

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**Lara Almeida Rodrigues**

**Democratização e regulamentação da mídia no Brasil à luz da**  
*Ley de Medios* argentina

**Juiz de Fora**

**2014**

**Lara Almeida Rodrigues**

**Democratização e regulamentação da mídia no Brasil à luz da  
*Ley de Medios argentina***

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração: Direito sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Maria da Costa Vieira.

**Juiz de Fora**

**2014**

**Lara Almeida Rodrigues**

**Democratização e regulamentação da mídia no Brasil à luz da  
*Ley de Medios argentina***

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração: Direito sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Maria da Costa Vieira.

Aprovada em 17 de dezembro de 2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Dr.<sup>a</sup> Fernanda Maria da Costa Vieira - Orientadora  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Dr.<sup>a</sup> Cláudia Toledo  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Brahwlio Soares de Moura Ribeiro Mendes  
Universidade Federal de Juiz de Fora

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o atual cenário da mídia brasileira à luz das disposições concernentes à Comunicação Social, presentes no Capítulo V da Constituição Federal pátria. A partir dessa análise, busca-se enfrentar o problema da falta de pluralismo informativo nos meios de comunicação do país, que, hoje, encontram-se concentrados nas mãos de grandes conglomerados econômicos que somente divulgam informações que vão ao encontro de seus interesses. Esse estudo defende que é necessário a criação de um marco regulatório da mídia, nos mesmos moldes da *Ley de Medios* argentina, de maneira que o pluralismo e a democracia sejam reais e, ainda, que a liberdade de expressão não fique limitada aos proprietários dos meios de comunicação.

**Palavras – chave:** Democracia; Direito e liberdade de expressão; liberdade de informação; marco regulatório; pluralismo informativo; direitos fundamentais

## ABSTRACT

The present study aims to analyze the current set of Brazilian media through constitutional references to social communication, set on chapter V of the Brazilian Constitution. This analysis objects to face the problem of the lack of information pluralism on mean of communication in the country, that are currently concentrated on the hand of big economic conglomerates, that spread the information that are in harmony with their interests. This study defends that is necessary to create a form of regulation on the media, in the same way the *Ley de Medios* argentine. The regulation is necessary to make the information pluralism and democracy real, and so that the freedom of speech is not limited to the owners of the means of communication.

Keywords: Freedom of information; freedom of speech; information pluralism; media; regulation

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1 O PODER SOCIAL DA MÍDIA E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA</b> .....	9
<b>1.1 Liberdade de expressão e informação como instituições da democracia representativa</b> .....	11
1.1.1 Liberdade de informação .....	12
1.1.2 Liberdade de expressão .....	15
<b>1.2 A chancela da Constituição Federal de 1988 para uma mídia independente</b> .....	16
<b>2 A REALIDADE DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	21
<b>2.1 Sistemas de monopolização e oligopolização midiática</b> .....	23
<b>2.2 A lógica de mercado</b> .....	26
<b>2.3 A baixa qualidade da informação</b> .....	28
2.3.1 A espetacularização.....	29
2.3.2 A nova censura.....	31
<b>2.4 Principais deficiências nas legislações sobre mídia no Brasil</b> .....	32
<b>3 A REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA</b> .....	36
<b>3.1 A experiência da <i>Ley de Medios</i> na Argentina</b> .....	42
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	51
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	53

## INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão e o acesso às informações plurais e autônomas são institutos fundamentais para a democracia contemporânea e, por isso, devem ser promovidos a fim de se criar uma opinião livre, essencial para a participação popular na condução do Estado.

Esses institutos se concretizam, em especial, através da comunicação social que é, por sua vez, imprescindível para a vida de uma sociedade democrática, haja vista que é através dos meios de comunicação que esta tem acesso àquilo que ocorre ao seu redor, bem como os utiliza para expressar suas opiniões, manifestações, crenças e ideias.

Dada a sua importância, a comunicação social é disciplina na Constituição Federal em seu Capítulo V, cujos dispositivos buscam assegurar o pluralismo informativo, bem como proibir o monopólio e o oligopólio dos meios de comunicação, ambas medidas importantes para a consolidação do regime democrático.

No entanto, o que vem ocorrendo nos meios de comunicação de massa do Brasil é o oposto, uma vez que, hoje, estes meios se caracterizam por estar concentrados nas mãos de poucos grupos econômicos, estruturados em uma lógica de mercado, visando somente ao lucro. Este processo inviabiliza a divulgação de uma informação de qualidade e o pluralismo de vozes.

A questão colocada diz respeito à ausência de mecanismos que impeçam os mecanismos de monopolização e oligopolização como ocorre hoje, bem como assegurem que aqueles grupos hoje excluídos destes meios possam dele participar, de maneira que possamos construir a opinião pública, essencial para o regime democrático. O objetivo deste trabalho consiste em demonstrar a necessidade de uma alternativa para a resolução deste problema, o que passa pela análise dos mecanismos existentes no sistema brasileiro, bem como a distinção no campo jurídico entre os conceitos de censura e controle. Igualmente, pretende-se comprovar que a liberdade de expressão, assim como outros direitos fundamentais, não é absoluta, podendo ser restringida, através de um juízo de proporcionalidade, por outras garantias, sem, contudo, significar a sua não aplicabilidade.

Para tanto, fez-se, inicialmente, uma análise do sistema democrático e de dois de seus principais institutos, liberdade de expressão e de informação. Em seguida, um exame do cenário brasileiro dos meios de comunicação de massa e uma análise do pluralismo

informativo, essencial para a democracia. Por fim, apresentou-se uma possível alternativa a fim de solucionar o impasse da ausência de pluralismo no país, através do modelo argentino da *Ley de Medios* sugeriu-se um paradigma para a reflexão sobre um marco regulatório da mídia no Brasil.

## 1 O PODER SOCIAL DA MÍDIA E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

No período da Revolução Francesa, o termo quarto poder começou a ser utilizado para se referir aos meios de comunicação. O seu criador foi o filósofo e membro da Câmara dos Comuns britânica Edmund Burns, por volta de 1790 (CARLYLE, 1997: 85-88). Tanto na França, como na Inglaterra, a sociedade e o Parlamento eram divididos entre clero, nobreza e burguesia, configurando três Estados ou poderes em que a imprensa seria, ao lado destes, um quarto poder.

Thomas Carlyle, reitor da Universidade de Edimburgo, em 1841 explica de forma bastante elucidativa o significado de quarto poder:

Burke disse que havia três Estados no Parlamento; mas, na distante Galeria dos Repórteres, sentava um Quarto Poder mais importante do que todos. Não é modo de dizer ou um comentário espirituoso, é um fato literal – muito significativo para nós atualmente. Literatura é nosso Parlamento também. Imprensa, que vem necessariamente da escrita como digo normalmente, é equivalente à Democracia: inventada a escrita, Democracia é inevitável. Escrita traz Imprensa; traz Imprensa universal, cotidiana e espontânea, como vemos no presente. Qualquer um pode falar. Falar agora para toda a Nação vira um poder, um braço do Governo, como peso inalienável na feitura de leis e em todos os atos de autoridade (CARLYLE, 1997: 87-88 – tradução minha).

A definição tradicional da democracia remonta ao século XVIII, quando Montesquieu elabora a teoria da tripartição dos poderes em “*O Espírito das Leis*” (2005, p. 465-480), buscando a superação do absolutismo monárquico através da separação do poder estatal em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Note-se que a própria denominação dos poderes possui correlação com as funções por eles exercidas: ao Legislativo, incumbe criar as leis da ordem jurídica estatal; ao Executivo, cabe administrar o Estado, executando as políticas definidas pelo Legislativo; e, ao Judiciário, compete dirimir conflitos entre pessoas, fundamentando-se para isto nas leis emanadas pelo Poder Legislativo. Neste prisma, Montesquieu (2005, p. 470), já sob influência do Liberalismo, propôs a limitação da atuação do Estado, como uma maneira de reduzir o poder deste.

Esses três poderes seriam suficientes para que a democracia funcionasse, entretanto, com o tempo, pôde-se perceber que, mesmo sendo dispostos de forma democrática, muitos abusos poderiam ser cometidos, John Locke, no livro “*O Segundo Tratado Sobre o Governo*”

(2002, p. 98), já observava que a tentação de ascender ao poder é mais forte que a fragilidade humana.

Muitos fatores sociais colaboraram para a expansão do jornalismo, sobretudo a escolarização da sociedade e o processo de urbanização, intensificando o crescimento de futuras metrópoles.

Assim sendo, retornando a ideia de quarto poder, a imprensa de massa surge então, como um novo ator: a opinião pública. Mesmo que a opinião seja um ato individual, é possível que ela seja compartilhada por muitos membros de uma sociedade ou, até mesmo, por todos eles, o que caracteriza uma opinião comum ou geral. Basta que seja a opinião da maioria para que se configure uma opinião geral. E essa maioria, de acordo com Mariás (*apud*, BELTRÃO, 1980), é constituída pelos que “fazem profissão de opinar”, os “*connaisseurs*”, ou seja, aqueles que expressam sua opinião como conhecedores de alguma matéria, seja política, literatura, música, teatro ou comportamento humano.

A opinião pode ser definida como a “instância testemunha que “assiste ao espetáculo” e “interpreta a sua significação” (LANDOWSKI, 1992, p. 22). A opinião move a classe política por meios de uma espécie de competência persuasiva. E é justamente por isso que a opinião deve ser observada mais detidamente: é ela que determina, em última instância, as ações políticas.

De acordo com Landowski (1992, p.40), os jornalistas apresentam relevante papel como porta-vozes da opinião, ou seja, exercem uma função interpretativa em relação à opinião. Estes são os responsáveis tanto por transmitir aos governantes (“fazer conhecer”) os anseios do povo, suas reações, quanto por informar ao público (“fazer compreender”) sobre a significação e as razões das condutas políticas. Sendo assim, o público, incluído aí os eleitores, define a equipe governante de forma pontual, a saber, nas eleições com seu voto. Já a opinião, quando existe, pode interferir nas atitudes dos dirigentes a qualquer momento. A ausência da opinião pública pode significar tranquilidade para a classe política, ou ainda, enfraquecimento da própria vida pública.

Ignacio Ramonet sintetiza o poder da mídia para a consolidação da democracia quando afirma que:

A imprensa faz, constrói, cria a opinião pública. Como diz Pierre Bourdieu, “a opinião pública não existe, ela é o reflexo dos meios de comunicação”; se

não existisse comunicação de massa, não haveria opinião pública, e sim pressupostos ou crenças. A opinião pública pressiona os poderes legítimos e, além disso, transmite a eles seu descontentamento ou sua desaprovação em relação a tal ou qual medida, sendo um agente indispensável para o bom funcionamento da democracia atual. Sem liberdade de expressão (e de impressão) não há nem pode haver democracia, pois, do contrário, quem construiria a opinião pública? Só os dirigentes políticos? Só o discurso da propaganda? Evidentemente, isso não é aceitável. É por esse motivo que falamos em quarto poder, ele é uma espécie de contrapoder, um contrapeso aos poderes legítimos da democracia. (RAMONET, 2013, p. 65)

A expansão da imprensa também foi impulsionada pela liberdade, por meio da conquista de direitos fundamentais. Adiante, passaremos a tratar deste debate no campo da teoria do direito sobre as garantias dos direitos fundamentais principalmente no que tange às liberdades de expressão e informação e à democracia.

### **1.1 Liberdade de expressão e informação como instituições da democracia representativa**

Norberto Bobbio (1997) define a democracia representativa como o exercício do poder político pela população eleitora não diretamente, mas através de seus representantes, por si designados, com mandato para atuar em seu nome e por sua autoridade, isto é, legitimados pela soberania popular.

A partir dessa reflexão, Robert Dahl, em seu livro “Sobre a Democracia” (2001), elenca uma série de instituições políticas essenciais para se atingir uma democracia moderna, dentro das limitações humanas. São elas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; autonomia para associações; cidadania inclusiva; liberdade de expressão e fontes de informações diversificadas. Dentre as instituições citadas, deter-se-á às duas últimas (DAHL, 2001, p.99).

Nos dizeres do autor, a liberdade de expressão ocorre na medida em que os cidadãos têm o direito de se expressar sem que, com isso, corram o risco de sofrer punições políticas. É através dessa garantia que o cidadão teria voz de modo a influenciar as decisões dos representantes, deliberar e adquirir uma compreensão esclarecida de possíveis políticas e atos do governo.

No que diz respeito às fontes de informação diversificadas, Dahl (2001, p.111) enuncia que os cidadãos necessitam de fontes alternativas e relativamente independentes, a fim de que possam obter acesso ao livre fluxo de informações e ideais da sociedade e, com isso, obter um entendimento esclarecido, diferentes daquelas divulgadas a partir de um único ponto de vista, que permite que cada membro tenha oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas e suas consequências.

