VIII CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

A532
Anais do VIII Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização VIII Congresso Nacional da FEPODI – São Paulo;

Coordenadores: Sinara Lacerda Andrade Caloche, Abner da Silva Jaques e Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa – São Paulo, 2021.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-262-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br
Tema: Universalização do conhecimento e democratização da pesquisa

1. Pós-graduação. 2. Pesquisa. 3. Universidade. 4. Universalização do Conhecimento. 5. Democratização do Conhecimento. I. VIII Congresso Nacional da FEPODI (1:2021 : São Paulo, SP).

CDU: 34

VIII CONGRESSO DA FEPODI

DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO

Apresentação

A Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito (FEPODI) realizou, nos dias 18 e 19 de março de 2021, o VIII Congresso Nacional da FEPODI, de maneira virtual, em que os eixos temáticos da edição foram a “universalização do conhecimento” e a “democratização da pesquisa”, justamente para corroborar o compromisso institucional em promover a integração ensino-pesquisa-extensão entre os corpos discente e docente da Graduação e Pós-Graduação.

Para a realização do evento, contamos com o essencial apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG), da Universidade de Marília (UNIMAR), do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Mais uma vez a abrangência de nosso trabalho alcançou as cinco regiões brasileiras, recebendo participantes vinculados a Instituições de Ensino Superior de 22 estados, dentre eles graduandos, graduados, especializandos, especialistas, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores, todos empenhados na missão de contribuir com o rumo da pesquisa no direito. O interesse de nossos alunos mostra à comunidade acadêmica que a pesquisa é capaz de criar espaços comuns para o diálogo, para a reflexão e para o intercâmbio de experiências.

Fruto de um trabalho coletivo, na oitava edição do evento, após o processo de submissão dos trabalhos e suas respectivas duplas avaliações às cegas, foram aprovados 163 resumos expandidos para apresentação, distribuídos em 15 Grupos de Trabalhos, que buscaram contemplar as mais variadas áreas do direito.

Sempre acreditamos que o formato utilizado para a apresentação dos trabalhos (resumos expandidos) auxilia consideravelmente o desenvolvimento acadêmico, ao passo que permite ao pesquisador apresentar as ideias iniciais sobre um determinado tema e melhor desenvolvê-las a partir das contribuições que são concedidas, nos Grupos de Trabalho, por docentes ligados a renomadas Instituições de Ensino Superior do país, os quais indicam sempre bons caminhos para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos científicos, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Assim, com esse grande propósito, apresentamos uma parcela do que representa a grandiosidade do evento científico, como se fosse um retrato de um momento histórico, com a capacidade de transmitir uma parcela de conhecimento, com objetivo de propiciar a consulta e auxiliar no desenvolvimento de novos trabalhos, tudo com vistas a ampliar o acesso ao conhecimento e a democratizar a pesquisa no Brasil.

Esperamos que todos possam aproveitar a leitura.

Sinara Lacerda Andrade Caloche

Presidente da FEPODI

Welington Oliveira de Souza dos Anjos Costa

Vice-presidente da FEPODI

Abner da Silva Jaques

Tesoureiro da FEPODI

FOMENTO ESTATAL PARA EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PUBLIC SUPPORT FOR MEDIA COMPANIES

Gustavo Henrique Rocha de Macedo
Rafael Velloso Stankevecz

Resumo

O artigo pretende apresentar algumas reflexões sobre a atuação estatal na economia, defendendo, que a ordem constitucional de 1988 impôs ao Estado o dever de estimular atividades econômicas, dentre as quais a comunicação social, como forma de evitar a dominação de mercado, de preservar a liberdade de expressão jornalística e o pluralismo cultural. Enfatiza-se, também, que a existência das empresas de comunicação é necessária para a manutenção do regime democrático, em especial para se contrapor às recorrentes propagações de notícias falsas em redes sociais. Apresentam-se, em tópico seguinte, modelos de subsídios estatais às empresas de comunicação em outros países, e exemplares de medidas de fomento em desenvolvimento no Brasil. Por fim, rechaça-se a possibilidade do manejo de verbas de publicidade estatal como mecanismo de fomento, porque tal significaria desvio de finalidade, e geraria risco de clientelismo e captura da mídia pelo Poder Público.

