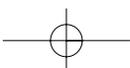
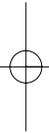
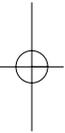
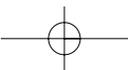
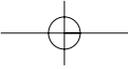


**A média entre regulamentação  
e concentração**



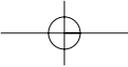
# Cadernos Adenauer



ANO VIII **4** 2007

## A mídia entre regulamentação e concentração





*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Conselho editorial*  
Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizentini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Coordenação editorial*  
Reinaldo Themoteo

*Revisão*  
Reinaldo Themoteo  
Maria Carolina Arruda

*Tradução*  
Pedro Maia Soares

*Capa, projeto gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes

*Impressão*  
Vozes

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VIII (2007), nº 4

*A mídia entre regulamentação e concentração*

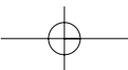
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2008.

ISBN 978-85-7504-121-5

---

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar  
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil



## Sumário

Apresentação ..... 7

## ARTIGOS

A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência?

ÁNGELA VIVANCO MARTÍNEZ ..... 9

Muitos problemas para poucas vozes:  
a regulamentação da comunicação no século XXI

GUILLERMO MASTRINI E CAROLINA AGUERRE ..... 39

Concentração de meios de comunicação na Europa:  
o jogo dos Golias

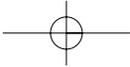
MARIUS DRAGOMIR ..... 63

A tensão entre concentração e direito à informação.  
Um desafio para a democracia

BEATRIZ SOLIS LEREE ..... 83

Século XXI: a era dos oligopólios da comunicação

AIDA FAINGEZICHT DE FISHMAN ..... 101



Os limites que devem ser respeitados na distribuição de  
publicidade oficial tomando como exemplo a campanha  
publicitária Hartz IV- 2004 do Governo Federal

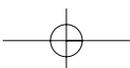
PROF. DR. JOHANNES WEBERLING ..... 107

Últimas notícias da fronteira democrática.  
Fatores críticos do jornalismo na América Latina

FERNANDO J. RUIZ ..... 117

Um panorama sobre a liberdade de  
expressão e informação no Brasil

PAULA LIGIA MARTINS E MAÍRA MAGRO ..... 131



## Apresentação

7

A liberdade de expressão é um dos direitos fundamentais numa democracia, englobando o direito de informar, de ser informado e informar-se. Nesse sentido a liberdade de expressão e dos meios de comunicação são fatores dos mais importantes para o funcionamento de um sistema democrático. As mídias fornecem informações, reportagens e investigações jornalísticas. Assim eles informam os cidadãos, formam um espaço para discussões políticas, trazem transparência, oferecem a possibilidade de dar voz a grupos sociais, especialmente às minorias, e finalmente atuam como controle dos três poderes políticos.

Por conseguinte, é uma obrigação do Estado garantir a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa através de uma regulamentação dos meios de comunicação que impeça todas restrições e obstáculos, seja diretamente ou indiretamente. Não obstante há vários problemas que mostram outra realidade. Existe uma forte tendência de concentração, no que se refere aos meios de comunicação. Na sua análise sobre a “Concentração de meios de comunicação”, *Marius Dragomir* diferencia entre a concentração horizontal, vertical e diagonal. O primeiro tipo compreende três modelos para medir o grau de concentração: a porcentagem de telespectadores, o número de concessionários ou a quota-parte que uma empresa possui das receitas no total de publicidade geradas pelo mercado. A concentração vertical se refere ao mercado de produção e distribuição, enquanto a diagonal se refere aos mercados específicos dos meios de comunicação.

A divisão dos padrões de concentração da mídia indica a complexidade do tema. É papel da política regular os meios de comunicação de modo a prevenir essa tendência, mas por causa de interesses políticos ou da interligação entre política e mídia, não é raro as grandes empresas oligárquicas se aproveitarem da legislação sobre a regulação dos meios de comunicação.

A concentração dos meios de comunicação tem conseqüências graves para a liberdade de expressão, num setor tão importante e formador de opinião. A grande diversidade das opiniões se reduz automaticamente a poucas vozes que são ouvidas. A difusão de opiniões críticas fica seriamente comprometida, com um alto nível de concentração de meios de comunicação. Já se poderia discutir se esse fato, por si só, não constitui uma violação do direito à informação dos cidadãos.

Além desses problemas estruturais, existem várias ameaças ao trabalho jornalístico na América Latina. No Brasil, por exemplo, o uso abusivo de processos judiciais tem o efeito de uma censura. O valor das indenizações por danos morais que é imposto pelos juízes contra jornalistas é em sua maioria desproporcional e excessivamente alto. Outros tipos de perigos que ocorrem são as negações de acesso à informação ou, em casos mais graves, o uso de violência física contra jornalistas.

Essa edição dos Cadernos Adenauer é dedicada à discussão sobre a situação atual da mídia nas democracias. Sendo assim destacamos a concentração e a regulamentação dos meios de comunicação, visando ressaltar a importância da liberdade da expressão, a qual abrange a liberdade da imprensa e o direito de informação, sem os quais a democracia não funciona.

*Henning Schr*

# A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência?

9

ÁNGELA VIVANCO MARTÍNEZ

## RESUMO

**N**as sociedades contemporâneas, reconhecendo-se que nelas a viabilidade das liberdades públicas está representada pelo modelo democrático, praticamente não se discute a importância e a necessidade de garantir a liberdade de expressão. No entanto, o fenômeno da concentração que ocorre na propriedade de certos meios de comunicação social faz pensar que a intermediação dessa liberdade que eles efetuam em favor do público pode sofrer vieses ou restrições, preservando-se assim os interesses de uns poucos. Este artigo aborda esta problemática e destaca que as concentrações de propriedade ocorridas ainda em uma esfera aberta e competitiva podem ser causadas pelas condições de mercado e não necessariamente se deduz delas um enfraquecimento da liberdade de pensamento e de expressão, e que a chave está na preservação dos conteúdos, mais que na intervenção da propriedade midiática.

## A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

**A** liberdade de expressão, entendida hoje como uma adequada mistura entre o livre opinar, a possibilidade aberta de transmitir essas opiniões, o

acesso às fontes de informação e poder divulgá-las sem restrições, pode ser qualificada, sem dúvida, como um dos pilares dos regimes democráticos e uma condição essencial do exercício das demais liberdades públicas. Dela depende a formação das idéias sobre uma base racional, a transparência do sistema, as possibilidades certas de escolhas e, em grande medida, a participação cidadã.<sup>1</sup>

Precisamente por esse motivo, a expressão livre das idéias, dos juízos de valor, das críticas e das valorações sobre a realidade está presente como garantia básica de numerosos tratados e pactos internacionais<sup>2</sup> e foi acolhida desde antigamente nas diversas constituições, primeiro em seu caráter de liberdade de imprensa, depois como liberdade de opinião ou de informação, hoje sob o signo do livre acesso à informação pública.

Nessa perspectiva, não cabe dúvida de que a liberdade de expressão, e assim o entendeu o Direito durante muito tempo, só constituía uma realidade material do Direito na medida em que fosse preservada das ânsias intervencionistas ou censórias do Estado, das possibilidades de ameaças ou represálias, dos silêncios políticos forçados, do segredo, da manipulação, da opacidade e da mentira. Nisso consistiram as grandes lutas jurídicas em relação a essa questão, particularmente desde o início da Segunda Guerra Mundial até já entrados os anos 80, travadas muitas delas contra governos totalitários ou autoritários, ou contra modelos democráticos imperfeitos, que garantiam direitos e liberdades somente com estruturas jurídicas “de fachada”.

A marcha da modernidade, “o fim das ideologias” e o advento de um forte consenso ocidental em torno das boas qualidades das democracias signi-

1. “1. A liberdade de expressão, em todas suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. Ademais, é um requisito indispensável para a existência mesma de uma sociedade democrática”: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “Declaração de princípios sobre liberdade de expressão”, <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>, site consultado em julho de 2007.
2. A Corte Européia de Direitos Humanos determinou o alcance e a importância do direito à liberdade de expressão conforme o Artigo 10 em sua importante sentença do caso Handyside contra o Reino Unido: “A liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de [uma sociedade democrática] e uma das condições básicas para seu progresso e para o desenvolvimento de todo ser humano. Segundo o parágrafo 2 do Artigo 10, é aplicável não somente a ‘informações’ ou ‘idéias’ que são consideradas inofensivas ou que são levadas em consideração com indiferença, mas também àquelas que ofendem, alteram ou provocam o Estado ou qualquer setor da população. Estas são as demandas do pluralismo, da tolerância e da amplitude de visão sem as quais uma sociedade não pode se chamar democrática”, Em <http://www.sindominio.net/biblioweb/telematica/regard.notas.html#29>, site consultado em junho de 2007.

ficaram um decidido compromisso em favor da liberdade de expressão, que surgiu das cinzas de regimes decadentes ou de situações políticas superadas, com novos bríos e fortemente ajudada por impressionante e fabuloso desenvolvimento tecnológico que, em muito pouco tempo, multiplicou não apenas o número dos meios de comunicação, mas seus diversos tipos e, em particular, a relevância que eles adquiriram para públicos de massa e necessitados de uma interconexão que pode não chegar a se concretizar de uma forma pessoal, mas puramente midiática: “Nos últimos dez anos, as comunicações mundiais se digitalizaram, consolidaram, desregulamentaram e globalizaram (implícito no termo globalização está a supremacia do transnacional sobre as formas nacionais e locais de economia, sociedade, política e cultura), seguindo a mudança de direção, das regulamentações do Estado para as do mercado”.<sup>3</sup>