O autor ainda assinala:

Pense ainda sobre a participação efetiva e a influência no planejamento público. Como poderiam os cidadãos participar realmente da vida política se toda informação que pudessem adquirir fosse proporcionada por uma única fonte – o governo, digamos – ou, por exemplo um único partido, uma só facção ou um único interesse? (DAHL, 2001, p.111).

Destarte, a democracia exige que haja condições materiais para uma participação efetiva e esclarecida da população nas decisões que lhe são apresentadas, bem como na fiscalização do exercício do poder que atribui àqueles que escolhe como seus representantes.

Os meios de comunicação, através de seus diferentes veículos, constituem, ao menos em tese, a peça chave para uma democracia plena. É por intermédio deles que a liberdade de expressão e de informação como instituições da democracia se concretizam. Incontinenti, passaremos à análise dessas duas garantias constitucionais.

### **1.1.1 Liberdade de informação**

De acordo com Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho (1999, p.25), a informação não pode ser confundida com a simples manifestação do pensamento, uma vez que quem veicula uma informação, a existência, a ocorrência ou acontecimento de um fato, de uma qualidade ou de um dado, deve fazê-lo de forma objetiva, despida de qualquer apreciação pessoal. Isso porque o receptor da informação necessita de um fato narrado objetivamente, a fim de realizar sua cognição pessoal e reflexão, de modo a formar sua convicção, ou, nas palavras de Dahl (2001, p.111), ter uma compreensão esclarecida, sem qualquer interferência para a construção de escolhas pessoais, livres e autônomas.

A liberdade de informação ocorre na forma de três variáveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. Conforme os ensinamentos de Vidal Serrano (1997, p.31), o direito de informar assume uma feição de permissão, na medida em que qualquer cidadão pode divulgar informações que entenda pertinentes. O direito de se informar é o que permite o acesso da coletividade às informações, sem qualquer impedimento ou obstrução. Por fim, o direito de ser informado deve ser entendido como aquele de ser mantido constante e integralmente informado.

É através das três dimensões do mencionado direito que se pode aferir que se trata não apenas de um direito individual, mas de um pressuposto para que outros direitos fundamentais possam ser exercidos de maneira livre e responsável, como, por exemplo, o voto e a participação popular na condução do Estado.

O direito que o indivíduo tem de se informar sobre fatos relevantes da vida pública ou da sociedade em geral, ou que sejam exclusivamente de seu interesse, impõe ao Estado um dever de abstenção. Ou seja, é necessário que se criem condições ou se disponha de meios viáveis para que as pessoas tenham acesso a informações relevantes, impedindo, portanto, que o Estado se libere de quaisquer obrigações para com os cidadãos. Assim, importante verificar o que se compreende como fontes de informações acessíveis e a que tipo de informações pode ser permitido o acesso.

De acordo com Jónatas Machado (2002, p. 481), é fonte de informação a que o indivíduo não sofre dificuldades de acesso à imprensa em geral, como rádio, televisão, internet, periódicos. Estas, na medida em que são consideradas fontes de informação, também são instrumentos para o exercício da liberdade de se informar.

A Constituição da República do Brasil no capítulo referente à comunicação social estabelece que nenhum veículo ou processo, enquanto instrumentos da manifestação de pensamento, criação, expressão ou informação, poderá admitir quaisquer tipos de restrição ou embaraço ao pleno exercício da liberdade de expressão. Do mesmo modo, a finalidade apontada pelo dispositivo constitucional procura afastar embaraços ou restrições à divulgação de informações relevantes, seja para a sociedade em geral ou somente para o indivíduo.

A garantia estabelecida pelo art. 220 da Constituição da República demonstra a preocupação do constituinte em impedir que o Estado pratique condutas prejudiciais à liberdade de expressão, que correspondem, sobretudo, a um direito de abstenção. Isto é, o Estado não deve interferir na comunicação com justificativas de orientação ao público sobre fatos e opiniões veiculados na imprensa. Este controle cabe ao público destinatário das respectivas informações.

Ainda sobre a liberdade de informação, ensina Joaquín Urías que:

O objetivo da liberdade de informação é que dentro da sociedade existam mecanismos de intercâmbio de notícias – sem controle estatal – que, ademais, estejam em mãos dos próprios membros da sociedade, de maneira que cada indivíduo tenha acesso ao maior conhecimento possível do que sucede com os demais. O Estado deve garantir a liberdade na hora de dizer sobre o quê e como se informa e, ao mesmo tempo, proporcionar o máximo de informação a quem atua neste círculo de informação. (URÍAS, 2003, p.57 apud STROPPA, 2010, p.72)

É neste contexto que os meios de comunicação ganham relevância, tornando-se instituições imprescindíveis na sociedade contemporânea, visto que sua função é manter a sociedade bem informada, de forma ampla e diversa, de modo a contribuir para a formação de uma consciência política, moral e cultural dos indivíduos, bem como para a existência de uma opinião livre.

Assinala Andrew Puddephatt:

A informação é o oxigênio da democracia. Se as pessoas não souberem o que está acontecendo em sua própria sociedade e se as ações daqueles que os governam forem ocultadas, os cidadãos não poderão contribuir de forma significativa e com a sua quota parte nos assuntos dessa mesma sociedade. Mas a informação não é só uma necessidade para o cidadão - é uma parte essencial de um bom governo. O mau governo necessita de sigilo para poder sobreviver. Permite ineficiência, esbanjamento e corrupção para manter-se. Como observou o ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, nunca se registrou uma onda de fome grave num país que possuísse um sistema democrático de governo e de comunicação social relativamente livre. A informação permite que o cidadão possa escrutinar as ações do governo e é a base para um debate adequado e informado sobre tais ações. (PUDDEPHATT, 2005, p.1- tradução minha)

Diante dessa realidade, segundo Tatiana Stoppa (2010, p. 115), o âmbito normativo do direito de informação engloba, por exemplo: o combate à formação de monopólio ou oligopólio entre os meios de comunicação; a existência de uma pluralidade e de veracidade nas informações divulgadas; a busca por um equilíbrio entre os interesses dos detentores dos meios de comunicação ou daqueles que deles se valem e o direito da coletividade de ser informada e também de ter acesso aos meios de comunicação.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a liberdade de informação compreende tanto o ato de comunicar como o de receber livremente informações verídicas a partir de fontes diversificadas, já que é a partir dela que os cidadãos se capacitam para a tomada de decisões,

bem como para a formação de uma opinião pública pluralista, essenciais para a formação do regime democrático.

### **1.1.2 Liberdade de expressão**

A liberdade de expressão deve ser compreendida por aquela que abarca todos os fatos, pensamentos, opiniões e crenças que desejam ser levados a conhecimento por aquele que se utiliza desse direito, não importando se são verdadeiras ou não. Consiste na livre manifestação do pensamento, necessariamente parcial, pessoal e impregnada de uma cognição já realizada pelo seu emissor. Diferentemente, a liberdade de informação repousa na manifestação de fatos noticiáveis revestidos do caráter da veracidade, imparcialidade e objetividade da informação. Assim, pode-se claramente perceber que a liberdade de informação encontra-se abarcada no conceito de liberdade de expressão tomada em seu aspecto lato mas não se pode confundir os institutos.

A propósito da liberdade de expressão, Nuno e Sousa assinala:

A liberdade de expressão consiste no direito à livre comunicação espiritual, no direito de fazer conhecer aos outros o próprio pensamento (na fórmula do art. 11º da Declaração francesa dos direitos do homem de 1989: a livre comunicação de pensamentos e opiniões). Não se trata de proteger o homem isolado, mas as relações interindividuais ('divulgar'). Abrange-se todas as expressões que influenciam a formação de opiniões: não só a própria opinião, de caráter mais ou menos crítico, referida ou não a aspectos de verdade, mas também a comunicação de fatos (informações) (SOUSA, 1984, p. 137).

De acordo com os ensinamentos de Jónatas Machado (2002, P. 417), a liberdade de expressão contém uma dupla dimensão: a dimensão substantiva que compreende a atividade de pensar, formar a própria opinião e exteriorizá-la e a dimensão instrumental que traduz a possibilidade de utilizar os mais diversos meios adequados à divulgação do pensamento.

A liberdade de expressão tem sua relevância positivada no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU de 1948 e, também, no artigo 13.1 do Pacto São José da Costa Rica, de 1969, a seguir, respectivamente:

Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e

ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

Assim como a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão também pressupõe um dever de abstenção do Estado e dos demais, que não podem impor qualquer embaraço à livre manifestação de crenças, ideias, ideologias e afins – que não ficam restritas apenas a assuntos considerados de interesse público, mas engloba também, por exemplo, manifestações científicas e artísticas – seja por meio da palavra escrita ou falada, mas também por gestos, desenhos, gravuras, pinturas, e até o silêncio inserido dentro de uma determinada perspectiva, desde que não configure abuso de direito extrapolando a esfera de direitos dos demais indivíduos.

A liberdade de expressão é um direito fundamental, mas não é absoluto, e não pode ser usado para justificar prejuízo à bem jurídico de outrem. Eventual abuso deste direito não isenta seu emissor de responsabilização. O princípio da dignidade da pessoa humana deve nortear a interpretação da liberdade de expressão. Para Paulo Bonavides (2001, p. 256), “nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição, que o princípio da dignidade da pessoa humana”. Desta forma, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, não podendo ser violada nem mesmo quando outra garantia constitucional está em jogo.

Por fim, incumbe sublinhar que a liberdade de expressão deve ser analisada como uma legítima instituição da democracia. A esse respeito, manifestou-se a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no seguinte sentido:

A liberdade de expressão é uma pedra angular da própria existência de uma sociedade democrática. É indispensável para a formação da opinião pública... É, enfim, condição para que a comunidade, na hora de exercer suas opções, esteja suficientemente informada. Por último, é possível afirmar que uma sociedade que não está plenamente informada, não é plenamente livre. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988, p. 170)

## **1.2 A chancela da Constituição de 1988 para uma mídia independente**

A Constituição de 1988 surgiu logo após o final da ditadura militar, período conturbado da história brasileira, em que militares detinham o comando do governo do país. Com a chegada do fim da ditadura militar, foi necessária a transição do regime a um Estado Democrático de Direito, que se deu por meio da promulgação de uma nova Constituição. Esta, elaborada de forma democrática, conforme a configuração do Estado, preocupada em garantir os Direitos para que não voltassem a ocorrer arbitrariedades por parte do ente estatal. A Constituição Federal de 1988 atendeu aos anseios da sociedade civil que foram represados por vinte anos através de um sistema político autoritário trazendo possibilidades reais de consolidação da democracia substancial.

Após um longo período de regime militar, de um contexto histórico de privações e vedações à livre manifestação do pensamento, demonstrado, sobretudo, através do Ato Institucional Nº 5 que proibia manifestações populares de caráter político e impunha a censura prévia para jornais, revistas, livros, peças de teatro e músicas, a Constituição Federal preocupou-se em tutelar de forma bastante exaustiva e programática os direitos referentes à comunicação social.

Segundo Vidal Serrano (1997, p.26), o primeiro e mais importante dispositivo que tutela a liberdade de expressão em nossa Magna Carta encontra-se no inciso IV do artigo 5º, que prescreve ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

O artigo 220, *caput*, da Constituição Federal de 1988 dispõe que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado apenas o que nela está disposto. Tal dispositivo visa garantir a liberdade de comunicação que é, nas palavras de José Afonso da Silva (2000, p. 241), o conjunto de direitos, formas, processos e veículos que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do pensamento e da informação.

O inciso VIII do mesmo dispositivo dispõe que ninguém poderá ser privado de direitos em virtude de crença religiosa ou de convicções filosóficas ou políticas, consagrando a proteção da opinião na modalidade exigência, nos dizeres de Vidal Serrano. Ainda no mesmo artigo, o inciso IX prescreve que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

A liberdade de informação também encontra respaldo na Constituição, os quais podemos citar também: o direito de acesso à informação, sendo resguardado o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, inc. XIV), o direito de receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII), o

direito de as pessoas acessarem e retificarem as informações contidas em registros ou banco de dados que lhes digam respeito (art. 5º, LXXII), o direito de coleta, organização e divulgação da informação, conferido aos meios de comunicação social (art. 220).

A Constituição Federal preocupou-se em trazer em seu corpo um capítulo destinado exclusivamente à comunicação social. Estes dispositivos, do art. 220 a 224, são de especial relevância para o presente trabalho. A consolidação e aprimoramento da democracia passam pela garantia da liberdade de expressão e, ainda, por fontes diversas e autônomas de informação, que se concretizam através dos meios de comunicação nas suas mais variadas formas.

