-se, em teoria, de um órgão com inédito potencial, fosse pelo alcance do seu mandato – todo assunto relacionado ao capítulo sobre a comunicação social previsto no texto constitucional –, fosse pela sua interessante posição institucional – justamente o caráter “auxiliar” do Congresso Nacional<sup>27</sup>. Até então, o único exemplo de um órgão ligado ao Poder Legislativo era o Tribunal de Contas da União (CCS 2004b p. 40).

Na Lei nº 8.389/1991, a função de “auxiliar” do Congresso Nacional foi especificada. O “auxiliar” tornou-se “competente” para realizar “pareceres, estudos e recomendações”. O trabalho do conselho ficou restrito às provocações do Congresso Nacional

---

27 Esta visão positiva acerca do potencial do Conselho após a promulgação da Constituição não é compartilhada pela maioria dos estudiosos da área. Um exemplo é Ramos 2005 p. 69: “mesmo quando se produziu o acordo para a redação final do que seria o capítulo da comunicação social da Constituição de 1988 – artigos 220 a 224 – ele veio impregnado de absurdos normativos como: a transformação do que seria um órgão regulador autônomo – o Conselho de Comunicação Social – em decorativo órgão auxiliar do Congresso Nacional”. Mesmo que pareça uma diferença meramente semântica, defende-se que o potencial do Conselho estava lá, e foi controlado também com apoio na legislação infraconstitucional, como se verá adiante.

(“que lhe forem encaminhadas”). O mandato foi limitado a temas listados pela lei: (a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; (b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social; (c) diversões e espetáculos públicos; (d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão; (e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social; (f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão; (g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; (h) complementariedade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão; (i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal; (j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social (artigo 2º).

Para compor o Conselho, a Lei nº 8.389/1991 resolveu o problema da representatividade apelando para um critério mais ou menos proporcional. Dividiu o plenário em três setores: o “patronal” e o “sindical”, ambos ligados de alguma forma à indústria, e o da “sociedade civil” (artigo 4º). Os representantes são descritos da seguinte maneira: (a) um representante das empresas de rádio; (b) um representante das empresas de televisão; (c) um representante de empresas da imprensa escrita; (c) um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social; (d) um representante da categoria profissional dos jornalistas; (e) um representante da categoria profissional dos radialistas; (f) um representante da categoria profissional dos artistas; (g) um representante das categorias

profissionais de cinema e vídeo; (h) cinco membros representantes da sociedade civil (artigo 4º), indicados por entidades representativas e escolhidos, no caso do primeiro mandato, por meio de uma reunião de líderes da bancada do Senado (AS 2002j). A duração do mandato dos conselheiros foi estabelecida em dois anos, permitida uma recondução (artigo 4º, § 4º). Não há previsão de remuneração para o exercício do cargo de conselheiro.

Um dos cinco representantes da sociedade civil deve necessariamente ser escolhido como o presidente do Conselho. Não foram criadas condições especiais para a sustentação financeira, ficando estabelecido que as “despesas com a instalação e funcionamento” seriam custeadas com verbas do orçamento do Senado Federal (artigo 7º). A Lei nº 8.389/1991 determinou que o Conselho fosse eleito em até sessenta dias a partir de nomes apresentados pela Mesa do Congresso Nacional, podendo entidades representativas sugeri-los (artigo 8º combinado com artigo 5º, § 2º). O Conselho seria instalado – no sentido de começar a funcionar – em até trinta dias após a eleição.

Antes que o conselho viesse a ser implantado, a lei que regulamentou a televisão a cabo (artigo 4º, § 2º, e artigo 44, da Lei nº 8.977/1997) atribuiu-lhe uma função adicional. A apresentação de minutas da regulamentação do serviço de televisão a cabo ao conselho tornou-se um requisito para a implementação da normatização do serviço<sup>28</sup>.

A versão definitiva do regimento interno do Conselho foi aprovada apenas em julho de 2004 (Ato da Mesa nº 1/2004). Isto significa que durante quase todo o primeiro mandato do Conselho, iniciado em 2002, os conselheiros tiveram que se apoiar em um regimento extremamente simples e no conhecimento jurídico de seu primeiro presidente, o

---

28 Esta função, cujos primeiros resultados só vieram a lume em 2004, ainda precisa ser estudada a fundo. Aparentemente, constitui-se um exemplo de legislação que permite uma interface criativa entre Poder Executivo e Poder Legislativo, representado pelo Conselho.

advogado José Paulo Cavalcanti Filho. Durante o governo Sarney, Cavalcanti Filho integrara a discussão de uma nova lei da imprensa coordenada pelo Ministro da Justiça (ver o número 1 da “nova fase” da revista Arquivos do Ministério da Justiça).

A versão definitiva do regimento contém inovações importantes ao texto da Lei nº 8.389/1991. Em primeiro lugar, nota-se uma ampliação das funções: além do reconhecimento explícito da competência complementar atribuída pela Lei da TV a cabo (artigo 3º, XII), o Conselho proclama-se competente para emitir recomendações, pareceres e estudos também sobre acordos internacionais (artigo 3º, XIII). Mais importante, a percepção rapidamente difundida de que o capítulo sobre a comunicação social tornara-se velho face ao rápido desenvolvimento tecnológico estimulou a inclusão de cláusulas que reconhecem a necessidade de atualizar sua competência.

No regimento, muito além da radiodifusão, da imprensa ou da televisão a cabo, o Conselho tornou-se competente para estudar “todos os demais meios de comunicação social, especialmente aqueles surgidos posteriormente à Constituição Federal de 1988” (artigo 3º, XV). Esta ampliação da competência soava como música para parte da indústria das comunicações. Os representantes da televisão, por exemplo, agora tinham como advogar que o Conselho tomasse posição contrária à ampliação do acesso às tecnologias que pudessem oferecer alguma forma de concorrência ao clássico modelo de negócio da televisão aberta:

se a televisão aberta tem sido tão importante para este país enquanto soberania, enquanto nação, como ficam esses brasileiros, empresários e profissionais, que investem no desenvolvimento da televisão brasileira há tantos anos, no momento em que uma perturbadora invenção capaz de multiplicar as fontes de distribuição de sinais de áudio e de sons chega a outros operadores que não receberam o mesmo diploma

que a radiodifusão teve de perseguir e lutar (Guimarães 2006 p. 105).

O regimento interno também procurou esclarecer dúvidas surgidas durante o primeiro mandato do Conselho. Exemplo: como deveriam ser tratadas as solicitações e ou pedidos de recomendação oriundos de “fora” do Congresso Nacional, fossem de entidades da sociedade civil ou de órgãos governamentais? A questão veio à tona em 2004, quando se opinou pelo recebimento de correspondência encaminhada pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, responsável pelo exercício da classificação indicativa da programação de televisão. O expediente encaminhado pelo departamento questionava o Conselho a respeito da classificação indicativa de programas jornalísticos de tom policialesco (CCS 2004c p. 3-17). Pode-se supor que a perspectiva de serem questionados sobre a grande quantidade de matérias relacionadas ao tema da comunicação tenha levado os conselheiros a considerar adequada a inclusão, no regimento, de dispositivo em que se ressaltasse a qualidade do Conselho de órgão “auxiliar” do Congresso Nacional e a necessidade de encaminhamento de solicitações via Presidente do Senado Federal (artigo 3º, § 2º), exigindo-se do interessado “prova de sua situação jurídica” (artigo 3º, § 3º)<sup>29</sup>.

Por menos simpática que possa parecer, a disposição não fecha a porta do Conselho para solicitação oriunda de “fora” do Congresso Nacional, apesar de indicar que os

---

29 O ofício do Ministério da Justiça foi respondido em 2005, em estudo elaborado pelo conselheiro Paulo Tonet Camargo (CCS 2005f p. 26-29). Segundo o conselheiro: “a conclusão inequívoca é a de que as premissas lançadas na consulta são imprecisas para possibilitar um exame do tema proposto. (...) Todos nós temos um ideal de qualidade de programação de televisão, cuja média, se é que é possível fazer, deve ser perseguida. Ninguém pode dar a nenhum destes, por mais próximo que possa estar do seu pensamento, o direito de decidir se é próprio ou é impróprio o fato jornalístico, a verdade, a informação em tempo real, já que tais fatos não marcam hora para acontecer. Esta experiência o Brasil já viu em mais de uma oportunidade, e nosso povo, em sua quase totalidade, não gostou. Vale a pena adaptar para a censura a frase célebre de Ulysses Guimarães quando se referiu à ditadura ao declarar promulgada a nossa Constituição de 88: “Temos ódio da censura; ódio e nojo”. Nesses termos, o voto é no sentido de que não deve haver classificação indicativa de programa jornalístico segundo os conceitos expressos acima” (CCS 2005f p. 29).

conselheiros estão preocupados com um aumento desnecessário e/ou incontrolável de suas atribuições. O regimento reconheceu também a possibilidade de que o Conselho realizasse audiências públicas para a discussão das matérias sob análise. Esta alternativa tem sido utilizada (artigo 4º).

O regimento manteve a ausência de remuneração do cargo de conselheiro. Dispôs sobre a forma de realização das reuniões e sobre a distinção entre reuniões ordinárias e extraordinárias. Às reuniões ordinárias foi dada periodicidade mensal (artigo 39, § 1º). Foi reafirmado o caráter público de todas as reuniões do Conselho (artigo 41).

Os dispositivos que regem a deliberação das matérias submetidas ao Conselho parecem ter inspiração jurisdicional. Atribuem-se relatorias individualmente ou a uma comissão necessariamente formada por representantes dos três segmentos: “patronal, “empregados” e “sociedade civil” (artigo 31).

O Regimento também referendou a prática de constituição de “comissões temáticas” criadas para tratar de um tema específico (artigo 26). Um exemplo atual é a Comissão do Marco Regulatório, criada em 2006 (CCS 2006a p. 50-64).

