

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 8 | n. 3 | setembro/dezembro 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Políticas Públicas e desenvolvimento sustentável: uma análise do direito à comunicação nos últimos vinte anos

*Public Policies and sustainable development: an analysis of the
right to communication in the last twenty years*

Josilene Hernandes Ortolan Di Pietro*

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (Brasil)

lene_ortolan@hotmail.com

Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli**

Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

ruth.carolina@vieiraceneviva.com.br

Recebido: 30/08/2017

Aprovado: 18/09/2017

Received: 08/30/2017

Approved: 09/18/2017

Como citar este artigo/*How to cite this article*: DI PIETRO, Josilene Hernandes Ortolan; SGRIGNOLLI, Ruth Caroline Rodrigues. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: uma análise do direito à comunicação nos últimos vinte anos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 561-586, set./dez. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i3.18759.

* Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Três Lagoas-MS, Brasil). Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides Soares da Rocha. E-mail: lene_ortolan@hotmail.com

** Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo-SP, Brasil). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada. E-mail: ruth.carolina@vieiraceneviva.com.br

Resumo

As transformações em curso no modelo de Estado moderno, como o abalo da clássica noção de soberania, a fragmentação interna e externa do poder e o reforço de instrumentos de cooperação entre entes públicos e privados, têm provocado importantes mudanças nos modos de atuação da Administração Pública. Tal fenômeno tem provocado uma gradativa substituição de Administração Pública prestadora por uma Administração reguladora ou de garantia. Este artigo demonstra a compatibilidade da Administração de garantia com o princípio da socialidade consagrado em diversas Constituições contemporâneas, como a brasileira de 1988. Mais do que isso, aponta a necessidade de se ter em conta que qualquer meio de atuação da Administração Pública deve se enquadrar nas balizas do Estado social ainda vigente.

Palavras-chave: Estado social; administração pública; administração de garantia; responsabilidade; princípio da socialidade.

Abstract

The transformations underway in the modern state model, such as the shaking of the classic notion of sovereignty, the internal and external fragmentation of power, and the reinforcement of instruments of cooperation between public and private entities, have provoked important changes in Public Administration. This phenomenon has provoked a gradual substitution of Public Administration providing by a regulatory or guarantee Administration. This article demonstrates the compatibility of the Guarantee Administration with the principle of sociality enshrined in several contemporary Constitutions, such as the Brazilian one of 1988. More than this, it points out the need to take into account that any means of acting in the Public Administration must fit in the beacons of the social State still in force.

Keywords: social State; public administration; guarantee administration; responsibility; principle of sociality.

Sumário

1. Introdução. **2.** Garantias constitucionais da comunicação no Brasil. **3.** Sustentabilidade e comunicação. **4.** Políticas Públicas no setor de comunicação: uma análise dos últimos vinte anos no cenário nacional. **4.1** A Conferência Nacional de Comunicação e a participação popular. **4.2** O Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. **4.3** A televisão digital e a política de democratização da informação. **4.4** A Lei de Acesso de Serviço Condicionado e a proposta de política pública de desenvolvimento. **5.** Conclusão. **6.** Referências.

1. Introdução

Muito se destaca a necessidade de elaboração de políticas públicas para atender ao pleito social de participação democrática na mídia. Muitas são as organizações sociais que dizem sobre a importância de que as concessões de rádio e televisão deixem de ser concentradas nas mãos dos poucos empresários e suas famílias de forma que haja maior respeito ao pleito do pluralismo na mídia.

Não obstante a legitimidade do argumento, o fato é que a comunicação, isto é, a transmissão sonora e audiovisual só pode ser concretizada pela utilização das radiofrequências, ou seja, pela organização do espectro onde as ondas de comunicação (via rádio ou tv) devem passar.

Esse bem tão caro aos comunicadores, o espectro, é definido como bem escasso, pois assim como água ou o petróleo, é finito. Existe um limite na exploração desse espectro, tanto que a mesma é submetida ao procedimento licitatório e sua regulação é feita pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Portanto, para compreender a existências de determinadas políticas definidoras do setor de radiodifusão e a inexistência de outras, consideradas tão relevantes, é preciso compreender as limitações que envolvem o setor e de que forma eles interagem com o ambiente que nos rodeia.

A escassez não é apenas um dado econômico, mas uma questão ambiental, e como tal deve atender aos parâmetros do desenvolvimento sustentável, indagando-se como definir políticas públicas que garantam a exploração de um recurso escasso, de forma a permitir que o mesmo possa ser utilizado pelas gerações futuras.

No setor de comunicação, principalmente, a questão toma um relevo ainda mais complexo, considerando o bem que deve ser protegido: a garantia da livre comunicação do público em geral, a ser recebido pelo ar, de forma livre.

Com base nesse raciocínio, o presente artigo teve como objetivo estudar como esses temas de comunicação, políticas públicas e direito ambiental se relacionam e de que forma podem (ou não) atender ao anseio social de maior participação e garantir às gerações um espaço de comunicação mais democrático e sustentável.

2. Garantias constitucionais da comunicação no Brasil

Em 1922 o Brasil deu entrada à “Era do Rádio”, com a primeira irradiação oficial de rádio (radiodifusão sonora), transmitida a partir do alto do corcovado, no Rio de Janeiro, nas comemorações do Centenário da independência do Brasil (LOPES, 1957). O sucesso da irradiação levou Roquette Pinto a fundar a primeira rádio educativa no Rio de Janeiro.

A televisão (radiodifusão de som e imagem), surge no Brasil apenas em 1950, pelas mãos do grande empresário das comunicações daquela época, Assis Chateaubriand: Chateaubriand entrou nos anos 50 dividido entre a campanha presidencial, a consolidação do Museu de Arte de São Paulo e a realização do velho sonho de implantar no Brasil a quarta estação de televisão do mundo (e a primeira da América Latina) (MORAES, 1994, p. 496).