Palavras-chave: Fomento, Mídia, Clientelismo

Abstract/Resumen/Résumé

The article presents reflections on the state's performance in the economy, arguing that the constitutional order of 1988 imposed on the State the duty to stimulate economic activities, among which the media, as a way to avoid market domination, to preserve the freedom of journalistic expression and cultural pluralism. It is also emphasized that the existence of communication companies is necessary for the maintenance of the democratic regime, in particular to counter the recurring spread of fake news on social networks. Models of state subsidies to communication companies in other countries are presented, as well as examples of support measures in development in Brazil. Finally, the possibility of handling state advertising funds as a support mechanism is rejected, because this would mean deviation from purpose, and would generate risk of clientelism and media capture by the Public Power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Support, Media, Clientelism

INTRODUÇÃO

Na entrega do "Prêmio Gazeta 2017", do Clube de Jornalistas de Lisboa, o Presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, conclamou a população a debater sobre a necessidade de o Estado oferecer subsídios financeiros a empresas de comunicação. Ao expor que a situação de emergência econômica da comunicação social portuguesa se tratava de "problema de emergência democrática", indagou "até que ponto o Estado não tem obrigação de intervir?"[1].

A preocupação se referia à sustentabilidade econômica do setor de comunicação social, e se o poder público deveria fazer algo para subsidiar a mídia em geral. No Brasil, o cenário não é diferente: os veículos de comunicação regional cada vez mais perdem espaço para redes de comunicação com maior alcance, e concorrem com a informação veiculada pelas redes sociais.

O resumo apresenta algumas reflexões acerca do fomento estatal à economia, defendendo, que a ordem constitucional de 1988 impôs ao Estado o dever de estimular atividades econômicas, dentre as quais a comunicação social; apresentam-se modelos de subsídios estatais às empresas de comunicação, rechaçando a legitimidade do manejo de verbas de publicidade estatal para tal finalidade. As considerações finais são antecedidas de breve amostragem de subvenções existentes no Brasil.

DESENVOLVIMENTO

As discussões sobre relações de Estado e mercado situam-se entre argumentos que vão da completa abstenção estatal, que deveria se limitar a regulamentar (quando for o caso) o mercado, à intervenção profunda, pela qual o Poder Público patrocina e regula o mercado econômico não só pela imposição de regras, mas como agente que exerce posição dominante e controla a concorrência.

Num modelo puramente liberal, economia e política são compartimentos isolados. O Estado se abstém de qualquer decisão ou participação no mercado, destacando seus esforços para a relação com outros Estados, a produção do direito, a preservação da ordem interna e a

1 Transcrição do pronunciamento, disponível no seguinte *link,* acessado em 4/11/2020: http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=156869

administração da justiça. A economia, a seu turno, rege-se pelos níveis de preço, estabelecidos pelo movimento do mercado, não havendo razões para auxílios do governo: “Um mercado impulsionado por subsídios não seleciona as empresas mais eficientes na produção, e sim as mais eficientes na absorção de recursos público” (ZINGALES, 2015, p. 61).

De qualquer sorte, o modelo liberal, pautado por ideias como livre concorrência e liberdade empresarial parece utópico, já que a presença estatal sempre foi necessária. O sistema guiado por aquilo que Adam Smith chamava de “mão invisível do mercado”, jamais se implementou completamente, mesmo no Século XVIII, apogeu do movimento liberal. Ainda que com variações de intensidade, o Estado sempre esteve presente na economia, porque é seu interesse o aumento da riqueza da nação, para assegurar estabilidade interna e domínio externo.

