

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

ADRIEL LEFFA PINHEIRO

**Concessões dos serviços de radiodifusão no Brasil:
Uma análise da concessão da RBS Porto Alegre (2007 - 2022)**

PORTO ALEGRE

2023

ADRIEL LEFFA PINHEIRO

**Concessões dos serviços de radiodifusão no Brasil:
Uma análise da concessão da RBS Porto Alegre (2007 - 2022)**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre

2023

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO À EFETIVAÇÃO DO SERVIÇO.....	9
2.1 O DIREITO FUNDAMENTAL CIVIL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO CONJUNTO DE DIREITOS.....	9
2.2 SERVIÇO PÚBLICO.....	17
2.3 SERVIÇO PÚBLICO DE RÁDIODIFUSÃO.....	19
2.3.1 REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE RÁDIODIFUSÃO.....	23
2.4 SÍNTESE DA POLÍTICA PÚBLICA.....	29
3. DO PROCESSO DE CONCESSÃO À RBS.....	31
4. ANÁLISE DA CONCESSÃO DE RÁDIODIFUSÃO À RBS.....	36
4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	36
4.2. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCESSÕES DE RÁDIODIFUSÃO À RBS.....	37
5. CONCLUSÃO.....	44
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

RESUMO

O presente trabalho trata sobre a efetivação ou não do direito à liberdade de expressão na decisão de realizar a concessão pública de serviços de radiodifusão de sons e imagens a Rede Brasil Sul (RBS) de Porto Alegre, no período de 2007 a 2022. Considerando ser fato notório a importância da TV como formadora da opinião pública, seja em períodos eleitorais, seja fora deles, seja sobre temas hodiernos ou de maior relevância social, a compreensão sobre seu papel dentro da sociedade é de suma importância. Do reconhecimento de tal papel e, tendo em vista ter o legislador constituinte ter atribuído ao Estado tal serviço, ainda que por meio de concessão, no intuito de melhor promoção dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, a análise da política pública efetivada se torna crucial. Assim, mediante o estudo dos parâmetros constitucionais delineados na Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como a melhor doutrina acadêmica, buscou-se, primeiramente, delinear os diferentes aspectos abrangidos pelo direito à liberdade de expressão, principalmente suas facetas voltadas à ratificação do processo democrático em sentido amplo; a partir desse conceito, objetivou-se apresentar a concessão de radiodifusão de sons e imagens como concessão pública *sui generis*, com regulamentação própria e especialmente tratada pela CF/88 tanto quanto ao conteúdo do serviço, como seu grau de concentração; delineadas as duas premissas, passou-se a analisar como a adoção ou não de determinados parâmetros tem desdobramentos na política pública que visa a efetivação do direito a liberdade expressão. Ao final, munido dos parâmetros estabelecidos, buscou-se verificar se na concessão dada a RBS evidencia-se o cumprimento dos requisitos dispostos ou se há algum grau de falha na política pública estudada, abordando os possíveis prejuízos sociais derivados de tal circunstância. Via método hipotético-dedutivo, com estudo de documentação indireta, análise documental de atos administrativos, legislação atinente, bem como mediante análise bibliográfica de artigos e publicações acadêmicas sobre o assunto, se percebe que a política pública efetivada até então é insuficiente ao que se propõe, principalmente quanto a critérios reais de concentração.

PALAVRAS-CHAVE: Concessão de sinal RBSTV. Serviços de radiodifusão no Brasil. Liberdade de expressão.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, na era da informação, a formação de opinião e o processo de aquisição de conhecimento passaram a ter como meio importante para a sua realização os meios de informação de massa. Ocorre que o processo de desenvolvimento que culminou com os meios de comunicação em massa, começou há muito tempo, mais propriamente com a chegada de imprensa. Importa que, como tudo que tem desenvolvimento muito diferido no tempo, a concepção inicial que fundamenta, não raramente, sofre mudanças.

Mudando a perspectiva, essa mesma imprensa foi concebida por um processo histórico muito mais amplo e abrangente que ela *per se*. O processo histórico referido é o advento do Estado Liberal que, rompendo com o sistema vigente, veio para estabelecer a autonomia individual, as liberdades particulares e um Estado que não se intrometeria em sua busca de realização pessoal. É esse o contexto do berço da imprensa, pois, na realidade, nada mais seria que uma manifestação das liberdades e autonomias individuais fundadoras desse Estado. É na liberdade de expressar-se, seja por meio da imprensa ou de outra forma, que o homem em sociedade se realizaria.

Ocorre então, como parte desse mesmo processo histórico, outra transformação. Adveio um Estado Social que não rompia com as liberdades e autonomias trazidas pelo seu antecessor, mas que tinha como objetivo melhor assegurar que todos pudessem viver essas liberdades e tantas mais que seriam apresentadas.

O resultado desse processo foi a transformação dessa autonomia individual, dessa liberdade de livre pensamento, dessa realização pessoal ao se expressar, em algo maior, mais amplo, que permitisse, por uma manifestação democrática, o pluralismo de ideias, de filosofias e concepções. A liberdade de expressão passa, depois desse processo de transformação, a ser um conjunto direitos a ser exercido por todos de maneira igualitária.

O Estado Social então, respeitando a importância dessa liberdade e do caráter público que a sua amplitude acarreta, passa a intervir na vida do corpo social para assegurar que a todos seja possível exercer essa liberdade de expressão como

conjunto de direitos. No Brasil, o regime constitucional estabelecido pela Magna Carta de 1988, tentou assegurar esse exercício democrático e o pluralismo decorrente da liberdade de expressão.

Todavia, a ordem constitucional vigente encontrou àquela época um complexo e confuso aparato já regulando o que viria a ser no Brasil o principal meio de informação durante décadas, os serviços de comunicação por radiodifusão, leia-se o Rádio e a Televisão. De todo modo, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) entendeu por qualificar a comunicação por radiodifusão como um serviço público, cabendo também a entes privados sua realização, mediante concessão, nos termos do artigo 223.

As amarras desse sistema, que parece ser feito para impossibilitar a perda das vantagens adquiridas por alguns, geraram no Brasil uma realidade de concentração dos meios de comunicação, em especial os de televisão. Cientes desse cenário, já previu o §5º do artigo 220 da CF/88 que tais meios não podem ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Ressalta-se, entretanto, que desde o momento que foi editada a Constituição Federal em 1988, até os dias de hoje, passaram-se quase 35 anos e, limitado pelas vantagens dadas a poucos em períodos constitucionais diferentes, a liberdade de expressão ampla, que democraticamente assegura o pluralismo de ideias, a liberdade assegurada pelo regime constitucional atual, só viu permanecer a situação de prejuízo existente na efetividade de seu conjunto de direitos. Tal cenário é corroborado por pesquisadores como LIMA (2004) e por entidades governamentais como a Agencia Nacional de Cinema (2010).

Muito embora a televisão não seja mais a maior fonte de informação dos brasileiros - o aplicativo Whatsapp, segundo algumas pesquisas seria atualmente a maior, sua ambiguidade, ora como meio de troca de mensagens particulares, ora como meio difusor de notícias, somado ao fato de não ser propriamente um criador de conteúdo, torna seu estudo mais complexo, superando as limitações de um trabalho como o presente – a relevância da televisão, em especial a aberta, permanece nos dias de hoje.

Assim, discutir sobre o cenário de concentração dos meios de televisão, seus efeitos no debate público; bem como identificar se há propriamente uma política

pública a ser efetivada em tal meio e qual vem sendo o papel dos entes responsáveis por sua aplicação são questões deveras importantes, tanto para o presente, quanto para o futuro.

A fim de possibilitar um recorte temporal e de alguma proximidade ao objeto, escolheu-se analisar a Rede Brasil Sul (RBS TV), a maior rede de televisão do estado do Rio Grande do Sul considerando audiência, fundada há mais de cinquenta anos, delimitando temporalmente a sua última concessão.

Diante deste cenário, **este trabalho tem o seguinte problema de pesquisa:** de que forma a concessão de sinal a RBS Porto Alegre (no período de 2007 a 2022), considerando a regulamentação pública dos serviços de radiodifusão, em especial o parágrafo 5º do art. 220 da CF/88, representa a efetivação da liberdade de expressão em seu sentido plural e democrático?

Parte-se da **hipótese** de que, na ausência de inovações legislativas e na aplicação das regulações já existentes, o cenário de concentração permaneceu inalterado, dificultando a efetivação da liberdade de expressão em seu sentido mais plural e democrático.

Em função do exposto, o trabalho tem como objetivo geral: analisar a decisão quanto à atual concessão da RBS Porto Alegre (2007-2022), pelos entes públicos responsáveis, à luz da Constituição Federal de 1988.

Como decorrência, tem-se os seguintes objetivos específicos: descrever como são realizadas as concessões públicas para radiodifusão no Brasil; entender os efeitos do cenário de concentração existente e o papel do Poder Público na criação e manutenção deste cenário; e verificar se a decisão de uma nova concessão representou a melhor decisão e se está conforme a previsão legal de política pública do setor.

Justifica-se o presente trabalho, pois ainda que não se possa referir que há uma lacuna quanto a pesquisas acadêmicas sobre o assunto do presente trabalho, se desconhece qualquer análise com os recortes temporais e especiais aqui adotados.

Assim, o presente trabalho visa, ao mesmo tempo, reduzir a lacuna existente quanto à análise da última concessão a RBS Porto Alegre e, por outro lado, inserir tal estudo dentro da pesquisa já existente a nível nacional e em sentido mais amplo.

Vale salientar que o papel público das concessões em comento, bem como seu caráter democrático, traz consigo a necessidade de responsabilidade social com o manejo da *res publica*. Daí também deriva a justificativa do presente trabalho, eis que é papel da academia contribuir com o debate, ainda mais daqueles que se debruçam no estudo da Administração Pública e Social, como preveem as Diretrizes Curriculares Nacionais (Resolução nº1, de 2014, CNE/CES), artigo 2º, inciso I.

Há, ainda, uma ausência de transparência em relação as novas/renovações concessões pois todo trâmite necessário para que seja outorgada essa concessão não é destacado ou de fácil acesso a população, que por sinal é a maior interessada e atingida. Acontece que esse distanciamento entre população e as decisões dos agentes públicos gera um grande déficit democrático, causando um sentimento de ilegitimidade, e por consequência não se sente representado, criando uma enorme descrença do poder público.

A metodologia escolhida para o trabalho é o método hipotético-dedutivo, com estudo de documentação indireta, análise documental de atos administrativos, legislação atinente, bem como mediante análise bibliográfica de artigos e publicações acadêmicas sobre o assunto.