Embora houvesse previsão constitucional relativa ao regime de exploração do serviço de telégrafo e radiocomunicação nas Constituições brasileiras de 1934¹, de 1937² e na de 1946³, o setor foi regulado apenas em 1962, com a promulgação do Código Brasileiro das Telecomunicação (Lei 4.117 de 1962).

Embora houvesse previsão constitucional relativa ao regime de exploração do serviço de telégrafo e radiocomunicação nas Constituições

¹ Constituição Federal de 1934: “Art 5º - Compete privativamente à União: (...) VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado.”

² Constituição Federal de 1937, “Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) X - correios, telégrafos e radiocomunicação; XI - as comunicações e os transportes por via férrea, via d'água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual”.

³ Constituição Federal de 1946: “Art. 5º - Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado”.

brasileiras de 1934⁴, de 1937⁵ e na de 1946⁶, o setor foi regulado apenas em 1962, com a promulgação do Código Brasileiro das Telecomunicações (Lei 4.117 de 1962).

Com base nesse Código é que se definiu os serviços de telecomunicações como sendo a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. A telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons definida pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/97) conforme seu artigo 60⁷.

Decretado o Governo Militar, em 1964 o Brasil ingressou na era do crescimento econômico a qualquer custo. O país, nas duas décadas seguintes, veria surgir a criação das “gigantes” nacionais, como a Telebrás e a Eletrobrás.

A Constituição Federal de 1967⁸, seguindo essa diretriz política, previu a centralização dos serviços públicos nas mãos do Estado e embora as concessões de televisão que já existiam na época tenham sido mantidas aos

⁴ Constituição Federal de 1934: “Art 5º - Compete privativamente à União: (...) VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado”.

⁵ Constituição Federal de 1937, “Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: (...) X - correios, telégrafos e radiocomunicação; XI - as comunicações e os transportes por via férrea, via d’água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual”.

⁶ Constituição Federal de 1946: “Art. 5º - Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado”.

⁷ Lei Geral de Telecomunicações, “Art. 60. Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação. § 1º Telecomunicação é a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza.”

⁸ Constituição de 1967 “Art. 8º - Compete à União: (...) XV - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão: a) os serviços de telecomunicações; XVII - legislar sobre: águas, energia elétrica e telecomunicações; Art. 22 - Compete à União decretar impostos sobre: VII - serviços de transporte e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal. Art. 91 - Compete ao Conselho de Segurança Nacional: II - nas áreas indispensáveis à segurança nacional, dar assentimento prévio para: a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação.”

particulares que já as exploravam, o serviço continuou sendo uma prerrogativa do Estado⁹.

A Constituição Federal de 1988 manteve, em sua redação original, a estrutura centralizada do setor de telecomunicações e radiodifusão. Apenas no final da década de 1990 alterações relevantes alcançaram o setor especificamente diante de sua exploração.

A política defendida pelo neoliberalismo do governo Fernando Henrique Cardoso implicava em “desinchar” o Estado, delegando ao particular o exercício de atividades Estatais para que fossem executadas com maior qualidade e proporcionadas universalmente aos usuários. Vale dizer que essas atividades Estatais eram consideradas atividades estratégicas da segurança Nacional pelos governos militares.

A década de 1990 foi marcada por diversas Emendas Constitucionais que propiciaram a implementação das políticas da época, inicia-se neste momento a descentralização da administração do Estado, por meio da delegação dos serviços e criação de órgãos reguladores, com metas de eficiência e velocidade na solução de conflitos.

Dentre as alterações havidas no texto Magno para possibilitar a reforma do Estado, destacamos: (i) extinção de restrição ao capital estrangeiro, com a Emenda Constitucional 6/95 que encerrou a proteção à empresa brasileira de capital nacional com revogação do art. 171 CF; (ii) uso de lavra de recursos minerais e energia elétrico prescindiriam de controle nacional com alteração do art. 176 CF, (iii) fim da exigência de nacionalidade para empresas de navegação de cabotagem alteração do art. 178 CF, com Emenda Constitucional 7/95; (iv) flexibilização dos monopólios estatais, por meio da Emenda Constitucional 5/95, (v) possibilidade de delegação de exploração do serviço de telecomunicações à empresas estrangeiras com alteração do art. 21, XI CF e possibilidade de delegação de exploração do serviço de jazidas de petróleo à empresas estrangeiras com alteração do art. 177, ambas por meio da Emenda Constitucional 8/95.

As privatizações aconteceram por meio da edição da Lei 8.031/90, substituída pela Lei 9.491/97, que instituiu o Programa Nacional de Privatizações, assim dispondo:

⁹ De acordo com Lima (2011, p.32), a mídia brasileira possui um modelo de exploração da radiodifusão que privilegia a atividade privada commercial (“Trusteeship model”).

Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

Nesse contexto, é importante ressaltar que os setores de radiodifusão e telecomunicação foram cindidos. O serviço de telecomunicações, dentre os quais se destaca o serviço de televisão paga, recebeu tratamento constitucional diferenciado, conforme contido no artigo 21, XI¹⁰ da Constituição Federal de 1988, devidamente regulamentado pela Lei 9.472/97¹¹, podendo o serviço ser delegado ao particular, sem que houvesse qualquer restrição ao investimento do capital estrangeiro (ressalvadas peculiaridades de cada norma, como se verá adiante).

¹⁰ “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)”.

¹¹ Lei Geral de Telecomunicações (L. 9.472/97): regulamenta a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

São considerados serviços de televisão paga¹², o serviço de televisão por assinatura (TVA), regido pelo Decreto 95.744 de 1988, bem como o serviço de televisão a cabo (TVC), regido pela Lei 8.977 de 1995, além da Norma N.002/94-REV/97, aprovada pela Portaria 254 de 1997 do Ministério das Comunicações, que rege o serviço de televisão via satélite (como SKY, por exemplo).