O mercado completamento livre de amarras é incapaz de se equalizar e de alcançar distribuição minimante justa de bens escassos; a liberdade plena gera distorções como cartéis, monopólios, oligopólios e abuso de poder econômico que, longe de assegurar igualdade de condições entre os que disputam, propiciam o exercício de posições dominantes, capazes de manipular a concorrência. As falhas do mercado, pois, justificam a atuação corretiva por parte do Estado, a fim de se combaterem externalidades, ou seja, custos e benefícios não assimilados naturalmente pelo mercado. Nesse espaço, uma das possibilidades é o fomento público, econômico ou social; cuida-se de políticas indutoras de comportamento, pelas quais o Estado concede benefícios a empreendedores, visando a estimular atividades privadas (BINENBOJM, 2016, p. 168).

O problema é que falhas não são privilégios do mercado: o Estado também as têm, e então o mercado é que passa a manipular o poder público. A dinâmica das interações sociais e da gestão dos recursos disponíveis à sociedade impõe busca infinita pelo equilíbrio, havendo momentos de sístole e diástole regulatória e de protagonismo do Estado no ambiente econômico. A atualidade é emblemática da afirmação: o governo brasileiro eleito em 2018, empunhando o discurso do liberalismo econômico, consagrou uma declaração legislativa de direitos de liberdade econômica (Lei Federal nº 13.874/2019); no entanto, implementou políticas de socorro ao empresariado e aos cidadãos, diante da crise econômica causada pela pandemia Sars-Covid-19. Isso é sinal de que o mercado não consegue, apenas com sua mão invisível, e pelos recursos naturais da oferta e da procura, regular-se por si próprio.

O Estado brasileiro subsidia muitos setores estratégicos da economia, o que não se é de estranhar, porquanto a Constituição da República, em seu art. 174, o nomina como agente normativo e regulador, exercente de funções de fiscalização, incentivo e planejamento. A correção das falhas operacionais do mercado é a justificativa nuclear para a atuação estatal no setor econômico. A subvenção da mídia se apresenta relevante nesse contexto. Porque os veículos de comunicação social operam com a informação, "trabalhando com uma matéria-prima que não lhes pertence, administram um bem público e um direito geral dos cidadãos" (CEBRIÁN, 2007, p. 156), eventuais distorções do mercado jornalístico (externalidades), como a concentração de empresas ou do capital, podem ser minoradas com atuação corretiva, mediante fornecimento de incentivos a empresas inovadoras ou que não tenham capacidade econômica sazonal para fazer frente a grandes atores da cena nacional, ou até internacional, sobretudo após o advento da *internet.*

Importa dizer que a Constituição proíbe que meios de comunicação sejam objeto de monopólio ou oligopólio (art. 220, parágrafo 5º), princípio cuja eficácia não reclama somente atuação repressiva do Estado. Deveras, o Poder Público também é instado à concessão de subsídios a empreendedores da comunicação social, de forma a assegurar a liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, garantindo que a opinião pública seja construída a partir de diferentes versões, pontos de vista e escalas de importância.

A importância da liberdade de imprensa, e sua proteção mediante obstáculos à dominação de mercado, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no célebre julgamento da ADPF nº 130, em que a Corte declarou que a Lei Federal nº 5.250/1967 não foi recepcionada pela ordem constitucional de 1988 (ADPF 130, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 30/4/2009). A propósito, da ementa do acórdão constou que "a proibição do monopólio e do oligopólio como novo e autônomo fator de contenção de abusos do chamado 'poder social da imprensa'.", cuidando-se de regra consagradora do pluralismo social.

O arcabouço constitucional assegura, enfim, que os meios de comunicação tenham imunidade a restrições ou manipulações estatais a seu direito de informar, de pesquisar a informação e de criticar, mas, em outro ângulo, interdita a assimetrias no mercado.

Outros fatores também são merecedores de atenção. Os subsídios estatais à comunicação social se prestam também à preservação da multiplicidade cultural, porque há veículos dedicados à divulgação e manutenção de determinadas culturas e ancestralidades.