O artigo 220 está organizado de modo a não deixar dúvidas sobre a indissociabilidade entre liberdade e comunicação. Seus parágrafos deixam clara a intenção de não criar nenhum embaraço à “...plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social...” (parágrafo primeiro). O parágrafo segundo do mesmo artigo sepulta a odiosa censura que por quase 20 anos assolou as redações dos meios de comunicação do Brasil: “É vedada toda e qualquer censura, de natureza política, ideológica e artística”. O parágrafo terceiro esclarece melhor o assunto, deixando claro que a classificação de programas e esclarecimentos prévios sobre seu conteúdo (cenas de violência, material pornográfico, etc) não se confundem com a censura. O parágrafo quarto – em reconhecimento ao que hoje é uma tendência mundial cada vez mais consagrada - chama atenção para as restrições legais referentes à propaganda de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias. E, finalmente, o parágrafo quinto determina que a comunicação não poderá ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Incumbe destacar também as disposições do artigo 221, este encontra-se dividido em quatro incisos e enuncia em seu *caput* quais os princípios deverão estar atendidos pela programação das emissoras de rádio e TV do Brasil. Tais princípios são: 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; e IV- respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Percebe-se, assim, que houve por parte do legislador a preocupação em nortear a atividade desenvolvida pelos meios de comunicação, exigindo que sejam respeitados, de antemão, as exigências ali positivadas, de forma a se estabelecer um ambiente plural no qual diferentes formas de manifestação possam chegar à população.

Outros importantes dispositivos para análise visam assegurar a pluralidade de fontes nos meios de comunicação são os art. 220, §5º c/c art. 223 da CF/88, *in verbis*, respectivamente:

Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

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.

A leitura deste dispositivo e de seus cinco parágrafos reguladores confirma a ideia de que o sistema de comunicação social no Brasil foi idealizado para funcionar de maneira mista, ou seja, enquanto a comunicação impressa independe de qualquer autorização, os sistemas de rádio e TV necessitam de concessão e renovação de canais (embora os investimentos para tal sejam privados). Ao mesmo tempo, o ente federal pode conceder e instalar emissoras para si mesmo (caso da rede de TVs educativas, por exemplo). A iniciativa de conceder canais é do Executivo, através do Ministério das Comunicações, cabendo ao Congresso Nacional apreciar o ato, aprovando-o ou não. As renovações ou cassações também dependem da manifestação do Congresso Nacional.

Por fim, no artigo 224 deste capítulo, uma novidade, considerada à época da redação e promulgação da CF do Brasil como um grande avanço: trata-se da instituição, pelo Congresso Nacional, como órgão auxiliar, do Conselho de Comunicação Social. A Lei nº 8389, de 30/12/1991, instituiu o Conselho e estabeleceu o regulamento para seu funcionamento (BITELLI, 2001, p. 179-180). A ideia do Conselho existe em poucos países e parte do pressuposto que, sendo a Comunicação Social algo tão relevante e peculiar, deva existir um órgão técnico-profissional capaz de complementar as ações do Congresso Nacional em tal matéria. Representantes de categorias profissionais e de empresários do setor são eleitos nacionalmente para integrarem tal Conselho, mas as funções do mesmo ainda carecem de melhor compreensão e maior divulgação junto à sociedade e aos próprios integrantes das comunidades comunicacionais brasileiras.

Tendo em vista todo o exposto, observa-se que a vontade da Constituinte de 1988 foi tutelar o direito à comunicação de modo a garantir que toda a sociedade esteja bem informada, bem como o de permitir a todos o acesso aos meios de comunicação, a fim de que possam transmitir seus pensamentos e opiniões. Os meios de comunicação devem garantir a

pluralidade de vozes e assegurar a todos as liberdades de informação e expressão, seja oportunizando diferentes fontes de informação para a população e, conseqüentemente, aprimorando e consolidando a democracia em nossa sociedade.

Adiante será encaminhada uma reflexão sobre a realidade dos meios de comunicação de radiodifusão sonora e de sons e imagens no Brasil, objetivando-se demonstrar que os cânones estabelecidos pela Constituição de 1988 por uma mídia plural e independente não vêm sendo observados.

## 2 A REALIDADE DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O contexto histórico de desenvolvimento da imprensa no Brasil é, em grande parte, o responsável pela atual realidade da comunicação social. Por conseguinte, antes da investigação deste cenário, faz-se necessário, traçar, ainda que em linhas breves, a história da imprensa no Brasil.

Consoante à obra de Nelson Werneck Sodré, “A História da Imprensa no Brasil” (1999), o acesso à informação se deu no Brasil colônia de forma bastante tardia já que os livros eram proibidos pela Coroa. A abertura dos portos em 1805 facilitou o contrabando de jornais, gazetas, folhetos e livros, criando infraestrutura suficiente para o surgimento de uma imprensa. Diante da proliferação, mesmo que tímida, de leitores na Colônia, a Coroa não teve, alternativa, a não ser permitir a consolidação da imprensa, ainda que controlada por seus interesses. Dessa forma, surgiu a *Gazeta do Rio de Janeiro*, periódico financiado pela Corte destinado a divulgar suas notícias, retratava, através de um conteúdo floreado, um Brasil ilusório.

Neste período a Coroa já adotava uma medida que marcaria toda a história do jornalismo brasileiro: aos jornais simpáticos ao governo, concedia verbas publicitárias fartas e empréstimos facilitados de bancos oficiais, à imprensa crítica o acesso às verbas oficiais era dificultado, perseguia e censurava jornalistas e periódicos; fechava tipografias através do uso da força.

Difundida a imprensa, tornava-se necessário regulá-la. A lei determinava a proibição de escritos contra a moral, os bons costumes, a Constituição, o Imperador, a tranquilidade pública, enfim, contra quase tudo. Ficava garantida a liberdade de imprensa, feitas inúmeras ressalvas legais. A observação de Sodré (1999, p.34) deixa ainda mais claro outro fundamento da regulação da atividade jornalística no Brasil: a lentidão. A imprensa, inclusive a de oposição, já era uma realidade trinta anos antes de o governo decidir regular sua liberdade.

Após a independência e durante o Império, houve o surgimento de novos jornais, panfletos e pasquins, que, porém, tinham vida breve, em grande medida, devido à repressão estatal e ao interesse das classes dominantes.

A imprensa brasileira ganhou novos contornos na passagem do século XIX para o século XX, quando começou a contar com uma estrutura empresarial, dada a necessidade da busca de recursos para sustentar sua estrutura cada vez mais complexa. Segundo Sodré (1999, p. 141), o Poder Público entendeu logo a nova essência do jornalismo. Era preciso comprar a

opinião da imprensa, já funcionando, à época, de forma desvirtuada de sua função de contrapoder. Neste prisma, esta assumiu sua condição de empresa sem ter condições para tanto, persistindo, até os dias atuais, a falta de recursos que garantam sua sobrevivência descomprometida com o poder econômico ou político.

A modernização industrial, comercial e gráfica só ocorreu nas décadas de 1960 e 1970. A isso, somou-se o surgimento do rádio em 1920 e da televisão em 1950, que aprimoraram o processo de criação de uma comunicação de massa.

Nas décadas dos governos de Getúlio Vargas o silenciamento da imprensa pela ação das verbas oficiais se tornou ainda mais intenso. O Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), um dos braços fortes da ditadura, encarregou-se de distribuir fartas verbas para jornais e rádios. Interveio em jornais privados, colocando nos postos de chefia homens de sua confiança, como ocorreu em *O Estado de São Paulo* (SODRÉ, 1999, p. 36).

O controle de empresas jornalísticas e de radiodifusão, desde a Constituição de 1946, não poderia ser feito por parte de pessoas jurídicas, sociedades anônimas por ações e estrangeiros. Isso porque o objetivo do legislador era identificar os proprietários destes meios e, com isso, impedir seu controle pelo capital estrangeiro. O ápice deste debate ocorreu com a divulgação do contrato entre a *TV Globo* e o grupo norte-americano *Time-Life*. Tendo a primeira rompido o contrato na ocasião da instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito por deputados de oposição ao governo neoliberal. No entanto, o efeito de tais restrições foi a formação de monopólios familiares no setor de comunicação, conforme melhor será abordado adiante.

Observa-se, através da leitura da obra de Sodré (1999, p. 46), que a consolida o da Comunica o Social no Brasil acompanhou o desenvolvimento do capitalismo. Cresceu, firmou-se e desenvolveu-se com o nascimento e com o fortalecimento de uma burguesia nacional, acompanhando sua saga brasileira: a forma o de pequenos jornais, o fortalecimento desses em momentos de euforia econ mica, a cria o dos conglomerados do setor e a adequa o do cenário empresarial com a imersão do país e do mundo no neoliberalismo. Sobre a penúltima dessas fases, Sodré (1999, p. 47) destaca as grandes empresas, com seus múltiplos braços em distintas áreas e sua importância para o cenário atual da Comunica o Social.

Isto posto, observa-se que um sistema de comunica o baseado nos valores empresariais e de mercado não   capaz de garantir ao cidadão o direito de informar e ser informado. Ao contrário, verifica-se que esses meios tornaram-se propriedade de grandes grupos econômicos, a informa o foi transformada em mercadoria, vista pelos empresários

detentores da mídia apenas como via para obtenção de lucro, condicionando-a à satisfação de seus interesses comerciais e, assim, promovendo a uniformização das informações transmitidas, em detrimento da promoção do regime democrático.

Ademais, atenta-se para o fato de que os meios de comunicação, muito embora pareçam desvinculados de partidos políticos ou de ideologias por estes defendidas, apresentam uma afinidade ideológica com uma ou outra tendência, geralmente orientada por objetivos dos grupos que financiam a programação e que apoiam a manutenção do sistema político econômico.

Diante de todo o breve histórico do desenvolvimento da imprensa no Brasil, percebe-se, desde sua gênese, uma forte conjugação entre meios de comunicação, poder político e poder econômico. Esta lógica, aliada ao nosso sistema de concessões públicas de radiodifusão de sons e de sons e imagens, é a grande responsável por uma mídia descomprometida com os valores democráticos de pluralidade e informação de qualidade.

Adiante, passa-se à apreciação das principais falhas da mídia brasileira, quais sejam: os sistemas de monopolização e oligopolização midiática, a lógica de mercado e a baixa qualidade da informação, nesta última, destacando-se a espetacularização e uma nova espécie de censura, incrementada como tática de ocultação da verdade e propagação dos interesses dominantes.

## **2.1 Sistemas de monopolização e oligopolização midiática**

No atual cenário de imensuráveis avanços tecnológicos, cominando em um mundo globalizado, o setor de comunicações passou a contar com imensa convergência tecnológica, assumindo, como principal consequência deste processo, uma grande concentração da propriedade, o que levou a consolidação e a emergência de um reduzido número de megaempresas espalhadas por todo o mundo.

O Brasil, acompanhando a tendência mundial, através de posturas liberais que incentivaram as privatizações e desregulamentações, encontrou um ambiente historicamente favorável à implantação de monopólios e oligopólios midiáticos.

Elucida Venício Artur de Lima (2004):

Alguns fatores têm contribuído para a concentração da propriedade das comunicações no Brasil. Cito três: (1) a ineficácia da norma legal (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 “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; (2) o período de carência legal para a 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 mediante a conhecida prática dos “contratos de gaveta”. Isso faz que os eventuais concessionários independentes se sintam atraídos pela possibilidade de negociar suas concessões com os grandes proprietários e/ou vice-versa; e (3) não há normas ou restrições legais para “afiliação” de emissoras de radiodifusão, isto é, para a formação de redes nacionais e/ou regionais. (LIMA, 2004, p. 96)

A legislação sobre mídia no Brasil, especificamente no que concerne o rádio e a TV, incluindo a Constituição Federal de 1988, determinam que tais meios de comunicação sejam distribuídos e explorados pela própria União ou transferidos a terceiros por intermédio de concessão pública. Trata-se de uma espécie de autorização atribuída ao Governo Federal aos que desejam explorar os serviços de radiodifusão. Tal serviço é de caráter público, significando, segundo Di Pietro (2012, p. 90), “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 regime jurídico total ou parcialmente público.”

Até a aprovação da atual Constituição brasileira, em 1988, cabia apenas ao Poder Executivo Federal a outorga de concessão para serviços de rádio e televisão. Atualmente, essa tarefa divide-se entre o Poder Executivo e o Legislativo.

A Constituição e o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), que vigora desde 1962, determinam que o tempo concedido pelo poder público para se explorar uma concessão de TV é de 15 anos e de rádio de 10 anos com possibilidades de renovação por igual período. Entretanto, para que haja renovação da outorga, as emissoras devem obedecer a propósitos legais e constitucionais durante o uso da concessão, como privilegiar a educação, a cultura nacional e regional, a informação no conteúdo das programações e não formar monopólio ou oligopólio de propriedade. Contudo, tais obrigações são frequentemente desrespeitadas e jamais foram motivo de preocupação tanto no momento de outorga ou renovação da concessão pública por parte do poder concedente, quanto pelas empresas de comunicação concessionárias.