Embora pudesse parecer que isso significava uma espécie de concretização da liberdade e um desenvolvimento otimista no sentido de maiores graus de autonomia tanto cidadã como da mídia, não foi isso o que aconteceu exatamente. Embora já não se questione a existência mesma de meios de comunicação independentes e livres e como eles são necessários para se falar com propriedade de “um governo de muitos”,<sup>4</sup> novas ameaças pairam ainda hoje sobre a liberdade de expressão. A primeira é constituída pelas possibilidades atrativas que o Estado viu de intervenção no exercício mesmo das liberdades de opinar e de informar, já não em nome da preservação do governo, do segredo ou da censura, mas sob a aparente justificação de certos “direitos preeminentes” ou de hierarquia superior, como certos ordenamentos consideram o direito à honra ou o direito à vida privada, isso, evidentemente, caso se endosse teses conflitualistas de direitos e se pretenda resolvê-las com base em métodos de hierquirização apriorísticos ou na realidade concreta.<sup>5</sup> A segunda é o

3. Fiol, A. (2001): “Estado de los medios. Propiedad y acceso a los medios de comunicación en el mundo”, *Chasqui* 74, em <http://chasqui.comunica.org/fiol74.htm>, site consultado em julho de 2007.
4. “Uma das vantagens de viver em um país livre é a possibilidade de escolher entre distintos canais de informação e verificar através da diversidade o valor objetivo dos meios de comunicação social. A ausência de empecilhos para a propriedade e a gestão dos meios informativos é a melhor maneira de corrigir os riscos da parcialização e da distorção das notícias”: Fontaine Aldunate, A. (1980): “Responsabilidad y función del periodismo”, *Problemas Contemporáneos de la Información* (Santiago, Corporación de Estudios Contemporáneos) p. 115.
5. “O *principio de unidade* da *Constituição* exige que o legislador realize o máximo esforço para configurar e regulamentar os direitos em um sistema no qual cada um deles entre em colisão o menos possível com outros, onde os direitos constituam círculos (*continua*)

risco constante, particularmente em certos tipos de meios de comunicação, que pela via de sua concentração se produzam efeitos indesejados, ainda tratando-se de um mercado aberto e competitivo: a prevalência de certos interesses sobre o dever de veracidade, o privilégio da atividade lucrativa sobre a tarefa de serviço ao público e o travamento do pluralismo informativo e valorativo, baseado na falta de representação de certa tendência *versus* o excesso de representação de outras no mercado dos meios de comunicação. Esta última tendência ou perigo é que motiva o presente trabalho.

## A CONCENTRAÇÃO NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO EM UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

O conceito de “concentração de meios” não é unívoco, mas responde a diversas acepções. Com efeito, como diz C. Llorens

[...] como primeiro fenômeno podemos distinguir, por exemplo, as operações de concentração ou integração empresarial, ou seja, as aquisições ou fusões de empresas. Em segundo lugar, quando se fala de concentração, muitas vezes se quer fazer referência à concentração de propriedade; em terceiro lugar, se quer indicar a concentração de mercado e, em quarto lugar, às vezes se faz menção a uma concentração de audiência. A quinta acepção de concentração, talvez a mais usual, tem uma raiz política: entende-se como a centralização ou acumulação de poder em uma ou poucas entidades a partir do domínio de certos meios de comunicação.<sup>6</sup>

Conforme se fale de cada uma destas modalidades de concentração, será preciso abordar também a resposta que tanto o ordenamento jurídico como os grandes imperativos da ética dos meios de comunicação podem oferecer sobre a situação.

---

(*continuação*) tangentes e não círculos secantes que invadam uns aos outros, o que exige a adequada ponderação e um eventual sacrifício mínimo de cada direito que exige o princípio de proporcionalidade que deve empregar necessariamente o legislador na regulamentação dos direitos”: Nogueira, H. (2004): “Pautas para superar las tensiones entre los derechos a la libertad de opinión e información y los derechos a la honra y la vida privada”, *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, Vol. XVII, dezembro 2004, p. 139-160.

6. Llorens, C. (2003), *Quaderns del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, nº 16, p. 44.

As razões da concentração de um ou de outro tipo respondem fundamentalmente a uma reação da mídia ao modelo econômico ao qual lhe corresponde se adaptar:

No sistema capitalista, as empresas têm como fim último maximizar os lucros, e parece evidente que com um tamanho maior aumenta a possibilidade de maiores lucros, devido à economia potencial de alcance ou sinergia e à economia de escala, assim como devido à menor competição, ao diminuir o número de atores do mercado [...] junto às economias de escalas e sinergias, os grupos buscam, como quase qualquer outro setor, crescer em tamanho para conseguir um conjunto de objetivos: maior competitividade, acesso fácil e em boas condições ao financiamento do mercado, reduzir ao mínimo a margem de ação dos competidores, converter-se em um interlocutor privilegiado perante o poder e criar barreiras de entrada aos novos competidores.<sup>7</sup>

Desse modo, a concentração dos meios de comunicação não corresponde necessariamente a uma patologia do sistema, mas pode ser perfeitamente produto de uma política de maximização de lucros em uma economia de mercado, à qual as empresas podem, inclusive, ver-se forçadas quando as fontes de financiamento se encontram limitadas, de modo tal que não são suficientes a entrada de novos atores e até forçam a integração dos já existentes: “A concentração de empresas em muitas indústrias é uma necessidade dos tempos. A economia globalizada exige escala para competir em nível mundial e regional e muitas empresas chilenas estão enfrentando com êxito o desafio”.<sup>8</sup>

Não obstante, como mostraram os estudos de Ghemawat e Gadhar (2002) e Llorens-Maluquer (2001), Sánchez-Tabernero e Carvajal (2002), pode existir uma concentração empresarial crescente da mídia, mas não necessariamente uma concentração de mercado: “Que algumas empresas faturem muito não quer dizer automaticamente que exista concentração de mercado e falta de competição. A indústria automotiva seria um exemplo disso”.<sup>9</sup> A questão, obviamente, está em determinar se a concentração da mídia (seja das

7. Llorens, C. (2001): *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*, tese de doutorado, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 85-86.

8. Larraín, L. (2005): “Concentración y Modelo Económico”, *Diario Financiero* 24 de outubro de 2005.

9. Llorens, C. (2003): op. cit, p. 50.

empresas, do mercado ou de ambas) tem, na realidade, um impacto negativo no pluralismo informativo e de conteúdos que se espera dos meios de comunicação. Como disse Doyle (2002), o que realmente causa impacto no pluralismo são a dimensão do mercado, os recursos disponíveis desse mercado, a estrutura do sistema midiático e os objetivos e a competitividade das empresas de comunicação,<sup>10</sup> e por isso não se pode derivar necessariamente um efeito pernicioso sobre o cumprimento das tarefas de serviço dos meios de comunicação social com base exclusivamente na presença de alguma das fórmulas de concentração descritas.

Inclusive em termos econômicos, a concentração nem é necessariamente danosa para a competitividade, mesmo que crie uma espécie de mercado monopólico, na medida que haja possibilidade de entrada nesse mercado de novos atores, como o considera a chamada teoria dos *competidores potenciais*:

Esta teoria é conhecida também como *the theory of contestable market*. Em virtude dela, não é relevante a existência de um poder monopolista, mas a possibilidade que têm empresas novas de entrar no mercado monopólico e obter ganhos até que o preço seja igual ao custo marginal. Então, para admitir a intervenção do Estado é preciso que não existam barreiras de entrada e que a empresa possa entrar no mercado concreto de que se trate e retirar-se dele, sem assumir custos irrecuperáveis no momento da retirada (em terminologia econômica, que a empresa pegue e consiga fugir - *hit and run entrants*). Neste sentido, diz-se que esses mercados contestam as rendas monopólicas.<sup>11</sup>

Como é óbvio, no que diz respeito aos meios de comunicação, a questão não se resolve nem se limita à possibilidade de competição empresarial, mas deve acrescentar a essa consideração uma pergunta sobre o necessário pluralismo e diversidade informativa.

---

10. Doyle, G. (2002): *Media Ownership*. Londres: Sage.

11. Barcia Lehmann, R. (2001): "De la competencia y de la concentración de empresas", *Ius et Praxis* vol. 7 nº 2, Talca.

## PLURALISMO E VERACIDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO EM FACE DA CONCENTRAÇÃO

15

*Pluralismo: meios ou conteúdos?*

O pluralismo consiste no respeito à variedade, isto é, a uma multiplicidade de opiniões, idéias, formas de pensar, comportamentos, interesses de grupo etc. Significa, sem dúvida, um pronunciamento efetivo a favor da tolerância pelas diferentes idéias, opiniões, doutrinas e ideologias políticas que as pessoas defendem e uma garantia de que estas poderão se expressar livremente através dos mecanismos institucionais estabelecidos pela democracia, dentre quais devemos destacar a liberdade de comunicar a outros o pensamento próprio e de poder associar-se em torno das correntes que a cada um melhor representem.

Tanta relevância tem o tema do pluralismo que para muitos autores se trata de um dos braços essenciais da democracia, não somente procedimental, mas substantivo, a ponto de se avaliar que a genuína participação do povo na coisa pública se materializa necessariamente em um ambiente no qual a contribuição de cada um seja dada pelo que pensa em liberdade e expressa nas mesmas condições, de tal maneira que a diversidade e a individualidade se transformam no verdadeiro aporte ao sistema. O *dar de si* só alcança uma genuína entidade na medida em que aquilo que se dê seja efetivamente o conteúdo de si mesmo.

Dessa forma, associa-se inextricavelmente ao modelo democrático um desejo de buscar a verdade, não a partir de imposições da autoridade, mas tendo como fundamento a inteligência de homens livres.<sup>12</sup> O pluralismo reconhece cada indivíduo como um ser independente, capaz de fazer elaborações mentais próprias sobre diversas matérias, as quais podem ser diferentes ou iguais às dos demais, sem deixar por isso de ser menos merecedoras de respeito.