Em relação a estrutura do trabalho, no Capítulo 2, primeiramente se buscou estabelecer os parâmetros constitucionais e legais da liberdade de expressão, em especial seu amplo espectro; após, como o serviço de radiodifusão de sons e imagens é disposto como serviço público e, ao fim, a regulamentação e fiscalização a ele reservada; já no Capítulo 3 é descrito a integralidade do processo de concessão à RBS e, no Capítulo 4 é apresentado a análise de tal processo, baseado nas premissas expostas anteriormente. No Capítulo 5 é apresentada a conclusão do presente trabalho, apontando o que parece se verificar como uma insuficiência da política pública.

2. DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO À EFETIVAÇÃO DO SERVIÇO

Para que seja possível a persecução da hipótese de pesquisa do presente trabalho, necessário, antes, algumas digressões, a fim de conceituar os assuntos abordados.

Primeiramente, cabe apontar a importância e fundamento constitucional do direito a liberdade de expressão, bem como apontar a amplitude de seus aspectos. Ainda, valer referir que a radiodifusão é o processo de transmissão via ondas de radiofrequência. No Brasil, tal sistema é tido como bem público e os serviços de telecomunicação são considerados serviços públicos.

2.1 O DIREITO FUNDAMENTAL CIVIL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO CONJUNTO DE DIREITOS

A concepção de liberdade de expressão no seu início foi baseada nos direitos fundamentais de primeira geração (direitos de não intervenção do Estado). Ocorre que tal concepção gerou desdobramentos com o advento do Estado social, como, por exemplo, o direito à comunicação. Todavia, compreendendo tais mudanças, a divisão pormenorizada da liberdade de expressão no sentido amplo, ao que nos parece, mais dificultaria a compreensão do que facilitaria, tendo em vista que o objetivo do presente trabalho não é tratar profundamente dessas divisões doutrinárias, mas compreender a efetivação em sentido amplo da liberdade de expressão.

Por conseguinte, já se estabelece de antemão que nos próximos capítulos o termo liberdade de expressão é usado de forma ampla. Apenas a título de referência, reconhecemos junto de Sankiewicz (2010) a seguinte repartição, ainda que não a entendamos como imprescindível:

A explicação é necessária porque parte da doutrina costuma dividir a liberdade de expressão em duas liberdades distintas: a liberdade de expressão propriamente dita e a liberdade de informação, esta última encarada em sua tríplice dimensão: o direito de informar, de informar-se e de ser informado. A liberdade de expressão caracterizar-se-ia essencialmente pela comunicação do pensamento próprio ou de terceiro, destinando sua regulação a tutelar ideias, opiniões, valores ou qualquer manifestação criativa de pensamento humano. (...) A liberdade de informação, por outro lado, teria por finalidade garantir a divulgação de fatos e dados objetivamente apurados e considerados socialmente relevantes pelo emissor da mensagem a um conjunto de destinatários. (SANKIEWICZ, 2010, p. 14)

Ainda, antes de tratarmos da liberdade de expressão, ressalva-se que os comentários a seguir não buscam prover uma análise exaurida da referida liberdade, todavia, se faz necessário, apenas, apontar de maneira breve seu desenvolvimento histórico, legislativo e doutrinário, já que são premissas para o que será examinado nos capítulos posteriores.

O processo de positivação da liberdade de expressão está intimamente ligado ao surgimento do Estado Liberal. A história contemporânea do direito à liberdade de expressão tem origem no Bill of Rights inglês de 1689, apesar das limitações à época ainda impostas à liberdade de imprensa. Sua positivação como um direito fundamental se deu na Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que em seu artigo XI afirmou que “a livre comunicação dos pensamentos e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem; todo o cidadão pode, pois, falar, escrever e imprimir livremente; salvo a responsabilidade do abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”.

Em 1791, foi ratificado pelo Congresso dos Estados Unidos a Primeira Emenda à Constituição, impedindo que este legislasse no sentido de impor limitações as liberdades fundamentais (dentre as quais a de expressão), afirmando que o parlamento daquele país “não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de expressão, ou de imprensa, ou o direito do povo se reunir pacificamente, e de dirigir ao governo petições para a reparação de seus agravos.

Nessas três nações, “pátrias-mães da liberdade de imprensa”, como denomina Carvalho (2003), a liberdade de imprensa foi fundada sob a matriz do direito de livre consciência, sob a perspectiva de não intervenção do Estado na autonomia individual dos seus cidadãos. Quando o francês Benjamin Constant proclama seu conhecido discurso no Athénée Royal de Paris em 1819, em que fala “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, afirma como fator comum, entre um inglês, um francês e um habitante dos Estados Unidos da América, o entendimento de liberdade também como de “cada um dizer sua opinião” e de “reunir-se a outros indivíduos, para discutir sobre seus interesses”. A esse processo de afirmação da liberdade individual que se desenvolve como liberdade de informar, Carvalho (2003) bem leciona que:

Não se trata apenas de uma liberdade de consciência, considerada esta como liberdade de formar e ter um juízo próprio sobre as formas de percepção da vida, seja no aspecto político, como no religioso, filosófico etc. Vai além, para alcançar a emissão da consciência formada.

Também não se trata simplesmente de liberdade de palavra. O conceito é mais dilargado e envolve a liberdade mimica, por gestos, expressões faciais e corporais.

A liberdade de informar é a liberdade de emissão de pensamentos de forma amplificada, de narrar fatos, acontecimentos, de registrar a história presente. Não esgota todo espaço da liberdade de manifestação de pensamento, que lhe sobra mas é uma especialização, uma ramificação desta originada. (CARVALHO, 2003, p. 40).

Assim, nesse período histórico, o fundamento da liberdade de expressão, é esse respeito a autonomia individual de manifestação do pensamento. Ao tratar da liberdade de expressão como manifestação da autonomia individual, Sankievicz (2010) elucida que, nessa perspectiva, a liberdade de expressão deriva de um imperativo moral estabelecido na proteção da autonomia individual e, a proteção constitucional que recebe ocorre por proteção das comunicações que definem, desenvolvem ou protegem esse indivíduo. Assim resume o autor:

A corrente filosófica que justifica a liberdade de expressão na autonomia individual a encara como um bem humano primordial, uma condição basilar para uma vida boa e digna. Agentes autônomos devem ser livres para expressar suas próprias opiniões como melhor lhes convier, devem possuir plena capacidade de auto-orientação e consciência, não possuindo ninguém o direito de decidir o que as outras pessoas devem pensar ou falar. (SANKIEVICKZ, 2010, p. 22)

Voltando ao relato histórico de Carvalho (2003), o século XVIII “reenquadrou o Estado e elevou o conceito de liberdade como nunca fora feito” e foi nesse momento que a imprensa começou seu processo de liberação. É nesse período da história que a liberdade de expressão, adstrita a concepção individualista até então apresentada, chega ao Brasil.

Narra Carvalho (2003) que foi com a vinda da família real portuguesa, em 1808, que foram criados os meios para o surgimento da imprensa, pois foi com a chegada de Dom João VI que estimulou a imprensa régia, ainda que esta não publicasse algo de importante. Apenas em 1821, devido a redação, pelas Cortes Constitucionais portuguesas, das Bases da Constituição que prescreviam em seu artigo 8 a liberdade de imprensa, foi adotado no Brasil, no mesmo ano, a liberdade de imprensa, abolindo

a censura e proibindo o anonimato. Importante referir que todo o processo ocorrido em Portugal e posteriormente acolhido no Brasil, foi influenciado pela Revolução Francesa. Ambas as constituições deste período histórico, a imperial de 1824, como a republicana de 1891, asseguravam a liberdade de imprensa e determinavam a regulamentação das restrições por legislação infraconstitucional, o que, em relação a última, ocorreria apenas em 1923.

Seguindo a este momento histórico, a concepção de liberdade, inclusive a de expressão, aprofundou-se na sua relação com a concepção do Estado liberal, ou seja, de que quanto menos intromissão Estatal nas liberdades civis e políticas dos cidadãos, melhor seriam exercidas essas liberdades. Contudo, adverte Carvalho (2003), que essa liberdade de expressão externada por uma liberdade de imprensa fundada com o “germe do liberalismo, do absoluto respeito à propriedade particular, do individualismo exacerbado, do Estado meramente assegurador destes valores” acarretou numa imprensa tão livre de freios que se tornou uma potência, “às vezes mais forte que o Estado, uma empresa lucrativa, demolidora, impiedosa, temida, respeitada”.

Nesse contexto, surge nos Estados Unidos, como afirma Sankiewicz (2010) e Pereira (2002), uma outra forma de conceber a liberdade de expressão, ainda fundada na livre exposição do pensamento, mas que pretende justificá-lo não só pelo corolário do livre exercício da autonomia individual, mas também por uma busca da verdade ou a obtenção da melhor decisão possível.

A doutrina que se referem os autores, embora formulada em meados do século XIX, foi a base utilizada pela Suprema Corte Americana, que a partir de 1919, passa a entender liberdade de expressão como:

A proibição do governo de suprimir qualquer tipo de discurso com base em ponto de vista. A restrição deve ser neutra pois o bem maior é alcançado pela livre troca de ideias, sendo a liberdade de pensamento e fala meios indispensáveis para a descoberta da verdade política. (SANKIEWICZ, 2010, p.28)

Esse entendimento, de que a troca de ideias é o meio adequado para se chegar a uma verdade, baseia-se no que foi apresentado por Stuart Mill (1859) quando da sua obra *On Liberty*. Mill (1859) afirma que independentemente de as ideias recebidas serem verdade, a falta do livre debate, sucedido pela aceitação da opinião como senso

comum, acarreta em seu esvaziamento, no esquecimento do que fundamentou tal opinião. O efeito da ausência do livre debate foi assim sintetizado por Mill (1859):

Se, no entanto, a operação maliciosa da ausência de discussão livre, quando as opiniões recebidas são verdadeiras, se limitasse a deixar os homens ignorantes dos fundamentos dessas opiniões, pode-se pensar que isso, se for um intelectual, não é um mal moral, e não afeta o valor das opiniões, consideradas em sua influência sobre o personagem. O fato, no entanto, é que não apenas os fundamentos da opinião são esquecidos na ausência de discussão, mas também o significado da própria opinião. As palavras que a transmitem deixam de sugerir ideias ou sugerem apenas uma pequena parte daquelas que foram originalmente empregadas para comunicar. Em vez de uma concepção vívida e uma crença viva, restam apenas algumas frases retidas de cor; ou, se houver alguma parte, apenas a casca e a casca do significado são retidas, perdendo-se a essência mais sutil. (MILL, 1859, p. 57 tradução do autor¹)

De forma sucinta, Pereira (2002) coloca sua crítica a defesa desse mercado livre de ideias baseado fundamentalmente por dois motivos: ou, de maneira ingênua, não se credita ao pensamento ou ideia exposta um potencial de efeito na sociedade; ou se desconsidera, no processo de busca pela verdade, os efeitos nocivos gerados pela ausência de pluralidade. Também apresenta crítica a defesa do mercado de ideias Sankievick (2010) que, mesmo reconhecendo alguns avanços trazidos por essa teoria, explica que o um possível uso contemporâneo não poderia deixar de levar em considerações os defeitos do mercado de informações.