Por fim, o Regimento tornou imperativo que o Conselho se pronunciasse de maneira conclusiva a respeito da matéria levada ao seu conhecimento (artigo 28). A disposição provavelmente pretendia servir como empecilho à tomada de decisões reiteradas sobre uma mesma matéria.

## 2. Direitos e privilégios: o Conselho entre indústria e sociedade civil

Em seus três primeiros anos de existência, o Conselho de Comunicação Social foi palco de debates interessantes para o estudioso do papel da mídia em uma democracia. No entanto, seus resultados do ponto de vista da alteração ou mudança concreta das regras e condições estabelecidas são pouco concretos.

Nem é preciso repetir que a lei que o criou foi responsável por uma limitação de suas atribuições mais relevante do que a própria Constituição de 1988. As indicações permitem que a composição tripartite (indústria, sindicatos e sociedade civil) resulte no predomínio da indústria (Roldão 2006). Durante 2006, o conselheiro Roberto Wagner Monteiro, admitidamente ligado ao negócio da radiodifusão (CCS 2004c p. 8), integrou a cota da sociedade civil.

Há vários exemplos de uma postura pró-indústria no Conselho. Por vezes, o Conselho esmera-se em ser uma caixa de ressonância dos apelos por intervenção estatal em alguns mercados. O Conselho, que foi pensado para ser um instrumento de regulação, não possui um mandato amplo o bastante que o permita desempenhar esta função. Aliás, modificar sua competência para dar-lhe esta feição regulatória é uma opção que já parece descartada. José Fogaça, que era senador pelo PSDB-RS em 2002, à época em que o Conselho foi implantado, chegou a afirmar: “creio que pretender transformar este órgão em um órgão regulador é um equívoco. O órgão tem que continuar existindo com seu papel de assessorar o Congresso Nacional. Isso não eliminará a necessidade que o País tem de um órgão regulador da comunicação social. Ou seja, são dois órgãos” (CCS 2004b p. 39).

Mas o que é o Conselho, se não é nem jamais será um órgão regulador? Qual é o

seu real papel no atual contexto institucional? É possível que ele demonstre alguma capacidade de influenciar na formulação de políticas públicas?

Na verdade, a ampliação ou mesmo a simples consolidação de uma agenda pública para o direito à comunicação é uma preocupação levada a sério por apenas alguns dos atuais conselheiros. Normalmente, estes conselheiros estão de alguma forma ligados ao grupo progressista que trabalha sobre o tema da comunicação democrática desde a Constituinte. Infelizmente, esta presença de observadores-participantes do processo de criação do Conselho não tem sido o bastante para convencer o colegiado de que se trata de um tema que demanda atuação pró-ativa. Apesar de algumas indicações positivas no sentido da adoção de uma postura de defesa de direitos (CCS 2004d), o Conselho ainda não tem uma “cara” que se possa descrever como proposta para a realização do direito à comunicação. Para isto também contribui o curto mandato dos conselheiros.

O Conselho, por exemplo, ainda não conseguiu chegar a um consenso mínimo a respeito da questão das rádios comunitárias – estações de rádio que se destinam a servir interesses da comunidade, divulgar notícias e programação musical criada localmente. As rádios comunitárias fazem parte de um movimento mundial que se identifica com o direito à comunicação de minorias (indígenas, minorias religiosas, étnicas, de preferência sexual etc.). A gestão não é voltada para o lucro. Este tipo de radiodifusão se coloca em uma posição de difícil conciliação com uma característica fundamental da indústria: a captação dos recursos a partir da venda de espaço publicitário.

Os radiodifusores comunitários mais tradicionais chegam a negar que a rádio comunitária possa se organizar a partir da lógica do mercado publicitário e defendem que a

comunidade seja a única responsável pela sustentação financeira da estação<sup>30</sup>.

A existência de um movimento internacional de rádios comunitárias com base e propostas mais ou menos sólidas não é o bastante. Integrada ao setor de radiodifusão pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, a rádio comunitária torna-se dependente do Estado (o poder público deve, de alguma forma, garantir espaço para essas rádios no espectro de radiofrequências<sup>31</sup>) e compra briga com o restante do setor (que as vê muitas vezes como fonte de concorrência predatória).

A Lei nº 9.612/1998 mostrou-se inadequada em seu intuito de regulamentar a radiodifusão comunitária. A política pública é centralizada em Brasília. O Ministério das Comunicações, com poucos recursos, não consegue dar conta do número de pedidos que recebe. A maior cidade do país ainda não tem sequer uma rádio comunitária “legalizada”. Sobram rádios não-autorizadas, abaixo do radar do poder público. Na ilegalidade, misturam-se rádios comunitárias e rádios não-autorizadas de propósito meramente comercial ou religioso.

O Conselho poderia ser um fórum capaz de encaminhar propostas de solução destes traumas na implementação da lei. O Conselho já poderia ter realizado ações propositivas, encaminhando sugestões para a melhoria legislativa. O tema recorrente da radiodifusão comunitária segue sem uma proposta sólida que, oriunda de um órgão que integra o Poder Legislativo, poderia ser um contraponto interessante ao predomínio do Poder Executivo.

Além das rádios comunitárias, que volta e meia são retratadas como concorrentes

---

30 Sobre as rádios comunitárias, ver a dissertação de Aguiar Lopes (2005b p. 7-17).

31 Os canais comunitários de televisão existem apenas no serviço de TV a cabo, criado por meio da Lei nº 8.977, de 1995.

informais e predatórias da radiodifusão comercial, o Conselho muitas vezes receia que as novas tecnologias de comunicação venham a engolir o rádio e as tevês comerciais<sup>32</sup>. Para se proteger do que consideram um movimento de expansão do capital estrangeiro rumo à conquista dos canais de difusão de conteúdo artístico e cultural, conselheiros ligados aos interesses da indústria de televisão têm buscado separar a tecnologia em vários grupos, e, se for o caso, impor regras inspiradas na televisão às tecnologias mais novas. O problema relaciona-se de maneira direta com uma determinada interpretação da Constituição que enxerga uma dicotomia entre a radiodifusão (rádio e TV) e o restante das telecomunicações (Ramos 2006). Esta dicotomia teria surgido após a aprovação da Emenda Constitucional nº 8/1995, que, a título de permitir a privatização do sistema estatal de telecomunicações, teria criado uma separação entre telecomunicações (sujeitas a uma lei nova e à regulação de uma agência, com ampla participação do capital internacional) e radiodifusão (de capital então exclusivamente nacional, sujeita apenas ao CBT e ao Ministro das Comunicações).

A dicotomia teria origem na relutância da indústria da televisão em submeter-se aos termos da reforma concebida pelo Ministro Sergio Motta (Martins 1999 p. 59-61). Um processo que, em última instância, teria sujeitado a indústria a alguma forma de regulação estatal. Desta forma, uma consequência infeliz desta interpretação é reconhecer, involuntariamente, que o legislador ordinário tenha conseguido modificar o compromisso constitucional com alguma forma de regulação estatal, expressa no capítulo de comunicação social<sup>33</sup>.

Dissipada a retórica, a intenção de alguns conselheiros, ao invocar a distinção

---

32 A sétima reunião de 2006, realizada em 4 de setembro, foi emblemática como registro das preocupações, ver CCS (2006b).

33 Uma sentença da Justiça Federal traz uma visão diferente: não aceita a dicotomia a ponto de permitir que a radiodifusão escape de cumprir as obrigações a que estão vinculadas as outras tecnologias, como, no caso o pagamento de contribuição para fundo destinado à universalização dos serviços, ver JF (2001).

radiodifusão-telecomunicações, é protecionista. Eles pensam de forma bastante parecida com a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, a Abert, e outras associações da indústria (CCS 2006b p. 6-20, Guimarães 2006, Marques e Ferreira 2005).

Uma das responsáveis pelo processo de reforma da Constituição que provocou a instalação do Conselho e a abertura parcial das empresas de radiodifusão ao capital estrangeiro, a Abert defendeu, durante o biênio 2004-2006, uma Proposta de Emenda à Constituição que procurava atualizar o capítulo de comunicação social tendo como critério a evolução tecnológica.

Tratava-se da PEC nº 254/2004. A proposta foi arquivada em 2006 supostamente em virtude de uma dissidência dentro da indústria. Ao contrário das empresas representadas pela Abert, alguns radiodifusores imaginam poder aproveitar o momento de convergência para a realização de parcerias com a indústria de telecomunicações (Zanatta 2007a). Um resultado prático importante do texto seria submeter toda e qualquer tecnologia às condições do artigo 222 da Constituição. Meios de comunicação como a Internet, a TV a cabo ou a televisão por assinatura via satélite, cujas empresas hoje não precisam atender ao artigo 222, passariam a ter as mesmas limitações das empresas de radiodifusão. Eventualmente, o jogo político e a fragmentação de visões dentro da própria indústria de radiodifusão levaram ao abandono da proposta de emenda à constituição, que não passou pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

De qualquer forma, o fato de que esta alternativa tenha sido tentada merece registro histórico. São interessantes porque demonstram como o argumento da indústria evolui a partir das tendências expressas ainda na Constituinte.

Um exemplo preciso encontra-se em parecer elaborado a pedido das Organizações

Globo à época da aprovação da Emenda Constitucional nº 36/2002 (Possebon 2002 p. 139). Luis Roberto Barroso (2001) elege como critério distintivo a responsabilidade editorial do radiodifusor em relação ao conteúdo que exhibe. Para o parecerista, essa responsabilidade editorial estaria ausente nos outros meios de comunicação eletrônica. Para manter a possibilidade de que os editores da programação do rádio e da televisão possam responder pelo conteúdo, a Constituição, acolhendo uma orientação que já constava da regulamentação anterior, exigiu que a direção e as decisões relacionadas à programação fossem privativas de brasileiros natos e ampliou este reconhecimento aos estrangeiros naturalizados há mais de 10 anos (artigo 222 da Constituição; cf. artigo 38 do CBT). Desta forma, um dos critérios mais importantes para proteger o segmento de radiodifusão seria a existência de uma opção constitucional pela gestão de brasileiros para brasileiros. Esta vedação constitucional poderia ser modificada por meio de emenda, de forma a permitir a participação estrangeira. Isto, é claro, desde que fosse resguardado o princípio da responsabilidade editorial em mãos de brasileiros. O argumento era costurado pela necessidade de proteger a cultura nacional (a alegação de que a cultura nacional é preservada pela televisão provavelmente envolve uma irreal concepção de pureza cultural; sobre o assunto, Vianna 2005).