Todos esses serviços, principalmente, o serviço de televisão a cabo (Lei 8.977¹³, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997¹⁴) tiveram seus regimes alterados pela Lei n. 12.485 de 12.09.2011, conhecida como Lei de Serviço de Acesso Condicionado, sobre a qual se discorrerá mais adiante.

Já a radiodifusão de som e imagem (televisão aberta), embora também se caracterizasse como um serviço delegado, definido historicamente como um serviço prestado pelo particular, teve mantida a restrição de participação de capital estrangeiro nesse setor, a um limite máximo de trinta por cento (CF/88, artigo 221, §1º).

Em 26 de novembro de 2003, promulgou-se o Decreto nº 4.901/2003, instituindo o Sistema Brasileiro de TV Digital – SBTVD com a criação do Comitê de Desenvolvimento. Tal decreto foi regulamentado pelo Decreto nº 5.820/2006, em 29 de junho de 2006, que definiu a opção tecnológica feita para a transição da TV analógica para a digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens, bem como fixou detalhes da operação e cronograma para sua implantação.

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo ao tema (artigo 220 e seguintes) definindo a Comunicação Social como a manifestação do

¹² Lei Geral de Telecomunicações: “Art. 214. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições: I - os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela Agência, em cumprimento a esta Lei; II - enquanto não for editada a nova regulamentação, as concessões, permissões e autorizações continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras; (vide Decreto nº 3.896, de 23.8.2001).”, “Art. 212. O serviço de TV a Cabo, inclusive quanto aos atos, condições e procedimentos de outorga, continuará regido pela Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, ficando transferidas à Agência as competências atribuídas pela referida Lei ao Poder Executivo.” “Art. 170. A Agência disporá sobre os requisitos e critérios específicos para execução de serviço de telecomunicações que utilize satélite, geoestacionário ou não, independentemente de o acesso a ele ocorrer a partir do território nacional ou do exterior.”

¹³ Foram revogados os Capítulos: I- Objetivos e Definições; II- Competência; III- Outorga; IV- Instalações do Serviço; VI – Transferência da Concessão e VIII – Renovação da Concessão. Por outro lado, foram mantidos os Capítulos: V- Operação do Serviço, VII – Dos direitos e deveres; IX – Proteção dos serviços de radiodifusão, X – Infrações e penalidades e XI – Disposições transitórias.

¹⁴ A Lei 12.485/11 alterou ainda Medida Provisória no 2.228-1 (Lei da Ancine), de 6 de setembro de 2001, e Leis n. 11.437 (Lei do Condecine), de 28 de dezembro de 2006 e 5.070, de 7 de julho de 1966 (Lei do Funtell).

pensamento, criação, expressão e a informação sob qualquer forma, que utilizem qualquer processo ou veículo (artigo 220, CF/88).

Ao discorrer sobre comunicação, Nusdeo Lopes (1997, p. 190) assim define o direito à informação:

(...) o direito de toda a sociedade em ser bem informada, de forma ampla e diversa, de modo a propiciar a formação e consciência política, social e cultural dos indivíduos livre e isonomicamente, garantindo a todos o acesso aos meios de comunicação de massa para que possam receber e transmitir pensamentos e opiniões, com vistas a assegurar também o pluralismo político e social definidores de uma sociedade democrática.

Da análise desse capítulo da Constituição, é possível destacar três tipos de comunicação social: a televisiva, a impressa (ambas previstas no art. 222 da CF/88) e a comunicação eletrônica (art. 222, § 3º da CF/88¹⁵), sendo que, independente da tecnologia usada para enviar a mensagem, os meios de comunicação devem observar os princípios contidos no artigo 221 da Constituição, quais sejam:

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- 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;
- IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Importante destacar, nos dizeres de Barroso (2008, p. 03), qual o sentido que a CF/88 atribuiu à comunicação social:

O conceito de comunicação social tem sido frequentemente [sic] associado ao desenvolvimento tecnológico dos meios de veiculação de conteúdo, em

¹⁵ “Art. 222 (...)§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.”

especial daqueles que propiciam uma comunicação coletiva ou multicast¹⁶ e à ampliação quantitativa de seus destinatários. Tornou-se comum o emprego da expressão como sinônimo de comunicação de massa – isto é, aquela voltada para um número expressivo de pessoas que formam um grupo heterogêneo e indiferenciado. É nesse sentido que a utiliza a Constituição de 1988.

Portanto, comunicação social implica fazer chegar a informação, a cultura, a arte, o entretenimento, enfim, pelos meios existentes, como rádio, televisão, internet, jornais e revistas, para todas as pessoas (consideradas como “massa”).

3. Sustentabilidade e comunicação

O modelo econômico instituído pela Revolução Industrial e as decorrentes transformações tecnológicas colocaram em discussão a necessidade de se refutar a dimensão pautada exclusivamente no quantitativo do desenvolvimento, tese pregada até meados do século XX, cujo objetivo era exclusivamente o crescimento econômico, que impulsionou fortemente a degradação dos recursos naturais e das condições ambientais.

Despertou-se, então para um novo modelo de desenvolvimento: o sustentável, cuja essência está no desafio de promover o desenvolvimento e atender aos anseios e necessidades das gerações do presente sem que isso comprometa a sobrevivência das gerações vindouras. Isto é, visa a compatibilização da satisfação das necessidades do presente, em manutenção das bases produtivas, sem, contudo, impedir que as gerações futuras também usufruam e satisfaçam suas necessidades, contemplando a solidariedade intergeracional.