Ocorre, como explica Carvalho (2003), que no processo histórico de transformação do Estado Liberal para um Estado Social, passe-se a acrescentar na liberdade de informação um direito correspectivo, pois, sem ele tal liberdade seria apenas um dever de abstenção. Nesse sentido, a liberdade de expressão, no Estado Social, percebe um redimensionamento da sua expressão no conjunto social, adicionando a ela um componente que a torne meio para o estabelecimento dessa perspectiva de Estado, figurando então não só como liberdade de imprensa e sua livre

¹ If, however, the mischievous operation of the absence of free discussion, when the received opinions are true, were confined to leaving men ignorant of the grounds of those opinions, it might be thought that this, if an intellectual, is no moral evil, and does not affect the worth of the opinions, regarded in their influence on the character. The fact, however, is, that not only the grounds of the opinion are forgotten in the absence of discussion, but too often the meaning of the opinion itself. The words which convey it, cease to suggest ideas, or suggest only a small portion of those they were originally employed to communicate. Instead of a vivid conception and a living belief, there remain only a few phrases retained by rote; or, if any part, the shell and husk only of the meaning is retained, the finer essence being lost. (MILL, 1859, p. 57)

informação, mas acrescida de um direito de informar e, mais importante, um direito de informar que assegure a participação do público de contribuir e atuar neste do processo informativo. Ainda, Carvalho (2003) aponta que:

O postulado liberal da livre informação só garante que o informador noticie o que ele quiser noticiar, da maneira como quiser e no momento que entender oportuno. O componente social será responsável pelo direito do informador de pesquisar e pelo dever de o Poder Público permitir ser pesquisado, pelo direito do público de receber informação, pelo direito desse público de selecionar a informação que deseja receber e, talvez, o mais importante, pelo direito do público de receber informação verdadeira. (CARVALHO, 2003, p 82).

Essa perspectiva trazida por Carvalho (2003), ainda que se façam ressalvas quando se refere a “informação verdadeira”, completa-se pela perspectiva de que o Estado Social deve assegurar a livre informação no sentido de garanti-la de forma plural, condizente com um pluralismo político. Acompanha esse entendimento Sankievicks quando refere:

A livre manifestação de pensamento, a liberdade de consciência e de crença, a proibição de qualquer privação de direitos por motivos de convicção religiosa, filosófica ou política, a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão garantidos pela Constituição da República (art. 5, incisos IV, VI, VIII, IX, XIII) consagram a liberdade moral e de autodeterminação individual e impedem que o Estado imponha uma moral de conteúdo específico ao cidadão. Ao invés, deve o Estado garantir um âmbito de autonomia e liberdade para o desenvolvimento da personalidade.

Para garantir a efetiva realização dessa autonomia moral, por seu turno, a democracia brasileira assegura os valores de uma sociedade pluralista e tem como fundamento o pluralismo político (art.1, V da CF). (SANKIEVICKS, 2010, p. 46)

Desenvolvendo mais profundamente o referido pensamento, conclui Sankievicz (2010) que, por diversas previsões constitucionais, a ordem constitucional pátria afirma a sociedade brasileira como de convivência entre indivíduos com moral e concepções diversas, o que, por seu turno, acarreta no respeito a uma sociedade complexa com extenso número de agrupamentos de sujeitos, seja por congruências sociais, econômicas e culturais, onde deve ser assegurado a todos, meios razoáveis para um igual liberdade e participação na construção do direito legítimo. Com muita semelhança, sintetiza Carvalho (2003):

O pluralismo político se engaja no contexto da informação para exigir que os órgãos de imprensa deem acesso as diversas correntes ideológicas da sociedade, contemplem as várias classes sociais e econômicas, não transija com a notícia inexata para favorecer este ou aquele setor social e, sobretudo, não monopolizem a opinião pública. (CARVALHO, 2003, p 83)

Percebe-se aqui outra doutrina para justificar essa liberdade de expressão ampla supra referida, a de que a liberdade é instrumento para a realização da democracia e sua necessária pluralidade.

É a essa perspectiva de liberdade de expressão que se coaduna com a perspectiva trazida pelo Nobel da Paz, McBride, no debate na UNESCO sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, trazendo um olhar amplo desta liberdade:

Nossas conclusões são baseadas na firme convicção de que a comunicação é um direito individual básico, bem como coletivo, exigido por todas as comunidades e nações. A liberdade de informação – e, mais especificamente, o direito de buscar, receber e transmitir informações – é um direito humano fundamental; na verdade, um pré-requisito para muitos outros. A natureza inerente da comunicação significa que seu pleno exercício e potencial dependem das condições políticas, sociais e econômicas circundantes, sendo a mais vital delas a democracia dentro dos países e as relações democráticas e iguais entre eles. É neste contexto que a democratização da comunicação a nível nacional e internacional, bem como o maior papel da comunicação na democratização da sociedade, adquirem extrema importância. (MAC BRIDE, 1980, p. 253, tradução do autor²)

Desse modo, o que se está tentando afirmar é que ainda que seja possível a distinção pormenorizada de todos os direitos que emanam da liberdade de expressão, há que se ter em mente o aspecto mais amplo, mais abrangente, como um direito à expressão necessariamente plural e de acesso democrático.

A existência dessa liberdade de expressão, como correlação entre todos esses aspectos (liberdade individual, liberdade de expressão, liberdade de informação, de informar, de buscar e receber informação) possui previsão no ordenamento

² Our conclusions are founded on the firm conviction that communication is a basic individual right, as well as a collective one required by all communities and nations. Freedom of information – and, more specifically the right to seek, receive, and impart information – is a fundamental human right; indeed, a prerequisite for many other. The inherent nature of communication means that its fullest possible exercise and potential depend on the surrounding political, social and economic conditions, the most vital of these being democracy within countries and equal, democratic relations between them. In this context that the democratization of communication at national and international levels, as well as the larger role of communication in democratizing society, acquires utmost importance

constitucional pátrio. É o que se percebe de uma leitura ampla da Constituição, a qual, somente a título de organização, se faz da seguinte forma: dos presentes no rol de direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, IV, V, VI, VIII, IX, XIII, XIV); daqueles da comunicação social e dos que asseguram pluralismo (artigos 220; 221; 1ª, V; 17ª; 206, III e 215, IV, V). In verbis:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

VI - É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. (...)

§ 5º - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. (...)

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

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

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

Art. 1ª A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:(...)

V - o pluralismo político.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...)

IV - democratização do acesso aos bens de cultura

V - valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 1988, p.1)

Assim, levando-se em consideração o entendimento amplo e com fulcro constitucional da liberdade de expressão, passa-se a atentar para a maneira que este é exercido no ordenamento jurídico pátrio, sob a perspectiva da radiodifusão.

2.2 SERVIÇO PÚBLICO

Em caráter introdutório, já que não é a intenção do presente adentrar no debate histórico e doutrinário que permeia, segundo Mello (2009) e Di Pietro (2013), o surgimento, a evolução e abrangência do conceito de serviço público, nem pormenorizar as peculiaridades destes serviços, as conclusões, em que chega Di Pietro (2013), quando da conceituação de serviço público, são que: houve um processo de alargamento do conceito inicial, que passou a incluir outras atividades; a definição de um serviço como serviço público é estabelecida por escolha do Estado, no contexto temporal e de espaço de cada país, mediante Lei, não havendo critérios objetivos que distinguem o serviço público da atividade privada; há conceitos de serviço público: que incluem todas as atividades do Estado; que restringem as atividades administrativas, sem diferenciar esse serviço do poder de polícia, fomento e intervenção; que restringem ainda mais, diferenciando o serviço público das outras três atividades da Administração Pública. Por essas questões, Di Pietro (2013) conceitua serviço público como:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer

concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2013, p. 106).

A autora ainda, quando explica sobre o conceito de serviço público em sentido restrito, estabelece uma crítica ao conceito apresentado por Mello, pois, na perspectiva desta, a restrição que faz o autor quando delimita serviço público como algo “fruível diretamente pelos administrados” é por demais restritiva. Mello (2009) assim conceitua o serviço público:

Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2009, p. 671).

Mesmo afirmando Di Pietro (2013) que o conceito trazido por Mello (2009) retira do conceito de serviços públicos aqueles que não são fruíveis diretamente pelos administrados, esses outros serviços que ela denomina como “serviços administrativos” não tratam das telecomunicações, ou mais propriamente, não tratam do serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Dessa forma, apenas no escopo do presente trabalho, será utilizado o conceito de serviço público de ambos doutrinadores por ambos abrangerem o serviço público de que se pretende discorrer, o de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Breve e superficialmente apresentado o conceito doutrinário de serviço público, passa-se a apresentar as positavações constitucionais dos referidos serviços públicos no Brasil. Tanto Mello (2009), como Di Pietro (2013), informam que é no artigo 21, XI e XII da Constituição que se encontram elencados, ainda que não de forma exaustiva, os serviços públicos da esfera federal. In verbis:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

Além da leitura do texto constitucional permitir o entendimento de que sim, a radiodifusão sonora e de sons e imagens é um serviço público, permite também a

compreensão de que tal serviço, e os demais com ele elencados no inciso XII, podem ser exercidos pela União de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Necessário se faz trazer outra parte do texto constitucional quando se fala em serviços públicos: o artigo 175, que é, na realidade, a regra geral que regula a prestação pelo Poder Público dos serviços públicos. In verbis:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II- os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado

(BRASIL, 1988).

A fim de regulamentar o artigo 175 da Constituição, foram editadas as Leis nº 8.987, de 1995, e, nº 9.074, também de 1995. Embora o tema do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos esteja longe de ter sido aprofundado até aqui, o direito positivo, tanto o constitucional, como o de ambas as leis mencionadas nesse parágrafo, impõe uma cisão entre o que é a regra geral e o que é o regime estabelecido para as concessões de serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens e, por esse motivo, deixa-se de adentrar ao estudo do regime geral. Em resumo, colaciona-se a síntese de Grau (2010), que ensina:

Não há dúvida, portanto, quanto a este ponto: no Brasil, na vigência da Constituição de 1988, a atividade de radiodifusão sonora e de sons e imagens é serviço público. Essa atividade é prestada mediante delegação do Poder Público, ademais estando sujeita a regime jurídico especial, demarcado pela própria Constituição (GRAU, 2010, p. 138).

Claro, então, a excepcionalidade da concessão em comento.