A interpretação contida no parecer é interessante. De fato, vários constituintes do grupo progressista se preocupavam com a gestão das entidades de comunicação e a direção em mãos de brasileiros foi sugerida. No entanto, não havia uma preocupação em diferenciar os diferentes setores da indústria das comunicações. O tratamento em bloco de todas as tecnologias de comunicação só foi interrompido com a reforma do setor, realizada por meio da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, e que permitiu a privatização da telefonia. Na versão original da Constituição a preferência pelo capital nacional era indistinta e ultrapassava as diferenças tecnológicas.

Mais importante do que isso, os constituintes não se preocuparam apenas com a titularidade do capital, sugeriam e indicaram a necessidade de criação de instituições destinadas a executar uma política pública de preservação do conteúdo nacional, não uma mera delegação da produção cultural baseada em um critério de nacionalidade ou, ainda, de mera responsabilidade jurídica.

Em um trecho específico é possível concordar com o parecer de Luís Roberto Barroso (2001 p. 37): “diante da nova conjuntura de fato, (...) interpretar a Constituição de modo a impor apenas aos serviços de radiodifusão uma disciplina específica e um conjunto de restrições, e não aplicá-los às demais tecnologias equiparáveis, geraria uma violação evidente ao princípio constitucional da isonomia”. No entanto, o autor do parecer esquece que, apesar de constitucionalmente prevista, a regulação da radiodifusão até hoje *não* foi implementada. Estender esta regulação teórica para as outras tecnologias recentes pode ser uma interessante oportunidade de implementá-la de uma vez por todas, corrigindo um erro histórico. Mas também pode se mostrar desastroso.

### **3. Adaptação: para que serve o Conselho?**

É compreensível que o Conselho não tenha se tornado o órgão sonhado pela Constituinte, mas parece inaceitável que tenha se transformado em mais um fórum para a defesa de interesses corporativistas. Esta tensão entre prática constituinte e a realidade pós-constitucional resume bem um elemento importante do processo de implementação do Conselho. Qualquer sugestão que procure aproximar realidade e texto tem que partir de uma concepção mais sofisticada.

O ponto de partida mais promissor parece ser negar qualquer possibilidade de adoção de um “modelo”. Não se conhece experiência perfeita na implementação de novos direitos. Pensar o conceito de direito ou de constituição como forma de determinar uma nova interação entre o Estado e a sociedade civil, apesar de ser um argumento histórico favorável à constitucionalização, é ignorar duas dificuldades. Em primeiro lugar, as constituições são documentos autológicos. Uma vez redigidos, desvinculam-se do contexto constituinte. Em segundo lugar, a sociedade já não pode ser descrita apenas com o apelo a estratos (patrões, empregados) ou lugares privilegiados, como, por exemplo, a sociedade civil<sup>34</sup>.

O isolamento da constituição em relação ao contexto constituinte, ao mesmo tempo em que inviabiliza a referência juridicamente vinculante a argumentos da Assembléia, permite compreender que a constituição é, acima de tudo, aberta para o futuro (Luhmann 1993 p. 341). A efetivação da constituição é dependente não do conteúdo, mas da comunicação do sistema do direito a respeito da constituição (Luhmann 1996 p. 89-90).

Essa tensão entre o que a constituição prevê e o que os sistemas do direito e da política realizam dificulta qualquer iniciativa de regulação que se apóie cegamente na criação de conselhos, principalmente se orientada por uma concepção da sociedade dividida em patrões e empregados ou entre Estado e sociedade civil. Admitindo-se, com Luhmann (1993 p. 357), que a forma de estratificação da sociedade possa se acoplar ao próprio sistema jurídico, a comunicação gerada a partir de um conselho, mesmo que voltada à solução de problemas práticos, não pode ter o objetivo de resolver os possíveis déficits encontrados na realidade, no ambiente.

---

34 Usa-se o argumento de Niklas Luhmann sobre a constituição como acoplamento estrutural entre direito e política, em especial as observações contidas no artigo *Constituição como aquisição evolutiva* (1996, originalmente publicado em 1988) e no capítulo 10 da obra *Direito da Sociedade* (1993, com destaque para o trecho entre as páginas 340 e 355). As passagens mencionadas são da tradução deste livro para a língua espanhola, realizada por Javier Nafarrate.

O Conselho não pode se tornar competente para exercer o papel de protagonista porque o programa que fundamentaria sua atuação imaginada – um programa que poderia ser chamado de “regulação do conteúdo da indústria das comunicações” – começou a ser abortado ainda durante a Constituinte e foi lentamente desativado após o encerramento da Assembléia.

A adaptação do ambiente ao que dispunha o programa constitucional incluiu modificar o Conselho para que ele se prestasse ao intuito de debilitar, na prática, a implementação das declarações constitucionais. O programa alternativo, nunca apresentado formalmente, mas que pode ser antevisto a partir da observação do sistema, propõe-se a substituir os mandamentos reguladores por uma abertura gradual à auto-regulação de determinados aspectos da indústria das comunicações<sup>35</sup>.

Não seria algo completamente novo. Diversos mercados estão de alguma forma baseados no pressuposto fundamental de que os próprios agentes econômicos possuem a capacidade de traçar regras vinculantes que permitam uma coexistência entre competidores. Normalmente, a estratégia da auto-regulação pode ser adotada em conjunto com iniciativas de controle da oferta e da demanda de determinado produto ou com a adoção de obrigações mútuas como, por exemplo, limites de preço entre concorrentes ou alguma estratégia de cooperação com o ente regulador estatal (Moreira 1997 p. 91-99)<sup>36</sup>.

Em uma democracia constitucional, um pressuposto da auto-regulação é que a própria indústria possua a capacidade de lidar com os problemas oriundos de uma organização imperfeita do mercado e da constante pressão da sociedade civil. Em um mercado que se

---

35 Para uma antecipação deste movimento, inspirada na lógica do mercado publicitário e na experiência do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar), ver Ribeiro (2004 p. 169-181).

36 A auto-regulação, neste sentido, aproxima-se perigosamente de um comportamento ilegal que fundamentou o surgimento das instituições antitruste. Este comportamento é o cartel (Salomão Filho 2001).

regula a si mesmo, a legislação tem apenas um papel suplementar. Os problemas são tratados de maneira tópica. O objetivo é fazer desaparecer a pressão social (o problema) com atitudes que possam ser respeitadas por toda a indústria (Moreira 1997 p. 52-57, 73-80, 89-91). Para não ter que lidar com políticas públicas baseadas em direitos ou deveres (como, por exemplo, a possível lei prevista no artigo 220, § 3º, II), a indústria frequentemente se apóia no próprio mercado para implementar medidas que influenciam o conteúdo produzido.

Um exemplo recente demonstra que o alcance da auto-regulação limita inclusive a liberdade dos atores econômicos, tão defendida pela indústria. É um paradoxo significativo. A indústria não quer que o Estado ou a sociedade civil limite o seu campo de atuação, mas, dentro deste mercado, a própria indústria pode fechar-se à concorrência. Segundo artigo publicado em 5 de março de 2007 na coluna Outro Canal da Folha de São Paulo:

A Globo vetou uma operação em que o empresário J. Hawilla, dono de quatro emissoras da rede no interior de São Paulo, comprava 50% da afiliada de Juiz de Fora (MG). O negócio estava fechado, mas teve de ser desfeito. A Globo vetou a operação alegando que não foi informada previamente. A emissora não pode impedir seus afiliados de venderem suas propriedades, mas tem o direito de vetar a transferência do direito de retransmitir seu sinal. Oficialmente, foi isso o que ocorreu. Mas a Globo acabou criando uma nova regra, a que impede a concorrência entre seus afiliados. A partir de agora, o dono de uma afiliada à venda terá que consultar antes as afiliadas vizinhas. O dono de uma TV no Nordeste, por exemplo, terá que oferecer seu canal a empresários da região antes de negociá-lo com colegas do Sudeste. A regra vale também para outras mídias: o dono de uma TV em Vitória não poderá lançar um jornal em Belo Horizonte (Castro 2007).

Do ponto de vista da indústria, a auto-regulação possui um importante defeito.

Um setor em que não existe a intervenção estatal por meio da regulação é um setor que não possui o respaldo legal para a existência de determinadas condições inadequadas ou imperfeitas. A regulação fornece, paradoxalmente, a legitimidade para que as coisas se mantenham como estão. Ao afastar o Estado, um setor auto-regulado não conta mais com a possibilidade de se reportar ou exigir do Estado que solucione determinado aspecto.

Do ponto de vista do Estado, a opção pela auto-regulação também se mostra arriscada, mas não apenas pelo custo econômico. Ao abandonar, mesmo que temporariamente, a expectativa de uma intervenção, o Estado submete-se à pressão dos que acreditam que os interesses da indústria não podem ser colocados acima dos interesses sociais existentes nos bens administrados pela indústria. No caso da televisão, por exemplo, se a opção pela auto-regulação tivesse sido reconhecida como válida, o Estado provavelmente teria que se defender da acusação de ter abandonado um bem público (o espectro de frequências) nas mãos de particulares.