Contudo, o aspecto de maior importância contemporânea talvez esteja alojado no papel certificador da comunicação social. Em época marcada pelas chamadas *fake news*, cuja propagação tornou-se quase incontrolável pelos caminhos das redes sociais, as empresas de comunicação social devem ser preservadas, porque se trata de instituições capazes de checar a veracidade de informações, ou, ao menos, indagar dos personagens envolvidos os diferentes enredos acerca do mesmo evento. Assim, se uma notícia espalhada, mediante os sucessivos e infindáveis compartilhamentos, é tida por verdadeira pelos seguidores das redes, as instituições de comunicação social podem averiguar o pano de fundo e questionar – ou corroborar – se aquilo de fato ocorreu, ou se é fruto da mente humana. É fato que, por vezes, a interposição da imprensa entre o acontecimento e o espectador gerou (e gera) distorções de narrativas; mas, com boa perspectiva de acerto, pode-se afirmar que esse vício é menos grave do que o enfraquecimento das empresas de comunicação, na medida em que o viés institucional, diferente da comunicação direta que se estabelece em redes sociais, aumenta as possibilidades de que a informação ganhe contornos minimamente imparciais.

Necessário que é, o fomento estatal às empresas de comunicação não exibe forma estanque, tendo recebido fórmulas diversas em distintos países. Em 2011, os pesquisadores Rasmus Kleis Nielsen e Geert Linnebank, do *Reuters Institute for the Study of Journalism,* vinculado à Universidade de Oxford, se dedicaram ao tema, e produziram relatório no qual avaliaram subsídios, diretos e indiretos, concedidos à mídia pelo Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Estados Unidos e Finlândia ("*Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies*").

Além do financiamento a organismos estatais de imprensa, que representam mais da metade dos investimentos estatais em mídia (apenas os Estados Unidos têm percentual menor), Nielsen e Linnebank explicam que a forma mais comum de apoio é mediante incentivos indiretos aos órgãos privados, como reduções ou isenções tributárias, ou o compartilhamento de custos operacionais de produção e distribuição de notícias. Jornais recebem benefícios como isenções tributárias na venda de exemplares ou de espaços

publicitários, diminuição nos custos de postagem, ou subsídios específicos como o finlandês, para veículos que publicam notícias em dialetos locais, ou o italiano para empresas regionais.

Nielsen e Linnebank identificaram três grandes modelos de incentivos econômicos: ***(a)*** Finlândia, Alemanha e Reino Unido são os países que mais investem, *per capita*, na imprensa, usando modelo dual, em que combinam grandes organizações estatais de imprensa (BBC, na Inglaterra; YLE, na Finlândia), com expressivos subsídios financeiros indiretos a grandes empresas privadas; ***(b)*** França e Itália têm modelo misto. É composto por empresas públicas de informação, as quais recebem quantias menos relevantes de recursos públicos (70% do faturamento da *France Television,* e 51% da *RAI*, em 2008), porém arrecadam fundos com a venda de espaços publicitários e outras atividades comerciais; e também por subsídios diretos e indiretos às empresas de comunicação privadas; ***(c)*** o modelo dos Estados Unidos é minimalista, pois custeia menos da metade dos serviços estatais de comunicação social (39%, em 2007), e fornece subsídios restritos e indiretos à imprensa privada.

Os pesquisadores concluem que, a despeito das diferenças, os três modelos apresentam duas características comuns: o fomento é recebido, na maior parte, por organizações já existentes e consolidadas; e é construído em favor de plataformas que concentram várias espécies de mídias (impressão, transmissão, publicação *on line*) (2011, p. 28). A reflexão que o estudo desperta é o aprimoramento de mecanismos de fomento, tornando-os mais democráticos e acessíveis à universalidade de empresas. Caso contrário, os subsídios estatais, em vez de aprimorar o mercado, contribuirão para que se torne cada vez mais fechado e seletivo.