A renovação, geralmente, ocorre de forma automática, desrespeitando normas constitucionais, que exigem a avaliação de critérios e a aprovação do Congresso Nacional.

Isso ocorre, principalmente, devido à contradições no próprio Código Brasileiro de Telecomunicações, o qual permite a continuidade do serviço de rádio e TV caso o poder concedente não forneça uma resposta às empresas antes do vencimento da outorga.

Outra falha na legislação é o art. 223, §4º, CF que só permite o cancelamento da concessão por ação judicial. Ou seja, ainda que as empresas de comunicação cometam erros gravíssimos durante a vigência de suas concessões, nem as autoridades nem a sociedade dispõe de instrumentos legais para coibir tais erros. A não ser aguardar o término do prazo da outorga, para que dois quintos do Congresso, em votação nominal, cancele a concessão e não renove a outorga do serviço.

Todavia, conforme demonstrado anteriormente, tal opção é bastante improvável, já que antagônica aos interesses de uma parcela dos membros do Congresso Nacional, detentores de concessões públicas de radiodifusão e vinculados à interesses políticos e econômicos junto às grandes redes de comunicação.

De acordo com Venício Artur de Lima (2004, p. 96-101), a monopolização e oligopolização pode se dar de forma horizontal, quando ela é produzida dentro de um mesmo setor; vertical, ocorre quando um único grupo controla e integra diferentes etapas da cadeia de produção e distribuição e pela propriedade cruzada, aquela em que o mesmo grupo, detém diferentes tipos de mídia do setor de comunicações.

Segundo o mesmo autor, ao lado da concentração da propriedade, duas outras características têm historicamente inserido o sistema brasileiro de comunicação em um contexto de monopólios: a presença dominante de grupos familiares e a vinculação com as elites políticas e ou regionais.

As Constituições brasileiras, desde 1946, têm restringido, em maior ou menor grau, a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão por parte de pessoas jurídicas, sociedades anônimas por ações e estrangeiros. O objetivo do legislador seria permitir a identificação plena dos proprietários e impedir o controle do setor pelo capital estrangeiro. Todavia, uma das consequências indesejáveis de norma, foi a formação de monopólios por pessoas físicas, através das “empresas familiares”.

Dados apresentados por Venício Lima (2004, p. 65) demonstram que atualmente, 90% da mídia brasileira é controlada por 13 famílias, a saber: (a) nacionais: família Marinho (Globo); família Saad (Bandeirantes) e família Abravanel (SBT); (b) regionais: família Sirotsky (RBS), família Daou (TV Amazonas), família Jereissati (TV Verdes Mares), família Zahran (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), família Câmara (TV Anhaguera); às essas oito famílias que atuam na radiodifusão, acrescentam-se outros cinco grupos familiares que

também detém oligopólios: Civita (Abril), Mesquita (grupo OESP), Frias (grupo Folha), Martinez (CNT) e Levy (Gazeta Mercantil). Note-se que, dos oito grupos que controlam a radiodifusão, somente dois (Saad e Abravanel) não são afiliados das Organizações Globo.

Quanto à vinculação de elites políticas ao setor das comunicações, segundo dados apresentados recentemente pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom, 2010) revelam que 271 políticos brasileiros – contrariando o texto constitucional (Artigo 54, Capítulo I) – são sócios ou diretores de 348 emissoras de radiodifusão (rádio e TV). Desses, 147 são prefeitos (54,24%), 48 (17,71%) são deputados federais; 20 (7,38%) são senadores; 55 (20,3%) são deputados estaduais e um é governador. Esses números, porém, correspondem apenas aos políticos que possuem vínculo direto e oficial com os meios – não estão contabilizadas as relações informais e indiretas (por meio de parentes e laranjas), muito comuns no coronelismo eletrônico.

Desde 2011, tramita no Supremo Tribunal Federal uma Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 246), elaborada pelo Intervenozes, em parceria com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que pede a declaração de inconstitucionalidade à concessão de outorgas de radiofusão a emissoras controladas por políticos. A arguição também afirma que, desde a posse, os parlamentares não podem mais ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada. Assim, defende como inconstitucional o ato de posse desses radiodifusores eleitos, pelo fato de os mesmos não terem deixado, antes, o controle de suas emissoras.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Brasil segue a tendência universal de concentração da propriedade dos meios de comunicação, sobrevivendo uma velha estrutura da propriedade familiar e o vínculo com elites políticas locais e regionais. Essa permanência de grupos hegemônicos na formação de monopólios e oligopólios é responsável pela transformação da informação em mercadoria, esta é vista pelos empresários detentores da mídia apenas como meio para obtenção de lucro, condicionando-a a satisfação de seus interesses comerciais e, assim, promovendo a uniformização das informações transmitidas em detrimento da promoção do regime democrático.

## **2.2 A lógica de mercado**

Na maior parte do mundo contemporâneo, a privatização da mídia estatal e a desregulamentação da mídia comercial transformaram os meios de comunicação em grandes eixos de entretenimento. A lógica dos negócios e a ânsia de lucros rápidos são características marcantes de nosso atual modelo midiático. O que, por essência, deveria trata-se de um serviço público, servidor do interesse público, formador da opinião pública e fortalecedor da democracia, tornou-se um dos mais influentes atores econômicos de nossa sociedade.

Elucida Dênis de Moraes (2013):

Os grupos de comunicação buscam alcançar os parâmetros de lucratividade e rentabilidade que orientam as ações dos demais gigantes transnacionais. Os interesses estratégicos, modelos organizacionais e alvos mercadológicos assemelham-se. Não vejo distinção essencial entre filosofias, metas e estruturas operativas. Segue-se o figurino multissetorial da corporação-rede, isto é, exploram-se, simultaneamente, ramos correlatos ou conexos, promovendo sinergias capazes de racionalizar custos, conjugar *know how* e economizar na escala.

AOL-Time Warner, News Corp., Bertelsmann: nada difere os seus contornos corporativos dos de mastodontes como a General Motors, a McDonald's e a IBM. As diferenças localizam-se nas áreas específicas de atuação - muito embora essa separação venha se reduzindo a olhos vistos, em função da convergência multimídia, dos investimentos plurissetoriais, da internacionalização de mercados, de alianças, fusões e participações cruzadas. (MORAES, 2013, p. 36)

A grande mídia assim opera tanto por adesão ideológica à globalização, quanto por deter a capacidade única de interconectar o planeta, através de malhas de satélites, cabos de fibra óptica e redes infoeletrônicas. Os conglomerados de mídia atuam como agentes econômicos globais, contribuindo para revigorar o modo de produção capitalista.

Segundo Dênis de Moraes (2013, p. 34-38), devido ao processo de globalização e mercantilização midiática, os mercados hegemônicos de mídia, passaram a dominar o cenário mundial através da gestão das mais diversas identidades culturais. Isso significa que impõem-se um padrão cultural, com pequenas adaptações e ajustes à hábitos de uma determinada região. O mesmo autor (2013, p. 36) cita o exemplo da Disney com a série “High School Music”, traduzida para 17 idiomas. Essa estratégia, imersa na lógica de mercado e na busca incessante do lucro, leva a um processo de aculturação, pois, embora as firmas globais de mídia assimilem predicados dos gostos e particularidades regionais, não renunciam à prerrogativa de modificarem traços disponíveis de modo a criar uma homogeneização camuflada apta a atrair consumidores.

Outro aspecto que merece destaque como consequência da mercantilização, diz respeito à transformação da informação e cultura em mercadorias. A mídia passou a concentrar-se em apenas duas funções: entretenimento e publicidade. A tendência atual é

produzir informação camuflada por entretenimento de modo a seduzir clientes e anunciantes. Zygmunt Bauman (2011, p.41) observa que a cultura se converte em um “armazém de produtos para consumo” ou “uma espécie de seção da loja de departamentos que tem ‘tudo que você precisa e deseja’, na qual se transformou o mundo habitado por consumidores”.

Dessa maneira, o sistema midiático vem atuando de forma a legitimar um discurso social homogêneo e hegemônico, propagando valores e modos de vida. Ademais, a lógica de sistema corporativo que promove a universalização de produtos, marcas, eventos e referências culturais, abala tradições, regionalismos, traços comunitários específicos e transforma-os em componentes consumidores. À medida que essa configuração se cristaliza, reduz-se o campo de manobra para um desenvolvimento equilibrado e valorizador da diversidade e do pluralismo informativo, agravando-se os descompassos em áreas da vida social e mecanismos de consolidação de uma democracia plena.

### **2.3 A baixa qualidade da informação**

Traçando-se um panorama geral da situação atual da mídia no Brasil, aufere-se em que convicções esta insere-se desde sua origem, qual seja, em um sistema de monopolização e oligopolização no qual poucas vozes transmitem a informação e suas perspectivas sobre o mundo para a maioria da população. Ademais, identifica-se uma mídia, com o intuito único de vender e lucrar, profundamente ligada à lógica de mercado e fundada nos valores do sistema capitalista.

Em virtude dessa estruturação, os meios de comunicação vêm perdendo suas funções sociais precípuas que são a de garantir o direito a informação de qualidade e atuarem como um contrapoder aos demais estabelecidos fortalecendo a democracia, para se tornarem aliados das classes dominantes, alienando o cidadão ao transmitirem apenas um complexo de ideologias e princípios que interessam àqueles. De modo a promover esta manipulação, lucrar cada vez mais e impedir que outras ideologias sejam propagadas, a mídia tem se utilizado, principalmente da técnica da espetacularização e de uma censura camuflada, chamada no presente trabalho de nova censura. Adiante, passaremos à análise destas.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 221, garante que todo cidadão é detentor do direito relativo à qualidade socialmente esperada do produto comunicacional, *in verbis*:

A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

- 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.

### 2.3.1 A espetacularização

Da semântica (latina), a palavra espetáculo tem como significado o que atrai e prende o olhar e a atenção. Além desse conceito, é possível encontrar outras acepções como representação teatral, exibição esportiva, artística, cena ridícula ou escândalo. Sua interpretação designa alteração de determinada realidade. Foi baseado nesse conceito que o teórico francês, Guy Debord, em “A Sociedade do Espetáculo”, publicou suas primeiras reflexões a cerca do tema. Nela, estava impressa a marca da sociedade contemporânea: a vida como mercadoria. A ideia de Debord era provar que a “mercadoria ocupou totalmente a vida social” (Debord, 1997, p.30).

Debord (1997, p. 23) considerou ter encontrado o aliado ao capitalismo na construção de uma sociedade de espetacularização: a produção midiática. Para ele, a mídia exerce um papel dominador sobre seus espectadores.

A espetacularização da notícia trata-se, pois, de uma técnica constantemente utilizada pelos meios de comunicação, sobretudo pela televisão, que tem se apresentado como fonte única de entretenimento para a maioria dos brasileiros. Esta, como abordado anteriormente, foi estruturada como empreendimento comercial e vem visando exclusivamente o lucro pela via do aumento da audiência. A informação é voltada para a obtenção de riquezas, os meios deixam de servir ao interesse público, com responsabilidade social de, em primeiro lugar, se dirigir ao cidadão e dar a ele instrumentos para viver melhor em sociedade.

O espetáculo constitui-se em uma forma de aposta no entretenimento tornado centro de todas as programações em detrimento da informação e da educação. Na TV o principal produto é o entretenimento e a sua prática contamina todas as demais esferas da programação não deixando escapar nem o jornalismo. O raciocínio é simples: a televisão foi feita para

vender e para vender é necessário fazer ofertas ao maior número possível de compradores em potencial. Para tanto é preciso obter grandes audiências que só serão conseguidas com programas espetaculares que surpreendam o telespectador a todo o momento, não permitam que ele reflita sobre o que está vendo, o emocionem, não o deixem mudar de canal e, por fim, comprem os produtos anunciados.

Sobre a questão, Pierre Bourdieu leciona:

O princípio de seleção é a busca do sensacional, do espetacular. A televisão convida à *dramatização*, no duplo sentido: põe em cena, em imagens, um acontecimento e exagera-lhe a importância, a gravidade, e o caráter dramático, trágico. Em relação aos subúrbios, o que interessará são as rebeliões. Que palavra grandiloquente... Faz-se o mesmo trabalho com as palavras. Com palavras comuns, não se faz “cair o queixo do burguês”, nem do “povo”. É preciso palavras extraordinárias. De fato, paradoxalmente, o mundo da imagem é dominado pelas palavras [...] Os jornalistas, grosso modo, interessam-se pelo excepcional, pelo o que é excepcional para eles. (BOURDIEU, 2000, p. 26)

Os meios de comunicação ao excederem no papel de informar, preenchendo suas pautas com notícias repetitivas, dramatizadas e repletas de especulações sobre a vida particular das pessoas envolvidas nos casos apresentados, transformam os fatos sociais em diversão. As pessoas começaram a assumir espaços que não eram seus e os seus verdadeiros papéis tornam-se roteiros para espetáculos. A vida humana tem fornecido os mais variados elementos para a dramaturgia e tem obtido grande sucesso entre o público. Debord acrescenta: “Toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação” (1997, p.13).