Neste contexto, organizações como o atual Conselho de Comunicação Social têm um papel fundamental. O Conselho fornece à indústria representação em um fórum que integra o Estado (mesmo que seja o Poder Legislativo) e que, na prática, pouca participação tem nas decisões estratégicas de criação ou modificação de políticas públicas. Em sua insignificância prática, o Conselho se tornou uma evidência da situação contraditória em que se encontra a radiodifusão: conta com uma legislação que disponibiliza ao Estado mecanismos de intervenção regulatória, mas que ao mesmo tempo resguarda a indústria sob a proteção da liberdade de iniciativa e da liberdade de expressão. Por outro lado, permite que a indústria não só tenha assento dentro de um Conselho inserido em um dos poderes do Estado, mas como também a predominância em suas decisões (Santos 2006).

O Conselho que existe hoje não é o ideal. E não há perspectivas de melhora. O capítulo da comunicação social da Constituição tem sido submetido a pressões reformadoras, mas, ao que tudo indica, não há qualquer intenção de alterar a posição institucional ocupada pelo Conselho e menos ainda de reconhecer, legalmente, a possibilidade de certa regulação da indústria pela indústria. Mantidos esses pressupostos, a possível reforma da Constituição e da legislação tende a se realizar no mesmo ambiente de tensão entre democracia e racionalidade técnico-econômica.

## CONCLUSÕES

É certo que constitucionalizar direitos é uma forma de reconhecê-los. No entanto, como a história não cansa de lembrar, incluir direitos em declarações formais não basta para que eles sejam respeitados. Ao observador atento não escapa uma certa má-impressão das constituições, que sempre prometem mais do que podem cumprir.

Por maior que seja a pressão para incluir nele algum direito ou disposição específicos, a efetividade do texto constitucional depende muito mais de fatores externos ao texto do que jamais qualquer assembleia constituinte poderá admitir. O texto (o fato de que qualquer promessa voltada para o futuro tenha que encontrar uma formulação textual mais ou menos consensual na assembleia), se, por um lado, reduz o risco de decisões autoritárias, não oferece garantias contra desrespeito ou modificação deliberados, posteriores ao momento constituinte<sup>37</sup>.

A teoria do direito constitucional criou inúmeras estratégias para explicar a falta de efetividade de algumas disposições constitucionais. Normalmente, estas estratégias estão fundamentadas em uma característica importante das constituições: o fato de conterem cláusulas momentaneamente inexecutáveis, voltadas para o futuro. Cláusulas que esperam a implementação de uma condição, como, por exemplo, o aumento do nível de renda, a integração nacional ou até mesmo a simples promulgação de uma lei ordinária. Pode-se supor que grande parte dessas estratégias só se tornou possível a partir de um desapontamento com o conceito de constituição, o que levou o direito a reelaborar a expectativa normativa de

---

<sup>37</sup> Para a acomodação da constituição aos novos paradigmas – e vice-versa – ver Moreira (2000 p. 282, 287-290); da perspectiva da teoria da história: Koselleck (1989).

forma a torná-la imune ao desapontamento com a própria constituição<sup>38</sup>.

Em audiência pública realizada em 1987, o deputado constituinte Artur da Távola (PMDB-RJ) sugeriu ao Ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães, a suspensão da outorga de canais enquanto não fossem aprovadas as novas regras para o setor (ANC 1987f p. 309). A proposta expôs a oposição de dois pontos de vista. O primeiro deles, aquele da minoria progressista, enxergava na Constituinte um momento de virada, em que seria possível recomeçar sem vínculos com a lei anterior. O outro, claramente refletido na declaração do então Ministro, apoiava-se no princípio da legalidade:

Não me parece adequado que a Assembléia Nacional Constituinte, ao se reunir, queira evidentemente não só descumprir a Constituição em vigor, e muito mais, derrogar as leis existentes. Como o Congresso Nacional está em pleno funcionamento, poderia estar mais e depende da vontade dos Senhores estar ou não, cabe a Vossas Excelências modificar a legislação, e não a mim atender a um apelo pessoal de Vossa Excelência, que pode não representar a vontade do Congresso Nacional; conseqüentemente, não só como Ministro não tenho forças para tanto, como também seria mais do que autoritário eu responder a Vossa Excelência que não ia cumprir uma lei vigente. Isso é, para mim, praticamente impossível. Eu desejo apenas que Vossa Excelência tenha esse poder de convencimento, para que nós, do Executivo, possamos cumprir sempre as legislações em vigor. Descumpri-las, evidentemente, não podemos (ANC 1987f p. 310)

Podia-se então contestar com facilidade banal à argumentação histórica da Constituinte. O estado de necessidade<sup>39</sup> recriava o direito (a separação dos poderes, a lei anterior) contra o direito em gestação na Assembléia (a constituição). No caso das concessões

---

38 Veja-se toda a teoria da norma constitucional inconstitucional: Bachof (1994 p. 38 e ss).

39 No sentido de estado criador do direito: Santi Romano (1990), recuperado por Agamben (2004 p. 43-49).

de canais, o Poder Executivo se arrogava o direito de decidir se respeitaria ou não o trabalho constituinte. A lei (neste caso, o regime jurídico respaldado pelo CBT) tinha mais valor que a Constituição.

Entre outras coisas, esse conflito mostrou a oposição cotidiana entre poder constituinte e separação de poderes, reproduzível na oposição, gerada pela passagem do tempo, entre o que a maioria da assembléia viria a considerar como conteúdo constitucional (considerando-se, é claro, os altos e baixos desta noção) e aquilo que o governo da época e outros governos posteriores considerariam “adequado”, “viável” ou ainda “necessário”.

Os representantes do povo concebem a diferença entre constituição e lei em termos de estabilidade. A constituição é feita para durar, por isso tem um caráter mais essencial, mais perene. No entanto, o interesse em que a constituição conte com “normas e princípios auto-aplicáveis que não fiquem sujeitos a interpretações, regulamentações, que podem ser condicionadas por conjunturas políticas, por circunstâncias regulares ou excepcionais de funcionamento do próprio Congresso” (palavras do constituinte Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), ANC 1987d p. 173) pode ser contraposto pelo desejo do próprio Poder Legislativo de preservar certa margem de manobra.

A referência à lei parece funcionar como um pedido de suspensão das conversações até que a configuração política possa permitir que o assunto seja rediscutido, dessa vez sem o “constrangimento” constitucional. A suspensão temporária funciona, pelo menos no que se refere ao ponto de vista formal, como um balde de água fria. Este caráter contra-intuitivo do processo constituinte, que retira eficácia da constituição, pode ser operado durante a assembléia ou no período após a sua aprovação. A constante redefinição de conteúdos constitucionais operada pela diferença entre lei e constituição é um processo aberto

para o futuro, que se completa após a aprovação do texto.

Neste sentido, a diferença entre o que está contido no texto e o que se pratica é também um fator da temporalidade das constituições. Há muito tempo, a teoria da mutação constitucional é uma tentativa de compreender este fenômeno (Paixão 2002 p. 290-296). O conteúdo constitucional aprovado em assembléia pode ser facilmente ignorado pelo governo como mero produto de uma negociação política irrelevante ou ainda como promessa inexecutável. O que permite essa alegação muitas vezes é a pré-existência da lei que afirma a autoridade governamental. O problema, deste ponto de vista, lembra bastante a oposição entre a soberania popular expressa na constituição e a soberania do governo reconhecida na lei. É interessante notar que, quando se trata da criação de órgãos ou da reforma do Estado<sup>40</sup>, tende a surgir um limite desconhecido à modificação proposta, um pré-direito contra o governo ou contra a constituição, conforme variam as circunstâncias.

Não se pode ignorar que, no momento em que determinada forma de tecnologia é introduzida, ou ainda, no momento em que determinada constituição é aprovada, é possível que existam pré-condições que tornarão mais difícil que este direito se torne efetivamente democrático. O acesso universal, a democracia, além de questões tecnológicas, são problemas de direito constitucional. Nem o mero desenvolvimento tecnológico, nem a aprovação ou alteração das constituições são o bastante para democratizar o acesso em uma sociedade que não pode ser considerada democrática.

A minoria que formulou e apoiou a proposta de criação do Conselho até o fim da Assembléia Constituinte sabia dessa dificuldade. Ainda assim, passados quase vinte anos desde a aprovação do texto, a mesma questão persiste. O texto constitucional contém

---

40 Como no caso do *New Deal*, por exemplo (Sunstein 2004).

princípios que (teoricamente) deveriam influenciar a atuação do Conselho, como, por exemplo, a preferência a finalidades educativas, culturais e informativas (artigo 223, I), regionalização da programação (artigo 223, III) e a vedação do monopólio e do oligopólio (artigo 220, § 5º). No entanto, a eficácia do Conselho mostrou-se limitada para alcançar um dos objetivos para que havia sido pensado.

Em uma observação a partir da constituição, vê-se que as amarras do projeto democratizante foram fixadas ainda durante a Constituinte. O acordo que viabilizou a inclusão do Conselho de Comunicação Social no texto aprovado em 1988 (Motter 1994) resultou em uma mistura entre o Relatório Cristina Tavares e a Emenda Martinez (Conselho somado a um Congresso Nacional que opina sobre outorgas). Para funcionar, este acordo exigiria um esforço de coordenação dos procedimentos e dos critérios para a concessão de outorgas, como aliás já havia sido observado pelo constituinte Artur da Távola (ANC 1988a p. 568).

Nada disto ocorreu nos últimos anos. Uma avaliação breve pode começar pelo Executivo. Com algumas exceções, o Ministério das Comunicações continuou atuando de forma análoga<sup>41</sup>. Sob Sergio Motta, além de se privatizar o sistema Telebrás e de se editar uma lei destinada a ser o marco regulatório das telecomunicações, realizou-se uma reforma mínima da regulamentação da radiodifusão (Martins 1999, Galperin 2000). As outorgas passaram a ser atribuídas por meio de licitações públicas depois da aprovação do Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996. Exceção bastante relevante são os serviços de radiodifusão “educativos”, previstos no Decreto-lei nº 236, de 1967, e o Serviço de Retransmissão de Televisão (RTV), cujo regulamento mais recente foi aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. Existem inúmeras outorgas destes serviços que podem estar relacionadas à distribuição de canais para aliados políticos. As outorgas não são licitadas

---

41 Ver o trabalho investigativo de Elvira Lobato (2005 p. 107-145, 229-286).

(Prata et al. 1999 p. 389-408).