2.3 SERVIÇO PÚBLICO DE RADIODIFUSÃO

Como recém mencionado, tanto a Constituição Federal em seu artigo 223, como nos artigos 41 da Lei nº 8.987/95 e 26 da Lei nº 9.074/95, colocam a concessão

do serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens em um regime diferenciado das demais concessões de serviços públicos. In verbis:

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2o e § 4o, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 41. O disposto nesta Lei não se aplica à concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Art. 26. Exceto para os serviços públicos de telecomunicações, é a União autorizada a:

Não resta dúvida então que, mesmo tendo sido elencado com os demais serviços públicos, o serviço de difusão sonora e de sons e imagens não tem sua regulamentação estabelecida da mesma forma que os demais serviços. Dessa maneira, reconhecido o caráter de serviço público do serviço de radiodifusão, bem como a não aplicabilidade das normas gerais dos serviços públicos ao serviço específico aqui mencionado, passamos a estabelecer as linhas gerais da sua regulamentação. De toda forma, importa referir que a condição especial de tal regime de concessões parece mais criar dificuldades, seja na transparência do processo, como na análise do cumprimento ou não das regras estabelecida, como já apontaram Wimmer e Pieranti (2009).

Ao se verificar a legislação, percebe-se, situação de evidente diferenciação das demais determinações quanto a concessões e permissões de serviços públicos – a renovação quase que automática. JAMBEIRO (1998) inclusive aponta que a inclusão da necessidade de no mínimo dois quintos dos deputados e senadores para a não renovação foi uma vitória da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão. Vale ainda ressaltar que, no momento da Constituinte, segundo o mesmo

autor, houve a concessão de 418 concessões em troca de favores políticos ao então Presidente, José Sarney, no intuito de conseguir votos para expansão de seu mandato para cinco anos – fato esse corroborado por ALKIMIN ROCHA FILHO (2020)

A combinação da não renovação ser a medida excepcional com a ausência de transparência no processo acaba por dificultar imensamente o debate público sobre o assunto. Muito embora de forma tímida, houve tentativas de democratizar os meios de comunicação, porém repetidamente tal intenção é tratada pelos mesmos meios como tentativa de censura ou de diminuição da livre expressão, discurso esse capitaneado pelo sistema Globo, como já apontado por DE SOUSA (2014) e DE ARAUJO e CANDIDO (2019)

É do mesmo sistema Globo ao qual se associa a Rede Brasil Sul e inúmeras outras por todo território nacional. BARROS e OLIVEIRA (2017) inclusive apontam quase como um consectário lógico das políticas de privatização do governo de Fernando Henrique Cardoso, em especial a EC 8/95, o processo de concentração e hegemonia do sistema Globo. ALKIMIN ROCHA FILHO (2020) chega a referir que o nível de concentração no campo midiático no Brasil é único e de difícil comparação.

Os meios de comunicação possuem um imprescindível papel no Estado democrático de direito, pois é por meio deles, ainda mais em um país de dimensões continentais como o Brasil, que a população se informa e forma as suas opiniões, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. A participação da imprensa é, assim, fator determinante para o exercício da democracia por parte dos cidadãos. É pela informação trazida pelos meios de comunicação que o indivíduo pauta suas vontades e percepções políticas. A troca de ideias e o convívio e desenvolvimento das diferentes visões políticas acaba, então, sendo majoritariamente baseada e realizada pelos meios de comunicação, assim é a análise de COMPARATO (2013) que ensina, ao propor seu “roteiro de humanização do mundo”, a seguinte lição:

Sucedem que em nossos dias, o espaço público de comunicação já não é a ágora ateniense nem mesmo o Parlamento, como imaginou o constitucionalismo clássico, mas sim a imprensa, o rádio, a televisão e a internet. Ora, salvo esta última, os demais grandes veículos de comunicação, quando não monopolizados pelo Estado autocrático, acabaram sendo apropriados pela classe empresarial, para os serviços de seus interesses de classe. A democratização dos meios de comunicação de massa representa, pois, a condição *sine qua non* do efetivo exercício de soberania popular nos dias que correm. (COMPARATO, 2013, p. 560)

Aprofundando o que acabou de referir Comparato, percebe-se que a incoerência de meios de informação plurais, que assegurem as diferentes perspectivas existentes na sociedade, é atentatório para a efetivação da liberdade de expressão e, assim, contrário a vivência de uma verdade soberania popular. A situação brasileira nos meios de comunicação, principalmente de radiodifusão é então nociva, prejudicando a realização social em grandes proporções como referiu Comparato ao relatar o processo comumente encontrado em países democráticos como o Brasil:

Nos países em que vigora claramente o regime oligárquico sob aparências democráticas, como é o caso do Brasil, a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controla o governo nacional e o Parlamento. Nesses países, o desenrolar das eleições mais importantes faz-se sempre sob a influência decisiva da propaganda veiculada pela grande imprensa, pelo rádio e, sobretudo, pela televisão. (COMPARATO, 2001, p.12)

O que refere Comparato é facilmente compreendido quando se analisa a realidade brasileira. As concessões de radiodifusão são geridas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, todavia, havendo concentração excessiva nos meios de informação, grandes redes de comunicação possuem muita facilidade para determinar o conteúdo do que é informado ao cidadão que, posteriormente, utilizará essa informação no processo eleitoral. Criou-se então uma relação íntima entre essas grandes redes e as forças políticas, pois é baseado na omissão de tratar o tema da concentração que essas forças políticas asseguram que essas redes não irão informar, ou ao menos informaram de forma superficial ou tênue, das atividades desses atores políticos.

É seguro concluir que a realidade brasileira dos meios de comunicação, em especial a realidade das concessões de radiodifusão, gera um grande prejuízo a efetivação da liberdade de expressão, não necessariamente pelo que informa, mas mais propriamente por quem e para quantos informa. O necessário prejuízo acarretado pela formação de oligopólios e monopólios vem amparado inclusive na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, afirmando expressamente o efeito danoso dos oligopólios, no seu princípio 12:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades de acesso a todos os indivíduos.

A necessidade da pluralidade dos meios de comunicação, como vem se referindo, não é um projeto contra o discurso sociopolítico dominante, mas, sim, o reconhecimento da diversidade de discursos, as suas variáveis facetas a serem aplicadas na comunicação social, outorgando a esses, também, a possibilidade de informar em grande escala e, ao fim, legitimar um diálogo autêntico primeiramente na formação da consciência do cidadão para, posteriormente, permitir um diálogo social autêntico. A importância de se atentar para essa concentração e seus efeitos é mencionada, também, por Branco que, ao referir sobre a liberdade de expressão, salienta:

Outra preocupação tem surgido entre os estudiosos da liberdade de expressão em todo o mundo. Nota-se, em várias partes, inquietude com a concentração da propriedade de meios de comunicação, por ser hostil ao pluralismo, exercendo, ademais força inibitória ao aparecimento de outros empreendimentos no setor, com condições de se sustentar no tempo. Coibir a formação de grupos que, por suas características, revelem-se danosos à livre difusão de ideias é coerente com o reconhecimento da liberdade de expressão como um valor objetivo. A Constituição Federal sensível ao tema, no art. 220, §5, proíbe que os meios de comunicação social sejam controlados direta ou indiretamente, por monopólio ou por oligopólio. (BRANCO, 2010, p.454.)

Entende-se assim que não é preciso para a compreensão do prejuízo da concentração dos meios de comunicação uma análise ou qualificação do conteúdo veiculado. O efeito danoso à liberdade de expressão em situações de monopólio ou oligopólio ocorre por essa própria configuração, por apresentar prejuízos a livre circulação de ideias e disseminação de pensamento, o que é contrário ao real exercício da liberdade de expressão.

2.3.1 REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE RADIODIFUSÃO

Como estabelecido no tópico anterior, a regulação do serviço público em comento é figura atípica dentro do cenário de concessões de serviços públicos no Brasil. Dentro da já conhecida reforma gerencial do estado brasileiro no período do governo Fernando Henrique Cardoso, seria de se imaginar que a regulação das concessões em comento se daria via agência reguladora, como tanto outros serviços públicos.

Ocorre que esse não é o caso das concessões dos serviços de radiodifusão de sons e imagens. Embora intuitivamente seria de se supor que a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) exercesse algum poder regulatório no caso em comento, assim refere a sua lei instituidora, Lei nº 9.472/1997:

Art. 211. A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo, devendo a Agência elaborar e manter os respectivos planos de distribuição de canais, levando em conta, inclusive, os aspectos concernentes à evolução tecnológica.

Parágrafo único. Caberá à Agência a fiscalização, quanto aos aspectos técnicos, das respectivas estações.

Ou seja, a ANATEL não tem jurisdição sobre a outorga de tais concessões, com exceção das condições técnicas das estações. A retirada explícita da competência da ANATEL sobre o serviço público em comento, no mesmo sentido do exposto no tópico anterior, aprofunda ainda mais as dificuldades de exame real do setor. Não se olvida toda a crítica relacionada às reformas gerenciais ocorridos no Brasil nos anos 90, todavia, por todos os fatos apontados, principalmente as relações existentes entre membros do Poder Político e os entes privados concessionários de tais serviços, a inexistência de uma agência reguladora com algum grau de diferenciação de figuras políticas prejudica o setor.

Cabe destacar, ainda que não represente de fato um agente que tenha conduzido alguma regulação, que existe, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, o Conselho de Comunicação Social, nos termos do art. 224 da CF:

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Tal conselho foi de fato instituído em 1991, via Lei nº 8.389/1991, e, dentre suas atribuições, vale destacar:

Art. 2º O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

(...)

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;

(...)

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.

Dessa forma, resta evidente que, embora não tenha poderes para regular o setor, o Conselho possui atribuições potencialmente relevantes para nortear a regulação do setor. A realização de estudos, pareceres e recomendações, em especial quanto a condição de monopólio ou oligopólio, bem como sobre a programação das emissoras, em especial quanto a regionalização da produção cultural, poderia facilmente indicar a condição do setor no Brasil de forma ampla, facilitando o conhecimento e crítica de possíveis critérios para decisões de outorga e renovação.

Todavia, em concordância com todo o cenário já exposto, o referido Conselho nada produziu de efetivo. Em sua página na internet³, o referido conselho publica suas

³ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs> acessado em 20/02/2023

atas, pareceres, relatórios e outros documentos. Dos 35 pareceres ali constantes, não há qualquer um que trate sobre a outorga ou renovação de qualquer concessão sobre o serviço público em comento; tampouco os 3 requerimentos ali publicados tratam sobre o tema; por último, na aba de “estudos e manifestações” nada consta.

As 22 atas das reuniões realizadas, iniciando em 2012, ainda que nelas não constem qualquer menção sobre a concessão dada a RBS TV no período de 2007-2022, apresenta um diálogo interessante na 6ª Reunião de 2013, onde o Conselheiro da ANATEL responde indagação quanto a concentração existente, bem como sobre a possibilidade fiscalizatória da agência, em especial quanto a propriedade de meios de comunicação por políticos:

O SR. MARCELO BECHARA DE SOUZA HOBAIKA (...)

Com relação à questão do Ministério das Comunicações, qual é a realidade?