No Brasil, talvez o incentivo mais evidente seja a imunidade de impostos sobre livros, jornais e periódicos, e o papel destinado à sua impressão, contemplada pela alínea "d", do inciso VI, do art. 150, da Constituição da República. Mas o avanço da tecnologia ensejou novos desafios à jurisdição constitucional, pois, refletindo a época em que foi editada, anterior a *internet*, a Carta Magna mencionou a imprensa propriamente dita, ou seja, a comunicação social que usa como suporte o papel. Assim, em março de 2017, o Plenário da Suprema Corte analisou se a imunidade abrangia livros eletrônicos e outros suportes digitais. No RE n. 595676, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, fixou-se a tese de que "a imunidade da alínea d do inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal alcança componentes eletrônicos destinados, exclusivamente, a integrar unidade didática com fascículos". No julgamento do

RE n. 330817, relatado pelo Ministro Dais Toffoli, a questão constitucional dizia respeito ao alcance da imunidade aos *e-books,* estabelecendo-se a tese de que "a imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se ao livro eletrônico (e-book), inclusive aos suportes exclusivamente utilizados para fixá-lo".

Outra forma difundida de fomento, e adequada às diretrizes construídas pelo *caput* do art. 174, da Constituição da República, é o financiamento de empresas de comunicação. Cuida-se de empréstimos oferecidos por agências governamentais de incentivo ao empresariado que apresentam programas específicos para determinados ramos do mercado, entre os quais está arrolada a comunicação social. Exemplifica-se.

A Fomento Paraná, sociedade de economia mista controlada pelo Estado do Paraná que fornece apoio financeiro a pequenos e médios empresários, oferece linha de crédito destinada a financiar projetos de emissoras de rádio AM, voltados à migração para a faixa de frequência FM, que contemplem como objetivos a compra de máquinas e equipamentos, ferramentas, a reforma e a ampliação de instalações, móveis e utensílios, veículos, assim como e capital de giro associado ao projeto[2]. Outro exemplar de empréstimo subsidiado pelo Poder Público é concedido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que oferece financiamento a projetos para produção de conteúdos editoriais e culturais, tais como documentários, no que se insere a comunicação social[3]. Programa de financiamento assemelhado é desenvolvido pelo Desenvolve SP, banco do Estado de São Paulo dedicado ao fomento de empreendedores. A instituição tem projeto de investimento no setor audiovisual, incluindo atividades como impressão de revistas e periódicos, edição de revistas e livros, atividades de rádio e televisão aberta[4].

As iniciativas apresentam, basicamente, as mesmas características, cuidando-se de empréstimos com incidência de juros e taxas inferiores àquelas praticadas no mercado, podendo incluir outras condições, como carência mais ampla.

Instrumento que poderia ser visto como subsídio estatal para as empresas de comunicação social é a compra de espaços para anúncios da publicidade institucional da administração pública. Vistas as coisas pelo prisma mercadológico, haveria confluência entre

2 http://www.fomento.pr.gov.br/Credito/Linhas-de-credito-Fomento-Parana. Acesso em 16/12/2020.
3 https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-conteudos-culturais. Acesso em 16/12/2020.
4 https://www.desenvolvesp.com.br/programas-de-governo/programa-de-investimento-no-setor-de-audiovisual/. Acesso em 16/12/2020.

os interesses: o Estado precisa divulgar atos, programas, obras serviços e campanhas, e os veículos de comunicação social desejam veicular tais conteúdos, já que a divulgação de publicidade é sua principal fonte de renda. A opção parece ser a adotada por Portugal, diante da crise causada pela pandemia Sars-Covid-19, pois seu governo investiu € 15 milhões (o triplo do programado no orçamento) na aquisição de espaços publicitários de veículos de comunicação, antecipando pagamentos até o fim de 2021, a fim de subsidiar o setor[5].