A evolução tecnológica em breve redefiniu as fronteiras dos setores e os exporia à marcante concorrência internacional. A indústria da televisão obteve do governo a garantia de que essas mudanças não modificariam a forma de interação entre Estado e indústria. A criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997), por exemplo, como órgão regulador do mercado de telecomunicações, e da Agência Nacional de Cinema (Ancine, Medida Provisória nº 2.228, de 6 de setembro de 2001), como reguladora do mercado de audiovisual, tiveram que ser seletivamente ajustadas para se manter longe do segmento explorado pela indústria da televisão. Em 2004, uma tentativa governamental de reativar o plano de um órgão regulador (denominado de Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual ou Ancinav) também foi abortada. A preocupação com o uso social da tecnologia, com a universalização e com a convergência entre as diferentes formas de comunicação ainda não se refletia na implementação de políticas públicas igualmente convergentes, fosse para limitar ou regulamentar o poder econômico de determinados agentes do mercado, fosse para estimular seu uso pelas novas gerações, inclusive as menos favorecidas.

Em quase duas décadas do dispositivo constitucional que tornou as novas outorgas e renovações autorizadas pelo Executivo dependentes da aprovação do Legislativo, os dois poderes não parecem ter parado uma única vez para cogitar a possibilidade de aproximar, simplificar e tornar mais efetivas as providências adotadas (Zanatta 2007b). A regulamentação da Constituição deixou claro que este não era o objetivo ao retirar, por meio da Lei nº 8.239/1991, a possibilidade de que a avaliação das outorgas no âmbito do Legislativo fosse realizada pelo próprio Conselho de Comunicação Social. Hoje, em nome do

critério da “representatividade”, Câmara e Senado atuam de maneira autônoma em relação aos pareceres exigidos para a aprovação, por meio de duas comissões específicas: a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), na Câmara dos Deputados, e a recém criada Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação do Senado Federal (até o início da nova legislatura, em 2007, esta tarefa vinha sendo desempenhada pela Comissão de Educação). O fato de que apenas recentemente (em 2006), a CCTCI tenha-se negado, pela primeira vez, a aprovar um conjunto de outorgas e renovações realizadas pelo Poder Executivo desperta suspeitas de que durante muito tempo o procedimento constitucional do referendo legislativo, previsto no artigo 223, parágrafo 1º, foi apenas um jogo de cena (CCTCI 2006).

No caso específico da radiodifusão e de sua elite decisória, a discussão do tema pós-88 vem lentamente consolidando o uso do termo “coronelismo eletrônico” para denominar o fenômeno do fechamento existente entre quem comanda a parte econômica do trabalho e o comandante da esfera burocrática, o responsável pela regulação (Lima 2005b). As denúncias de favorecimento lembram os recorrentes escândalos envolvendo a liberação de emendas do orçamento para aliados do governo. Além do auto-interesse que contamina as votações das mensagens, deputados notam uma marcante deficiência no atendimento dos requisitos processuais traçados pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática. O resultado é que as votações realizam-se no escuro, com base apenas na documentação constante dos autos, e sem nenhuma possibilidade de acesso às comunidades que serão atendidas pelo serviço outorgado ou renovado (CCTCI 2006).

A adoção da separação dos poderes como um contraponto à inovação fechava o nó com um apelo de última hora ao Judiciário. O Poder Judiciário seria o árbitro de um

possível conflito entre os atores: Poder Executivo, Poder Legislativo e mercado ou concessionário do serviço público. Este apelo constou da Emenda Martinez e foi incluído no parágrafo 4º do artigo 223 do texto aprovado em 1988: “O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial”.

À época, talvez não estivesse claro o que isso significava. É claro que, caso desejasse, a maioria constituinte poderia justificar a inclusão a partir da preocupação com os possíveis efeitos autoritários da concentração do poder de revogar ou negar a renovação da outorga de um canal de televisão em um órgão da Administração Pública. Na Constituinte, defender que o Poder Executivo pudesse vir a realizar esta função de forma transparente era um contrasenso. “Poder Executivo” lembrava ditadura militar que lembrava censura.

Ocorre que o texto constitucional fez *mais* do que reiterar o princípio da revisão judicial dos atos administrativos. Na redação adotada, atribui-se a responsabilidade diretamente ao Poder Judiciário. Uma vez outorgada a concessão, o Poder Executivo está imobilizado por uma disposição constitucional. Ao contrário da regra vigente para todos outros setores, nos quais, caso decida retomar a outorga antes que vença o prazo de concessão, o Poder Executivo deve simplesmente indenizar o concessionário, a União não pode retomar um canal de televisão sem “pedir autorização” ao Poder Judiciário. No longo prazo, a perenização das outorgas, que ocorre à medida em que são renovadas *todas* as outorgas vigentes, destrói um dos interesses protegidos pela regra constitucional: a liberdade de expressão do responsável pela programação. O caráter perene das outorgas também trabalha contra outros interesses, como a diversidade e a democracia, que se tornariam mais efetivos se houvesse alguma forma de revezamento dos atores econômicos. No exemplo já citado (caso Domingo Legal), se um canal de televisão desrespeita reiteradamente a legislação

vigente, exibindo inclusive programação que atenta contra direitos coletivos ou descumprindo obrigações como, por exemplo, a exibição do horário eleitoral gratuito, o Poder Executivo não poderá recorrer, mesmo em último caso, à sanção de cassação ou caducidade da outorga, prevista no Código Brasileiro de Telecomunicações. Não há registro de um pedido sequer de cassação de outorga de canal de rádio ou TV que tenha sido apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Judiciário. Portanto, a via inaugurada pelo artigo 223, § 4º da Constituição ainda aguarda um exemplo.

De qualquer forma, é possível que a entrada do Poder Judiciário, caso seja mais do que superficial, venha gradualmente a se mostrar uma inovação útil. Em outros setores, o Judiciário tem ajudado a mediar os conflitos de interesse entre Estado, indústria e movimento social. A realidade pós-Constituição de 1988 é conflituosa e o papel do Judiciário tem sido primordial em questões envolvendo a intervenção do Estado na economia, da forma como é realizada no setor de televisão. Um exemplo encontra-se nos resultados práticos do período de modernização imposto pelo ministério Sergio Motta: as divergências sobre os critérios atualmente utilizados na licitação de serviços de televisão são constantemente levadas ao Poder Judiciário (por exemplo, STJ 2004).

Deve-se também mencionar o papel exercido pelo Poder Judiciário para a política pública do direito à comunicação. Neste caso, o Ministério Público tem acendido o fósforo. A partir das conclusões de artigos (Barbosa Moreira 1997, Mancuso 2001), o controle social dos meios de comunicação abrange diferentes aspectos da atividade desempenhada pela indústria. Em 2005, o Programa Direitos de Resposta, exibido pela RedeTV após determinação judicial obtida com a participação do Ministério Público Federal, procurou oferecer ao público do apresentador João Kléber um debate sobre várias questões ligadas à cidadania, em especial

das minorias que se sentiam ofendidas pela programação da emissora. Como em outros casos surgidos após a aprovação da Constituição de 1988, o protagonismo do Ministério Público no setor de comunicação é uma interessante “conseqüência não-antecipada” (Merton 1936) do processo constituinte.

O impacto da ausência da lei que viria a dar efetividade à Constituição pode ser sentido em outras partes do texto. Para todos os efeitos, o dispositivo constitucional que veda o monopólio ou oligopólio nos meios de comunicação social (Artigo 220, § 5º) encontra-se “regulamentado” pelo Decreto-lei nº 236, de 1967, que utiliza apenas o número de estações instaladas como critério para uma dominação de mercados. A regra não reflete o que realmente importa no negócio da televisão: o preço cobrado pelo anúncio publicitário, diretamente proporcional à quantidade de pessoas que sintonizam a programação exibida durante determinado período de tempo. Tampouco disciplina a constituição de redes, deixada sob o manto do interesse privado de cada uma das emissoras, que se associam por meio do contrato conhecido como “afiliação”.

Todo o artigo 221 da Constituição de 1988 ainda não foi regulamentado. Em uma explicação simplista mas bastante convincente, a lei que regulamentaria este artigo não surge porque o Poder Legislativo possui interesse pessoal na matéria. O vácuo é inadequadamente preenchido com apelo à legislação anterior (Aguiar Lopes 2005a). Um juiz federal já considerou inconstitucional o caso do canais “educativos”, que não são licitados a partir de uma interpretação da Constituição à luz do Decreto nº 236, de 1967 (Lobato 2007).

A diferença entre a idéia constituinte e a realidade dos desenvolvimentos posteriores, longe de ser reprovável em si, indica que a noção de constituição e o instrumental teórico de que faz uso são suficientemente maleáveis para permitir resultados completamente

diversos do planejado. No caso do objetivo constitucional da democratização das comunicações, o problema não reside apenas na ausência de regulamentação ou na regulamentação inadequada da Constituição. De forma mais ampla, é possível vê-lo como um reflexo de uma das características inafastáveis do fenômeno constitucional: apesar de pressupor alguma forma de acordo prévio sobre seu significado, a noção de constituição pode ser atualizada a partir de uma perspectiva completamente divergente deste acordo. Muito embora pressuponha o abandono do “entulho autoritário”, a Constituição tem sua liberdade de movimento restringida por convenções não-escritas. Há algo que impede que o texto se efetive. Esta barreira, que se fez sentir já na Constituinte, continua de pé. Mais legislação não vai ajudar a demoli-la, mas talvez abra algumas passagens na parede.