O Ministério das Comunicações é o poder concedente: ele outorga. Então, o que o Ministério faz? Ele licita, prepara a portaria e a encaminha à Presidência da República, e o ato é aperfeiçoado – diz o art. 223 – aqui no Congresso Nacional depois de passar na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara e do Senado e depois de ter o decreto legislativo. Ali você tem aperfeiçoado o ato. Só quem pode cassar – nem é mais a palavra que se utiliza –, mas cancelar uma concessão de radiodifusão durante sua vigência não será nenhum desses dois Poderes, mas o Judiciário. Eu costumo brincar e dizer que o serviço de radiodifusão nasce no Executivo; cresce no Legislativo e só morre no Poder Judiciário: passa pelos três Poderes.

O que o Poder Legislativo, ainda assim, pode fazer é não renovar uma concessão por entender que não merece ser renovada, inclusive por encaminhamento do Poder Executivo, em um momento de discussão de seu processo de não renovação. Agora, durante sua vigência do processo de concessão ou de permissão ou mesmo de uma autorização no caso, por exemplo, de uma rádio comunitária, só quem pode tirar aquela outorga, matar aquela outorga, é o Poder Judiciário e, para isso, deve-se entrar com uma ação na Justiça e se pressupõe um monte de ação.

O SR. JOSÉ CATARINO DO NASCIMENTO SILVA – Rádio e comercial também... Você citou a comunitária...

O SR. MARCELO BECHARA DE SOUZA HOBAIKA – Toda e qualquer... Comercial também, inclusive já aconteceu a não renovação de rádios comerciais, já aconteceu, inclusive, por força do Judiciário, cancelamento de concessão durante a vigência de rádio educativa, não só... todos os níveis não têm separação – desculpem-me se meu exemplo não foi feliz.

Bom, com relação à questão da fiscalização, o papel de fiscalização preponderante é o do Ministério, salvo nas questões técnicas que a LGT estabeleceu para a Anatel. Então, quando a Anatel fiscaliza radiodifusão, ela fiscaliza sobre questões técnicas. Verdade? Deveria ser, mas não o é. Por quê? Porque existe um acordo de cooperação, o Ministério das Comunicações não tem estrutura – eu trabalhei lá e sei disso. O Ministério das Comunicações estabeleceu, com a Anatel, que esta desenvolva um processo de fiscalização e, muitas vezes, até de instrução dos processos sancionadores, mas quem aplica a sanção, quem a assina é o Ministério das Comunicações, tanto que o Ministério estabeleceu um regulamento de sanção. Ele soltou um regulamento de sanção muito inspirado, inclusive, no modelo da Anatel, sobre as advertências, a suspensão, a multa e o cancelamento ou caducidade. Então, quem faz isso?

Você fez uma pergunta da qual não vou fugir: sobre a questão dos políticos nos meios de comunicação. A Anatel não pode fazer nada! Afinal de contas, como eu falei, não é papel da Anatel a fiscalização, senão a de questões técnicas.

Do ponto de vista do Ministério das Comunicações, há o entendimento de que aqueles detentores que estejam em exercício de um cargo eletivo não podem ser gerentes, não podem ter a função administrativa em uma sociedade de radiodifusão. Todavia, podem ser cotistas. Esse é o entendimento que o Ministério das Comunicações vem adotando. Pelo menos, sempre foi o que adotou. Não sei se houve modificação nesse entendimento. Em vários casos, pessoas que estavam ocupando cargos eletivos ou, se não estavam ocupando, passaram a ocupar... Sem querer polemizar, é muito comum o fato de muitos políticos terem começado como radialistas ou tiveram algum desempenho na comunidade por meio de comunicação e, por alguma razão, alçaram o cargo político? **E quantos políticos também resolveram, depois de se tornarem políticos, entrar na área de comunicação? Isso, realmente, acontece hoje no País. O entendimento que sei que tem o Ministério das Comunicações é esse.**

Quanto à Anatel, nós não temos de fiscalizar isso, porque nós não fiscalizamos participação societária de empresas de radiodifusão. Nós não fazemos a anuência prévia, por exemplo, se uma empresa de

radiodifusão é vendida para A ou para B, seja através de uma transferência direta ou indireta. O nosso papel, aí sim, está no art. 5º da Lei do SeAC, em que uma empresa de comunicação social, seja com político ou não, não pode ter controle sobre uma empresa de telecomunicações e em que uma empresa de telecomunicações também não pode ter controle sobre uma empresa de radiodifusão, como apresentei naquele eslaide. (grifo meu)

A manifestação do Sr. Hobaika, ainda que longa, é esclarecedora do papel da ANATEL quanto a fiscalização ou não das concessões em comento, principalmente quanto a clara estipulação de que quem realizaria o processo de concessão e renovação é o Poder Legislativo e Executivo. Cabe, aqui, apontar que a dúvida da qual a resposta gerada se trouxe é deverás elucidativa sobre o papel do Conselho de Comunicação Social. Ora, o que fica subjacente na dúvida apresentada é que, na realidade, nem o próprio Conselho tem correta compreensão tanto sobre o processo de concessão, como sobre fiscalização de mesma. Em realidade, a leitura das atas das reuniões demonstram, além de diversas manifestações sobre questões de organização e regimento interno, que o Conselho deixou de exercer seu potencial papel, ainda que como órgão auxiliar e não vinculante.

Vale referir, quanto aos limites regulamentares das concessões em comento, vale referir que desde 1967, o Decreto nº 236 estabeleceu limites em relação ao número de outorgas que cada entidade pode ter seu, no artigo 12. No mesmo artigo, entretanto, no 2º parágrafo, ocorre a previsão de que não serão contabilizadas as repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras, bem como no parágrafo 7º, estabelece proibição para as concessionárias que se subordinem a outras entidades com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única:

Art 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites:

(...)

2) Estações radio difusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado.

§ 2º - Não serão computadas para os efeitos do presente artigo, as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.

§ 7º - As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie.

O que se verifica, na verdade, é que muito embora os conceitos de monopólio e oligopólio possam intuitivamente tratar apenas da propriedade em si das concessões, o que se pretende regular é efetivamente mais amplo, ou seja, ainda que não haja propriedade concentrada, a não monopolização das concessionárias também abrange relações de controle.

Ainda, cabe mencionar, que em 2017, via projeto de conversão da MP 747/2016, entrou em vigor a Lei 13/424/2017. Muito embora tal legislação não tenha implicação direta no exame da concessão da RBS em si, visto que muito posterior ao seu processo, o seu conteúdo é de suma importância ao tema visto que torna ainda mais explícita a excepcionalidade dispendida ao tema.

A legislação em comento, na mesma direção das determinações anteriores, manteve a concessão e permissão de radiodifusão fora da regra das concessões públicas, em especial quanto ao procedimento licitatório. O novo texto, além de garantir a continuidade de concessões vencidas e sem análise, mesmo que lhe atribuindo caráter precário, mantém a lógica de sucessivas renovações, contrariando os princípios da administração pública.

2.4 SÍNTESE DA POLÍTICA PÚBLICA

Em resumo, a trajetória percorrida no capítulo permite afirmar que há, tanto doutrinariamente como legalmente, o entendimento de que a liberdade de expressão é compreendida como um direito efetivado também pelo direito de informar, ou seja, quando é assegurado espaço para diversidade de informação e informadores.

É a cristalização de tal noção que levou o legislador pátrio, tanto o constituinte como o ordinário, a decidir que o serviço de radiodifusão de sons e imagens seria um serviço público, atraindo para o Estado a tarefa de melhor garantir seu exercício. A

demanda a ser resolvida pelo responsável pelo serviço público resta clara. Desse momento em diante, no entanto, tem-se um emaranhado de legislações, que mais se preocupam em excetuar o serviço em comento das regras gerais, do que necessariamente regulá-lo e, ainda que se reconheça alguns parâmetros, os sujeitos responsáveis pela sua efetivação não têm claro como e a que profundidade devem executar tal política pública.

O ente de fato responsável pela fiscalização, o Ministério das Comunicações, exerce papel meramente perfunctório, dando anuência a processos ou questionando sobre circunstâncias que sabidamente não se endereçam a tratar de como a realidade das concessões de radiodifusão esta posta. A organização da política pública em volta do papel do proprietário da concessão, ainda que possa contribuir primeiramente com os objetivos da política, ignora em larga escala as dinâmicas há muito existentes no setor.

O prognóstico, inclusive, não causa qualquer possibilidade de mudança real na realidade do setor. A Lei 13.424/2017, ainda que inexistente a época da concessão aqui analisada, se organiza para, mais uma vez, excetuar as concessões de radiodifusão da positiva regra geral das concessões de serviço público de realização mediante licitação. O procedimento licitatório, com as suas falhas, ainda é o procedimento criado que mais se aproxima da efetivação dos princípios da administração pública do art. 37º da CF/88.

Há, pelo todo exposto, uma ausência Estatal, desde a elaboração de uma clara e eficaz política pública, até sua efetivação e fiscalização.

3. DO PROCESSO DE CONCESSÃO À RBS

Delimitada as competências sobre o processo que busca tratar o presente trabalho, o presente capítulo versa sobre o exame do processo de concessão da RBS em Porto Alegre, entre 2007-2022. Ainda que o até aqui analisado permita estabelecer como hipótese que no processo de concessão em comento haverá uma ausência de efetivação de uma política pública, há que, a fim de perseguir os objetivos do trabalho, se analisar o processo especificado.

A propriedade da RBS participações da concessão se deu via Decreto de 27 de junho de 2008, que transferiu as concessões das entidades Televisão Gaúcha S.A, RBS TV Florianópolis S.A e Rádio TV Caxias S.A para a RBS Participações S.A, para explorar serviços de radiodifusão.

Assim, no intuito de verificar quais foram os critérios para renovação da concessão, este autor requisitou, via sistema de protocolamento do Ministério das Comunicações, que assim respondeu em 23/12/2022:

Em atenção aos questionamentos a respeito da outorga da Rede Brasil Sul de Televisão, cabe informar que a concessão de televisão da empresa RBS Participações S.A., em Porto Alegre/RS, é fruto de uma operação de transferência direta. A outorga pertencia, originalmente, à Televisão Gaúcha S.A. e foi entregue à RBS Participações, por conduto do Decreto Presidencial s/no, de 27 de junho de 2008, publicado no dia 30 subsequente. **O processo administrativo no qual a operação foi tratada recebeu o número de protocolo 53000.054946/2007-37. Para solicitar vistas dos autos, o interessado deve submeter um requerimento, por meio do protocolo digital do MCom. Havendo interesse, basta seguir os seguintes passos:**
(grifo meu)

Ao seguir os referidos passos, este autor foi informado que haveria um processo anterior para que fosse possível sua visualização dos autos em 22/01/2023. Sendo assim, procedeu ao passo intermediário de cadastro de usuário externo no sistema de protocolamento do ministério das comunicações em 23/01/2023

Aprovado o cadastro e assinado o termo de concordância e veracidade, o cadastro como usuário externo foi aprovado em 03/02/2023. Munido do comprovante de cadastro como usuário externo, procedeu, em 06/02/2023, a novo pedido de vista

do processo administrativo informado na primeira resposta, anteriormente citada. Ao total, foram 11 solicitações realizadas por esse autor a fim de garantir acesso ao processo administrativo, com os respectivos prazos para resposta.