Sem dúvida, o emprego do pluralismo como fundamento de um regime de governo reflete uma maturidade social necessária para que ele se sustente em virtude do consenso e não da força, e sua adoção pelo grupo social é um reconhecimento da cooperação mútua para alcançar as metas propostas, entre as quais se encontram as que material e espiritualmente constituem o bem comum. Isso distancia, desde logo, a idéia de pluralismo da idéia de conflito, já que a construção efetiva de uma democracia é, pelo contrário, um processamento dinâmico do consenso baseado no princípio segundo o qual qual-

12. Lilienthal, D.: *Creo en esto*. Barcelona: Editorial Hispano-Europea, s/d, p. 20.

quer coisa que pretenda apresentar-se como legítima ou verdadeira, deve defender-se contra a crítica e a discrepância e revitalizar-se por meio delas.<sup>13</sup>

Inicialmente, à palavra pluralismo costuma corresponder a idéia e possibilidade de que vários participantes manifestem seus juízos e vozes com respeito aos temas de interesse público; de fato, a própria existência do sufrágio universal como base dos modelos republicanos é em si mesma uma demonstração de pluralismo.<sup>14</sup> O mesmo se pode dizer das liberdades e direitos garantidos a *todos*. Não obstante, em se tratando de meios de comunicação, é óbvio que nem todos podem participar de sua gestão direta, administrá-los ou mantê-los, embora se pretenda evidentemente ter acesso a eles como público e também como produtor de notícias e fatos importantes.

O reconhecimento disso significa, naturalmente, uma restrição do pluralismo: Espera-se variedade da mídia e espera-se acesso a ela, mas não se pretende que a estruturação dos meios de comunicação de nenhuma sociedade democrática seja a reprodução em escala da sociedade mesma, exceto se achássemos que a tarefa devesse ser assumida exclusivamente pelo Estado, em representação desses *todos*, mas em prejuízo dos *alguns* que poderiam gerir diretamente esses meios e lhes imprimir diversos signos, tendências e linhas editoriais. O paradoxo da expressão como direito de todos, mas a gestão dos meios de comunicação como possibilidade real de uns poucos é, provavelmente, um elemento subjacente à profunda desconfiança que essas mesmas sociedades manifestam quando, além disso, esses meios se concentram.<sup>15</sup>

- 
13. Sartori, G. (1988): *Teoria de la Democracia*. Madri: Alianza Editorial, pp. 125 e 126.
  14. Por meio do sufrágio se manifesta a vontade da coletividade, o que é a expressão mais pura da soberania e o relativo às eleições de diversas autoridades, junto ao fato de poder ser eleito. Em outras palavras, “a emissão do voto constitui um ato de vontade política através do qual o eleitor manifesta sua preferência por uma das candidaturas em disputa”: Fernández Segado, F. (1994): “La representatividad de los sistemas electorales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* nº 82, Madri, p. 55.
  15. “Além de informar, educar e entreter, o papel dos meios de comunicação social na sociedade capitalista atual está centrado em criar e afiançar de forma contínua, a ideologia e conduta de consumo no espectador, aspecto que favorece os que têm hegemonia econômica, pois lhes gera capital (lucros) para ampliar suas propriedades. A este respeito, Giménez, L. e Hernández A. (1988), dizem: ‘Os teóricos da sociedade de massas tendem a destacar a concentração em mãos de uns poucos do controle sobre os meios de comunicação de massa e o perigo de que a influência assim obtida seja utilizada para fomentar os interesses de quem detém o poder ou aspira a ele’ (p.47). Ao considerar os meios de comunicação social dentro da ordem capitalista, é importante prestar especial atenção à estrutura econômica deles, pois é possível que se trate de uma empresa ou indústria comercial a mais dentro da ordem econômica. Devido aos grandes investimentos de capital (*continua*)

Apesar disso, um modelo aberto não poderia tentar solucionar essa divergência pretendendo que o Estado assuma absolutamente a gestão dos meios de comunicação, já que, embora viesse a impedir a imposição de critérios de consumo ou de rentabilidade sobre as comunicações, tal intervenção implicaria o grave erro de retroceder muitos anos no desenvolvimento dos modelos políticos ocidentais, que se entregaram à dura tarefa de distinguir o espaço do público e do privado e a esfera do livre pensamento daquela de direcionamento estatal ou de verdade ou ideologia oficial.<sup>16</sup>

Embora depositar a indústria dos meios de comunicação prioritariamente em mãos de particulares com interesses diversos tenha seus riscos, deixá-los somente nas mãos do Estado importa substituir a liberdade de expressão por um serviço estatal de comunicações que irá necessariamente selecionar conteúdos e tendências com uma única voz, uma única mão e, é claro, com a forte influência dos delineamentos dos agentes que operam no interior desse Estado. Evidentemente, isso não impede a incursão do Estado nessas áreas e a existência de meios de comunicação de administração estatal, mas isso exige uma série de precisões legais e, sobretudo, de limitações estatutárias que assegurem que operem dentro de um marco de liberdade e de ausência de privilégios. Por essa razão, o modelo constitucional dos sistemas democráticos liberais determinou, de um lado, garantias que assegurem a livre atividade econômica dos particulares e, de outro, que a intervenção do Estado seja de ordenação e de regulação sobre elas ou de participação nessas mesmas atividades sem privilégios, obedecendo a um estatuto geral.<sup>17</sup>

(*continuação*) necessários para a manutenção de um meio, o comum é que seu surgimento e existência se devam a poderosos setores econômicos”. Herrera, M. (2004): “Les medios de Comunicación en la sociedad capitalista actual”, *Razón y Palabra* n° 38. México.

16. Se há *monopólio estatal*, não há liberdade de informação. E o direito do público a ser informado fica reduzido a petições de um favor à autoridade, as quais esta resolve conforme seja sua boa vontade e, sobretudo, de sua conveniência”: Ver da autora (1992), *Las libertades de opinión y de información*, Santiago: Andrés Bello, p. 234.
17. “As bases econômicas pertencem à Carta Fundamental, ao menos em três aspectos: (1) enquanto definição do sistema econômico, a Carta deverá enfrentar o tema das potestades conferidas ao Estado para efetuar regulamentações ou planejamentos em matérias econômicas, sejam estas amplas, reduzidas, ou então lhe imporá excepcionais proibições; (2) enquanto definição da relação Estado-indivíduo na economia, a Constituição deverá definir o âmbito legítimo de atuação do Estado na vida empresarial econômica, permitindo-lhe ou vedando-lhe o exercício de potestades; e (3) enquanto definição de garantias constitucionais, foi autorizar total ou parcialmente os particulares a exercer atividades econômicas, a Carta deverá consagrar esta faculdade em nível constitucional”. Fernandois Vöhringer, A. (2001): *Derecho Constitucional Económico*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edição, p. 28.

Reconhecendo-se, então, que embora as possibilidades de desenvolvimento da atividade midiática devem estar abertas a todos, mas que sua materialização só é possível para os que reúnem certas condições específicas, a exigência real de pluralismo se transfere dos atores aos conteúdos. Isso corresponde a um desenvolvimento do conceito de pluralismo, desde a identificação com *pluralidade* (a qual se associa a quantidade e a número) à identificação com *diversidade* (variedade). Nesse sentido, que existam pelo menos dois meios de comunicação distintos em um mesmo mercado já garante uma certa pluralidade, mas não necessariamente diversidade, e com isso se enfatiza que, na realidade, o que se deve buscar para definir o pluralismo de um sistema de meios de comunicação é “a manifestação de princípios ou doutrinas diversos neles”.<sup>18</sup> Nesse sentido, uma das mais acertadas definições que se podem dar da diversidade aplicada aos meios de comunicação é provavelmente a oferecida pelo Conselho da Europa:

A diversidade deveria ser definida como a possibilidade de escolher em um momento dado entre diferentes gêneros jornalísticos, diferentes temas e acontecimentos, diferentes fontes de informação, diferentes formatos, apresentações e estilos, diferentes interesses, opiniões e valores, diferentes autores, diferentes perspectivas etc. Em síntese, a diversidade reenvia a reconstruções culturais do universo diferentes por parte dos meios de comunicação (CdE, 1992).<sup>19</sup>

Sem dúvida, quando ocorre uma concentração, primeiro de empresas de mídia e, como consequência, de mercado, a possibilidade de contar com grande quantidade de meios independentes é menor e resulta numa oferta atenuada. No entanto, a relação entre pluralismo e o mercado de meios de comunicação não funciona necessariamente de um modo tão linear, pois também influi na verdadeira possibilidade de pluralismo o tamanho do mercado e a diversidade dentro da oferta, embora esta seja numericamente restrita.

Uma interpretação econômica poderia indicar que a chave é determinar o investimento que a empresa fará em conteúdos e fontes diversas, evitando assim que disputem seu nicho de mercado, enquanto uma interpretação mais deontológica implicará considerar que um certo grau de diversidade é indis-

---

18. Llorens, C. (2001): op. cit, p. 124.

19. Citado em idem, pp. 124-125.

pensável para cumprir a primeira função que tem o meio de comunicação como tal: servir à verdade.

### *A veracidade e seus imperativos*

A doutrina exige de quem informa objetividade, veracidade e oportunidade da informação. Para falar da objetividade informativa, é necessário referir-nos primeiramente à *verdade informativa*.

A verdade informativa não é uma verdade absoluta, mas possível, na medida em que está sujeita à condição humana. Essa verdade possível, humanamente segura, é o núcleo da informação, e o que se separa da realidade, mais ainda, o que falsifica ou desfigura, em nenhum caso é informativo. Por isso, qualquer teoria ou postura sobre a impossibilidade da verdade nega imediatamente a existência mesma da informação.<sup>20</sup> Por sua vez, chama-se informação objetiva o relato conforme com a realidade dos fatos: fiel, preciso, exato, *verdadeiro*.

Para obter a objetividade das informações, é preciso que elas sejam verificadas e que o informador seja honesto e imparcial, impedindo, dessa forma, que suas preferências, ou as do veículo em que trabalha, alterem as informações. Assim, o jornalista deve aprender a dominar suas paixões, sujeitar suas inclinações naturais e pessoais e esclarecer quando se trata de um ponto de vista, de uma opinião pessoal, identificando quem o mantém.<sup>21</sup> Evidentemente, isso não libera o veículo de suas próprias obrigações de objetividade como gestor e administrador da mensagem que o jornalista produz.