A espetacularização não considera, pois, os limites éticos e o respeito à dignidade da pessoa humana, expondo o ser humano em sua vida pessoal com fatos, frequentemente, aumentados ou distorcidos.

Por fim, é relevante destacar a atuação da mídia espetacularizada em abafar e ocultar a informação pertinente ao cidadão para o exercício efetivo de seus direitos democráticos. Com essa técnica, o direito à informação de qualidade, Art. 221 da CF, imprescindível à democracia, fica extremamente comprometido.

Arremata Debord:

A perda da qualidade — tão evidente em todos os níveis da linguagem espetacular — dos objetos que louva e das condutas que regula, não faz outra coisa senão traduzir as características fundamentais da produção real, que repudiam a realidade: a forma-mercadoria é de uma ponta a outra a igualdade consigo mesma, a categoria

do quantitativo. É o quantitativo que ela desenvolve, e ela não se pode desenvolver senão nele. Este desenvolvimento exclui o qualitativo estancando, enquanto desenvolvimento, a passagem qualitativa: o espetáculo significa que ele transpôs o limiar da sua própria abundância; isto ainda não é verdadeiro localmente senão em alguns pontos, mas já é verdadeiro em escala universal, que é a referência original da mercadoria, referência que o seu movimento prático confirmou, definindo a terra como mercado mundial. (DEBORD, 1997, p. 22)

### 2.3.2 A nova censura

A fim de se discutir o poder de dominação da mídia e como este se exerce através do exercício de censura, faz-se mister, a utilização do conceito de poder simbólico, desenvolvido pelo sociólogo francês, Pierre Bourdieu em sua obra intitulada “O Poder Simbólico” (2000).

Segundo Bourdieu (2000, p. 63) é necessário descobrir o poder simbólico onde ele menos se deixa ver, exatamente onde ele é mais completamente ignorado, logo onde possa vir a ser mais reconhecido. O poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível passível de ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. Tal poder é exercido pela força da violência simbólica com que se impõe a fixação do *habitus* em cada sistema simbólico, validado através dos discursos, por exemplo, da mídia capaz de transformar a visão de mundo e o sistema de imagens dos receptores, efetivando-se nas novas formas de fazer ver e de fazer crer.

As relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre relações de poder. São enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (BOURDIEU, 2000, p.11).

Esse mecanismo faz com que os indivíduos tomem como sendo natural o prevailecimento da representação ou das imagens sociais dos setores dominantes da sociedade, em detrimento daquelas ideias oriundas das camadas mais humildes da coletividade.

A nova censura é, pois, um modelo de dominação em que a mídia de massa transmite os valores e os interesses das classes dominantes, geralmente atreladas ao poder econômico, utilizando-se de diversos mecanismos. Entre eles, a transferência de informações inúteis, mentirosas ou omissões de modo a calar o que realmente importa para o aperfeiçoamento da informação de qualidade e dos valores democráticos dos expectadores.

Complementa Pascual Serrano (2013):

Desta forma, a mídia não exerce o direito à liberdade de expressão, mas o direito à censura, na medida em que decide o que nós, cidadãos, vamos conhecer e o que não. Em uma democracia de verdade, o cidadão não pode ficar nas mãos de empresas de comunicação privadas sem participação democrática, como acontece habitualmente. Ele deve ter assegurado o direito de informar e ser informado. Em síntese, no atual sistema de mercado não são os governos que aplicam a censura, são os meios de comunicação. (SERRANO, 2013, p. 78)

Observadas as principais mazelas da comunicação social no Brasil, decorrentes da estruturação da mídia, que mitigam a democracia e a plena concretude dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e de informação, passa-se à uma breve análise dos obstáculos mais relevantes enfrentados pelas legislações existentes em nosso ordenamento jurídico para o aprimoramento de uma mídia democrática e livre.

#### **2.4 Principais deficiências nas legislações sobre mídia no Brasil**

Conforme demonstrado anteriormente, no item 1.1, a Constituição Federal de 1988, através dos Arts. 220 a 224, no Capítulo VIII, intitulado “Da Comunicação Social”, manifestou profunda preocupação em evitar a manutenção da desregulamentação deste tema. Entretanto, o processo regulatório destes dispositivos na Magna Carta tem sido longo e permanece inacabado. Passaram-se mais de 25 anos da promulgação daquela sem que muitas diretrizes tenham sido plenamente efetivadas.

Neste longo processo de disputa e conflito, dois lados ficaram evidenciados: os empresários hegemônicos nos meios de comunicação *versus* aqueles que defendem a democratização da comunicação. Os primeiros sempre mais vitoriosos que os últimos.

Dos cinco artigos da Constituição (Art. 220 – 224), apenas dois foram regulamentados, quais sejam, os artigos 222 e 224. A regulamentação só foi possível, pois interessava diretamente aos empresários majoritários do setor: a lei 9.294/96, que regula o artigo 222, § 4º, a lei 10.610/2002, trata da participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação e a lei 8.389/91, criou o Conselho de Comunicação Social, que é quase completamente inobservado.

Com a regra da recepção, leis relacionadas à comunicação social e que foram produzidas em período anterior a atual Constituição, passaram a ser aplicadas, no todo ou em parte, após 05 de outubro de 1988.

Podem ser citadas três em especial. A Lei de imprensa (lei 5.250/67), o Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117/62) e o Decreto-lei 972/69, que dispunha sobre a obrigatoriedade do diploma de jornalismo para o exercício profissional.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1997, com o advento da lei 9.472, que regulamentou o serviço de telefonia e criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi parcialmente revogado, deixando de ser aplicado na sua íntegra. A edição desta lei foi consequência das diversas alterações constitucionais efetivadas no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, alterações que prepararam legalmente o processo de privatizações que viria.

De acordo com Venício Lima (2004, p. 95), até 1995 o serviço de radiodifusão de sons e imagens e os serviços de telecomunicação tinham tratamento legal similar, tanto no texto constitucional quanto no Código Brasileiro de Telecomunicações. A partir daquele ano, a telecomunicação, entendendo aí o setor de telefonia, passou a ter uma regulamentação jurídica distinta da comunicação social, sendo permitido, desde então, a privatização e a participação do capital estrangeiro nesse setor, antes proibido.

Com essa nova regulação, o Código Brasileiro de Telecomunicação, de 1997 para cá, apenas tem validade parcial, somente no que diz respeito à radiodifusão sonora e de sons e imagens.

As outras duas regulamentações mencionadas, a Lei de Imprensa de 1967 e o Decreto-Lei de 1969, no ano de 2009, após vinte e um anos de vigência, foram declaradas pelo Supremo Tribunal Federal como não recepcionadas pelo novo texto constitucional.

Com essas decisões do Supremo e contando com a revogação parcial do Código Brasileiro de Telecomunicações, a normatividade produzida antes de 1988 deixou de ser aplicada, criando-se uma lacuna na regulamentação jurídica da comunicação social. Em relação à radiodifusão, a única lei existente é a que dispõe sobre a participação do capital estrangeiro na propriedade das empresas, além dos retalhos remanescentes do Código Brasileiro de Telecomunicação.

Conforme Venício Lima (2004, p. 93), no Brasil em sentido inverso à unificação das políticas públicas de comunicação social que predomina no resto do mundo, a radiodifusão foi excluída do alcance da legislação sobre serviços de telecomunicação, principalmente, desde 1995 e padece de um inédito vazio regulatório que favorece àqueles atores que preferem a permanência indefinida do *status quo* normativo no setor. Todavia, um impressionante número de novas regras entrou em vigor nos últimos anos e tornou possível a

desregulamentação e a privatização das comunicações, inclusive com a participação direta do capital estrangeiro. Relaciona-se a seguir as mais relevantes:

- Lei 8.977 de janeiro de 1995, ou Lei do Cabo, que permite a participação estrangeira em até 49% do capital das concessionárias;
- Emenda Constitucional nº 8 de agosto de 1995, que quebrou o monopólio estatal das comunicações;
- Lei 9.295 de julho de 1996, ou Lei Mínima, que permitiu a entrada de capital estrangeiro nas áreas de telefonia celular e das telecomunicações via satélite, no limite de 49%, até julho de 1999;
- Lei 9.472 de julho de 1997, ou Lei Geral de Telecomunicações, que autorizou o Poder Executivo a estabelecer quaisquer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de comunicações;
- Emenda Constitucional nº 36 de maio de 2002, que permite a participação de pessoas jurídicas no capital social das empresas jornalísticas e de radiodifusão, inclusive de capital estrangeiro.

Com este breve apanhado sobre a parca legislação sobre mídia vigente no Brasil, conclui-se que não há interesse do legislativo brasileiro em regular as atividades econômicas relacionadas à comunicação social.

Segundo Fernando Lattman-Weltman (2008):

E nesse contexto ressalta o que já tive a oportunidade de chamar de exercício de poder de veto da grande mídia diante de quaisquer iniciativas de rearranjo dos mecanismos de regulação da liberdade de imprensa. Todas as vezes em que se discute no Parlamento propostas de encaminhamento do tema, a reação poderosa dos principais órgãos de classe representantes dos nossos veículos – e o que tudo indica seja a própria falta de consenso entre estes – se faz(em) sentir. O assunto refluí, e o legislativo retorna ao leito usual de suas outras pautas (sem que também o Executivo faça uso de suas prerrogativas legislativas em prol do avanço em questão aparentemente tão espinhosa) (LATTMAN-WELTMAN, 2008, p. 43).

Nos dizeres de Venício Lima (2004, p. 94), “houve um enfrentamento brutal do Poder Judiciário brasileiro contra a normatividade produzida anteriormente à Constituição de 1988, enfrentamento este, que resultou em lacunas na regulação dessa atividade econômica.” Há, ainda, uma passividade do Executivo brasileiro em encaminhar projetos de leis para regular normativamente o setor.

Inferese que prevalece a perspectiva econômica dos direitos relacionados à comunicação social em detrimento do seu aspecto de direito fundamental. A necessidade de regulamentação da mídia, conforme melhor será desenvolvida no próximo capítulo, é imprescindível para que a vontade constitucional seja cumprida e ocorra um processo de democratização da comunicação de radiodifusão.

### 3 A REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA

O debate sobre a regulamentação da mídia no Brasil tem suscitado grandes polêmicas. De um lado, movimentos sociais, profissionais do ramo e parte da sociedade desejam estabelecer novas regras a um setor que se modifica rapidamente. De outro, proprietários dos grandes grupos econômicos de meios de comunicação acusam tais articulações de desejarem impor a censura, reprimir a liberdade de expressão. Destarte, é mister que se investigue os conceitos de censura e controle, e de que forma essas definições aplicam-se à teoria geral dos direitos fundamentais, sobretudo à liberdade de expressão e informação e à própria noção de democracia.

Em uma investigação na teoria geral dos direitos fundamentais é possível a designação destes, segundo José Afonso da Silva (2003, p.163-164), como “aquelas prerrogativas e instituições que o ordenamento jurídico concretiza em garantia de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive.”

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco (2010, p. 450), “o catálogo dos direitos fundamentais na Constituição consagra liberdades variadas e procura garanti-las por meio de diversas normas. Liberdade e igualdade formam dois elementos essenciais do conceito de *dignidade da pessoa humana*, que o constituinte erigiu à condição de fundamento do Estado Democrático de Direito e vértice do sistema de direitos fundamentais.”

Assim sendo, o Estado democrático se justifica como meio para que essas liberdades sejam guarnecidas e estimuladas – inclusive por meio de medidas que assegurem maior igualdade entre todos, prevenindo que as liberdades se tornem meramente formais. O Estado democrático se justifica, também, como instância de solução de conflitos entre pretensões colidentes resultantes dessas liberdades.

A efetividade dessas liberdades, de seu turno, presta serviço ao regime democrático, na medida em que viabiliza a participação mais intensa de todos os interessados nas decisões políticas fundamentais.

A liberdade de expressão, em seu sentido lato, envolvendo também a liberdade de informação, é, pois, um dos mais relevantes direitos fundamentais no tocante ao fortalecimento da democracia.