A resposta do Ministério das Comunicações veio via e-mail institucional, em 14/02/2023, com menção a um anexo que, todavia, não havia sido colocado no e-mail. Após tentativas de contato, o e-mail foi respondido, em 28/02/2023 informando que a solicitação deveria ser encaminhada via plataforma fala.br.

Finalmente, após o sucedâneo de tentativas frustradas, em 13/03/2023 o processo de concessão de nº 53000.054946/2007-37 foi encaminhado e se passa, agora, a sua descrição.

O documento contém 684 folhas que foram disponibilizadas com os dados pessoais ali constantes tarjados de preto. O documento é endereçado ao Ministérios das Comunicações e constam como requerentes a RBS TV – Participações S.A. como controladora das concessionárias, a RBS Participações S.A. na qualidade de interessada, a RBS Comunicações S.A. como controladora das duas anteriormente citadas e as concessionárias Televisão Gaúcha S.A., RBS TV de Florianópolis e Rádio TV Caxias S.A..

Seu objeto, como consta na “Descrição Sumária da Operação” resta assim delimitado: Etapa 01 – Aumento de Capital da RBS Participações S.A. mediante dação de ações da RBS TV – Participações S.A., controladora das concessionárias, pela RBS Comunicações S.A.; Etapa 02 – Incorporação da RBS TV – Participações S.A., controladora das concessionárias, pela RBS Participações S.A. e Etapa 03 – Incorporação das Concessionárias Televisão Gaúcha S.A., RBS TV Florianópolis S.A. e Rádio TV Caxias S.A. pela RBS Participações S.A..

Assim, em resumo, o requerimento é de que a titularidade das concessões da Televisão Gaúcha S.A.(Porto Alegre), RBS TV Florianópolis S.A. (Florianópolis) e Rádio TV Caxias S.A (Caxias do Sul) passe a RBS Participações S.A.. A razão, então, do pedido é, segundo os requerentes, a necessidade de apresentação ao Ministério das referidas operações, visto que a incorporação efetivaria, nos termos ali postos, uma “transferência indireta de concessão”.

Anexo ao requerimento, das fls. 14 até 189, constam cópias de: “Ata de Assembleia Geral” das requerentes; Certidões fiscais da RBS Participações S.A.; Atos Constitutivos e alterações; Declaração referente ao §5º do art. 220 CF/88; Declaração referente à letra “a”, §1º do Decreto nº 88.066/83; dos diretores da RBS Participações S.A. prova da condição de brasileiro, certidões judiciais, prova de regularidade eleitoral, declaração de não exercício de mandato eletivo que assegure imunidade parlamentar ou de cargo ou função do qual decorra foro especial, Declaração referente ao §5º do art. 220 CF/88; Declaração referente à letra “a”, §1º do Decreto nº 88.066/83.

Na folha 190, consta ofício da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações requerendo outros documentos, como balanços patrimoniais, certidões negativas de falência, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, cadastro como contribuinte estadual e municipal, prova de regularidade com diferentes entidades federais, estaduais e municipais; quanto aos novos administradores, foi requerido certidões de inteiro teor de processos judiciais, bem como declarações de que não estão no exercício de cargo ou função do qual decorram foro especial de forma mais abrangente que as anteriormente apresentadas.

Das fls. 193 a 339, há nova juntada de documentos pelas requerentes. Vale mencionar, à fl. 197, é apresentada declaração que consta: a) nenhum dirigente esta no exercício de mandato eletivo que lhe assegure imunidade parlamentar, nem exerce cargo, função ou qualquer outra atividade da qual decorra foro especial; b) nenhum dirigente participa, de forma excedente aos limites fixados no art. 12 do Decreto-lei nº 236 de 28 de fevereiro de 1967, da direção de entidades executantes de serviços de radiodifusão.

Já na Fl. 340 há novo ofício, da mesma Secretaria anteriormente referida, ratificando a necessidade de novos documentos, em especial as certidões de inteiro teor de processos judiciais de dois sócios. Das fls. 341 a 394, há juntada dos documentos faltantes. Na folha 395, tem-se uma ficha com o título “Documentos exigidos para transferência direta – LTDA” onde consta, na parte superior, “DEFINIÇÃO: art. 89, §1º, Dec. Nº 52.795/62 – Transferência direta: a concessão ou permissão é transferida de uma pessoa jurídica para outra.”, “NECESSIDADE DE PRÉVIA ANUÊNCIA: art. 38, alínea “c”, com redação dada pela Lei nº 10.610/02 - a alteração dos objetivos sociais, a modificação do quadro diretivo, a alteração do

controle societário das empresas e a transferência da concessão, permissão ou da autorização dependem, para sua validade, de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo”, “LEGISLAÇÃO – DOCUMENTOS E REQUISITOS: Dec. Nº 52.795/63 (RSR): art. 15, art. 91. Art. 94. Art. 97, Dec. Nº 85.064/80 (faixa de fronteira). Logo abaixo, consta tabela com a descrição dos diferentes tipos de documentos e uma coluna correspondente a direita com a marcação de “sim” e “não”, com mais uma coluna a direita com as respectivas numerações de folhas.

Das folhas 398 a 405, tem a “Informação nº 99/2008/COSMS/DEOC/SCE-MC”, ou seja, um parecer da Coordenação de Radiodifusão da Região Sul, do Departamento de Outorga de Serviços de Comunicação Eletrônica, da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações. No documento, além de um breve resumo, o ente estatal se manifesta informando a entrega de toda documentação instrutória, encaminhando o feito a Consultoria Jurídica.

Das fls. 420 a 442, é apresentado Nota da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério das Comunicações. No documento, além de outras considerações não pertinentes ao tema do trabalho, é informado que a outorga de radiodifusão se dá em caráter personalíssimo, sendo averiguados aspectos tanto da pessoa jurídica que a detém, como das pessoas naturais que compõe tal entidade. Ainda, é referido que a intenção dos procedimentos de anuência visa a fiscalização e autorização das pessoas que ostentam o poder de mando da entidade prestadora do serviço de radiodifusão – no mesmo sentido é apontado que sob a questão dos sócios não há alteração substancial, ou seja, os proprietários das incorporadoras e incorporadas são os mesmos. O documento, além de realizar considerações sobre a possibilidade de exigência de documentações de cunho fiscal, encerra apontando a necessidade de que venha aos autos a composição societária de outra pessoa jurídica acionista majoritária da RBS Comunicações S.A.

Das fls. 443 a 477 há nova juntada de documentos pelas requerentes. Em seguida, há novo parecer da Advocacia-Geral da União, no intuito de analisar a documentação anteriormente mencionada como faltante. A nota conclui que as pessoas naturais em comento são as mesmas, ou seja, as pessoas naturais com poder de mando no complexo de sociedades permaneceria alterado, e, ao fim, encaminha o processo ao Ministro de Estado das Comunicações e posteriormente ao Presidente da República.

Na fl. 489 verifica-se o “Decreto de 27 de junho de 2008”, assinado pelo Presidente da República, onde se lê “Art. 1º Ficam transferidas as concessões outorgadas às Televisão Gaúcha S.A., RBS TV de Florianópolis e Rádio TV Caxias S.A. pelos Decretos nº 47.278 de 24 de novembro de 1959, 79.644, de 3 de maio de 1977, e 63.749, de 9 de dezembro de 1968, para a RBS PARTICIPAÇÕES S.A., explorar serviço de radiodifusão de sons e imagens, nos Municípios de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, Florianópolis, Estado de Santa Catarina, e Caxias do Sul, Estado do Rio Grande do Sul (Processo nº 53000.054946/2007)”.

Das folhas 496 a 498, tem-se Nota informativa da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, onde há sucinto relatório do processo, bem como conclusão opinando pela adequação do processo. À folha 500, tem-se Nota Informativa da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, informando o parecer favorável e ausência de óbices para encaminhamento ao Presidente de República. Na folha 507 há nova proposta de decreto de outorga, retirando da redação anterior, fl. 489, a menção aos decretos anteriores.

Após trâmites internos, o ato é devidamente publicado no diário oficial e, das fls. 525 a 638, as requeridas apresentam documentação comprobatória das alterações societárias ensejadoras do requerimento. Após anotações protocolares, os autos foram encaminhados ao setor respectivo para arquivo.

4. ANÁLISE DA CONCESSÃO DE RADIODIFUSÃO À RBS

4.1. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Tendo em vista as características e particularidades do presente estudo, que visa analisar a decisão quanto à nova concessão da RBS Porto Alegre (2007-2022), pelos entes públicos responsáveis, à luz da Constituição Federal de 1988, se decidiu pelo método hipotético-dedutivo, de abordagem qualitativa (SEVERINO, 2007), Nesse método:

[...] O método dedutivo, de acordo com a aceção clássica, é o que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. O raciocínio dedutivo parte de princípios considerados como verdadeiros e indiscutíveis para chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica.

O protótipo do raciocínio dedutivo é o silogismo, que, a partir de duas proposições chamadas premissas, retira uma terceira, nelas logicamente implicadas, chamada conclusão.[...] GIL, 1989, p. 28

Portanto, será adotado o método de abordagem hipotético-dedutivo de natureza qualitativa. Pois, neste método

[...] o cientista, através de uma combinação de observação cuidadosa, hábeis antecipações e intuição científica, alcança um conjunto de postulados que governam os fenômenos pelos quais está interessado; daí deduz ele as consequências observáveis; a seguir, verifica essas consequências por meio de experimentação [...] (KAPLAN, 1972, apud, GIL, 1989, p. 30).

O método hipotético-dedutivo contempla os seguintes momentos: elaboração do problema; formulação de hipóteses, por meio de inferência; e teste das hipóteses, a partir dos procedimentos de experimentação, análise e interpretação de dados, de modo a refutá-las ou confirmá-las (LAKATOS; MARCONI, 2003). Dito isso, a utilização do método hipotético-dedutivo de natureza qualitativa – baseada em dados não numéricos – foi o mais adequado para este trabalho.