A objetividade é um ideal que deve ter como meta toda informação e ao qual se tende (em sentido subjetivo), cuja base é *a verdade*, como relação de certeza entre o sujeito e o objeto, entre o promotor e o fato, o dado e o acontecimento.

Um imperativo ético do informador é transmitir uma notícia em forma oportuna, veraz e objetiva. O mandato de veracidade e de objetividade, como toda exigência que se faz ao ser humano, depende da capacidade e dos meios que ele tenha. É injusto perseguir ou exigir a objetividade informativa como um valor absoluto; deve pedir-se como um valor humano e, em consequência, associado às possibilidades e às contingências. Como disse Kafel, “por

20. Brajnovic, L. (1979): *El ámbito científico de la información*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, pp. 72-73.

21. Derieux, E. (1983): *Cuestiones ético-jurídicas de la Información*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, p. 154.

objetividade das notícias é necessário entender, sobretudo, o acordo da informação com os fatos, sua veracidade e sua autenticidade. Mas, com efeito, não se pode evitar, ou é algo muito difícil de conseguir, que cada notícia não seja interpretada subjetivamente no sentido mais amplo do termo”.<sup>22</sup>

A que subjetivização se refere Kafel? Existem dois momentos nos quais a objetividade exigível se subjetiviza ou se relativiza notavelmente: a captação ou apreensão dos fatos por parte do agente informativo e o dar-lhes forma de mensagem. Em qualquer desses dois momentos, o informador pode sofrer um erro: do fato à apreciação ou da apreciação a sua mensagem. A esse respeito, o que se deve exigir do comunicador é que utilize sua maior ética profissional, isto é, que não seja por sua falta de diligência ou de capacidade profissional que ocorra o erro. Se ainda assim ocorre, o problema passa para o campo do inevitável, e, por conseqüência, a subjetivização que a informação sofreu escapa da responsabilidade do agente informativo.

Por sua vez, a subjetividade na informação – afora a subjetivização produto de erros ou de faltas contra a ética jornalística – é absolutamente possível, toda vez que a informação não se resume somente a notícias, mas inclui comentários, idéias, opiniões, imagens, etc. Inclusive o que se chamou pré-literatura, isto é, uma mistura de crônica jornalística com elementos literários.

Como fazer concordar a subjetividade, que deve, sem dúvida, estar presente nas informações, com o dever de objetividade do veículo, que não só limita, mas dirige sua ação?

Podemos dizer que existem diversas formas de resguardar tal dever de objetividade:

- a) não utilizar a subjetividade no que se refere a *fatos* (exceto em caso de erro justificado, como já explicamos);
- b) naquele tipo de mensagem informativa que seja intrinsecamente subjetiva, como no caso dos comentários, interpretações, emissão de opiniões, o agente informativo deve proceder com honestidade e deixar claro ao público o caráter de tal informação e sua procedência. Daí que digamos que uma coisa é a notícia e outra a explicação e interpretação da notícia;
- c) quanto ao tratamento de informações de caráter subjetivo, não se deve perder de vista que sua transmissão deve ser feita de forma objetiva. Ou

---

22. Kafel, M. (1960): “L’information, phénomène social”, *L’Enseignement du Journalisme* Nº 5. Estrasburgo, p. 38.

seja, ainda que o material seja subjetivo, a ação informativa sobre esse material deve ser objetiva.

Se forem seguidas regras como as que acabamos de ver, é possível fazer concordar perfeitamente a subjetividade de algumas mensagens informativas com a objetividade necessária que se deve ter no tratamento dos fatos, bem como na difusão de notícias, passando obviamente pela codificação da mensagem. Não obstante, essa concordância profissional do comunicador não pode evitar que se estude como são afetadas a veracidade e a objetividade da informação, quando isso sucede em um ambiente de notória falta de diversidade no mercado de meios de comunicação.

Tal coisa pode ocorrer por várias razões, intencionalmente ou não: determinado viés do veículo sobre a realidade, interesses incompatíveis com sua difusão, compromissos de financiamento ou outros que acarretam uma autocensura ou, diretamente, uma linha editorial que se mostra desinteressada de certas realidades ou muito motivada a respeito de outras, de tal modo que perde o necessário equilíbrio noticioso. Tais situações, embora o público seja perfeitamente capaz de tomar conhecimento das tendências, interesses, simpatias e afinidades dos meios de comunicação, às vezes não são facilmente captáveis, pois a limitação do pluralismo informativo impede de detectá-las por comparação e, muito menos, questionar a veracidade ou objetividade da informação recebida.

Precisamente para procurar tomar certas precauções em relação a esses riscos, efetuaram-se estudos interessantes, sendo provavelmente o mais notável o Informe Lancelot, que leva por título *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, que trata da concentração dos meios de comunicação na França<sup>23</sup> e se inicia com uma avaliação e discussão teórica sobre a existência ou não de uma relação inversamente proporcional entre concentração da mídia e pluralismo. Depois de uma análise da literatura acadêmica existente e de alguns dos informes mais recentes (OCDE, 2003; Ward 2004; Conselho de Europa, 2004), a conclusão da Comissão é que essa relação não é direta porque, tal como mostra o mercado da televisão, uma estrutura de mercado oligopolista não garante necessariamente o pluralismo: a competição entre operadores homogeneizou a oferta. Uma pluralidade de atores, portanto, não garante necessariamente o pluralismo; e ao contrário, a con-

23. O texto completo pode ser encontrado em <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000035/0000.pdf>, site consultado em julho de 2007.

centração favorece, às vezes, o pluralismo. Esse argumento não é novo e já foi apresentado por autores como De Moragas y Prado (2000, 206), Doyle (2002, 23) McQuail (1992), Llorens (2003, 52) e Sánchez-Tabernero *et al.* (1993). Dessa conclusão, o informe deduz a necessidade de utilizar outros instrumentos, além de limitar a propriedade, para proteger o pluralismo, e se citam como exemplos a regulamentação do conteúdo, como se faz com os blocos de tempo dos partidos em períodos eleitorais, a cota de emissão de obras europeias ou em língua francesa ou a lista de acontecimentos de interesse geral, que, no que se refere ao pluralismo de recepção, ficam protegidos. Outro sistema para garantir o pluralismo é proteger a independência editorial em relação à propriedade através da promoção de estatutos de redação, comitês de vigilância ou da potencialização do comitê de empresa das empresas jornalísticas, mas o informe não compartilha a idéia de implantá-lo. Por último, existem também instrumentos de política econômica que facilitam o pluralismo, como a limitação de publicidade das televisões para favorecer a imprensa, ou as próprias ajudas à imprensa, que, segundo o informe, representaram 1,15 bilhão de euros em 2004, ou seja, 11% do faturamento do setor. Definitivamente, o controle de concentrações só seria um instrumento a mais para preservar o pluralismo.<sup>24</sup>

Das medidas propostas, muitas delas relacionadas com a intervenção do Estado como regulador, muito própria do sistema europeu, fica claro que, mais do que pretender interferir na concentração dos meios de comunicação, o informe enfatiza os mecanismos de controle ético e jurídico que assegurem que, mesmo nessas circunstâncias, o serviço informativo se desenvolva como deve ser.

A isso se acrescenta, no que se refere propriamente à informação, o reconhecimento de que, mesmo sem que haja intenção ou cenário propício à falta de verdade, esta pode acontecer em um modelo no qual as informações tendem a ficar na verossimilhança ou quando só se pode contar com ela. Assim o reconheceu o Tribunal Constitucional espanhol em sua sentença 6/1988, de 21 de janeiro deste ano:

Quando a Constituição requer que a informação seja “veraz”, não está tanto privando de proteção as informações que possam ser errôneas – ou

---

24. O comentário transcrito sobre o Informe Lancelot é de Llorens, C. (2006): “El informe Lancelot y el debate sobre pluralismo y concentración de medios en Francia”, *Quaderns del CAC*, nº 23-24.

simplesmente não provadas em juízo – quanto estabelecendo um dever específico de diligência sobre o informador a quem se pode e deve exigir que o que transmita como “fatos” tenha sido objeto de prévia comprovação com dados objetivos, privando-se assim da garantia constitucional a quem, defraudando o direito de todos à informação, atue com menosprezo da verdade ou falsidade do comunicado. O ordenamento não empresta sua tutela a tal conduta negligente, nem menos à de quem comunique como fatos simples rumores ou, pior ainda, meras invenções ou insinuações insidiosas, mas ampara, em seu conjunto, a informação retamente obtida e difundida, mesmo quando sua total exatidão seja controvertível. Definitivamente, as afirmações errôneas são inevitáveis em um debate livre, de tal forma que se “a verdade” fosse imposta como condição para o reconhecimento do direito, a única garantia da segurança jurídica seria o silêncio.

Do reconhecimento de que, às vezes, garantir a verdade da informação não é possível, mas que a responsabilidade do informador se esgota em procurar garantir pela via de uma razoável convicção, sua veracidade, se depreendem consequências muito importantes:

O Tribunal Constitucional, consciente de que a verdade absoluta é impossível de alcançar e de que, ademais, isso suporia eliminar o debate público necessário em toda sociedade democrática, flexibiliza o conceito e indica que a veracidade deve ser entendida como a tendência do jornalista para a correta averiguação do ocorrido, como as ações tendentes a conhecer os fatos e comprová-los devidamente.

- O erro em algum aspecto da informação que não seja imputável à negligência do jornalista ou às intenções ou vieses do veículo não pode provocar que se despreteja a informação, pois seria impedir a divulgação de notícias. Os jornalistas estariam tão temerosos de cometer algum pequeno erro e tomariam precauções tão extraordinárias que não haveria uma circulação rápida e fluida das informações.
- A veracidade só é predicável da informação, da transmissão de fatos, não se pode exigir veracidade das opiniões.<sup>25</sup>

---

25. Ver Navarro Merchante, V. (1998): “La veracidad como límite interno del derecho a las información”, *Revista Latina de Comunicación Social* n° 8, La Laguna (Tenerife).