Importante destacar que introdução sócio-político-econômica da tutela do meio ambiente deu-se a partir da década de sessenta, com a preocupação de reverter a partir da os efeitos nocivos gerados pela expansão econômica a todo custo, sem qualquer comprometimento com a proteção do meio ambiente, que diretamente reflete na qualidade de vida e

¹⁶ O autor citado explica que “Tem-se por meios de comunicação multicast aqueles que propiciam que a mensagem seja dirigida a um público amplo, de que são exemplos os outdoors, os jornais, os periódicos, o rádio e a televisão. Dependendo da amplitude de seus destinatários, os meios multicast podem vir a caracterizar-se como meios de comunicação de massa. Diversamente, os veículos unicast propiciam uma comunicação interpessoal, isto é, que se estabelece apenas entre dois ou poucos indivíduos, sendo exemplo típico a telefonia convencional.” (BARROSO, 2008, p. 03)

na saúde humana, sobretudo considerando os níveis de poluição provocados pela produção voraz.

É neste momento que também houve um despertar para a tutela de uma nova dimensão dos direitos humanos, voltada à proteção transindividual. E assim, no Princípio 1º da Declaração de Estocolmo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi declarado direito fundamental, estabelecendo que, do mesmo modo como a igualdade e liberdade, as condições de vida em um ambiente sadio são essenciais para garantir existência digna e bem-estar. Trata-se, portanto, de direito fundamental da pessoa humana.

Neste passo, necessário estabelecer a relação entre o direito à comunicação e a tutela do meio ambiente. Isso porque o processo de telecomunicações caracteriza-se pela transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético, ou seja, o processo de comunicação resulta de um processo físico de transmissão de onda pela atmosfera ou por cabo.

Mas esse processo não se caracteriza como uma fonte poluidora¹⁷. O que pode resultar em poluição ambiental são os resíduos que os equipamentos utilizados para que a comunicação se faça possível resultam, tema abordado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010).

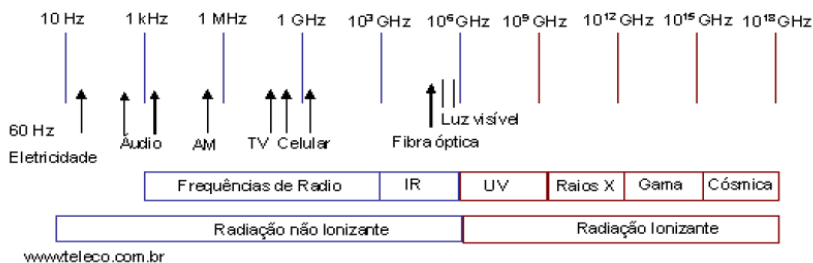
A radiodifusão, para acontecer, emite sinais de radiofrequência, que são ondas eletromagnéticas abaixo de 3.000GHz que se propagam no espaço sem guia artificial, utilizando a faixa de 9kHz e 300GHz (artigo 3º, Resolução 303/02 da Anatel).

Essas radiações são denominadas não-ionizantes (RNI) e, entre elas, incluem-se as transmissões de radiofrequência, situada na faixa de 9 kHz a 3.000 GHz. (artigo 3º, Resolução 303/02 da Anatel).

Para melhor compreensão do mecanismo, apresenta-se uma tabela ilustrativa dos níveis de radiofrequência e dos serviços que as utilizam:

¹⁷ O conceito legal de poluição está contido no art. 3º, III da Lei n. 6938/81, do qual se extrai que: "poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos".

Espectro Eletromagnético



Fonte: ANATEL

Os limites seguros para uma exposição a radiações eletromagnéticas são estabelecidos por organismos governamentais e internacionais através de normas técnicas. Elas são baseadas nos resultados de pesquisas científicas realizadas na área e definem quais são os níveis máximos para exposição à radiação. Todos os equipamentos devem cumprir as normas seja durante sua fabricação ou instalação e funcionamento¹⁸.

No Brasil, em julho de 1999, a Anatel adotou como referência provisória, os limites propostos pela ICNIRP (Comissão Internacional de Proteção contra Radiações Não Ionizantes), para o controle das emissões de radiofrequência provenientes de estações transmissoras de serviços de telecomunicações.

Em 02 de julho de 2002 a Anatel publicou a Resolução nº 303 que trata do Regulamento sobre Limitação da Exposição a Campos Elétricos, Magnéticos e Eletromagnéticos na faixa de radiofrequências entre 9KHz e 300 GHz, mantendo os limites propostos pela Comissão Internacional para Proteção Contra Radiações Não Ionizantes (ICNIRP)¹⁹.

A fiscalização a que a Anatel submete os agentes regulados que utilizam a radiofrequência é bastante rigorosa, não apenas pelos riscos que a inadequação técnica da emissão do sinal pode implicar, mas também pela

¹⁸ Resolução 303/02: "Art. 15. A avaliação de estações transmissoras de radiocomunicação, para comprovação do estabelecido neste regulamento, deve ser efetuada pela verificação do atendimento aos limites de exposição aplicáveis, estabelecidos no Capítulo II, do Título II, utilizando os métodos e procedimentos descritos no Capítulo II deste Título, para estações terminais portáteis e os descritos nos Capítulos III, IV e V, também deste Título, para as demais."

¹⁹ Resolução 303/02: "Art. 69. A Anatel, por iniciativa própria ou por solicitação de partes interessadas, poderá realizar medições para comprovação do atendimento aos limites de exposição estabelecidos, bem como mediar entendimentos entre responsáveis por estações transmissoras e trabalhadores ou população com relação ao disposto neste regulamento."

importância da gestão do espectro sem que haja interferências nas propagações dos sinais.