Nos ensinamentos de Paulo Gustavo Gonet Branco (2010):

É frequente que se diga que a busca da verdade ganha maior fecundidade se levada a cabo por meio de um debate livre e desinibido. A plenitude da formação da personalidade depende de que se disponha de meios para conhecer a realidade e as suas interpretações, e isso como pressuposto mesmo para que se possa participar de debates e para que se tomem decisões relevantes. O argumento humanista, assim, acentua a liberdade de expressão como corolário da dignidade humana. O argumento democrático acentua que o autogoverno postula um discurso político protegido das interferências do poder. A liberdade de expressão é, então, enaltecida como instrumento para o funcionamento e preservação do sistema democrático (o pluralismo de opiniões é vital para a formação de vontade livre). Um outro argumento, é de que a liberdade de criticar os governantes é um meio indispensável de controle da atividade política que é tão interesseira e egoísta como a de qualquer outro agente social. (BRANCO, 2010, p. 453)

A Constituição Federal de 1988 garante a liberdade de expressão de modo direto no art. 5º, IV, ao dizer “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, bem como no inciso XIV do mesmo artigo, em que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional”, e também no art. 220, quando dispõe que “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”. Acrescenta, nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, que “nenhuma lei conterà 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”, e que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica ou artística”.

A Magna Carta, sob o impacto da ditadura recente, pretendeu abolir toda e qualquer forma de censura.

A doutrina tem divergido acerca dos critérios para definir a censura. Sem ter a pretensão de esgotar o tema, tenta-se apresentar o conceito de censura nos principais autores de direito público. O objetivo desse panorama geral será o de perceber quais os elementos comuns estão presentes nas diversas definições do ato de censurar para que, mais adiante, seja possível tentar compreender os limites que o sistema autoriza para o controle da mídia de radiodifusão (televisão e rádio).

Para José Afonso da Silva (2002, p. 387-388) censura "consiste na interferência do censor no conteúdo da manifestação, ou no modo de ser de sua apresentação intrínseca, ou no modo de ser do veículo de sua divulgação".

José Cretella Júnior (1993, p. 4502), comentando a atual Constituição, afirma que

"restrição e/ou censura é qualquer exame que agentes especializados do governo, os censores, exercendo o poder de polícia que dispõem, examinam as formas, processos ou veículos de comunicação social, para permitir, ou não, a transmissão da mensagem ao público".

Por sua vez, Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 82) afirma que "a censura se expressa por atos de fiscalização do material a ser transmitido (censura prévia), ou já posto em processo de comunicação (censura a *posteriori* ou repressiva), tendentes à frustração dos intuitos ínsitos à transmissão. Para nós, ao contrário do que sustentam alguns autores, a censura a *posteriori* não deixa de pertencer a uma das modalidades sob as quais se pode enquadrar o procedimento censório".

Refletindo sobre o tema, disse Pinto Ferreira (2002, p. 253) que se deve entender "qualquer exame prévio de uma obra para efeito de verificar se o seu conteúdo corresponde ao respeito a determinados princípios de ordem política ou moral".

No mesmo sentido, entendendo como essencial à caracterização da censura o elemento da anterioridade da transmissão, disse Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1998, p. 133): "por censura há que se entender todo e qualquer exame prévio de uma obra qualquer, a fim de verificar em seu conteúdo o respeito a certos princípios, sejam estes de ordem moral ou de ordem política. Toda verificação prévia é, portanto, censura".

Diante dessa breve análise, é possível perceber que surge como comum às diversas definições de censura que esta se caracteriza (1) pelo sujeito que a realiza (agente da administração pública), (2) pelo caráter incontestável, ou seja, típico exercício de faculdade discricionária, (3) pela finalidade, vedar ou permitir a comunicação de obra do espírito, (4) tendo em vistas critérios vagos como a ordem moral e política. A anterioridade ou não, para a maioria cuida-se de elemento acidental do conceito, podendo ou não estar presente.

A Constituição Federal, no mesmo artigo que vedou a censura (art. 220) fez três ponderações à liberdade fundamental de comunicação. No *caput* do dispositivo, incluiu a expressão condicionante "observado o disposto nesta Constituição". No parágrafo primeiro, em norma que expressamente assegurou a liberdade de informação jornalística, aduziu: "observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV". Por fim, no parágrafo terceiro, autorizou que lei federal regulasse as diversões, espetáculos públicos e instituísse a classificação indicativa, bem como permitiu restrições à propaganda de determinados produtos ou serviços.

Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco (2010, p. 457-458) no sistema constitucional não existe direito absoluto. Os direitos ou estão limitados por outros direitos ou estão limitados por valores coletivos da sociedade igualmente amparados pela Constituição. A

liberdade de expressão e informação, que atinge o seu nível máximo de proteção, quando exercida por profissionais dos meios de comunicação social, como qualquer outro direito fundamental tem limites.

Continua o mesmo autor:

Além do *limite* interno, da veracidade da informação, a liberdade de expressão e informação deve compatibilizar-se com os direitos fundamentais dos cidadãos afetados pelas opiniões e informações bem como, ainda, com os outros bens constitucionalmente protegidos (*limite externo*), tais como: moralidade pública, saúde pública, segurança pública, integridade territorial, etc. Contudo, pelo fato de a liberdade de expressão e informação desfrutar do *status* de direito fundamental, o Poder Público, ao pretender restringir o âmbito de proteção dessa liberdade para atender os limites supracitados, terá que justificar a necessidade da intervenção e só poderá efetivar a restrição por meio de lei (*reserva de lei* explícita ou implícita autorizada pela constituição). A restrição deverá ainda satisfazer a máxima da proporcionalidade, de forma que resulte intacto o *núcleo essencial* da liberdade de expressão e informação. (BRANCO, 2010, p.464).

Assim como as liberdades não são absolutas e só podem efetivar-se em uma democracia, uma democracia pressupõe controle.

Noberto Bobbio esclarece:

O problema fundamental do Estado constitucional moderno, que se desenvolve como antítese do Estado absoluto, é o problema dos limites do poder estatal. Grande parte das teorias elaboradas no curso dos séculos e que levaram à formação do Estado liberal e democrático estão inspiradas em uma ideia fundamental: a de estabelecer limites ao poder do Estado. O Estado, entendido como a forma suprema de organização de uma comunidade humana, traz consigo, já a partir das suas próprias origens, a tendência para colocar-se como *poder absoluto*, isto é, como poder que não reconhece limites, uma vez que não reconhece acima de si mesmo nenhum outro poder superior. (BOBBIO, 1997, p. 11-2)

Como visto anteriormente, a mídia funciona como um quarto poder. Diante do imensurável poder que esta exerce na sociedade, sobretudo devido à sua forte vinculação com o poder político e econômico, ela não pode ser desprovida de controle, sob pena de enfraquecimento do regime democrático.

No que concerne à influência, especificamente da televisão, em nossa sociedade e a necessidade de controle, Karl Popper, traça uma relevante observação:

A democracia consiste em submeter o poder político a um controle. É essa a sua característica essencial. Numa democracia não deveria existir nenhum poder político incontrolado. Ora, a televisão tornou-se hoje em dia um poder colossal; pode mesmo

dizer-se que é potencialmente o mais importante de todos, como se tivesse substituído a voz de Deus. E será assim enquanto continuarmos a suportar os seus abusos. A televisão adquiriu um poder demasiado vasto no seio da democracia. Nenhuma democracia pode sobreviver se não se puser cobro a esta onipotência. Não pode haver democracia se não submetemos a televisão a um controle, ou, para falar com mais precisão, a democracia não pode subsistir de uma forma duradoura enquanto o poder da televisão não for totalmente esclarecido. De fato, os próprios inimigos da democracia apenas possuem uma débil consciência desse poder. Quando tiverem compreendido verdadeiramente o que podem fazer com ele, utilizá-lo-ão de todas as formas, inclusivamente nas situações mais perigosas. Mas então será tarde de mais. É agora que devemos tomar consciência desse risco e submeter a televisão a um controle [...] Se uma sociedade democrática tem necessidade de liberdade para neutralizar o poder devorador do Estado, também necessita da arma regulamentar para reduzir as más utilizações da liberdade. (POPPER, 1994, p. 27)

O conceito de controle não se confunde com o de censura. O controle da mídia deve ser pautado de forma a consolidar a proteção aos bens jurídicos tutelados na Constituição, como por exemplo, a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente; a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Ademais, o traço distintivo entre controle e censura não está nas intenções de quem os pratica sob prerrogativas estatais, mas no procedimento, no modo pelo qual o controle pode ser exercido. O controle é realizado na observância do devido processo legal e da ampla defesa. A essência da distinção entre controle e censura, pois, não radica na substância, mas na forma. O controle não é discricionário ao bel prazer do administrador, que veda a veiculação de conteúdos baseados em critérios vagos e antidemocráticos, mas apresenta como critério de validade, o respeito ao devido processo legal, importando, sobretudo, na razoabilidade, proporcionalidade e necessidade da restrição.

Assim sendo, a proposta de regulamentação da mídia se sustenta em um Estado verdadeiramente social que deve assegurar a livre informação através de uma dimensão participativa e pluralista, com o objetivo de aperfeiçoar a democracia, fundada não somente na liberdade, mas também no princípio da igualdade e da dignidade.

A proposta de um marco regulatório da mídia surge como um meio para solucionar o problema que se encontra atualmente no Brasil e que já foi abordado nos capítulos anteriores: o oligopólio e monopólio dos meios de comunicação, que se encontram ligados a grupos econômicos munidos de uma estrutura comercial, prejudicando o acesso da sociedade a fontes

de informações plurais e que prezam pela qualidade da informação. É nesse contexto que surge a discussão acerca do pluralismo regulado, concebido como uma possibilidade para a ampliação da democracia na medida em que promove a reorganização da mídia comercial, que permita aumentar a diversidade e a visibilidade de diferentes concepções, por vezes conflitantes, sobre o que acontece ao nosso redor, aproximando os grupos que atualmente se encontram excluídos deste processo.

Neste sentido, manifesta-se Luis Henrique Vogel:

Considerando que a restrição no acesso à mídia é uma das limitações centrais das democracias liberais contemporâneas, o pluralismo regulado dos meios de comunicação pode ser entendido como um instrumento importante para a maior participação política dos grupos dela excluídos. Se for entendido como um processo, enquanto luta pela hegemonia e como parte de um movimento político em direção ao aperfeiçoamento das ‘democracias realmente existentes’, (...) o pluralismo regulado dos meios de comunicação pode ser um instrumento importante de representação, manifestação e aprendizado político por parte dos grupos menos favorecidos da sociedade. (VOGEL, 2002, p. 17)

Diferentemente da censura, ato incompatível com a democracia, pois é uma imposição autocrática e unilateral de ideias e opiniões. O presente trabalho defende um controle da mídia, não de modo a cercear a liberdade de expressão e de informação, mas, ao contrário, assegurá-las, na medida em que traz a possibilidade da entrada de diversos grupos sociais, antes deles excluídos, com a sua diversidade de concepções, de versões sobre fatos cotidianos, de apresentação de fatos relacionados às minorias, bem como a pluralidade de opiniões, que permitem a livre circulação de ideias, além da abertura de um debate crítico e racional que aprimora a reflexão e atiza o pensamento crítico dos cidadãos.

Nas palavras de Luis Felipe Miguel:

O controle dos meios é um dos principais pontos de estrangulamento da prática de democracia – e, portanto, uma questão central a ser enfrentada por todos aqueles que desejam o aprimoramento das instituições democráticas (...). É difícil a mobilização sobre a questão, pois os meios de comunicação obviamente não têm interesse de colocar a si próprios como tema da agenda política (...). Por vezes, qualquer tentativa de fixação desse tipo de compromisso é apresentada como um atentado à liberdade de expressão, que passa a ser confundida com o arbítrio dos proprietários das empresas. Na verdade, trata-se de uma medida que visa a concretização de tal liberdade (MIGUEL, 2002, p. 70).

Por esse motivo, este trabalho entende que é necessário recuperar o papel da mídia para promover um debate público, de forma que se possa abastecer a sociedade brasileira com

as informações necessárias, assumindo o compromisso com as diversidades sociais e de formas de expressão, hábeis para formar a opinião pública, de caráter essencial à democracia, tendo em vista que a comunicação social deve ser vista como uma política pública e não na perspectiva do mercado.

Para tanto, faz-se necessária uma lei que vise regular os meios de comunicação, em especial os de rádio e de televisão, tendo em vista que a última legislação infraconstitucional a respeito foi o Código Brasileiro de Telecomunicações, que completou 50 anos, motivo pelo qual faz jus a uma atualização, a fim de que o pluralismo informativo seja real e, ainda, que a liberdade de expressão não fique limitada aos proprietários dos meios de comunicação.

Falta uma ação estatal que vise regulamentar os artigos da Constituição que traçam os parâmetros para o funcionamento dos meios de comunicação, de forma que a democratização destes seja real e efetiva.