Se reconhecemos que a verdade absoluta é difícil de alcançar e que, em conseqüência, se ela não pode ser garantida, devemos buscar a verossimilhança razoável do investigado, decorre então que essa conduta habitual outorga ao profissional uma espécie de presunção de atuar com *animus informandi*,<sup>26</sup> mas “será necessário exigir dele uma atitude de busca da verdade e, inclusive, quando for possível, que tenha conseguido provas que justifiquem a veracidade da informação”. A obtenção de provas de que fala esse autor parece aconselhável em muitos supostos nos quais o jornalista preveja que seu reconhecimento pelos afetados pode originar polêmica, mas não pode chegar ao ponto de não difundir fatos verificados e comprovados, mas dos quais não se tem uma prova documental fidedigna. Para esses casos, o TC já se pronunciou no sentido visto pela STC 6/1988 e confirmado pela STC 105/1990 de provar a diligência devida na busca da certeza, “a responsabilidade pela publicação de informações falsas ou, simplesmente, não verificadas não é objetiva: o informante tem unicamente o dever de diligência em relação à comprovação razoável das afirmações que formula”.<sup>27</sup>

Assumir uma espécie de falibilidade informativa faz com que a sociedade se defronte com uma nova pergunta, que se dirige mais aos meios de comunicação do que às pessoas que trabalham neles: o fato de grupos empresariais manifestarem sua preferência ou se pronunciarem a favor de certos tipos de pensamentos, princípios, códigos de conduta ou interpretações da realidade é necessariamente, quando esses grupos são importantes dentro de um mercado limitado de mídia, um impedimento para a objetividade informativa ou para o serviço à verdade?

- 
26. Razão pela qual, precisamente, a real malícia ou inescusável negligência deve ser motivo de prova. Sobre este tema, ver Cremades García, J. (1994): “La exigencia de veracidad como límite a las libertades informativas”, *Estudios sobre derecho de la información* (Madrid, UNED) p. 84.
  27. No mesmo sentido, ver sentença do Tribunal Supremo espanhol de 29 de janeiro de 1983 sobre o caso Vinader: “É inquestionável que não é missão dos jornalistas realizar investigações parapoliciais para investigar a realidade dos fatos delituosos ou de outra natureza, nem se pode exigir dos profissionais da informação uma comprovação absoluta da veracidade de todas as informações que recebem e transmitem, o que implicaria não só uma limitação ilegal à liberdade de expressão, mas a morte da informação, se lhes é exigível, com maior rigor que a qualquer outro cidadão, dada a distinta projeção social que a de um e outro pode ter, a observância daqueles deveres objetivos de cuidado imprescindíveis para evitar que se possam pôr em perigo bens jurídicos protegidos por outros direitos tão fundamentais como o de liberdade de expressão”.

Devemos responder diretamente que não. Que um ator ou um grupo de atores da comunicação tenha valores, princípios ou se pronuncie a favor de certas políticas não o impede, por esse motivo, de servir à verdade e ser objetivo. Assim, a pretendida neutralidade informativa terá de ser exigida no que diz respeito a fatos e dados,<sup>28</sup> mas não quanto a posturas, críticas ou valorações. No entanto, é indispensável que o público conheça a linha e as tendências de quem critica e valora, a fim de poder sopesar adequadamente suas contribuições, mas não se deve entregar o veículo a um estado de desânimo permanente em nome da verdade ou da objetividade, já que isso despoja seu serviço de um conteúdo ético, de limites e de objetivos.

É por esta razão que se disse que o cumprimento dos requisitos de objetividade e de veracidade, próprios de um pluralismo sadio ou da diversidade informativa, não pendem, na realidade, dos delicados fios da multiplicidade, nem da ausência de um marco de valor ou de uma linha editorial própria, mas que para os meios de comunicação importam a responsabilidade e o dever de informar suas linhas e tendências, de não confundir narrações com valorações e de dar espaço também àquelas notícias e comentários que apresentam ou significam a contrapartida do asseverado, em um jogo edificante de bilateralidade da audiência,<sup>29</sup> que enriquece o diálogo e a tomada de decisões por parte do público destinatário dos meios de comunicação. Não é estranho, nessa perspectiva, que os autores atuais enfatizem mais os lineamentos éticos do que as restrições a uma concentração empresarial dos meios.

- 
28. A exigência de neutralidade informativa se potencializa, particularmente, no caso dos meios de comunicação públicos, que de algum modo cumprem a função de representação do todo, segundo explicávamos, como contrapartida da atividade privada midiática: É neste sentido, por exemplo, que o artigo 211 do Estatuto de Autonomia da Andaluzia, que se refere aos meios de comunicação públicos, estabelece de maneira clara que os meios de comunicação de gestão direta da Junta de Andaluzia e das Corporações locais orientarão sua atividade para a promoção dos valores educativos e culturais andaluzes, respeitando, em todo caso, *os princípios de independência, pluralidade, objetividade, neutralidade informativa e veracidade*. Ver resolução 10/07 do Conselho Audiovisual da Andaluzia, Espanha, em [http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion\\_2007\\_10.pdf](http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/export/sites/caa/Galerias/descargas/Resoluciones/Resolucion_2007_10.pdf), site consultado em julho de 2007.
29. O princípio de bilateralidade da audiência, que é um dos componentes mais importantes do devido processo, implica que cada parte tem direito a que se lhe conceda oportunidades para intervir, defender-se e provar a seu favor. A quantidade e qualidade de possibilidades devem ser iguais, para que se cumpra com o princípio: “La mediación penal y los principios procesales”, em <http://www.mediadoresenred.org.ar/publica/efetospsico/dermedpenal/medpenal/medpenal.html>, site consultado em julho de 2007. O referido princípio, em matéria informativa, implica a possibilidade de declarar, de controverter, de replicar e de expor a própria interpretação sobre a verdade..

## AS FERRAMENTAS ÉTICO-JURÍDICAS PERTINENTES À CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Como dissemos no início, durante um bom tempo, os modelos constitucionais ocidentais procuraram evitar a concentração ou monopólio da atividade dos meios de comunicação em mãos do Estado, que correspondia evidentemente a uma concentração sobretudo política. Essa concentração, além de implicar uma violação evidente da liberdade informativa das pessoas e do direito delas de expressar suas opiniões, representava para a sociedade civil a impossibilidade prática de conhecer uma verdade que não fosse a oficial, em detrimento das possibilidades de crítica ou mesmo de escrutínio dos órgãos públicos. Era o reino da opacidade ou do sigilo – associado à falta de fundamentação das decisões – e um verdadeiro direcionismo ideológico e cultural que tinha repercussões na formação dos cidadãos e em suas possibilidades de gerar autoridades ou participação política genuína.

A isso se acrescentou, em relação às atividades econômicas, uma série de normas restritivas da excessiva concentração dos meios de produção ou de certos tipos de atividades em mãos de uns poucos, a fim de evitar os abusos que, como contrapartida, podiam ocorrer em um mercado competitivo não somente de produtos, mas de idéias e de serviços, o qual prejudicava a competição sadia de diversas maneiras e era capaz de gerar mutações e danos aos usuários e consumidores desses serviços.

Não obstante, tais restrições e limitações não impediram que, em muitos países, a indústria específica de certos meios de comunicação tenha se concentrado paulatinamente, o que, sem dúvida, tem efeitos que não podem ser definidos puramente na perspectiva do mercado, mas que necessariamente implicam um forte impacto sobre o âmbito das liberdades e sobre as possibilidades ou presunções de aceder a uma informação autenticamente veraz e pluralista.<sup>30</sup> Além disso, existe o temor de que as necessidades de financiamento de grandes consórcios empresariais de comunicações façam com que

30. "... é inegável a relação entre *hegemonia cultural* (reproduzida/fortalecida pela concentração da mídia em poucas mãos que, além disso, estão vinculadas aos grandes negócios nacionais e à economia global, isto é, menos vozes e mais vinculadas ao poder hegemônico) e a *contração da esfera pública*. Isso significa menos espaços para buscar e discutir problemas comuns, supõe a invisibilização, banalização ou perseguição de grupos sociais inteiros e de seus problemas (negação de direitos básicos, pobreza, marginalidade), bem como a alienação das classes populares de decisões que lhes dizem respeito": Fiol, A. (2001): op. cit. Os grifos são do original.

eles se identifiquem com seus financiadores e com os interesses econômicos/comerciais deles, de tal modo que necessariamente se deva servir mais a quem financia a atividade do que ao legítimo destinatário dela.<sup>31</sup>

Por esse motivo, as organizações internacionais preocupadas com a questão previram a implementação jurídica que seus associados deveriam adotar, com o objetivo de evitar ou reduzir essas possibilidades de concentração sob regras de livre competição,<sup>32</sup> as quais foram subscritas por muitos países do mundo, e são compatíveis com a necessária salvaguarda da liberdade de expressão. Diz uma resolução da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas:

Observando que as restrições ao exercício da liberdade de opinião e de expressão podem ser um sinal de deterioração da proteção, do respeito e do desfrute de outros direitos humanos e liberdades [...] exorta os Estados a examinar seus procedimentos e sua legislação a fim de garantir que toda restrição que se possa impor ao exercício da liberdade de expressão esteja expressamente fixada pela lei e seja necessária para assegurar o respeito dos direitos e da reputação dos demais ou para a proteção da segurança nacional., da ordem pública, da saúde ou da moral públicas.