Dessa forma, tem-se que, para o presente trabalho, o método em questão abrange o estabelecimento das premissas principais, ou seja, o regramento constitucional das concessões de radiodifusão de sons e imagens e sua qualificação como política pública; a abrangência do direito à liberdade de expressão como direito do qual deriva a necessidade de regramento da concessão em comento e os respectivos desdobramentos que deveriam fazer parte da política pública

correspondente; para, após o estabelecimento de tais premissas confrontar com a concessão

Quanto à técnica utilizada para a coleta dos referidos dados, se definiu pela utilização de documentação indireta (LAKATOS; MARCONI, 2003), mediante análise documental de atos administrativos, legislação atinente, bem como mediante análise bibliográfica de artigos e publicações acadêmicas sobre o assunto.

4.2. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCESSÕES DE RADIODIFUSÃO À RBS

O estudo do processo de concessão da RBS em Porto Alegre, no período de 2007-2022, esclarece, com tranquilidade, as razões para o cenário presente de concentração dos meios de radiodifusão de sons e imagens.

De início, o primeiro ponto que deve ser tratado sobre o referido processo é a ausência de qualquer prestação efetiva de fiscalização estatal – o procedimento estudado, ainda que se trate de uma anuência de alteração de concessionário, ignora a responsabilidade atinente a um serviço público. Nos diferentes pareceres, notas ou recomendações, não se verifica qualquer manifestação no sentido de averiguar, questionar ou ao menos problematizar qual o cenário atual do setor. É deverás visível que em nenhum momento é colocado pelo ente responsável qual é o efetivo estado da prestação do serviço público em comento. É, em outros termos, uma tentativa de propor ou efetivar uma política pública sem, por exemplo, ter um censo que informe quem é a população objeto de tal política.

Deriva de tal desatrelamento com a realidade do setor a própria forma como se deu o processo, baseando-se única e exclusivamente em manifestações unilaterais dos próprios interessados e apenas num espectro restritivo.

As declarações existentes nas fls. 116 e 197 onde é atestado que os dirigentes da empresa não exercem nenhum mandato coletivo ou cargo ou função da qual decorra foro especial e que nenhum dirigente participa de forma excedente aos limites do Decreto-lei 236/1967, e até mesmo o fato de haver campo específico no documento de fls. 195-197 sobre a existência de declaração que ateste o respeito ao limite do

referido Decreto-lei, podem ser entendidos como efetivação de fiscalização do serviço público.

Ocorre que a política pública a ser efetivada não se restringe a tais pontos. É evidente, por tudo já visto nos capítulos anteriores, que a proibição de formação de monopólio ou oligopólio tem como objetivo fundamental a garantia de pluralidade da liberdade de expressão. A mera análise da propriedade, ou do exercício direto de cargo de direção de outra concessionária, por exemplo, é substituir o conteúdo da política pública pela forma.

Não se pode olvidar que tanto o art. 220, 5º da CF/88, como o §7º, do art. 12º do Decreto-lei 236/1967, fazem referência a uma fiscalização que vai além da questão da propriedade da pessoa física. A constituição utiliza, no artigo referido, a expressão “direta ou indiretamente”, o parágrafo 7º supramencionado refere proibição de “estar subordinada”. É fato público e notório a relação estabelecida entre a RBS e a Rede Globo, o exercício de ignorar tal fato para que a análise se restrinja ao conceito de propriedade vai na contramão de uma boa política pública capaz de garantir a realização do direito em questão.

Como visto anteriormente, existe limitação na quantidade de concessões que uma empresa ou indivíduo pode possuir, todavia o que ocorre na prática é o estabelecimento de redes entre empresas geradoras nacionais e regionais e suas retransmissoras e repetidoras, o que acaba por permitir, ainda que sem a exceder a limitação legal, de grandes grupos de mídia. O sistema jurídico e de controle no Brasil – a política pública existente no país - acaba por permitir então que, embora uma empresa não seja dona direta de grande número de concessões, possa ser indiretamente responsável por um grupo de mídia que extrapola os devidos limites.

De forma bastante simples é possível resumir o quadro da seguinte forma: uma grande geradora de conteúdo nacional possui capital financeiro para intensa produção de conteúdo; essa geradora nacional tem como afiliada uma geradora regional que, além de alguma produção jornalística de cunho regional, retransmite o conteúdo produzido pela geradora nacional, pois não teria capacidade financeira para toda a produção de conteúdo próprio; tanto a geradora nacional como a regional possuem suas retransmissoras e repetidoras de sinal, que, a princípio, não poderiam produzir conteúdo.

O que se percebe então é que, mesmo havendo limitação legal a concentração da prestação dos serviços de radiodifusão, tal concentração ocorre da mesma forma, pois, mesmo não havendo expressa concentração das concessões na figura de um mesmo concessionário, tal situação se configura por meio do estabelecimento de redes que tem seu conteúdo determinado pela “cabeça de rede”, termo nem técnico nem jurídico, mas comumente utilizado. A determinação de conteúdo aqui referida não é propriamente uma determinação explícita ou direta, mas sim um controle mais indireto: as geradoras regionais dependem da produção de conteúdo da geradora nacional, ou cabeça de rede, tal dependência faz com que o conteúdo gerado por essas empresas regionais esteja politicamente alinhado, ou ao menos não conflitante, com a visão da geradora nacional, pois, havendo conflito, tal cabeça de rede poderia se negar a vender o conteúdo por ela produzido, o que acarretaria em prejuízo para a geradora regional por não ter o que apresentar para seus consumidores.

Essa permissão legal de criação de redes indiretas sem tamanho limite, que perverte o que prevê a política pública para a quantidade de concessões, aceita, assim, essa relação de dependência entre geradoras regionais com a sua geradora nacional, já que, sem juridicamente possuir titularidade do número de concessões superior ao permitido, a geradora nacional acaba por ter controle de um número muito superior de concessões - no mapeamento da TV aberta (2010), realizado pela Agência Nacional do Cinema – Ancine, é mencionado que 74.4% da programação é produzida pelas geradoras nacionais, ou seja, mesmo a geradora regional sendo a proprietária da concessão, como é o caso da RBS em Porto Alegre, o uso desta é majoritariamente feito pela geradora nacional. Especificamente sobre tal situação, Lima (2004) esclarece, com perdão da longa citação, o resultado dessa permissão legal à criação das referidas redes, afirmando, inclusive, a ineficácia dessa restrição normativa, tendo em vista que, em sua interpretação, sua aplicação não ocorre como deveria:

A mídia brasileira se estabeleceu oligopolisticamente. O rádio e a televisão continuam basicamente regidos por um código do início da década de 60 (Lei 4.117 de 27/8/1962), totalmente desatualizado, e constituem um sistema organizado em torno de poucas redes sobre as quais não existe nenhuma regulamentação legal. (...) No Brasil, portanto, o poder da mídia assume potencialmente proporções ainda maiores do que em outros sistemas políticos por suas peculiaridades históricas. Nas últimas décadas, consolidou-se entre nós um sistema nacional – liderado pela televisão – e,

em boa parte, controlado por grupos familiares vinculados às elites políticas regionais e locais.

Ademais, outros fatores têm contribuído para a concentração da propriedade das comunicações no Brasil. Cito três:

a) a ineficácia da norma legal (artigo 12 do Decreto 236/67) que limita a participação societária de “entidades” de radiodifusão a cinco concessões em VHF, em nível nacional, e a duas em UHF, em nível regional (estadual). Por razões inexplicáveis o Ministério das Comunicações, que deve fiscalizar o cumprimento da lei, interpreta “entidade” como significando “pessoa física” e considera, portanto, a óbvia situação de propriedade cruzada que predomina em vários grupos de mídia do país como observando as limitações legais. Só a Rede Globo de Televisão (RGTV) tem participação societária em 32 emissoras de televisão, sendo 10 próprias;

b) o período de carência legal para venda das concessões de radiodifusão, isto é, para a troca legal de proprietários, é de apenas cinco anos e, mesmo assim, é sabido que existem vendas antecipadas através da conhecida prática dos chamados “contratos de gaveta”. Isso faz com que os eventuais concessionários independentes se sintam atraídos pela possibilidade de negociar suas concessões com os grandes proprietários e/ou vice-versa;

c) não há normas ou restrições legais para a “afiliação” de emissoras de radiodifusão, isto é, para a formação de redes nacionais e/ou regionais. (LIMA, 2004, p. 54-55)

Tal interpretação e aplicação problemáticas da norma é mencionado, inclusive, em estudo realizado pela Ancine, que ao apresentar o seu Mapeamento da TV Aberta, em 2010, expõe tal situação, questionando qual o conceito utilizado na fiscalização para diferenciar uma emissora que seja própria da geradora nacional e uma que seja meramente afiliada, visto que na realidade o efeito da afiliação tem apresentado características de propriedade da geradora nacional. O resultado dessa fiscalização peculiar é, como informa a Ancine, o seguinte resumo do quadro dos serviços de TV aberta, levando em consideração as geradoras nacionais, suas emissoras próprias, afiliadas e retransmissoras: 31,6% da Rede Globo, 16,1% do SBT, 12,4% da Rede Bandeirantes, 8,2% da Rede Record, entre outros (Ancine, 2010, p. 28).

É importante também lembrar o mencionado no capítulo anterior em relação as renovações das concessões de radiodifusão. Ao que parece, a determinação constitucional que dá tratamento especial as concessões de radiodifusão, somado as

regulamentações infraconstitucionais, em especial o processo de renovação quase que automático, tinham como intenção proteger a liberdade de expressão dos meios de comunicação, porém o que se percebe é a utilização desse sistema de normas para facilitar a perpetuação das empresas de comunicação já existentes com as suas concessões. A título de exemplo, Sankiewicz (2011) afirma que há empresas concessionárias que funcionam com concessões vencidas há mais de 20 anos.

Em outro estudo, publicado em 2007 pela organização internacional Artigo 19, fundada em 1987, refere, além da realidade brasileira, a preocupação gerada por tal situação:

Seis empresas de mídia controlam o mercado de TV no Brasil, um mercado que gira mais de 3 bilhões de dólares por ano. A Rede Globo detém aproximadamente metade deste mercado, num total de 1.590 bilhões de dólares. Estas seis principais empresas de mídia controlam, em conjunto com seus 138 grupos afiliados, um total de 668 veículos midiáticos (TVs, rádios e jornais) e 92% da audiência televisiva; a Globo, sozinha, detém 54% da audiência da TV (em um país em que 81% da população assiste à TV todos os dias, numa média de 3,5 horas por dia). (ARTIGO19, 2007, p.4)

Ora, se condição de concentração no serviço público em comento é fato público e notório, por qual razão o ente regulador não perquiriu no processo da RBS sobre possíveis vínculos com outras concessionárias? Houve extensa elaboração nos pareceres apresentados quanto a possibilidade de ser requerida documentação sobre a condição financeira da concessionária, por qual razão não deveria ser questionado se a concessionária possui ou não contrato de parceria ou filiação com alguma geradora nacional?