A estratégia, no entanto, não é adequada às finalidades da publicidade estatal brasileira. É que o socorro, mediante publicidade oportuna em momentos de crise, gera o risco do clientelismo da empresa para o Estado, o que, a pretexto de preservar a comunicação social, corrói a liberdade de expressão jornalística. O problema é objeto de central preocupação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, instância da Organização dos Estados Americanos (OEA). No documento nominado "*Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresion*", publicado em 2012, o órgão recorre ao artigo 13.3, da Convenção Americana de Direitos do Homem, que veda a restrição ao direito de expressão, ainda que por meios indiretos (2012, p. 1), entre os quais está a distribuição arbitrária de verbas de publicidade oficial. Segundo o relatório da CIDH (2012, p. 6), cuida-se de "una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión". O documento propõe diretrizes que devem ser observadas nos marcos regulatórios dos países americanos, enfatizando a necessária atenção ao interesse público que a publicidade estatal deve perseguir, bem como o estabelecimento de regras claras sobre contratação, transparência e distribuição de campanhas. Afirma-se, ainda, a necessidade dos subsídios estatais de acesso amplo e não discriminatório, para se garantir o pluralismo informativo, mas expressamente se recusa a possibilidade de as verbas de publicidade governamental funcionarem como mecanismo de fomento, porque sua finalidade é distinta.

Sob o nome de clientelismo, o tema foi enfrentado em recente pesquisa de Maria Grisel Salazar Rebolledo, do *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, do México. A autora desenvolve que há zona cinzenta entre regimes autocráticos e democracias liberais, e nela desenham-se estratégias para eliminação da oposição e da crítica, ao mesmo tempo em

5 PÚBLICO: Governo antecipa 15 milhões em publicidade institucional para ajudar os *media.* Lisboa, 17 de abril de 2020. Disponível em: https://www.publico.pt/2020/04/17/culturaipsilon/noticia/governo-antecipa-15-milhoes-publicidade-institucional-ajudar-media-1912796. Acesso em 12/12/2020.

que se busca conservar a fachada democrática. Não se usam controles duros, próprios de regimes autoritários, o que tiraria a aparência de democracia e liberdade; o controle é sutil e discreto, intimidando-se dissidentes, sem eliminá-los. Um desses métodos é o clientelismo ente Estado e mídia, fenômeno próprio de democracias incipientes, e tem a ver com a troca de bens econômicos por lealdade (SALAZAR REBOLLEDO, 2018, p. 207). É a troca de benefícios materiais pela manipulação de conteúdos, que incluem a supressão da crítica, a exposição da agenda pública, o "assassinato" de opositores, o desprezo por temas delicados, a difusão de conquista do governo ou a divisão de responsabilidades. Daí que o conteúdo do jornal passa a ser o desejado pelo grupo político dominante.

Salazar Rebolledo aduz que, em regimes marcados pelo clientelismo, não há distinção aparente entre a classe política e os donos dos meios de comunicação, os quais mantêm alianças históricas e profundas, o que dá a imprensa baixo grau de autonomia, em razão da dependência estatal. Não são infrequentes, aliás, que políticos adquiram jornais, rádios ou televisões, ou que empresários do setor se tornem políticos.

Os periódicos entram em dilema: se fazem parte da relação de clientelismo, perdem leitores, por divulgarem notícias enviesadas; mas se permanecem neutros, têm o investimento estatal diminuído. A pesquisa aponta que, no México, cerca de 70% do faturamento de jornais vêm da venda de espaços publicitários a instituições governamentais. As circunstâncias acabam transformando o clientelismo em algo natural, estratégia de sobrevivência de muitos jornais, da qual muitos não pretendem sair.

A autora observa que o fenômeno não tem alcance apenas nacional, mas especialmente regional, em que se estabelecem "autoritarismos subnacionais". Determinada elite domina a economia, a política e a mídia local, das localidades que governam, estabelecendo bastiões autoritários dentro de regimes democráticos. Nesse sistema, a manipulação da mídia regional interessa ao governo local, pois esta pode se contrapor a notícias desfavoráveis que sejam veiculadas por órgãos de comunicação nacionais, mantendo, assim, ambiente político favorável (SALAZAR REBOLLEDO, 2018, p. 223).