A emissão de sinal irregular além de prejudicar atividades de segurança, como atividade aérea, resulta em prejuízo para os concessionários do serviço que, com interferência não se fazem ouvidos em sua programação. Qualquer irregularidade em sua prestação pode sujeitar o infrator a sanções que vão desde uma advertência até a caducidade da outorga e prisão²⁰.

Portanto, no âmbito do processo utilizado para garantir o implemento do direito à comunicação, a exposição humana a radiações não ionizantes é bastante controlada e, de maneira geral, os estudos desenvolvidos na área tem comprovado que essa exposição não causa impacto à saúde.

Sobre o tema destaca-se que um grupo da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por elaborar estudos na área da saúde, após estudos, publicou:

Em relação ao efeito biológico e aplicação médica de da radiação não ionizante, aproximadamente, vinte e cinco mil artigos foram publicados nos últimos 30 anos. A pesar do fato de algumas pessoas acreditarem que exista necessidade de mais pesquisa, o conhecimento científico nessa área é mais extenso em que em outras áreas. Baseado em uma recente e profunda pesquisa da literatura, a WHO (World Health Organization – ONU) concluiu que as evidencias não indicam a existência de malefício para saúde na exposição em baixos níveis a campos eletromagnéticos. No entanto, a falta de conhecimento na área do efeito biológico existe e precisa de pesquisas mais profundas. (Tradução livre do original).

²⁰ Vale lembrar a utilização irregular de radiofrequência é crime, conforme art. 70 da Lei 4.117/62 e artigo 173 da LGT: “Art. 70. Constitui crime punível com a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos, aumentada da metade se houver dano a terceiro, a instalação ou utilização de telecomunicações, sem observância do disposto nesta Lei e nos regulamentos. Parágrafo único. Precedendo ao processo penal, para os efeitos referidos neste artigo, será liminarmente procedida a busca e apreensão da estação ou aparelho ilegal.” E ainda o art. 173: “A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Vide Lei nº 11.974, de 2009) I - advertência; II - multa; III - suspensão temporária; IV - caducidade; V - declaração de inidoneidade.”

Com base nessa definição, conclui-se que a comunicação não é um recurso que se exaure, em que pese a utilização da radiofrequência ser limitada.

4. Políticas Públicas no setor de comunicação: uma análise dos últimos vinte anos no cenário nacional

Por política pública, entende-se

o programa de ação governamental que resulta de um processo conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Por sua vez, Octávio Penna Pieranti (2007) ao discorrer sobre políticas públicas de comunicação, recorre às conclusões da comissão da UNESCO para a plena compreensão do termo. Nesse contexto, política pública está relacionada ao modelo de desenvolvimento que cada país adota. A comunicação, como um processo técnico, demandaria a implementação de uma infraestrutura para transmissão de dados, o que a incluiria nos planos de desenvolvimento geral.

Como a comunicação não é um setor separado e autônomo, a interdependência, talvez mais marcada nesse campo e em outros, impõe a necessidade de formular algumas políticas de comunicação que não se limitem à informação e ainda menos aos meios de comunicação social, mas sim que levem em consideração todos os meios que pode utilizar uma sociedade para atingir seus objetivos gerais (PIERANTI, 2007, p. 22).

Há um grande desafio em se tratar sobre políticas públicas no setor de televisão. A demanda apresenta-se com maior vigor e gira em torno das

duras críticas feitas às concessões e renovações para prestação do serviço a grupos econômicos determinados. Venâncio Arthur de Lima (2011, p. 33 e 34) entende que:

(...) a definição das políticas públicas geradoras de características do sistema brasileiro de mídia ocorre historicamente num círculo extremamente reduzido de atores e interesses. O que há, na verdade, é uma negociação entre o Estado e alguns grupos privados. Não há negociação efetiva entre os ‘não atores’ e o Estado ou grupos empresariais que, muitas vezes são também grupos políticos ligados à própria estrutura do Estado.

Observa-se, assim, grande distância separando a existência de uma política pública para o setor e a possibilidade de sua implementação, seja por motivos técnicos, econômicos ou políticos. A seguir, apresentamos um estudo feito das políticas públicas de comunicação desenvolvidas no Brasil nos últimos vinte anos.

4.1 A Conferência Nacional de Comunicação e a participação popular

Em 2009 o governo brasileiro convocou a Conferência Nacional de Comunicação, cujo tema central foi: “Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital”, desenvolvido em três eixos temáticos – “Produção de Conteúdo”, “Meios de Distribuição” e “Cidadania: Direitos e Deveres”.

A temática “Produção de Conteúdo” observou as discussões na produção independente, incentivos, tributação, propriedade intelectual e outros. Quanto à abordagem sobre os “Meios de Distribuição” explorou assuntos relacionados às diversas mídias e às telecomunicações, por exemplo.

Já o eixo “Cidadania: Direitos e Deveres” fomentou amplo debate sobre a democratização e a participação da sociedade na comunicação, a liberdade de expressão, o direito à comunicação e o acesso à cultura, dentre outros temas de interesse nacional.

A Conferência foi presidida pelo Ministério das Comunicações, e sua Comissão Organizadora Nacional também foi composta por membros do poder público, sociedade civil e empresariado.

Todas as propostas elaboradas pelos diversos setores da sociedade foram debatidas, primeiro nos municípios e estados (durante as etapas municipais e estaduais), e, posteriormente debatidas em Brasília, na última etapa da CONFECOM.

4.2 O Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3

Encerrados os trabalhos da Conferência Nacional, em 2009, o governo federal, utilizando-se de uma das competências privativas do Presidente da República que é a de dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal (conforme previsão no art. 84, VI da CF/88) publicou o Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, para aprovar o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dar outras providências.

O programa foi dividido em seis “Eixos Orientadores”, subdivididos em “Diretrizes”, todos relacionados ao desenvolvimento da relação do Estado com a Sociedade Civil e Direitos Humanos, passando pelos temas: Segurança Pública, acesso a Justiça, prevenção a violência, Educação, direito do Trabalho, entre outros temas que foram debatidos na CONFECOM.