A resolução também “reconhece que a participação efetiva depende da capacidade de expressar-se livremente e da liberdade de buscar, receber e difundir informação e idéias de toda índole”.<sup>33</sup>

31. “A concentração da propriedade nos meios de comunicação de massa, junto com à dependência de anunciantes cada vez mais poderosos, converteu a liberdade de informação em uma quimera. As notícias que são divulgadas ou silenciadas são as que convêm aos poderosos interesses que traficam a cada ano bilhões de dólares em publicidade comercial. O que importa não é o leitor ou o telespectador, é o dono e o anunciante, que como deuses decidem o que se publica, impõem a mentira, manipulam a história, legitimam a discriminação e promovem a submissão perante um estado de coisas que nos é apresentado como nosso destino manifesto”: Pérez Roque, F. (2007), “Discurso en la UNESCO”, <http://www.siporcuba.cl/noticias1.htm>, site consultado em julho de 2007.
32. “12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopolistas, porquanto conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que assegura o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso a esses veículos”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit.
33. Resolução 2002/48 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre liberdade de opinião e de expressão. O texto completo desta resolução se encontra (*continua*)

*O caso chileno: A gestão de meios de comunicação como parte da liberdade de empresa*

Na Constituição Chilena de 1980, associam-se três idéias matrizes sobre o tema em questão. Primeiro, o reconhecimento das liberdades de emitir opinião e de informar, sem censura prévia, o que significa editar e manter tanto veículos escritos como operar e manter estações de televisão, do ponto de vista da manifestação expressa da Carta Fundamental, no artigo 19, nº 12. Em segundo lugar, nessa norma, a proibição de o Estado estabelecer um monopólio sobre os meios de comunicação social, o que, compatibilizado com o reconhecimento dos corpos intermediários e o princípio de subsidiariedade do Estado consagrado no artigo 1º da Carta,<sup>34</sup> significa uma clara opção não somente pela propriedade privada dos meios de comunicação, como também por sua autogestão no marco legal estabelecido para isso. Em terceiro lugar, a garantia da liberdade para exercer toda atividade econômica que não seja contrária à ordem pública, à moral e à segurança nacional, consagrada no artigo 19 nº 21 da Constituição.

---

(continuação) em <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/6ab8721d3182be8bc1256baa00>, site consultado em junho de 2007.

34. O conceito nasce de uma referência ao valor ético da pessoa e ao respeito por sua autodeterminação; origina-se e relaciona-se diretamente com o respeito por sua dignidade, reforçando sua preeminência perante o Estado. Esse tópico tem um aspecto positivo e um negativo. Do ângulo positivo, a subsidiariedade consiste em que os organismos intermediários entre o homem e o Estado realizem plenamente funções que, por sua natureza, são chamados a cumprir. No aspecto negativo, a subsidiariedade consiste em que nenhum organismo superior realize tarefas que o inferior seja capaz de cumprir, a menos, é claro, que esse inferior não as realize ou as execute imperfeitamente. A consagração constitucional deste princípio pretende que a necessidade social de distribuição do poder no seu interior seja o mais equitativa possível, sem prejudicar os direitos essenciais e tratando de suprir todas as necessidades da coletividade. Além disso, este princípio deve ser obedecido cumprindo-se dois requisitos: que existam necessidades que os indivíduos isoladamente não podem solucionar e que exista capacidade do Estado para satisfazê-las, delegando-se assim parte da liberdade ou autonomia a uma instituição (Estado) que age a favor do bem comum por mandato constitucional. Ver. sentença do Exmo. Tribunal Constitucional de 30 de outubro de 1995 no processo nº 226: "... a autonomia para cumprir seus próprios fins específicos implica a necessária e indispensável liberdade desses grupos associativos para fixar os objetivos que desejam alcançar, para organizar-se do modo que estimem mais conveniente seus membros, para decidir seus próprios atos e a forma de administrar a entidade, tudo isso sem intromissão de pessoas ou autoridades alheias à associação ou grupo, e sem mais limitações do que as impostas pela Constituição".

Dentro desse modelo de liberdade econômica, um dos princípios mais importantes é o da liberdade de empresa ou livre iniciativa empresarial, que postula a preferência da intervenção dos particulares em matéria empresarial, tendo como fundamento que a iniciativa particular foi e é o motor do desenvolvimento e do progresso das sociedades democráticas.<sup>35</sup>

Em termos gerais, a jurisprudência definiu uma esfera ampla de atuação econômica dos particulares, aos quais reconheceu uma autonomia vasta para determinar-se na forma, nos conteúdos e nos meios de sua atividade, com independência de outros agentes:<sup>36</sup> “...a livre iniciativa ou liberdade de empresa é de conteúdo vasto, já que compreende a livre iniciativa e o prosseguimento indefinido de qualquer atividade econômica, seja produtiva, comercial, de intercâmbio ou de serviço, tendo sido introduzida pelo Constituinte de 1980 com especial ênfase e estudo...”<sup>37</sup>

Todas as pessoas têm esse direito, livremente, pessoalmente ou em sociedade, organizadas em empresas, em cooperativas ou em qualquer forma de associação lícita, com o único requisito de respeitar as normas que regulam a respectiva atividade e com as limitações já indicadas. E a obrigação de não atentar contra essa garantia se estende não somente ao legislador, ao Estado e a toda outra autoridade, mas também a outros particulares que atuem no âmbito da economia nacional.<sup>38</sup>

No que diz respeito à regulamentação da atividade econômica, a jurisprudência destacou que, “regulamentar uma atividade é submetê-la ao império de uma regulamentação que indique como ela pode ser realizada; mas em nenhum caso, sob pretexto de ‘regulamentar’ uma atividade privada, se pode chegar a obstaculizar e impedir a execução dos atos lícitos amparados pelo direito consagrado”;<sup>39</sup> desse modo, adquire especial importância esse outro

35. Guzmán Suárez, L. (1999): “Paralelo entre el recurso de protección y el recurso de amparo económico”, *Gaceta Jurídica*, n° 224, pp. 50 e 51.

36. Fermandois, A. ((2001): op.cit., p. 28.

37. Considerando 3° da sentença da Corte de Apelações de Santiago de 25 de maio de 1996 em causa intitulada “Asociación de exportadores y Embotelladores de Vinos, A.G. contra Ministerio de Agricultura”, processo n° 4017 - 95; confirmada pela Corte Suprema em decisão de 19 de junho de 1996, em *Gaceta Jurídica* n° 192, p. 25.

38. Considerando 4° da sentença da Corte de Apelações de Santiago de 19 de março de 1992, no caso “Empresa Hidroeléctrica Pullinque contra Empresa Nacional de Electricidad S.A.”.

39. Considerando 14°, Sentença do Tribunal Constitucional de 6 de abril de 1993, processo n° 167.

mandato da Constituição, consagrado no número 26 do mesmo artigo 19, o qual impede que o legislador afete os direitos em sua essência ao normatizá-los.

Desse modo, a liberdade de empresa não abre uma exceção em relação aos meios informativos; não é apenas a própria legislação de imprensa, mas também aquela vinculada com a amplitude da atividade econômica dos particulares, que protege as possibilidades destes de criar e manter empresas na área da indústria dos meios de comunicação, os quais não são percebidos como meios que impossibilitem o pluralismo, faltem com a verdade ou a objetividade informativa em relação à concentração ou não deles, mas antes em relação a seus proprietários e conteúdos.<sup>40</sup>

40. De acordo com a pesquisa realizada por FUCATEL em 2005 em um estudo quantitativo que considerou uma pesquisa que efetuou 461 entrevistas telefônicas com pessoas maiores de 20 anos que residem em lares com telefone dos três centros urbanos mais populosos do país, e estudo qualitativo com dois grupos focais constituídos por leitores de diários, foram obtidos os seguintes resultados: “Os principais meios de imprensa do país possuem uma imagem consolidada em torno das dimensões relacionadas com o exercício do jornalismo: *El Mercurio* é percebido como o diário com mais recursos, que concede espaço às pessoas mais poderosas do país, com melhores fontes de informação, maior cobertura de notícias, maior profundidade no tratamento da informação e mais veraz; *La Cuarta* é visto como um diário que oferece informação em forma divertida, que se pode expressar mais livremente e dá espaço às minorias; *La Tercera* possui uma imagem equilibrada no conjunto de atributos, sendo o único diário que não apresenta nenhuma ênfase em algum deles; *LUN* conta com um perfil similar a *La Tercera*; *Diario Siete* e *La Nación* possuem uma imagem parecida, sustentada na capacidade de ‘expressar-se mais livremente’, mas são também os diários que menos ‘concedem espaço a todos os pontos de vista’ – pluralismo – e não se destacam pela veracidade de sua informação. Nenhum diário se destaca no item ‘oferta de distintas versões frente a uma mesma notícia’ (estudo completo em <http://www.observatoriofucatel.cl/investigaciones.php?idTipoInvestigacion=1>, site consultado em julho de 2007). Cabe destacar que *El Mercurio* (dono também de *LUN*) e Copesa (dona de *La Tercera*) são dois grandes consórcios jornalísticos que administram uma parte importante dos meios de comunicação escrita no Chile. Em estudo similar sobre a televisão realizado no mesmo ano, e considerando que os canais não podem ter mais de uma concessão por área de serviço, não obstante, “Os objetivos manifestos do sistema e canais de televisão com pequenas variações são “entreter”, “acompanhar”, “informar” junto a outros de características cidadãs tais como “a defesa da democracia” e “o pluralismo” Estes últimos não parecem ser percebidos pelos consumidores de televisão, a julgar pelas respostas referentes ao papel escondido de “os empresários”, a “a presença dos poderes fácticos” e “tem interesses ocultos”, assim como a “não tem limites”. Em consequência, há uma dissonância entre o que os canais manifestam e a gente percebe” (resumo executivo do estudo em <http://www.observatoriofucatel.cl/files/investigaciones/Resumen+Ejecutivo+Percepciones+do+sistema+de+TV.doc>). O estudo evidencia que a “impressão” de viés é muito maior em uma área menos concentrada dos meios de comunicação chilenos, o que não evita que, em outros estudos, o público responda maciçamente que se informa prioritariamente através da televisão e provavelmente, por isso, exija um pluralismo especial. Ver Encuesta Nacional de Televisión em *Revista CNTV*, setembro 2006, pp. 94-97, assim como o (*continua*)