Em razão das assimetrias, Salazar Rebolledo propõe o controle público sobre os gastos com publicidade. A autora compara o problema com a relação entre Cortes Supremas e Poder Executivo, especialmente quando as primeiras tendem a desafiar decisões políticas. Afirma que o Judiciário somente tem êxito quando consegue mobilizar outros atores (sociedade,

opinião pública, partidos de oposição), gerando reações públicas ("*public backlashes"*) causadoras de transtornos ao governo. Essas instituições, em especial a oposição política, deve focar nos gastos com publicidade estatal, e apoiar empresas que, a despeito de receberem remuneração estatal, não se aliam ao governo.

O clientelismo, enfim, pode ser interpretado como espécie de captura da imprensa pelo poder público, o que não é incomum, como afirma Zingales (2015, p. 172): "Jornais, revistas e programas de televisão com frequência são acusados de ter sido plenamente capturados pelos anunciantes e agir como instrumentos de propaganda dos grupos de interesse".

Se as verbas publicitárias são usadas para manipular veículos de comunicação social, é incongruente, com o regime republicano, sua utilização a título de fomento estatal. Especialmente no caso brasileiro, em que há regra constitucional sobre o tema, os recursos para publicidade estão atrelados às finalidades nela consagradas: educação, informação e orientação social. Fora disso, a utilização dos recursos nada mais é do que desvio de finalidade, ou seja, a utilização de uma regra de competência para consecução de fins diferentes do adequado ao ato.

Sem embargo da pouca clareza normativa no que concerne aos critérios de rateio (o art. 7º, da Lei Federal nº 12.232/2010 apenas remete ao plano de comunicação publicitária), o fato é que a ordem constitucional não classifica a publicidade estatal como instrumento de apoio econômico à comunicação social. É ilegítimo seu uso com esse objetivo, em razão da finalidade distinta e do risco do desenvolvimento de relações clientelistas.

CONCLUSÃO

A ordem econômica constitucional brasileira legitima a oferta de subsídios governamentais à economia.

Na comunicação social, os subsídios estatais são pertinentes desde que conformadas para preservar o ambiente concorrencial, assegurar a liberdade de expressão jornalística, o pluralismo cultural e político. Além disso, devem ter alcance amplo e democrático, a fim de se combaterem as falhas do mercado.

Os benefícios tributários e os subsídios financeiros diretos, como ofertas especiais de crédito por agências estatais de fomento, são exemplos do estímulo econômico desejado pelo

constituinte. Desse rol, no entanto, não faz parte o orçamento estatal para publicidade institucional, pois se trata de valores que somente podem ser utilizados para a informação, a orientação e a educação.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador.** 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 13.8784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n. 330817, Relator Dias Toffoli. Julgado em 8/3/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE n. 595676, Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 8/3/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADPF n. 130. Relator Ministro Carlos Britto. Julgado em 30.4.2019.

CEBRIÁN, Juan Luis. Os valores da empresa informativa. *In:* CORTINA, Adela (org.). **Construir confiança: ética da empresa na sociedade da informação e das comunicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2007.

NIELSEN, Rasmus Klein; LINNEBANK, Geert. **Public support for the media: a six-country overview of direct and indirect subsidies.** Reuters Institute for the Study of Journalism. 2011. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/public-support-media. Acesso em 5/11/2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresion.** Relatoria Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2012.

SALAZAR REBOLLEDO, María Grisel. Resistiendo el clientelismo. Publicidad gubernamental y subsistencia de la prensa crítica. **Colombia Internacional.** 2018. v. 95, p. 203-230. https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.08. Acesso em 15 de novembro de 2020.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o povo: reencontrando a chave da prosperidade americana.** São Paulo: BEI Comunicação, 2015.