O artigo 3º do Decreto estabeleceu que metas e prazos para implementação desse plano seriam definidos e aprovados em “Planos de Ação de Direitos Humanos” bianuais.

Todos os ministérios e algumas secretarias (artigo 4º do Decreto 7.037/09) comporiam o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3, sendo que poderiam ser criados subcomitês (para representantes de outros órgãos do governo federal). A participação de outros entes para participarem das reuniões e atividades (representantes da sociedade civil e dos entes federados e representantes dos demais Poderes) poderia acontecer, desde que seja mediante convite, a critério do comitê. (art. 4º, § 4º do Decreto 7.037/09).

Ocorre que, os assuntos a serem tratados nesses subcomitês, em relação ao setor de comunicação propunham o controle social como meio de participação de monitoramento das atividades dos poderes (executivo, judicial e legislativo) (anexo do texto, no EIXO 1)

Uma das propostas do Plano era que o Executivo tivesse papel protagonista na coordenação e implementação do PNDH-3 (respeitadas as esferas municipais, estaduais e distritais, em termos de competência participativa), mas ainda assim, seria do executivo a competência execução de políticas públicas, tanto quanto a criação de espaços de participação e

controle social nos Poderes Judiciário e Legislativo, no Ministério Público e nas Defensorias.

Em relação aos meios de comunicação de massa, o objetivo era a introdução de mudanças que assegurassem a ampla democratização desses meios (Diretriz 17²¹), estando, dentre eles, a elaboração de critérios de acompanhamento editorial para criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos (diretriz 22²²), todos, evidente, de responsabilidade dos ministérios submetidos ao presidente da república.

O PNDH foi mais tarde alterado pelo Decreto 7.117/2010 a fim de suprimir qualquer referência às propostas de “controle social”, principalmente, no tocante ao setor de comunicação²³, uma vez que qualquer forma de controle poderia implicar um retrocesso à Constituição de 1988.

4.3 A televisão digital e a política de democratização da informação

A adoção da tecnologia digital de transmissão começou a ser estudada pelo Executivo Federal em 1991, quando o Ministério das Comunicações

²¹ Plano Nacional de Desenvolvimento Humano: “Diretriz 17: Por fim, aborda-se o papel estratégico dos meios de comunicação de massa, no sentido de construir ou desconstruir ambiente nacional e cultura social de respeito e proteção aos Direitos Humanos. Daí a importância primordial de introduzir mudanças que assegurem ampla democratização desses meios, bem como de atuar permanentemente junto a todos os profissionais e empresas do setor (seminários, debates, reportagens, pesquisas e conferências), buscando sensibilizar e conquistar seu compromisso ético com a afirmação histórica dos Direitos Humanos”.

²² Plano Nacional de Desenvolvimento Humano: “Diretriz 22 – Ações Pragmáticas d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações. Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça”.

²³ Decreto nr. 7.117/10: “Art. 3o A ação programática “a” do Objetivo Estratégico I – Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos – da Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos, do Anexo do Decreto no 7.037, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação: “a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados”.

instituiu a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão²⁴ (COM-TV, extinta com a criação da Anatel), que deveria propor a política do setor para Televisão de Alta Definição (HDTV) e, no futuro, para televisão digital (APIKAR, 2001).

O Grupo Técnico ABERT/SET de TV Digital (criado por essas duas instituições com o objetivo de estudar, analisar e avaliar os sistemas de TV digital que se desenvolviam no mundo e participar dos trabalhos da COM-TV) solicitaram ao Ministério das Comunicações autorização para realizar testes de avaliação comparativa dos sistemas disponíveis, o que resultou na Consulta Pública nº. 65/98²⁵ com Proposta de Procedimentos para Expedição de Autorização para Realização de Experiências com Sistemas de Televisão Digital e das condições de sua execução. Tal estudo resultou na Resolução nº 69/98, que aprovou os Procedimentos para Expedição de Autorização para Realização de Experiências com Sistemas de Transmissão Digital de Televisão.

Após algumas consultas públicas sobre o tema, o resultado (CP 291/2001), concluiu sobre, entre tantos outros fatores, sobre o modelo negócio a ser adotado (modelo da tecnologia ISDB-T) por entender ser essa tecnologia a melhor para implantação de um conjunto maior de aplicações, incluindo a recepção móvel.

Em 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministro Juarez Quadros apresentou uma “Política para Adoção de Tecnologia Digital no Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens no Brasil”, seguida da Exposição de Motivos nº 1247 de 06 de setembro de 2002, que, de acordo

²⁴ Portaria 54 de 19 de junho de 2009: “(...) Considerando que todos esses temas devem ser considerados cuidadosamente, com participação ativa de entidades envolvidas e com abertura para que a opinião de toda sociedade seja levada em consideração, resolve: I - Estabelecer a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV) com a finalidade de: a) avaliar, em suas várias dimensões, o uso do padrão PAL-M no Brasil e propor, se for o caso, ações a serem tomadas; b) reconsiderar e propor novos caminhos no que respeita ao modelo utilizado no Brasil para Retransmissão e Repetição de Televisão tendo em vista, i.a, o número de geradoras e a introdução de novos serviços correlatos à radiodifusão no país; c) estudar e propor posicionamentos técnicos e uma política do setor para HDTV (televisão de alta definição), televisão digital e outros avanços tecnológicos nesse setor; d) analisar e propor qualquer outro ponto que o COM-TV julgue relevante no que concerne o desenvolvimento de serviços de televisão e correlatos no Brasil”.