Isto posto, passa-se à uma breve análise da experiência argentina com a *Ley de Medios* e de que forma suas diretrizes podem incentivar o debate no Brasil sobre a regulamentação democrática da mídia por intermédio do pluralismo regulado.

### **3.1 A experiência da “Ley de Medios” na Argentina**

O atual processo de transformações políticas, socioeconômicas e culturais na América Latina tem na Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual da Argentina um de seus marcos mais significativos. Pela primeira vez na história da região, um país formulou, aprovou e tem feito cumprir uma legislação que protege e valoriza a diversidade informativa e cultural, com marcos regulatórios democraticamente discutidos e instituídos.

O objetivo aqui é evidenciar a importância da legislação argentina como fonte de inspiração para providências antimonopólicas ao alcance de nosso país, em sintonia com a agenda de reivindicações de entidades e movimentos sociais que defendem a comunicação como direito fundamental. Em um processo que faça convergir as vontades transformadoras do Estado e de amplos segmentos da sociedade civil, a nova lei traz o convencimento de que é viável uma comunicação descentralizada e plural, conquistada de forma equilibrada e participativa.

A estruturação da mídia de radiodifusão argentina é bastante semelhante à nossa: um modelo onde poucas famílias controlam as ferramentas de distribuição da informação. Dessa

forma, o país enfrentava os mesmo entraves, descritos nos capítulos anteriores do presente trabalho, para a democratização da comunicação antes da promulgação da *Ley de Medios*.

As informações contidas no decorrer deste item foram retiradas do sítio do Governo Federal da Argentina, especificamente no tópico “País”, “Medios de comunicación”, “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”.

A Lei 26.522, Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, popularmente conhecida como Lei de Meios, estabelece as normas que regem a operação e distribuição de licenças de rádio e televisão na Argentina. Esta foi promulgada em 10 de outubro de 2009 pela presidente Cristina Fernández de Kirchner e revogou a Lei de Radiodifusão 22.285, que foi instituída em 1980, pela ditadura autodenominada Processo de Reorganização Nacional Civil-Militar e permaneceu em vigor no país desde então.

De acordo com o jornal *Presidencia de la Nación* (2009, p. 7), desde o retorno da democracia em 1983, a Argentina viveu um amplo consenso sobre a necessidade de revogar e substituir a legislação da ditadura, decretando uma nova lei em consonância com as necessidades cívicas e participativas do governo democrático. Os presidentes Raúl Alfonsín (1988) e Fernando de la Rúa (2001) chegaram a apresentar projetos de lei, que jamais puderem ser discutidos devido à fortes pressões dos grupos midiáticos dominantes.

Em agosto de 2009, a presidente Cristina Kirchner enviou ao Congresso Nacional um novo projeto de lei, baseado em uma proposta de 21 pontos que tinham sido apresentados pela Coligação para uma Radiodifusão Democrática em 2004 e debatidos por um ano nos 24 fóruns que foram desenvolvidos para este fim, em diferentes partes do país.

Segundo o professor Damian Loreti, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires, no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC, 2009), o projeto foi preparado com amplo debate público. De acordo com a sua fala na ocasião, as universidades argentinas foram convidadas a participar, e 800 pessoas colaboraram já nos primeiros seis meses de debate. “Tínhamos uma regra de que cada um podia falar por sete minutos. No final, 161 modificações foram feitas no texto, que acabou apresentado ao Congresso em 2007”.

O cerne da *Ley de Medios* está, pois, na plataforma de 21 pontos criada em 2004 por movimentos sociais e acadêmicos. De acordo com Venício Artur de Lima, em seu livro “Para Garantir o Direito à Comunicação – A Lei Argentina, o Relatório Leveson e o HGL da União Europeia” (2014, p. 8), mais de 300 organizações sociais, sindicatos, de direitos humanos, pequenas e médias empresas, e comunitárias da comunicação trabalharam por mais de um ano em busca de unidade e mudança na lei. Nucleadas na Coalizão para uma Radiodifusão

Democrática, em 2004, subscreveram estes pontos, cujo conteúdo se tornou um símbolo de todas as discussões sobre este assunto.

Venício Artur de Lima traduz os 21 pontos da Coalizão:

1 – Todas as pessoas têm o direito de investigar, procurar, receber e transmitir informações, opiniões e ideias, **sem censura prévia**, através da rádio e televisão, em respeito ao Estado Democrático de Direito e aos direitos humanos.

2 – A radiodifusão é uma forma de exercício do direito à informação e à cultura e não simplesmente um negócio comercial. O serviço de radiodifusão é essencial para o desenvolvimento social, cultural e educacional da população, que exerce o direito à informação.

3 – Se garantirá a **independência dos meios de comunicação**. A lei deverá impedir qualquer forma de pressão, vantagens ou punição aos comunicadores, ou empresas ou instituições com base em suas opiniões, ou editorial, em respeito ao Estado Democrático de Direito e aos direitos humanos. Também será proibida por lei a alocação arbitrária ou discriminatória de publicidade oficial, créditos oficiais ou regalias.

4 – As radiofrequências não deverão ser transferidas, vendidas ou leiloadas. Ninguém deverá apropriar-se das radiofrequências. Estas pertencem à comunidade, são patrimônio comum da humanidade, e estão sujeitas pela sua natureza e princípios à legislação nacional e a tratados internacionais. Elas devem ser administradas pelo Estado com critérios democráticos e **concedida por períodos de tempo a quem oferece o melhor serviço**. A renovação das licenças estará sujeita à audiência pública vinculante.

5 – A **promoção da diversidade e do pluralismo** deve ser o principal objetivo da regulamentação da radiodifusão. O Estado tem o direito e o dever de exercer o seu papel soberano para garantir a diversidade cultural e o pluralismo nas comunicações. Isso significa a igualdade de gênero e de oportunidades de acesso e participação de todos os setores da sociedade para a propriedade e gestão dos serviços de radiodifusão.

6 – Se poucos controlam a informação, não é possível a democracia. Políticas efetivas devem ser tomadas para **evitar a concentração da propriedade dos meios de comunicação**. A propriedade e o controle dos serviços de radiodifusão devem estar sujeitos a **regras antimonopolíticas** porque monopólios e oligopólios conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à cultura e à informação dos cidadãos.

7 – O público tem o direito ao **acesso a informações plurais**, bem como a diversidade cultural. Para isso, deve ser garantida a integridade intelectual e estética dos trabalhadores da comunicação e de todos aqueles que participam da produção de bens culturais.

8 – Em casos de integração vertical ou horizontal de atividades relacionadas ou não, à mídia, deverão ser estabelecidas normas que promovam o pluralismo, respeitem as incumbências profissionais e os direitos intelectuais dos artistas e demais trabalhadores da comunicação e do espetáculo.

9 – Dever-se-á manter um registro público e livre de licenças. O registro deve conter informações para identificar com segurança os titulares de cada licença, e membros dos seus órgãos de administração, além das condições pelas quais foi concedida a frequência. Os sinais radioelétricos não previstos nos planos técnicos deverão ser disponibilizados com a demonstração de sua viabilidade técnica.

10 – Não poderão ser titulares de licenças de serviços de radiodifusão nem integrantes de seus órgãos diretores, quem ocupa cargos eletivos oficiais nacionais, provinciais ou municipais, funcionários públicos dos distintos poderes, membros das Forças Armadas e de segurança, como tampouco aqueles que tenham tido participação comprometida com violações de direitos humanos.

11 – **Existirão três tipos de prestadores de serviços de radiodifusão: organizações públicas, comerciais e comunitárias da sociedade civil sem fins lucrativos**. É proibida toda forma de discriminação ou restrição por causa da natureza jurídica da organização proprietária, em termos de potência elétrica, de frequências disponíveis ou

limitações para o conteúdo. Todos os serviços de radiodifusão poderão contratar publicidade em igualdade de condições, já que assim serão observados os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais.

12 – Os meios de comunicação estatais deverão ser públicos e não-governamentais. Deverão fornecer grande variedade de informações de programação, educação, cultura, ficção e entretenimento, garantindo a participação dos cidadãos e atenção às necessidades da população. Em todas as regiões do país se destinará uma frequência para recepção gratuita da TV Pública Nacional e da Rádio Nacional, e também deverá ser reservada pelo menos uma frequência de rádio para a estação de TV provincial e FM municipal. Os serviços de radiodifusão universitária constituirão um sistema público de gestão autônoma e se reservará ao menos uma frequência de radiodifusão a cada uma das Universidades públicas nacionais.

13- Os planos técnicos deverão reservar pelo menos 33% de frequências em todas as bandas, para entidades sem fins lucrativos. Deverá prevalecer como critério para atribuição de frequências o plano de serviços e a inclusão das entidades na comunidade.

14 – A lei estabelecerá cotas para assegurar a difusão de som e audiovisual de conteúdos produzidos localmente. Isso envolverá a produção feita por atores, músicos, diretores, jornalistas, artistas, pesquisadores e técnicos argentinos e regulamentará a obrigação de investir em **produção própria** e na compra do direito de antena de filmes nacionais.

15 – A exploração dos serviços de radiodifusão não é transferível e deve ser prestada pelo próprio titular da licença.

16 – As repetições de informações deverão ser uma exceção à regra de modo a priorizar o pluralismo e as produções locais, salvo para as emissoras estatais do serviço público ou a emissão de acontecimentos de caráter excepcional.

17. A publicidade sonora e audiovisual será totalmente de produção nacional e deverá sempre diferenciar-se dos conteúdos da programação, não será incluída nesta, será difundida de maneira claramente identificada no início e no fim por um sinal distintivo do canal e não induzirá a fraudes e enganar a comunidade.

18. Os sistemas de distribuição de sinal deverão incluir em sua grade de canais as emissoras de TV **da comunidade**, o canal público nacional e um canal com a produção de **notícias locais e próprias**.

19. A autoridade executiva deverá respeitar em sua constituição o sistema federal e estará integrada, além disso, por organizações da sociedade civil não licencitárias e representantes de organizações representativas dos trabalhadores da mídia e das artes audiovisuais.

20. Criar-se-á a figura da “Defensoria do Público”, com escritórios nas províncias, que receberá e canalizará as críticas da população argentina. Dever-se-á incluir uma instituição que garantirá os direitos do público. Estes poderão ser exercidos diretamente pelo povo através da defensoria do público.

21. A nova lei deverá prever a padronização dos serviços de radiodifusão atendendo às necessidades daqueles excluídos de obterem uma licença pelas privações históricas da lei 22.285 e pela administração arbitrária das frequências por parte do Estado nacional. (LIMA, 2014, p. 27-33, **grifo nosso**)

Ao acatar grande parte dos 21 pontos, a Lei de Comunicação Audiovisual tornou-se expressão de uma vontade social mais ampla do que a visão exclusiva do governo que a propôs e depois a sancionou.

Conforme grifo acima, um dos pontos cruciais da lei, foi evitar os processos de monopolização e oligopolização dos meios de radiodifusão, estabelecendo, em condições equitativas, três tipos de prestadores destes serviços sob concessão pública: a gestão estatal (meios públicos), a gestão privada com fins lucrativos e a gestão privada sem fins lucrativos (organizações não-governamentais, entidades sociais e comunitárias, universidades,

sindicatos, fundações, produtores independentes). Este ponto é decisivo para reverter a predominância do setor privado-comercial no sistema de mídia, pois estabelece equanimidade em termos de acesso, participação, prerrogativas e representatividade entre as três instâncias envolvidas.

Assim como na Argentina, o Ministério das Comunicações, órgão que regula o exercício da radiodifusão brasileira, deve criar restrições à propriedade cruzada dos meios de comunicação, além de abrir delegacias regionais que sejam capazes de fiscalizá-los, bem como receber eventuais reclamações da sociedade.

Relevante, também, a transparência dos dados básicos dos contratos estabelecidos entre poder concedente e concessionário, assim como dos dados referentes aos processos de renovação das concessões, permissões e autorizações.

Além disso, a renovação das concessões deve levar em conta se os concessionários cumpriram todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido ao interesse público.

A legislação argentina também prioriza outro ponto relevante: a diversidade de conteúdos nacionais e locais. Ao incluir exigências mínimas de produção nacional, local e própria, bem como condições precisas para a formação de redes de emissoras, há uma limitação da centralização e uniformização em todo o país da programação de poucos grupos empresariais.

As rádios e TVs comunitárias, que se caracterizam por serem geridas por diversos tipos de organizações sociais sem fins lucrativos e que promovem a participação da comunidade em seus diversos setores, são instrumentos importantes para a promoção da democracia, uma vez que levam às comunidades a liberdade de expressão e viabilizam o exercício do direito de informação.