Ratificando, a previsão constitucional, que justifica e legitima o papel do Poder Público, é clara ao proibir formação de monopólio ou oligopólio de forma direta e indireta. A luz do contexto do setor, é parte essencial da efetivação da política pública de efetivação da liberdade de expressão que o poder concedente, no mínimo, saiba se a quem ele concede a realização do serviço é possível exercê-lo com a independência requerida. Tal independência, e conseqüente pluralidade, é, por tudo já visto, muito mais relevante ao fim que se pretende efetivar com a política pública.

Vale referir, também, que como mencionado no início do presente capítulo, há um completo desconhecimento sobre a realidade da prestação do serviço público em comento. É praticamente inócuo o papel de fiscalização se a única informação que se muni o ente público é restrita a propriedade da concessão. Decidir pela concessão ou não do serviço público de radiodifusão de sons e imagens foi tarefa prescrita pelo legislador constitucional por reconhecer a sua relevância. Ainda que se possa perceber algumas lacunas na política pública desenhada pelos diferentes diplomas legais, como, por exemplo, explicitar uma limitação na formação de redes, o texto já existente permitiria ao menos justificar que fosse realizado uma análise real do cenário de concessões, mais amplo que o estudo da Ancine aqui já mencionado. A existência e reconhecimento de tal cenário possibilitaria que, quando de processos de concessão como o aqui analisado, fosse questionado ao concessionário sobre seu grau de independência ou subordinação.

O que se pode verificar, assim, do processo de concessão da RBS, do papel exercido pelo ente público responsável é de que a forma como exercida a política pública negligência a demanda que deriva da compreensão da dimensão plural e democrática do direito a liberdade de expressão. Cabe, contudo, referir que a demanda em comento não é nova e vem há muito sendo discutida, ainda que apenas na seara política e de forma periférica.

Dessa forma, a hipótese trazida pelo trabalho, de que há falha na execução da política pública se registra por não haver no processo da RBS referente a concentração, ainda que indireta, dos meios de radiodifusão, e, se registra novamente porque não era possível reconhecer que os meios de radiodifusão de sons e imagens no Brasil estavam efetivamente em congruência com os parâmetros de liberdade de expressão amplos e democráticos estabelecidos constitucionalmente quando da concessão.

Vale acrescentar, ao fim, que muita embora a Lei 13.424/2017 não tenha aplicação na concessão da RBS, por questões temporais, seu conteúdo é ilustrativo de como ainda permanece uma condição perniciosa e permissa em tema tão relevante. É condição norteadora da boa administração pública e, por consequência, das políticas públicas, o respeito e efetivação dos princípios calcados no art. 37 da CF/88. Embora não se possa questionar a legalidade das medidas, eis que de fato regidas dentro da legislação existente, há nítido prejuízo a impessoalidade

administrativa quando o método adotado para a concessão e sua renovação, eis que, na contramão da abrangente legislação licitatória, se decide por processo completamente simplificado e relacionado inteiramente ao concessionário específico e não nas necessidades do Poder Público, que aqui se confundem com o interesse público. O prejuízo na impessoalidade, combinado com a regulação apenas da propriedade e não das públicas e notórias filiações em rede, é afronta direta ao princípio da moralidade pública, pois garante a legalidade dos atos praticados sem em algum momento pretender-se conduzir de forma ética, de real interesse público.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou questionar de que forma a concessão de sinal a RBS Porto Alegre (no período de 2007 a 2022), considerando a regulamentação pública dos serviços de radiodifusão, em especial o parágrafo 5º do art. 220 da CF/88, representa a efetivação da liberdade de expressão em seu sentido plural e democrático. A partir da qualificação do conceito de liberdade de expressão foi possível reconhecer que a demanda existente para sua efetivação é, também, de garantir ao maior número de agentes a possibilidade de exercer sua liberdade de expressão.

Considerando a determinação constitucional de que a radiodifusão de sons e imagens é um serviço público, passou-se a análise do que se compreende a política pública que norteia o papel do Estado da busca de sanar a demanda. Foi verificado a regulação legal do setor, desde a esfera da Constituição Federal até atos normativos, bem como os diferentes agentes que poderiam ter um papel na execução ou fiscalização da política pública. O que se verificou é que, muito embora não satisfatória, a regulação existente permitiria avanços do cenário atual, mas, via exercício insuficiente das responsabilidades dos agentes responsáveis, mesmo daqueles com papel meramente consultivo, o cenário não é de solução da demanda.

A análise do processo de concessão da RBS é uma ilustração do não exercício das responsabilidades daquele incumbido como maior responsável pela fiscalização do serviço público em comento, o Ministério das Comunicações. Além de baseado apenas em declarações unilaterais dos próprios interessados, o ente responsável restringe a efetividade da política pública quando, ao contrário do que deveria, se limita a questões relativas a propriedade da concessão. Não há qualquer manifestação ou questionamento sobre possíveis relações do futuro concessionário com outras empresas concessionárias do mesmo serviço, negligenciando que a dinâmica de poder pode prescindir da formalidade da propriedade *per se*. Não foi possível sequer verificar se o ente responsável realizou ou possui qualquer estudo sobre tais relações, se ausentando da sua função, estabelecida pela política pública, de garantir a não subordinação das concessionárias a outras entidades, muito menos formação indireta de monopólios ou oligopólios.

É possível, em suma, concluir que a decisão de conceder à RBS a concessão de radiodifusão de sons e imagens para Porto Alegre, entre 2007-2022, é contrária a política pública, pois não busca e sequer questiona incentivar a pluralidade e concepção democrática da liberdade de expressão.

O prognóstico é, ao fim, um ciclo vicioso inteiramente contrário aos princípios da administração pública. Quando ausente o processo geral licitatório de concessões de serviço público, se prejudica a impessoalidade da administração. Ao fazer uma análise estritamente relacionada a propriedade, se esquece que a moralidade administrativa impõe a busca por satisfação do interesse público de forma mais abrangente, com uma ética inatacável, agindo o administrador em mínimo exigível superior ao da mera legalidade. Os concessionários de tais serviços, detentores de grande poder de informação na sociedade, ainda que estejam a mercê da publicidade dos atos públicos, deixam de estar verdadeiramente expostos ao escrutínio, pois seu interesse econômico está estritamente relacionado a manutenção desse procedimento permissivo – daí a ausência de tal debate em grandes canais de informação, como a RBS, que, nas raríssimas oportunidades onde a discussão sobre as concessões de serviço de radiodifusão de sons e imagens conseguiu vencer a barreira e tomar, ainda que de forma incipiente, o debate público, prontamente é percebido um movimento coincidente e congruente em subverter o debate na forma de denomina-lo censura ou controle. As diferentes afrontas aos princípios, por fim, se retroalimentam e seguem sem vislumbre de mudança futura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. Mapeamento da TV Aberta. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/mapeamento_tvaberta_2010.pdf Acessado em 01/08/2022

BARROS, Bruno Mello Correa de; OLIVEIRA, Rafael Santos de. O poder político e a mídia de massa: a perspectiva da fiscalização de concessões e outorgas de radiodifusão no Brasil. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 368-383. Disponível em <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4625> Acessado em 03/08/2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acessado em 02/07/2022

BRASIL. **Lei n 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm Acessado em 12/09/2022

BRASIL. **Lei n 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074compilada.htm Acessado em 12/09/2022

BRASIL. **Decreto 236 de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm Acessado em 12/09/2022

BRASIL. **Decreto de 27 de junho de 2008**. Transfere as concessões das entidades Televisão Gaúcha S.A, RBS TV Florianópolis S.A e Rádio TV Caxias S.A para a RBS Participações S.A, para explorar serviços de radiodifusão. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/Dnn11672.htm Acessado em 12/08/2022

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. 2ª edição reescrita e acrescida de temas. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Renovar, 2003

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**, 2000. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm> Acessado em 20/10/2022

COMPARATO, Fabio Konder. A democratização dos meios de comunicação em massa. *REVISTA USP*, São Paulo, n 48. Disponível em. **Revista USP**, (48), 6-17. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i48p6-17>_Acessado em 29/11/2022

CONGRESSO NACIONAL – Conselho de Comunicação Social – Ata Circunstancia da 6ª Reunião Ordinária de 2013 - dia 5 de agosto de 2013, segunda-feira, às 11h30, na sala nº 6 da ala senador nilo coelho – disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs> Acessado em 21/02/2023

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à liberdade dos modernos**. Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Departamento de História.. Disponível em http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf Acessado em 18/07/2022

DE SOUSA, Francisco José. Radiodifusão: o problema das concessões no Brasil e na América Latina. XVI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Nordeste 15 a 17 de maio de 2014 UFPB - João Pessoa.

DE ARAUJO, J., & CANDIDO, M. (2019). Propriedade e democratização de mídia na América Latina. **Compólitica**, 9(1), 131 - 146. <https://doi.org/https://doi.org/10.21878/compolitica.2019.9.1.273> acessado em 20/12/2022

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas S.A., São Paulo, 1989, 2. ed., p. 5-206.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JAMBEIRO, Othon; NATANSOHN, Graciela; SERRA, Cristiana; BARRETO, Joseline; SILVA, Gabriela. D.; SILVA, Maria. A; FEDERICO, Sofia. A Regulamentação da Radiodifusão na Argentina e no Brasil: Contexto Atual, Percurso Histórico e Legislação Comparada. **Olhar Midiático**, v. 1, n. 1, p. 63-78, 1998. Disponível em <http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/883835517ea1ed8e5f981fa1c599f901.pdf> acessado em 12/02/2023

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. Editora Atlas S.A., São Paulo, 5. ed., 2003.

LIMA, Venício. **Revista USP**, São Paulo, n.61, p. 48-57, março/maio 2004. Disponível em <http://www.usp.br/revistausp/61/05-venicio.pdf> acessado em 19/01/2023

MAC BRIDE, Sean and others. Many Voices, One World – Report by the Internacional Comission for the Study of Communication Problems. 1a ed. New York: 1980. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf> acessado em 20/12/2022

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros 2010

MILL, Stuart. **On Liberty**. 2012. E-book, Seedbox Press

PEREIRA, Guilherme Doring Cunha. **Liberdade e responsabilidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ROCHA FILHO, Ruy Alkimim Democracia, Cultura e Convergência: Histórico e Problemas na Regulamentação do Rádio, da TV e da Internet no Brasil. **Revista Cronos**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 5–24, 2021. DOI: 10.21680/1982-5560.2020v21n1ID26608. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/26608> acessado em 21/01/2023

SÃO PAULO/LONDRES. Artigo 19. Declaração Final da Missão ao Brasil sobre a situação da liberdade de expressão. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/brazil-mission-statement-port.pdf> acessado em 10/11/2022

SANKIEVICZ, Alexandre. **Liberdade de Expressão e Pluralismo – Perspectiva de Regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. Editora Cortez, São Paulo, 23. ed., 2007.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna; Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista Electrónica Internacional de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación**. 2009, v. 11 n. 1. Disponível em <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156> acessado em 23/02/2023