²⁵ Anexo à Consulta Pública nº 65 de 27 de julho de 1998, Proposta de Procedimentos para Expedição de Autorização para Realização de Experiências com Sistemas de Transmissão Digital de Televisão e de suas Condições de Execução. 1. OBJETIVO DO DOCUMENTO. O presente documento tem como objetivo fixar os procedimentos para expedição de autorização para realização de experiências com sistemas de transmissão digital de televisão, bem como estabelecer suas condições de execução, nos termos da Norma NTC-22 - Serviço Especial para Fins Científicos ou Experimentais, aprovada pela Resolução nº 24, de 22 de setembro de 1966, publicada no D.O.U. de 18 de outubro de 1966.

com o assessor jurídico do Ministério das Comunicações, Marcelo Bechara (2007), permitiu a nossos legisladores incorporarem conceitos e premissas sociais, reaproximando esta nova etapa da radiodifusão de seu papel constitucional, realizando políticas públicas e bem estar social.

O Decreto 4.901/2003 teve papel importante para o setor, na medida em que reuniu governo, setor privado, comunidade científica e sociedade civil para o seu planejamento da implantação da TV Digital no Brasil e deu as diretrizes para a proposta que seguiria depois, conforme se extrai de trecho da exposição de motivos:

9. A escolha do padrão brasileiro de TV digital deve atender aos efetivos requisitos de nossa sociedade, considerando o perfil de renda da população e as possibilidades abertas pela interatividade. Como se enfatiza nesta Exposição de Motivos, a televisão digital não é apenas uma evolução tecnológica da televisão analógica, mas uma nova plataforma de comunicação, cujos impactos na sociedade ainda estão se delineando.

Assim, o sistema de televisão digital a ser adotado no Brasil deveria observar, primeiramente, a gratuidade na prestação do serviço, nos termos do art. 4º do Decreto n. 5820/06²⁶, além da interatividade e entretenimento ao público, proporcionando educação, a cultura e o pleno exercício da cidadania e o baixo custo e de robustez na recepção, ainda que o aparelho receptor atual seja de condições precárias não privando o telespectador do entretenimento e difusão cultural.

Em observância ao caráter social da exploração da radiodifusão, o Decreto 5.820/06 previu o canal da cidadania, que faz parte do conjunto de canais públicos explorados diretamente pela União (Governo Federal) dentro do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T ficando sua operacionalização sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações.

Esse canal é resultado de uma política pública de participação popular, que tem como escopo viabilizar a transmissão de programações das

²⁶ Trata-se de decreto que determinou a tecnologia a ser utilizada na implementação da tecnologia da televisão digital.

comunidades locais, bem como a divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

Dentre os principais objetivos a serem atendidos pelo Canal estão a busca pelo exercício da cidadania e da democracia, a expressão da diversidade social e o diálogo entre as diversas identidades culturais do Brasil, e a universalização do direito à informação, comunicação, educação e cultura. Além disso, pretende-se fomentar a produção audiovisual independente, de caráter local e regional e atuar na prestação de serviços de utilidade pública.

Portanto, a televisão digital não apenas viabilizou, legalmente, a existência de canais voltados para programações das entidades das comunidades locais (elaboradas sob a supervisão de um Conselho de Comunicação Social)²⁷, como ainda viabilizou que o sistema brasileiro digital (art. 5º do Decreto 5.820/06) seja fabricado no Brasil, possibilitando a geração de emprego e o desenvolvimento da indústria tecnológica no Brasil.

Importante registrar que outra importante característica da política pública para desenvolvimento e produção do aparato tecnológico de transmissão digital (que é uma tecnologia desenvolvida no Brasil), foi a preocupação governamental com os incentivos fiscais, tema que não será abordado nesta oportunidade.

4.4 A Lei de Acesso de Serviço Condicionado e a proposta de política pública de desenvolvimento

Conforme destacado anteriormente, a Lei de Acesso Condicionado, Lei n. 12.485/11 alterou o regime legal da televisão paga.

Em observância às disposições constitucionais, a Lei de Acesso Condicionado estabeleceu, desde o princípio (artigo 3º da Lei 12.485/11), que a comunicação audiovisual de acesso condicionado, em todas as suas atividades, fosse guiada pelos princípios (i) da liberdade de expressão e de acesso à informação; (ii) promoção da diversidade cultural e das fontes de informação, produção e programação; (iii) promoção da língua portuguesa e da cultura brasileira; (iv) estímulo à produção independente e regional; (v) estímulo ao desenvolvimento social e econômico do País; e (vi) liberdade de iniciativa, mínima intervenção da administração pública e defesa da

²⁷ Desde que em observância ao estabelecido na portaria nº 189, de 24 de março de 2010 do Ministério das Comunicações.

concorrência por meio da livre, justa e ampla competição e da vedação ao monopólio e oligopólio nas atividades de comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Para tanto, considerou atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado a produção, programação, empacotamento e distribuição da programação audiovisual, nos termos do art. 4º da Lei 12.485/11.

Ainda, em seu artigo 32, a Lei 12.485/11 previu que as prestadoras do serviço de acesso condicionado, em sua área de prestação, independentemente de tecnologia de distribuição empregada, deveriam tornar disponíveis, sem quaisquer ônus ou custos adicionais para seus assinantes, em todos os pacotes ofertados, canais de programação de distribuição obrigatória para (i) serviços de radiodifusão pública pelo Poder Executivo, a ser utilizado como instrumento de universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais; e ainda (ii) um canal educativo e cultural, organizado pelo Governo Federal e destinado para o desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino a distância de alunos e capacitação de professores, assim como para a transmissão de produções culturais e programas regionais.

Embora tais canais fossem referentes à televisão pública, que, por sua própria característica possui um regime voltado para finalidades educativas, culturais, artísticas e informativas, é louvável a preocupação dessa lei em prever um espaço na televisão paga para que canais públicos e educativos, efetivamente, garantam uma participação no disputado mercado de televisão.