Especificar, por meio da legislação, o disposto na Constituição completaria o processo constituinte. Na ausência desta pontualização, as expectativas continuam sobrecarregadas até o nível em que se tornam insuportáveis. Além de não permitir a efetivação dos direitos, a ausência de legislação permite que a indústria desenvolva uma visão da constituição “à la carte”, uma constituição que a torna imune à parte da programação contida da constituição ao mesmo tempo em que possibilita extrapolar a validade normativa de outros trechos mais interessantes. A indústria desenvolve a sua memória sobre a constituição, como demonstra o parecer de Luis Roberto Barroso (2001), citado neste trabalho. Quando esta visão da constituição junta-se a um trabalho consciente para bloquear ou canalizar as propostas de regulamentação do texto constitucional, o resultado corresponde a uma adaptação criativa do programa original. Em grande parte, este programa pós-constituinte *completa* as iniciativas da maioria durante a Assembléia Constituinte.

Os resultados desta aposta na lei velha e na realização de alguns aspectos da

memória constitucional própria da indústria provoca uma situação inconstitucional albergada em dispositivos do texto constitucional. Explica-se: fazer nada diante da situação pré-constitucional reafirma-a como se constitucional fosse, deixando o texto como uma referência isolada que perde seu significado vinculante. A opção constituinte, representada pela concentração do poder decisório no Estado, pelo compromisso com a antiga fórmula do “serviço público” concedido pelo contrato e pela renovada fé no Poder Judiciário, isolou todo o setor de uma fonte importante de problemas: a própria sociedade. Não é difícil perceber que esta inconstitucionalidade poderia atingir as normas constitucional – ou trechos dela, no sentido dado por Bachof (1994) – e infraconstitucional.

A leitura parcial da maioria da Assembléia Constituinte deixou de fora problemas não resolvidos, que se tornariam foco para a construção de espaços alternativos à contraposição entre mercado e Estado. O movimento em torno do direito à comunicação cresceu a partir da inexistência ou da falta de interesse em incorporar o debate sobre a inclusão das idéias da minoria. Em um sentido bastante peculiar, a inexistência de uma política pública minimamente coerente para o setor ainda reflete a tentativa de fugir ao problema do direito à comunicação e à dificuldade representada pela necessidade de conciliar desenvolvimento e expansão tecnológica com ampliação da audiência e qualificação da programação.

A inexistência de uma política pública liberou a criatividade dos agentes econômicos para a realização de acordos comerciais e, em alguns casos, para o investimento em jogadas políticas de alto risco. Do ponto de vista da indústria, a aposta na separação dos poderes (entendida como o funcionamento dos três poderes em uma república presidencialista) permitiu, por exemplo, que a televisão ocupasse um espaço autônomo em

relação ao Estado e à sociedade civil. A permanência de uma “casta” de empresários que coincide com a classe política é um produto desta adaptação constitucional inconstitucional (ver artigo 54, I, a, da Constituição; sobre o tamanho desta classe política, ver dados em Projer 2005 e Fortes 2007). Neste sentido, a razão que impediria o Congresso de participar da decisão sobre a quem conceder determinado canal de televisão ou rádio é a notada predominância, em sua composição, de radiodifusores. Aplicando-se, por exemplo, o princípio do devido processo legal em âmbito administrativo, percebe-se a inconstitucionalidade de um procedimento em que o interessado é “parte” e “juiz” ao mesmo tempo.

[No entanto, adotando-se o pressuposto de que o objetivo principal do capítulo sobre a comunicação social era promover a democracia, o resultado é decepcionante. As regras pré-constitucionais foram atualizadas de maneira errática. A ausência de uma referência atualizada e clara permite que o setor hoje possa ser comparado a “um faroeste”<sup>42</sup>. Esta visão ganha respaldo com o reconhecimento da renovada parceria entre a televisão e o Estado. Em um setor crucial, não basta prever a existência de alguma forma de regulação, mas praticá-la tomando-se por base alguns objetivos pré-definidos, como, por exemplo, a preservação de um nível adequado de concorrência que permitisse a manifestação de pontos de vista diferentes sobre os mesmos fatos. Ainda que fosse implantada, a regulação formalista ou ainda o mero debate entre indústria e sociedade civil, ou seja, a criação de instrumentos que não podem ser ativados, não contribui para a realização de mudanças.

O histórico do Conselho completa a análise da regulamentação da constituição como alongamento do processo constituinte. É uma evidência de que a efetividade da

---

42 A comparação foi realizada pelo professor Murilo César Ramos no programa de televisão *Ver TV*, exibido pela TV Câmara; ver CD (2007).

constituição pode ser controlada a partir de um nível hierárquico mais “baixo” do que o constitucional. Também é um atestado da ineficácia das alternativas (muitas ainda teóricas) para resolver o problema da distância que separa a constituição da realidade prática.

O lado perverso do status decorativo atribuído ao Conselho é o desinteresse no acompanhamento das tarefas que lhe cabem. Neste ponto, um Conselho capturado não é nem um instrumento para a democracia nem um simples penduricalho administrativo. É um fórum para o encaminhamento de demandas da indústria.

A regulamentação da constituição é um problema de direito constitucional. A constituição de um país não se esgota no texto aprovado por uma assembleia ou reformado pelo Poder Legislativo. O dia-a-dia da constituição se completa nos esforços constantes para interpretá-la por meio de mais legislação (no caso do Poder Legislativo), de mais produção jurisprudencial (no caso do Poder Judiciário e de certos órgãos do Poder Executivo), por mais políticas públicas tornadas concretas. O que ocorreu com o Conselho de Comunicação Social demonstra que o texto é somente uma evidência, uma pista histórica que indica caminhos para o futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Fontes primárias*

Amorim, J.S. 1987 Os meios de comunicação no Brasil In: Abreu, M.R. (ed). *Constituição e constituinte*: coletânea de textos Brasília: Editora Universidade de Brasília p. 79

Anatel 1999 A participação estrangeira em empresas de radiodifusão: uma contribuição ao debate: análise comparativa de legislação estrangeira Brasília: Agência Nacional de Telecomunicações

ANC 1987a *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 59 (suplemento) 14 de maio de 1987

\_\_\_\_\_1987b *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 63 (suplemento) 21 de maio de 1987

\_\_\_\_\_1987c *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 66 (suplemento) 27 de maio de 1987

\_\_\_\_\_1987d *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 78 (suplemento) 17 de junho de 1987

\_\_\_\_\_1987e *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 85 (suplemento) 27 de junho de 1987

\_\_\_\_\_1987f *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 91 (suplemento) 9 de julho de 1987

\_\_\_\_\_1987g *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, n. 100 (suplemento) 21 de julho de 1987

\_\_\_\_\_1987h *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 1, (suplemento) 4 de agosto de 1987

\_\_\_\_\_1988a *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 2, n. 171

(suplemento "B") 27 de janeiro de 1988

\_\_\_\_\_ 1988b *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 2, n. 171  
(suplemento "C") 27 de janeiro de 1988

\_\_\_\_\_ 1988c *Diário da Assembléia Nacional Constituinte* Brasília: ano 2, 25 de maio de  
1988

AS 1999 Senadores defendem mudanças no processo de renovação de outorgas *Agência Senado* 9 de setembro <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=6491> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2000a Senadores pedem criação do Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 11 de maio <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=11566> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2000b Projeto que regula concessões de rádio e tv pode ir a votação em setembro  
*Agência Senado* 17 de agosto  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=13462> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002a CCJ analisa PEC que permite capital estrangeiro em empresas jornalísticas  
*Agência Senado* 8 de março <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=23719>  
Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002b Saturnino defende conselho de comunicação *Agência Senado* 20 de março  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=23969> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002c Abertura de empresas de comunicação a capital externo divide expositores  
de audiência pública *Agência Senado* 20 de março  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=23967> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002d CE discute Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 2 de abril  
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=24177> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002e Aprovado capital estrangeiro nos meios de comunicação *Agência Senado* 10  
de abril <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=23719> Último acesso:  
30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002f Tebet forma comissão para nomear Conselho de Comunicação Social  
*Agência Senado* 17 de abril <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=24580>

Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002g Tebet reitera em Plenário compromisso de instalar Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 18 de abril <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=24618> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002h Tebet reitera em Plenário compromisso de instalar Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 18 de abril <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=24618> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002i Senado aprova capital estrangeiro na mídia *Agência Senado* 8 de maio <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=25084> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002j Líderes apresentam indicações para Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 14 de maio <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=25189> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002l Simon quer sociedade representada no Conselho de Comunicação *Agência Senado* 29 de maio <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=25511> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2002m Conselheiros do CCS tem mandato estendido até 2004 *Agência Senado* 13 de dezembro <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=28085> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2004 Conselho de Comunicação Social faz balanço dos seus dois anos de atividade *Agência Senado* 7 de junho <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=39585> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2005 Representantes dos trabalhadores dizem que sociedade civil está sub-representada no Conselho de Comunicação Social *Agência Senado* 2 de março <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=43829> Último acesso: 30.01.2007

\_\_\_\_\_ 2007 Sarney defende implantação progressiva do Parlamentarismo *Agência Senado* 30 de janeiro <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=60688> Último acesso: 30.01.2007

Barroso, L. R. 2001 *Constituição, comunicação social e as novas plataformas tecnológicas* Parecer Rio de Janeiro: novembro

CCJ 2002 Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Senado Federal *Parecer nº 242, de 2002* Proposta de emenda à Constituição nº 5, de 2002 Relator: Romeu Tuma Brasília: Diário do Senado Federal, 11 de abril de 2002, p. 4066-4099.