*A legislação de livre competição aplicada  
aos meios de comunicação chilenos*

31

A Lei nº 19.733, de Liberdade de Opinião e Informação, estabelece normas especiais de defesa da competição e atribuições específicas ao Tribunal de Defesa da Livre Competição, em defesa do pluralismo e da diversidade no sistema informativo. Com efeito, essa norma estabelece, em primeiro lugar, que as mudanças na propriedade ou controle dos meios de comunicação social deverão ser informadas à Subsecretaria de Telecomunicações do Ministério de Transporte e Telecomunicações (Subtel) dentro de trinta dias de sua execução e, no que diz respeito àqueles meios que precisam de concessão para operar, estabelece a obrigação de contar com um informe favorável do referido Tribunal quanto a seu impacto no sistema informativo, anterior à operação. Além disso, o artigo 37, inciso primeiro, da mesma lei dispõe textualmente: “Para efeitos do disposto no decreto lei nº 211, de 1973 (norma geral de livre competição) considerar-se-ão, entre outros, como fatos, atos ou convenções que tendem a impedir a livre competição, os que entrem a produção de informações, o transporte, a distribuição, circulação, a contratação de anúncios e a comercialização dos meios de comunicação”. Como disse o próprio Tribunal de Defesa da Livre Competição:

[...] da história das normas citadas, observa-se a especial preocupação dos legisladores com o fato de que a concentração na propriedade dos meios de comunicação social possa resultar atentatória ao funcionamento do sistema democrático, considerando como essencial para a liberdade de expressão, a pluralidade de meios de comunicação social. Estas dis-

---

(continuação) Informe *Televisión abierta: Satisfacción y percepción de calidad*, Conselho Nacional de Televisão, 2007, em <http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/Satisfaccionycalidadfinal.pdf>, site consultado em julho de 2007, do qual podemos destacar os seguintes resultados: “Em geral, as audiências captam a função da televisão não somente como um meio de comunicação de massa, mas como um elemento de sociabilidade que reforça suas interações cotidianas e a intimidade e integração familiar” (p. 11); sem prejuízo de críticas por excesso de fofocas, falta de programação cultural ou falta de respeito com as pessoas em alguns programas, os pesquisados manifestam sua percepção de “una oferta televisiva demasiado homogênea. Diante disso, surge a demanda por maior diversificação. Esta se expressa em torno de dois eixos: a variedade da grade de programação e a renovação da oferta no tempo” (p. 18). Não obstante, o texto integral do informe deixa em evidência que estas críticas correspondem especialmente à “saturação temática” e à “falta de renovação da oferta no tempo”, circunstâncias que ocorrem independentemente das possibilidades de concentração dos meios de comunicação.

posições buscam equilibrar adequadamente o pluralismo informativo com uma economia de mercado, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma democracia pluralista e transparente no país [...] adicionalmente, para os consumidores de informação poderia ser custoso discernir sobre a qualidade e veracidade daquela que é transmitida por um determinado meio de comunicação, se não podem compará-la com a que recebem de outras fontes. Em conseqüência, uma forma de proteger os cidadãos da possibilidade de que consumam indiscriminadamente informação defeituosa produzida por um meio de comunicação, é procurando maximizar a probabilidade de que possam contrastá-la com a que outros informantes produzem. Daí a importância para o consumidor do pluralismo em matéria de informação.<sup>41</sup>

Não obstante, como estabeleceu o Tribunal Constitucional chileno em sua sentença nº 226 de 2004, “não é possível estabelecer *a priori* na lei um número ou uma porcentagem determinada de controle de concessões de radiodifusão que seja, em si mesmo, contrário à livre competição, devendo-se analisar tanto as condições de mercado e tecnológicas presentes em um momento dado, como a relevância que têm como competidores quer participem em uma operação de concentração”.<sup>42</sup>

#### *As regulamentações sobre televisão*

A televisão no Chile conta com certas regulamentações especiais que aludem ao tema do pluralismo, tanto na Lei do Conselho Nacional de Televisão,<sup>43</sup> como nas diretrizes por ele ditadas. Com efeito, em 14 de junho de 1999, tendo em vista a eleição presidencial que ocorreria naquele ano, o Conselho estabeleceu regulamentações sobre pluralismo eleitoral que podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

41. Resolução 20/2007 de 27 de julho de 2007, cujo texto integral se encontra em [http://www.tdcl.cl/db\\_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f\\_Resolucion-20-07.pdf](http://www.tdcl.cl/db_images/resoluciones/46ae2dfc3da4f_Resolucion-20-07.pdf), site consultado em julho de 2007.
42. Citado em *ibidem*. Evidentemente, tal impedimento legal vale também para o resto dos meios de comunicação, exceto o já dito em relação à limitação de possuir mais de uma concessão em uma mesma área de serviço para as concessionárias de televisão, o que terá de ser revisado no próximo processo de *simulcast* associado à implementação da TV Digital.
43. Diz o artigo 1º da Lei Nº 18838 sobre o Conselho Nacional de Televisão: “Corresponderá a este Conselho velar pelo correto funcionamento dos serviços de televisão, e, *(continua)*”

Sem prejuízo de suas faculdades de emitir outras diretivas que resguardem o princípio do pluralismo em diversas matérias e levando em consideração o disposto nos artigos 1º e 14º da Lei 18.838, modificada pela Lei 19.131, o Conselho Nacional de Televisão elaborou a “Diretiva relativa ao pluralismo em televisão para o período de eleição presidencial”, destinada a servir de orientação para o devido respeito ao princípio de pluralismo a que todos os canais de televisão estão obrigados. As eleições presidenciais são um acontecimento público, do maior interesse nacional, daí que as concessionárias de televisão aberta transmitam habitualmente através de seus noticiários e de toda sua programação informações, opiniões e comentários relativos à campanha e ao processo eleitoral. As concessionárias que cubram em qualquer de seus programas a eleição presidencial, deverão proporcionar à cidadania uma informação que seja completa, independente e imparcial. [...] O princípio do pluralismo exige uma cobertura equilibrada das diversas posições em jogo. Os critérios para determinar quando se obteve esse equilíbrio são flexíveis. Com esta flexibilidade se procura responder à necessidade de sopesar a exigência de uma cobertura pluralista, com a liberdade que têm os canais para decidir como, quando e em que medida devem ser cobertos os fatos de caráter noticioso e as diversas opiniões. O Conselho Nacional de Televisão considerará que esta obrigação foi cumprida adequadamente se as concessionárias procurarem, de modo razoável, que suas audiências estejam bem informadas acerca dos principais assuntos em debate e da posição de todos os candidatos através de sua programação [...] no exercício da liberdade de informar, enquanto meio de formação da opinião pública em assuntos de interesse geral, a televisão e os profissionais da informação têm plena faculdade para avaliar as atividades ou propostas dos candidatos em atenção a seu mérito noticioso. A obrigação de respeitar o pluralismo político não pode ser interpretada de maneira tal que distorça o peso das notícias [...] De cada serviço de radiodifusão se espera um tratamento leal a todos os candidatos. As concessionárias devem

---

(*continuação*) para tal fim, terá sua supervigilância e fiscalização, quanto ao conteúdo das emissões que através deles se efetuam, em conformidade com as normas desta lei. Entender-se-á por correto funcionamento desses serviços o permanente respeito, através de sua programação, aos valores morais e culturais próprios da Nação, à dignidade das pessoas, à proteção da família; *ao pluralismo*; à democracia; à paz; à proteção do meio ambiente; e à formação espiritual e intelectual da infância e da juventude dentro deste marco de valores” (os grifos são da autora).

responder à sua obrigação para com o eleitorado de proporcionar-lhe uma cobertura completa, veraz e objetiva dos acontecimentos. As regulamentações sobre pluralismo requerem que os candidatos rivais tenham a oportunidade de expressar seus pontos de vista. O respeito do princípio do pluralismo supõe uma razoável proporcionalidade e não implica igualdade absoluta nem distribuição mecânica de tempos de aparição dos candidatos em televisão. A conduta dos canais, referente ao respeito desse princípio, deve ser julgada de maneira global e considerando períodos amplos de tempo, pois poderia ser difícil na prática a expressão simultânea das diversas tendências e opções políticas em competição.

O interessante fundamento da norma sobre pluralismo citada confirma bem que este não se apóia, em realidade, na ausência de uma estrutura de empresas ou de mercado concentrada, no que se refere aos meios televisivos, mas antes na atitude deles em relação ao serviço prestado à verdade e ao tratamento equitativo.

#### *Os limites éticos e a auto-regulação informativa*

No Chile, sem prejuízo dos controles internos das empresas de meios de comunicação, a atividade delas está demarcada também por pautas éticas do *Colegio de Periodistas*, como também pelo valioso trabalho do Conselho de Ética dos Meios de Comunicação, dependente da Federação de Meios de Comunicação de Chile A.G.