É importante ter em vista que, além da lei estabelecer um encargo para a prestadora do serviço de carregar canais públicos ou educativos sem uma contrapartida destes, a Lei proíbe que essas empresas façam uso de

recursos do Fundo Nacional da Cultura²⁸ ou outros incentivos²⁹ voltados às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas³⁰.

Esse tipo de entrave econômico indica uma decisão regulatória ineficiente e uma barreira à produção e distribuição de conteúdos que tenham uma finalidade elevada, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988, dificultando sobremaneira a implementação dessa política.

5. Conclusão

A comunicação caracteriza-se como um serviço bastante peculiar no que tange ao desenvolvimento sustentável e as políticas públicas que envolvem o setor. Isso porque esse serviço não é em si uma fonte poluidora, tampouco um serviço que cause impacto ambiental, considerando a adequação da propagação de sinais em conformidade com a lei.

Dessa forma, há que se pensar o direito e o desenvolvimento sustentável em outro nível, com uma visão mais profunda da maneira como a comunicação impacta o mundo e seus reflexos sociais e econômicos.

Além disso, é preciso compreender o processo de evolução da comunicação como um esforço comum de participação popular, participação do setor privado e diretrizes e projetos governamentais que viabilizem esse diálogo.

A televisão aberta é gratuita. As pessoas não pagam nada para ter acesso a esse entretenimento, basta estar em posse do aparelho e da energia elétrica para que se tenha contato com um outro universo.

Essa gratuidade que dá à televisão um caráter tão democrático de divertimento (são atualmente 97,1% dos domicílios brasileiros que possuem televisão, de acordo com pesquisa realizada pelo IBGE – PNAD em 2014) representa um desafio aos radiodifusores que operam suas empresas com

²⁸ Criado pela Lei n. 7.505/1986 tem como objetivo dispor sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.

²⁹ Tais como Lei n. 8.313/1991 que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e Leis no 8.685/1993 que criou mecanismos de fomento à atividade audiovisual.

³⁰ Lei 12.485/11: “Art. 39. As prestadoras dos serviços de TV a Cabo - TVC, de Distribuição de Canais Multiponto Multicanal - MMDS, de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite - DTH e Especial de Televisão por Assinatura - TVA, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão fazer uso de recursos do Fundo Nacional da Cultura, criado pela Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, restabelecido pela Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, ou dos mecanismos de fomento e de incentivo previstos nas Leis n. 8.685, de 20 de julho de 1993, e n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991.”

as restrições impostas por lei para obtenção de financiamento para produção de conteúdo.

Dessa forma, a remuneração garantida por lei para TVs abertas e comerciais é a publicidade e, num círculo vicioso de geração de dinheiro, a oferta publicitária anunciará na programação de maior audiência, que por sua vez, só dá audiência por conta dos telespectadores que assistem àquela programação.

Aqui reside o grande desafio, como equilibrar a equação: televisão *versus* educação para vida sustentável *versus* viabilidade econômica *versus* garantia da democracia nos meios de comunicação.

Ademais, a crítica doutrinária propõe que se conheça a realidade em que se vive, como uma das bases necessárias para a efetivação dos meios de comunicação. Isso porque é por meio do conhecimento da realidade que se conhece os fatos para estabelecer os rumos que se pretendem para a sociedade.

A televisão edita a realidade, por isso não se pode crer que ela seja um meio em si de educar. É preciso encontrar um equilíbrio e uma forma de estimular novas vivências por meio da televisão, sem acreditar, contudo, que seja possível controlar seu conteúdo.

A partir das considerações tecidas, destaca-se também ser preciso duvidar de um governo que queira tutelar o que se assiste. Para mudar a realidade é preciso estimular e assegurar a participação popular de maneira adequada, garantindo um ambiente em que todos sejam capacitados para participar efetivamente das decisões.

Assim, conclui-se que esse cenário é que proporciona utilização consciente dos meios de comunicação, garante o aproveitamento desse meio como forma de disseminação de uma forma diferente de perceber a vida sustentável e proporciona configurações para se avaliar as realizações e potencialidades do governo democrático.

6. Referências

ANATEL. Resolução n. 303/2012. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/17-2002/128-resolucao-303>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BACCEGA, Maria Aparecida, **Comunicação/Educação: aproximações**. In HAMBURGER, Esther (orgs). A TV aos 50: criticando a televisão no seu cinquentenário. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 20/07/2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 4117/62. Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 9472/97. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 9491/97. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 8977/95. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 12305/11. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 6938/81. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 12485/11. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n. 7037/09. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **O Direito de Antena em face do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

LIMA, Venício Arthur de. **Regulação das Comunicações, história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LOPES, Saint-Clair. **Fundamentos Jurídico-Sociais da Radiodifusão**. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1957.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O Direito à Informação e as Concessões de Rádio e Televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LOSSO, Esequias. **Atividade empresarial de telefonia de radiofrequência e inclusão social**. Curitiba: LTL, 2008.

MORAES, Fernando. **Chatô, o rei do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**. Núm. 10. Septiembre-Diciembre 1991, p. 207. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/101841>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas Públicas para Radiodifusão e a Imprensa**. São Paulo: FGV, 2007.

PINHEIRO, Guilherme Pereira, **O Conceito Constitucional de Comunicação Social Eletrônica e o acesso à informação eletrônica no Brasil**. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/1_2008/Discentes/Guilherme%20Pinheiro.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIBEIRO, Renato Janine. **O afeto autoritário**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/agencificacao-publicizacao-contratualizacao-e-controle-social>>. Acesso em 14 jul. 2017.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução de Bernardo Ajzenberg; Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SOARES, Maria Victória de Mesquita Benevides. **Cidadania e direitos humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio-ambiente**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.