CCS 2003a *Ata circunstanciada da 2ª reunião de 2003* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 17 de março

\_\_\_\_\_ 2003b *Ata circunstanciada da 5ª reunião de 2003* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 2 de junho

\_\_\_\_\_ 2003c *Ata circunstanciada da 6ª reunião de 2003* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 4 de agosto

\_\_\_\_\_ 2003d *Parecer nº 4* Relator: Carlos Chagas Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 3 de novembro

\_\_\_\_\_ 2004a *Ata circunstanciada da 4ª reunião de 2004* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 3 de maio

\_\_\_\_\_ 2004b *Ata circunstanciada da 5ª reunião de 2004* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 7 de junho

\_\_\_\_\_ 2004c *Ata circunstanciada da 8ª reunião de 2004* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 2 de agosto

\_\_\_\_\_ 2004d *Recomendação nº 1* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 6 de dezembro

\_\_\_\_\_ 2004e *Concentração na mídia: debates no Conselho de Comunicação Social* Brasília: Congresso Nacional

\_\_\_\_\_ 2005a *Ata circunstanciada da 3ª reunião de 2005* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 4 de abril

\_\_\_\_\_ 2005b *Ata circunstanciada da 4ª reunião de 2005* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 3 de maio

\_\_\_\_\_ 2005c *Ata circunstanciada da 2ª reunião de 2005 das comissões temáticas* Brasília: Congresso Nacional Conselho de Comunicação Social 6 de junho

\_\_\_\_\_ 2005d *Ata circunstanciada da 7ª reunião de 2005* Brasília: Congresso Nacional

Conselho de Comunicação Social 1º de agosto

\_\_\_\_\_ 2005e *Parecer nº 2* Relator: Paulo Tonet Camargo Brasília: Congresso Nacional  
Conselho de Comunicação Social 10 de outubro

\_\_\_\_\_ 2005f *Ata circunstanciada da 11ª reunião de 2005* Brasília: Congresso Nacional  
Conselho de Comunicação Social 5 de novembro

\_\_\_\_\_ 2006a *Ata circunstanciada da 4ª reunião de 2006* Brasília: Congresso Nacional  
Conselho de Comunicação Social 5 de junho

\_\_\_\_\_ 2006b *Ata circunstanciada da 7ª reunião de 2006* Brasília: Congresso Nacional  
Conselho de Comunicação Social 4 de setembro

\_\_\_\_\_ 2006c *Ata circunstanciada da 8ª reunião de 2006* Brasília: Congresso Nacional  
Conselho de Comunicação Social 9 de outubro

CCTCI 2006 Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática Câmara dos  
Deputados *Relatório de Atividades 2006* Brasília: Câmara dos Deputados

CD 2007 TV Câmara *Ver TV* Lei de comunicação de massa Brasília: 1º. de fevereiro de 2007  
<http://www2.camara.gov.br/internet/tv>

Clark, W. 1976 *Anais do IV Congresso Brasileiro de Telecomunicações* Brasília:  
Telecomunicações Brasileiras S.A. p. 463-479

Doyle, H. M. s.d. Comunicação: a polêmica que não sai em jornal nem em TV In: Bastos, V.  
L. e T. M. Costa *Caderno CEAC/UnB: Constituinte: questões polêmicas* Ano 1 n. 2 Brasília:  
Universidade de Brasília Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte p. 151-157

Fenaj 1987 Federação Nacional dos Jornalistas Proposta de Dispositivo Constitucional In: In:  
Abreu, M.R. (ed). *Constituição e constituinte: coletânea de textos* Brasília: Editora  
Universidade de Brasília p. 90-91

Freitas Nobre 1985 A imprensa e a constituinte *Arquivos do Ministério da Justiça* Brasília: a.  
39 n. 165 p. 48-55 setembro

JF 2001 Quinta Vara Seção Judiciária do Distrito Federal Justiça Federal Sentença n.  
563/2001-B 10 de outubro de 2001 Mandado de Segurança Impetrante: Associação Brasileira  
de de Emissoras de Rádio e Televisão Impetrado: Conselho Diretor da Agência Nacional de  
Telecomunicações Juíza Federal Adverci Rates Mendes de Abreu

- Lima, V. A. de s.d. Comunicação na Constituinte: a defesa dos velhos interesses In: Bastos, V. L. e T. M. Costa *Caderno CEAC/UnB: Constituinte: temas em análise* Ano 1 n. 1 Brasília: Universidade de Brasília Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte p. 143-152
- Lima Lopes, J. R. 1987 Mudança social e mudança legal: os limites do Congresso Constituinte de 87 *Revista de Informação Legislativa* Brasília: ano 24 n. 94 abril-junho p. 45-58
- MacBride, S. et al. 1980 *Many voices one world: towards a new more just and more efficient world information and communication order*. London: New York: Paris: Kogan Page: Unipub: Unesco
- Marini, R. M. 1985 Possibilidades e limites da Assembléia Constituinte In: Sader, E. *Constituinte e democracia no Brasil hoje* São Paulo: Brasiliense p. 17-44
- MC 1985 Ministério das Comunicações Portaria n. 128, de 18 de março de 1985 *Diário Oficial da União* 21 de março de 1985
- \_\_\_\_\_ 2003a Ministério das Comunicações *Exposição de Motivos n. 34, de 3 de abril de 2003*
- \_\_\_\_\_ 2003b Ministério das Comunicações Processo nº 53000.029919/2003-01 Despacho do Ministro 4 de dezembro de 2003
- Michiles et. al. 1989 *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares* Rio de Janeiro: Paz e Terra
- Quandt de Oliveira, E. 2005 *Quandt de Oliveira: depoimento* Rio de Janeiro: CPDOC: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
- Saint-Clair Lopes s.d. *Radiodifusão 1922-1972: meio século a serviço da integração nacional* Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- SF 2002a *Diário do Senado Federal* Brasília: 1<sup>o</sup> de março
- \_\_\_\_\_ 2002b *Diário do Senado Federal* Brasília: 1<sup>o</sup> de março
- \_\_\_\_\_ 2002c *Diário do Senado Federal* Brasília: 11 de abril
- \_\_\_\_\_ 2002d *Diário do Senado Federal* Brasília: 18 de abril
- \_\_\_\_\_ 2002e *Diário do Senado Federal* Brasília: 19 de abril

\_\_\_\_\_ 2002f *Diário do Senado Federal* Brasília: 26 de abril

\_\_\_\_\_ 2002g *Diário do Senado Federal* Brasília: 30 de abril

\_\_\_\_\_ 2002h *Diário do Senado Federal* Brasília: 1<sup>o</sup> de maio

\_\_\_\_\_ 2002i *Diário do Senado Federal* Brasília: 9 de maio

\_\_\_\_\_ 2002j *Diário do Senado Federal* Brasília: 16 de maio

\_\_\_\_\_ 2002l *Diário do Senado Federal* Brasília: 17 de maio

\_\_\_\_\_ 2002m *Diário do Senado Federal* Brasília: 22 de maio

\_\_\_\_\_ 2002n *Diário do Senado Federal* Brasília: 23 de maio

STJ 2004 Superior Tribunal de Justiça Mandado de Segurança n<sup>o</sup> 8.821/DF 23 de junho de 2004 Impetrante: Televisão Joaçaba Ltda. Impetrado: Ministério das Comunicações Relator Ministro Luiz Fux TFR 1988 Tribunal Federal de Recursos Apelação Cível n<sup>o</sup> 141.2000/SP 25 de outubro de 1988 Relator: Ministro Carlos Thibau

*Livros, capítulos de livros, dissertações, periódicos, artigos de jornais.*

- Abreu, A.A. 2002 As telecomunicações no Brasil sob a ótica do governo Geisel In: Castro, C. e M.C. D'Araujo (orgs) *Dossiê Geisel* Rio de Janeiro: Editora FGV p. 149-158
- Abreu, A.A. e F. Lattman-Weltman 2006 Uma instituição ausente nos estudos de transição: a mídia brasileira In: Abreu, A.A. (org.) *Democratização no Brasil: atores e contextos* Rio de Janeiro: Editora FGV p. -67-98
- Agamben, G. 2004 *Estado de exceção* São Paulo: Boitempo
- Aguiar Lopes, C. 2005a *Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil: em busca da lei geral de comunicação eletrônica de massa* Brasília: Câmara dos Deputados Consultoria Legislativa
- \_\_\_\_\_ 2005b *Política pública de radiodifusão comunitária no Brasil: exclusão como estratégia de contra-reforma* Dissertação Mestrado Faculdade de Comunicação Brasília: Universidade de Brasília
- Almeida, A. M. 2006 *Mídia eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil* Rio de Janeiro: Forense
- Bachof, O. 1994 *Normas constitucionais inconstitucionais?* Coimbra: Almedina
- Barbosa Moreira, J. C. 1997 Ação civil pública e programação da TV In: Barbosa Moreira, J.C. *Temas de direito processual: sexta série* São Paulo: Saraiva p. 239-254
- Briggs, A. e P. Burke 2004 *Uma história social da mídia: de Gutemberg à Internet* Rio de Janeiro: Jorge Zahar
- Bucci, E. 2004 A história na era da sua reprodutibilidade técnica In: Bucci, E. e M. R. Kehl *Videologias: ensaios sobre televisão* São Paulo: Boitempo p. 191-219
- Calabrese, A. 2004 Moving forward, looking back: the MacBride Report revisited *Information Technologies and International Development* vol. 1, n. 3-4 p. 51-52
- Castro, D. 2007 Globo proíbe concorrência entre afiliadas Ilustrada *Folha de São Paulo*. Segunda-feira, 5 de março.