Ainda, são instrumentos que apontam para as necessidades da comunidade, bem como estimulam aspectos culturais locais, além de serem um importante meio de participação da população local que, através delas, promove um diálogo aberto e de amplo acesso, importantes para a formação de uma opinião pública livre.

A exemplo da Argentina, faz-se necessário assegurar no Brasil o direito de antena, que prevê o acesso à mídia das organizações civis, como por exemplo, movimentos sociais e partidos políticos que cede espaço a estes.

Nessa esteira, revela-se importante ampliar o acesso que temos ao direito de antena hoje, que é visto apenas pelo acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão, através do horário político gratuito. Não há na legislação brasileira, dispositivo que permita a

participação de outras instituições representativas da sociedade civil nestes meios.

A propósito, Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes enuncia:

Num sistema democrático, é absolutamente indispensável a todos os partidos políticos e correntes de opinião serem conhecidos pela sociedade, de forma a propiciar aos cidadãos suas opções políticas e colaborar no processo de tomada de decisões nas quais a sociedade seja chamada a participar. Daí a necessidade de assegurar, pelo ordenamento jurídico, a possibilidade de acesso de todos os segmentos aos meios de comunicação de massa, garantindo a efetiva igualdade de todos perante as oportunidades de comunicação e também o conhecimento pela população de todas as propostas existentes. (LOPES, 1997, p. 211)

A Lei de Mídia significa, pois, uma grande transformação nas relações de poder cultural, econômico e comunicacional em favor da sociedade e dos atores independentes ou minoritários.

Há que ressaltar também o impacto sobre a produção audiovisual nas economias regionais e, sobretudo, na empregabilidade. As emissoras das províncias da Argentina, antes, dependentes dos grupos de mídia, atuavam como meras difusoras da programação produzida no âmbito central – cidade de Buenos Aires e Zona Metropolitana. A lei prevê a descentralização, o que significa um intenso processo de movimentação e dinamização dos recursos locais, tanto humanos quanto econômicos e culturais. A lei valora o funcionamento na realidade, sobretudo na realidade de um campo cujo dinamismo é enorme, e até então era uniformizado pelos grandes grupos de mídia.

Outro exemplo que o Brasil deveria seguir, trata-se da consolidação da atuação do Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 da CF/88. Este é destinado a auxiliar o Congresso Nacional em assuntos relativos aos meios de comunicação, emitindo pareceres e recomendações sobre temas centrais da comunicação do país.

É importante que neste Conselho haja espaço para a sociedade civil que, juntamente com o Poder Público, pense na formulação de políticas públicas que sejam capazes de ampliar sua participação nos meios de comunicação, garantindo o pluralismo de vozes, bem como de repensar os modelos já instituídos.

Os conselhos, portanto, serão um meio a mais para que a população garanta seu direito à informação plural, à liberdade de expressão e, finalmente, à consolidação da democracia nos meios de comunicação.

A Organização das Nações Unidas (ONU), representada por seu relator especial para a Liberdade de Opinião e de Expressão, Frank de La Rue, reconheceu a importância da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual argentina:

A Argentina tem uma lei avançada. É um modelo para todo o continente e para outras regiões do mundo. Eu a considero um modelo e a mencionei no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra. E ela é importante porque para a liberdade de expressão os princípios da diversidade de meios de comunicação e de pluralismo de ideias é fundamental. Eu venho da Guatemala, um país multicultural, muito pequeno, mas com 22 idiomas indígenas, onde essa diversidade de meios e esse pluralismo de expressão, assim como o manejo dos serviços de comunicação audiovisual, desempenham um papel muito importante para garantir essa riqueza cultural. Neste sentido a lei argentina é realmente muito importante e gostaria que meu país passasse por um processo semelhante. (CONFERÊNCIA DE IMPRENSA, CASA ROSADA, 01 de setembro de 2009)

No manifesto em defesa da democratização da comunicação, divulgado em 2 de abril de 2011, 13 entidades nacionais, entre elas a Central Única dos Trabalhadores, a Federação Nacional dos Jornalistas, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, o Movimento Nacional de Direitos Humanos e a Amarc-Brasil, mencionam explicitamente a Lei de Comunicação Audiovisual: “Sigamos os exemplos de experiências vitoriosas de mobilização pela reforma do sistema de mídia na América do Sul, como ocorreu na Argentina, onde a sociedade organizada conseguiu ser um ator decisivo na proposta de reforma da legislação”.

Pelo exposto, conclui-se que a Lei de Comunicação Audiovisual da Argentina prova a viabilidade de um marco regulatório avançado, “tanto pelo conteúdo democrático que expressa quanto pelo processo de consulta popular que orientou sua elaboração”, como salientou o relator da Comissão de Liberdade de Opinião e Expressão da Organização das Nações Unidas, Frank La Rue.

Além de leis que impeçam práticas monopólicas, a reconfiguração dos sistemas de comunicação na América Latina depende de políticas públicas consistentes, debatidas e formuladas em sintonia com demandas da sociedade civil, bem como de instrumentos legais e determinação para colocar em prática as medidas de descentralização da mídia. De nada adianta nossa Constituição traçar diretrizes para uma mídia democrática se não houver a decisão institucional de fazer valer normas, regulamentações e procedimentos que garantam a sua aplicação. Nesse sentido, é conveniente que nosso governo avalie o trabalho em curso da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, organismo público criada pela nova legislação argentina com a incumbência de fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e fomentar produção cultural comunitária e independente.

Finalmente, o caso paradigmático da Lei de Comunicação Audiovisual expõe a exigência incontornável de vontade política por parte dos governantes e de respaldo popular para levar adiante as mudanças, em razão das sistemáticas campanhas opositoras da mídia e

elites conservadoras. As corporações resistem e resistirão a se submeter a restrições legais que afetem privilégios conquistados em décadas de cumplicidade com sucessivos governos. O que faz supor que será preciso empenhar cada vez mais forças nas batalhas midiáticas, de forma a esclarecer a opinião pública e impedir que prosperem argumentos geralmente falaciosos sobre transformações realmente necessárias no horizonte da comunicação.

Os avanços na Argentina põem em relevo o papel regulador e ativo que o Estado precisa desempenhar na vida social, para apressar, dentro das regras democráticas, legislações antimonopólicas, universalizar o acesso à informação e tentar deter a avassaladora concentração da mídia.

Para o Brasil, significa a oportunidade histórica de analisar e absorver lições da Lei de Comunicação Audiovisual, de modo a debater uma regulamentação que resguarde e estimule a diversidade informativa e cultural, a partir do reconhecimento de sua essencialidade para o aprofundamento da democracia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o atual cenário brasileiro dos meios de comunicação, caracterizado pela concentração da mídia nas mãos de poucos empresários que, não bastasse isso, os concentra de maneira cruzada.

Hoje, os meios de comunicação são vistos do ponto de vista do mercado, que o considera uma mercadoria que visa a obtenção de lucros e, por isso, orienta seus interesses nesse sentido, o que é prejudicial para a população, uma vez que o conveniente seria sua concepção sob o ponto de vista do interesse público, e para a democracia, na medida em que isso provoca a perspectivização única da realidade, leva a uma baixa qualidade da informação e exclui a multiplicidade e o pluralismo de vozes.

O atual cenário da mídia brasileira é, em muito, prejudicial à consolidação da democracia, que tem dentre suas principais instituições a liberdade de expressão e o acesso a fontes de informações plurais e autônomas. Ora, quando esses meios se encontram nas mãos de poucos que buscam divulgar tão somente seus interesses, os cidadãos restam prejudicados porque se veem excluídos de importantes instrumentos para expressarem suas opiniões, ideias, concepções e afins, da mesma forma que recebem informações unilaterais, sem ter contato com mais versões senão aquelas veiculadas.

Dessa forma, faz-se necessário assegurar o pluralismo informativo através de um marco regulatório da mídia que, ao contrário do que sustentam seus proprietários, não cerceia a liberdade de expressão e informação, mas, ao contrário, assegura-os, na medida em que traz para os meios de comunicação aqueles que, até então, encontravam-se excluídos dela. Ademais, após a análise jurídica do conceito de censura, é possível concluir que esta não se confunde com regulamentação, já que utiliza-se de critérios indeterminados e vagos, além de não respeitar o devido processo legal para restringir o conteúdo, adotando medidas arbitrárias.

Portanto, o Poder Público deve agir de forma a criar uma regulamentação àqueles artigos previstos no Capítulo V da Constituição Federal de 1988 que versa sobre a Comunicação Social, de maneira que crie condições para que toda a sociedade esteja bem informada, de forma correta, ampla e diversa, propiciando a formação de uma compreensão esclarecida, bem como de uma opinião pública livre. Ainda, que haja oportunidades para que todos tenham acesso a estes meios e que, através deles, possam transmitir seus pensamentos e

opiniões, com vistas a assegurar um pluralismo político e social definidores de uma sociedade democrática.

À exemplo da Argentina, com a *Ley de Medios*, é necessário refletir sobre uma regulamentação essencialmente democrática, criada de forma participativa por vários setores da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADITAL. **Relator da ONU: ‘Ley de Medios argentina é modelo’**. Disponível em: <<http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&langref=PT&cod=72654>>. Acesso em 16 agosto 2014.

AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. **Texto de Ley 26.522**. Disponível em: <<http://www.afsca.gob.ar/web/indice-de-la-ley.php>>. Acesso em 16 agosto 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BELTRÃO, Luiz. **Folkcomunicação: um estudo dos agentes e dos meios populares de informação de fatos e expressão de ideias**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

BERTONI, Eduardo A. **Relatório do relator especial para a liberdade de expressão solicitado pela Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos em cumprimento da Resolução AG-Res. 1984**. Organização dos Estados Americanos, 2002. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/vol.3m.htm>>. Acesso em 23 Novembro 2014.

BITELLI, Marcos Alberto Sant’Anna. **O direito da comunicação e da comunicação social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Tradução: Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. **Vade Mecum**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARLYLE, Thomas. **Heroes and Hero Worship**. Champaign: Project Gutenberg, 1997.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CRETELLA JR., José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993.

DAHL, Roberto Alan. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. São Paulo: Editora Contraponto, 1997.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 10 Agosto de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

INTERVOZES, coletivo Brasil de comunicação social. **Pesquisa Regulación de concesiones em América Latina.** Disponível em: <  
<http://intervozes.org.br/publicacoes/pesquisa%20Intervozes%20Amarc%20Radiodifusao.zip/view>>. Acesso em: 3 setembro 2014.

JUSBRASIL. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **ADPF 246/DF.** Disponível em: <  
<http://direito-publico.jusbrasil.com.br/noticias/2977068/psol-questiona-concessoes-de-radiodifusao-para-politicos-com-mandato-eletivo>>. Acesso em 8 Outubro 2014.

LANDOWSKY, Eric. **A Sociedade Refletida.** 3ª Ed. São Paulo: EDUC editora da PUC, 1992.

LATTMAN - WELTMAN, Fernando; ABREU, Alzira Alves De; KORNIS, Mônica Almeida. **Mídia e política no Brasil – Jornalismo de Ficção.** São Paulo: Editora FGV, 2008.

LIMA, Venício Artur de. **Mídia: Teoria e Política.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

LIMA, Venício Artur de. **Para Garantir o Direito à Comunicação – A Lei Argentina, o Relatório Leveson e o HGL da União Europeia.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Maurício Grabois/Barão de Itararé, 2014.

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Martin Claret, 2002.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MACHADO, Jônatas E. M.. **Liberdade de Expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social.** Coimbra: Coimbra, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe. **Os meios de comunicação e a prática política**. São Paulo: Lua Nova, CEDEC, 2002.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O Espírito das Leis**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Editora, 2005.

MORAES, Dênis.; RAMONET, Ignacio e SERRANO, Pascual. **Mídia, Poder e Contrapoder**. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

NUNES JR., Vidal Serrano. **A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística**. São Paulo: FTD, 1997.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosLE.pdf>>. Acesso em: 27 agosto 2014.

POPPER, Karl; CONDRY, John. **Televisão: Um perigo para a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1994.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. **Ley de Medios**. Disponível em: <http://www.argentina.gob.ar/pais/94-ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual.php>>. Acesso em 12 outubro 2014.

PUDDEPHATT, Andrew. **Freedom of Expression, The essentials of Human Rights**, Hodder Arnold, 2005.

SABAU, José Ramón Polo. **Libertad de expresión y derecho de acceso a los médios de comunicación**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., 1998.

SOUSA, Nuno e . **A liberdade de imprensa**. Coimbra: Coimbra, 1984

STROPPIA, Tatiana. **As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

VOGEL, Luis Henrique. **Mídia e democracia: o pluralismo regulado como arranjo institucional**. CPDOC/FGV, 2002.

ZYLBERSZTAJN, Joana. **Regulação de mídia e colisão entre direitos fundamentais**. São Paulo, 2008