- Conti, M.S. 1999 *Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor* São Paulo: Companhia das Letras
- Costella, A. 1970 *O controle da informação no Brasil: evolução histórica da legislação brasileira de imprensa* Petrópolis: Vozes
- Darnton, R. 1992 O significado cultural da censura: a França de 1789 e a Alemanha Oriental de 1989 *Revista Brasileira de Ciências Sociais* ano 7 n. 18 Rio de Janeiro: Anpocs/Dumará fevereiro
- \_\_\_\_\_ 2005 As notícias em Paris: uma pioneira sociedade da informação. In: Darnton, R. *Os dentes falsos de George Washington: um guia não convencional para o século XVIII* São Paulo: Companhia das Letras p. 40-90
- Dines, A., F. Fernandes Jr. e N. Salomão (orgs.) 2000 *Histórias do poder* vol. 1. São Paulo: Ed. 34
- Ferraz, T. S. 1987 Uma Constituinte “lenta, gradual e segura”. In: Fortes, L.R. e M.M. do Nascimento. *A Constituinte em debate: colóquio realizado de 12 a 16 de maio de 1986, por iniciativa do departamento de filosofia da USP* São Paulo: SOFIA Editora SEAF p. 241-251
- Fortes, L. 2007 O poder que emana da tela. *Carta Capital* 14 de março de
- Galperin, H. 2000 Regulatory reforms in the broadcasting industries of Brazil and Argentina in the 1990s *Journal of Communication* p. 176-191
- Gaspari, E. 2002 *A ditadura envergonhada* São Paulo: Companhia das Letras
- \_\_\_\_\_ 2003 *A ditadura derrotada* São Paulo: Companhia das Letras
- \_\_\_\_\_ 2004 *A ditadura encurralada* São Paulo: Companhia das Letras
- Guimarães, E.d.C. 2006 Convergência tecnológica nos meios de comunicação In: Conselho de Comunicação Social *Os desafios da comunicação social no Brasil* Brasília: Congresso Nacional p. 103-108
- Hamburger, E. 1998 Diluindo fronteiras: a televisão e as novelas no cotidiano In: Novais, F. A. e L. M. Schwarcz *História da vida privada no Brasil Volume 4: Contrastes da intimidade contemporânea* São Paulo: Companhia das Letras p 439-487
- \_\_\_\_\_ 2005 *O Brasil antenado: a sociedade da novela* Rio de Janeiro: Jorge Zahar

- Harrison, J. e B. Wessels 2005 A new public service communication environment? Public service broadcasting values in the reconfiguring media *New Media & Society* London: Thousand Oaks: New Delhi: SAGE vol. 7 n. 6 p. 834-853
- Herz, D. 1987 *A história secreta da Rede Globo* Porto Alegre: Tchê
- Kehl, M. R. 1986 Eu vi um Brasil na TV In: Simões, I. F, A. Henrique e M. R. Kehl *Um país no ar: história da TV brasileira em três canais* São Paulo: Brasiliense p. 167-323
- Koselleck, R. 1989 Linguistic change and the history of events *Journal of Modern History* vol. 61 december p. 649-666
- Kushnir, B. 2004 *Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988* São Paulo: Fapesp : Boitempo
- Lima, V. A. de 2004 Existe concentração na mídia brasileira? In: Conselho de Comunicação Social *Concentração na mídia: debates no Conselho de Comunicação Social* Brasília: Congresso Nacional p. 84-99
- \_\_\_\_\_ 2005a Globo e política: "tudo a ver" In: Brittos, V. C. e C. R. S. Bolaño *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia* São Paulo: Paulus p. 103-129
- \_\_\_\_\_ 2005b As bases do novo coronelismo eletrônico *Observatório da Imprensa* <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001> Último acesso: 30.01.2007
- \_\_\_\_\_ 2005c Mão de gato no Congresso: *Observatório da Imprensa* <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001> Último acesso: 30.01.2007.
- \_\_\_\_\_ 2006 Uma iniciativa fundamental In: Intervezes Coletivo Brasil de Comunicação Social *Vozes da democracia: histórias da comunicação na redemocratização do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Intervezes, p. 12-15 Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/arquivos/vozesdademocracia.pdf>>
- Lobato, E. 2005 *Instinto de repórter* São Paulo: Publifolha
- \_\_\_\_\_ 2007 Justiça veta concessão de TV sem licitação *Folha de S. Paulo*. Quinta-feira, 7 de junho p. A11

- Lopes, V. 1997 *O direito à informação e as concessões de rádio e televisão* São Paulo: Revista dos Tribunais
- Luhmann, N. 1993 *Das Recht der Gesellschaft* Frankfurt: Suhrkamp
- \_\_\_\_\_ 1995 Kausalität im Süden *Soziale Systeme* vol. 1, n. 1. p. 7-28 Disponível em: <http://www.sozialesysteme.ch>
- \_\_\_\_\_ 1996 La costituzione come acquisizione evolutiva. In: Zagrebelsky, G., Portinaro, P. P. e J. Luther *Il futuro della costituzione*. Torino: Einaudi, p. 83-128.
- \_\_\_\_\_ 2005 *A realidade dos meios de comunicação* São Paulo: Paulus
- Mancuso, R. C. 2001 Controle jurisdicional do conteúdo da programação televisiva *Revista dos Tribunais* São Paulo: v. 90 n. 793 p. 89-103 novembro 2001
- Marini, A.R. 2006 Quem tem medo da lei de comunicação eletrônica? *MídiaComDemocracia* Brasília: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação n. 1 fevereiro p. 4-9
- Marques, M. e W. Ferreira 2005 As divergências na convergência *Telecom* São Paulo: ano 18 novembro p. 16-20
- Martins, M.A. 1999 *O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90* Dissertação. Mestrado. Departamento de Relações Internacionais. Brasília: UnB
- Mathias, S. K. 2004 *A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação (1963-1990)* São Paulo: Editora Unesp
- Maxwell, K. 2006 *O império derrotado: revolução e democracia em Portugal* São Paulo: Companhia das Letras
- Merton, R. K. 1936 The unanticipated consequences of purposive social action *American Sociological Review* vol. 1 p. 894-904
- Monteiro, R. W. 2006 “Temas propostos” In: Conselho de Comunicação Social *Ata da 1ª reunião da Comissão do Marco Regulatório realizada no dia 21 de março de 2006* Brasília: Congresso Nacional p. 3-6
- Moreira, V. 1997 *Auto-regulação profissional e administração pública* Coimbra: Almedina
- \_\_\_\_\_ 2001 Constituição e democracia na experiência portuguesa In: Maués, A. G. M. *Constituição e democracia* São Paulo: Max Limonad p. 261-290

- Motter, P. 1994 *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Dissertação. Mestrado. Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. Brasília: UnB
- Ortiz, R. 1988 *A moderna tradição brasileira* São Paulo: Brasiliense
- Paixão, C. 2002 *Modernidade, tempo e direito* Belo Horizonte: Del Rey
- Pieranti O.P. 2007 *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964* Rio de Janeiro: Editora FGV
- Pool, I. de S. e H. E. Alexander 1973 Politics in a wired nation In: Pool, I. de S. (ed.) *Talking back: citizen feedback and cable technology* Cambridge, MA: MIT
- Pool, I. de S. 1983 *Technologies of freedom* Cambridge, MA; London: Belknap
- Possebon, S. L. 2002 *Globo e Abril diante de um novo paradigma comunicacional: a internet* Dissertação Mestrado Faculdade de Comunicação Brasília: UnB
- Prata, J., N. Beirão e T. Tomioka 1999 *Sergio Motta: o trator em ação* São Paulo: Geração
- Priolli, G. 1985 A tela pequena no Brasil grande In: Barbosa Lima, F., Priolli, G. e Machado, A. *Televisão e vídeo* Rio de Janeiro: Jorge Zahar p. 19-43
- Projor 2005 *A representação do Projor* São Paulo: Projor - Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo
- Ramos, M. C. 2005 A força de um aparelho privado de hegemonia In: Brittos, V. C. e C. R. S. Bolaño *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia* São Paulo: Paulus p. 57-76
- \_\_\_\_\_ 2006 Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar In: Romão, J. E. E. et al. *Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva* Brasília: Secretaria Nacional de Justiça p. 49-64
- Roberts, S. 2005 After government? On representing law without the state *The Modern Law Review* Oxford: vol. 68 n. 1 janeiro p. 1-24
- Romão, J.E.E. 2006 A Nova Classificação Indicativa: construção democrática de um modelo In: Romão, J.E.E. et al. *Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva* Brasil: Secretaria Nacional de Justiça p. 17-48

- Ribeiro, R. J. 2004 O poder público ausente: a TV nas mãos do mercado In: Ribeiro, R. J. *O afeto autoritário: televisão, ética e democracia* Cotia: Ateliê p. 139-215
- Roldão, C. G. 2006 Regionalização da programação: boicote empresarial é explicitado no Conselho de Comunicação Social *Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação* Brasília: Intercom: Universidade de Brasília p. 4-9 setembro
- Salomão Filho 2001 Apontamentos para formulação de uma teoria jurídica dos cartéis *Revista de direito mercantil* Ano XL jan.-mar São Paulo: Malheiros p.18-29
- Santi Romano 1990 Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria In: Santi Romano *Scritti Minori: volume 1* Milano: Giuffrè p. 349-377
- Santos, G. P. 2006 Uma vitória no caminho da democratização *MídiaComDemocracia* Brasília: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação n. 3 setembro p. 34
- Sunstein, C. R. 2000 Television and the public interest *California Law Review* vol. 88 p. 499-564
- \_\_\_\_\_ 2004 O constitucionalismo após o *New Deal* In: Mattos, P. *Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano* São Paulo: 34 p. 131-242
- Teubner, G. 2003 Societal constitutionalism: alternatives to state-centred constitutional theory *Storrs Lecture 2003/2004* New Haven: Yale Law School
- Vianna, H. 2005 “As culturas sempre foram mestiças” *Nossa História* São Paulo: ano 3 n. 25 novembro p. 52-55. Entrevista concedida a Helena Aragão e Juliana Barreto
- Vichi, Bruno de Souza 2000 Democracia nos meios de comunicação social *Revista Trimestral de Direito Público* São Paulo: n. 30 p.190-216
- Zanatta, C.E. 2007a Convergência ou concentração *Teletime* ano 10 n. 96 jan./fev. São Paulo: Glasberg p. 26-27
- \_\_\_\_\_ 2007b Imbróglio das concessões *Tela Viva* jan./fev. São Paulo: Glasberg p. 22-25
- Weare, C., T. Levi e J. Raphael 2001 Media convergence and the chilling effect of broadcast licensing *Press/Politics* vol. 6 n. 3 p. 47-70