Este último Conselho produziu uma valiosa jurisprudência ética nos últimos anos sobre numerosas matérias pertinentes aos meios de comunicação, da qual queremos destacar a resolução nº 132, de 21 de junho de 2006, complementada por um anexo entregue às entidades que integram a Federação de Meios de Comunicação Social em agosto de 2006. A resolução contém diversas recomendações e destaca que, embora os critérios profissionais levados em conta sejam aplicáveis a qualquer atividade informativa, eles têm especial relevância na área econômica. Isso obedece à diretriz de que a transparência e a fidelidade no fornecimento dessa informação permitam que o mercado se desenvolva de modo natural e se evitem abusos ou ilícitos econômicos, e se facilite a participação igualitária das pessoas no mercado. As recomendações são as seguintes:<sup>44</sup>

---

44. Os grifos são da autora.

- Cada meio de comunicação procurará estabelecer normas próprias e internas de auto-regulação em torno da cobertura das notícias sobre economia, negócios e finanças. Isso supõe determinar, a priori, as condutas esperadas e desejáveis dos proprietários, dos diretores, dos editores e dos jornalistas, e, em geral, de toda pessoa cujo trabalho se relaciona com a produção de informações.
- Ao explicitar as relações que estima adequadas, cada meio de comunicação terá de *distinguir com clareza entre o âmbito comercial e a atividade jornalística*, bem como entre ambos, a publicidade e a contratação de anúncios. Também deverá fazê-lo entre estas últimas e a comunicação corporativa.
- A auto-regulação que cada meio estabelecer não poderá limitar-se a uma declaração de política editorial geral, mas terá de reconhecer as dificuldades existentes e determinar as ações esperáveis e as que terão de ser evitadas, indicando-se com clareza as responsabilidades internas que devem ser assumidas.
- Deve-se informar ao público, aos anunciantes e ao mercado sobre as condições em que se quer receber e transmitir a informação do setor econômico, *a fim de cuidar que as relações entre as pessoas, o mercado, o governo e as empresas sejam transparentes*.
- Estas orientações devem ser explícitas, e terão de ser avaliadas periodicamente para introduzir as correções necessárias.

O anexo que acompanha a Resolução nº 132 foi preparado com base na experiência comparada, com especial referência a códigos de boas práticas de periódicos estrangeiros, e pode servir de pauta para que os meios elaborem suas orientações na questão, de acordo com suas respectivas realidades. O anexo se refere à qualidade da informação econômica e às situações que podem afetá-la (erro, *informação parcial* ou não confirmada, manipulação), à independência jornalística e às situações que podem afetá-la (necessidade de diferenciar a área comercial do setor jornalístico dos meios de comunicação; pressões externas ao meio; segredo de fonte e segredo de tema; vazamentos; *comunicações corporativas*), e aos conflitos de interesse e às situações em que eles ocorrem (compra e venda de instrumentos financeiros por quem trabalha em um veículo de comunicação; *atuações de proprietários de mídia, seus familiares e suas relações; participação de jornalistas em outros trabalhos; uso de informação*).

Finalmente, o anexo sublinha as características gerais que deve ter todo processo de auto-regulação, como a busca da transparência, a definição de padrões de qualidade do trabalho jornalístico, a determinação das áreas mais

conflituosas, e o estabelecimento de sistemas de avaliação periódica e de sanções por não-cumprimento do proposto.

## ALGUMAS CONCLUSÕES

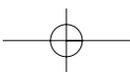
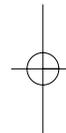
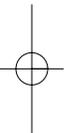
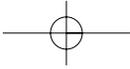
**A** concentração dos meios de comunicação é percebida atualmente tanto como um perigo, como uma situação própria de muitas estruturas midiáticas. De fato, às vezes o próprio mercado, a existência de um núcleo publicitário inelástico e a exigência de autofinanciamento forçam os meios a se concentrarem e aproveitarem economias de escala e sinergias necessárias para sua subsistência.

Esse cenário é próprio dos modelos liberais e abertos, nos quais o Estado, sem renunciar a seu papel regulador ou à gestão direta de alguns meios de comunicação, se acha privado de desempenhar esse papel exclusivamente ou de modo monopolista, precisamente em reconhecimento do pluralismo como uma das condições mais básicas das democracias materiais e operativas. Isso não evita, sem dúvida, que exista um certo incômodo de alguns setores da sociedade ao comprovarem que a liberdade de expressão é um direito de todos, mas que a possibilidade de manter e de operar um meio de comunicação está reservada a uns poucos, com os meios e as possibilidades de fazê-lo.

Ao colocar-se a exigência de pluralismo frente às possibilidades de concentração de meios, é necessário, no entanto, distinguir a esfera do puramente quantitativo do âmbito qualitativo, que deve ser privilegiado. Trata-se de diversidade, de objetividade e de veracidade, mais do que de uma grande quantidade de meios na perspectiva numérica (variedade). De fato, numerosas pesquisas e medições contrastam as opiniões do público sobre pluralismo com a realidade da estrutura empresarial dos meios de comunicação e, às vezes, a percepção de viés ou de falta de diversidade é mais forte em relação aos meios de comunicação não concentrados, mas excessivamente homogêneos em sua grade de programação ou em seu enfoque da realidade.

Desse modo, a demanda do público por qualidade de informação, por exatidão e rigor da mensagem, por oferta diversificada de programas e pela ênfase de certos conteúdos, sobretudo no caso dos meios audiovisuais, deve ser um objetivo muito mais concreto por parte das regulamentações legais ou das auto-regulações éticas que pretendem forçar a ampliação de participantes ou estabelecer barreiras de entrada à concentração de meios, o que pode não solucionar em absoluto a complexidade da problemática sobre o pluralismo midiático e informativo existente na maioria dos países ocidentais.

O Chile é um bom exemplo dessas afirmações e embora existam limites e controles legais para uma concentração de meios de comunicação que possa desequilibrar o mercado ou afetar o público, as regulamentações mais específicas e as pautas éticas se dirigem diretamente, mais do que a impedir a integração horizontal dos meios, a procurar a amplitude de conteúdos, o tratamento equitativo, a transmissão veraz de fatos e notícias e a opinião fundada e responsável.



# Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI

39

GUILLERMO MASTRINI E CAROLINA AGUERRE

## RESUMO

**A**tualmente, o planejamento de políticas de comunicação enfrenta, em nosso entender, quatro grandes desafios: a convergência entre os setores audiovisual, informático e de telecomunicações; a crescente influência dos organismos supranacionais no planejamento das políticas, que caracterizaremos com o anglicismo “governança” global da comunicação (uma área muito vinculada ao debate em torno da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação); as novas formas de regulamentação dos direitos de propriedade intelectual; e, finalmente, a concentração da propriedade. Depois de analisar as lógicas históricas que predominaram na regulamentação da comunicação e analisar os desafios atuais, realizaremos uma análise do impacto desses desafios na Argentina

## ANTECEDENTES

**E**m um trabalho importante, Jan Van Cuilenburg e Denis McQuail (2005) mostram que na história da regulamentação da comunicação podemos encontrar três paradigmas: um primeiro paradigma “emergente”, que teve vigência entre o começo das comunicações de massa no início do século XX e o fim da Segunda Guerra Mundial; um segundo paradigma “de serviço público”, que se desenvolveu entre 1945 e 1980; finalmente, os autores des-

tacam que desde 1980 temos a busca de um novo paradigma, que os autores por enquanto não terminam de qualificar. Neste artigo, trataremos de apresentar alguns dos elementos que contribuem de maneira notável para as profundas mudanças que ocorrem na regulamentação da comunicação.

Cabe recordar que Van Cuilenburg e McQuail fazem distinções também entre o modelo de regulação do setor audiovisual e o das telecomunicações, e entre a tradição norte-americana e a européia. Os paradigmas indicados mais acima surgem a partir do encontro dos elementos comuns das quatro variáveis aqui mencionadas.

Sem dúvida, um momento fundamental para compreender as dificuldades atuais é o ano de 1980, quando foi aprovado na Assembléia Geral da UNESCO o muito conhecido “Informe MacBride”, que ainda hoje constitui o principal documento sobre políticas de comunicação aprovado de forma unânime pela comunidade das nações e que é, além disso, o que mais se aprofunda numa proposta séria de democratização dos sistemas de comunicação social. Especialmente a partir da vigência dos dois conceitos mais importantes e mais claramente expressos no Informe: “acesso” e “participação”, que constituem elementos essenciais para o processo de democratização da comunicação; o primeiro garante o direito universal de contar com bens culturais e fontes de informação plurais, enquanto que o segundo busca formar uma cidadania que seja sujeito das políticas e não um mero objeto delas. Essa observação não impede que apontemos a necessidade de revisar e atualizar alguns de seus conceitos, especialmente a partir da consideração do novo contexto político. Também é preciso levar em conta o paradoxo que representa, por um lado, a aprovação de uma proposta de políticas democráticas, e de outro, a irrupção quase paralela de um contexto político que caracterizaremos inicialmente como neoliberal, que propiciou políticas de comunicação totalmente opostas às indicadas no informe MacBride.

Precisamente a partir da crise do paradigma de serviço público, o processo regulatório passou de ser sumamente estático a sumamente dinâmico. Durante a maior parte do século XX, a regulamentação das comunicações se caracterizou pela presença de poucos atores (Estado, parlamento, agências especializadas, proprietários de meios de comunicação), por uma legislação que tinha vigência por muitos anos, e por uma forte capacidade do Estado para regulamentar, com uma lógica de política cultural, em que o setor privado geralmente ficava limitado a empresas familiares, de pequenas dimensões, o qual supunha que não existiam barreiras econômicas que impedissem a entrada de novos operadores. Sem ser um mercado competitivo ideal, dis-

tava muito do que vamos encontrar quando o processo regulatório se torna muito mais dinâmico.

É de fundamental importância considerar as novas características do processo regulatório, que acompanham um mercado midiático cada vez mais dinâmico, já que, entre outras conseqüências, elas aceleraram o processo de concentração da mídia. A partir dos anos 80, os sistemas de regulação perceberam que seus antigos esquemas de funcionamento não permitiam intervir na nova conjuntura. Esta se caracterizou por enfrentar um grande movimento de privatizações, entre os quais se destacam as telecomunicações e os serviços audiovisuais, assim como uma crescente internacionalização do mercado. Diante desses fatos, alguns autores começam a apontar uma suposta debilidade dos Estados para regular a comunicação, a retirada do Estado da regulamentação da comunicação, mais conhecida também como desregulamentação. Não obstante, analisamos em outro artigo (Mastrini-Mestman, 1996) essa suposta debilidade dos Estados, e em lugar de endossar o conceito de desregulamentação, propomos pensar o papel do Estado desde uma perspectiva muito mais ativa, a partir da re-regulação.

Aceitar o conceito de desregulamentação de forma acrítica leva a pensar na liberalização completa do mercado. É preciso abandonar a idéia de uma suposta não-intervenção do Estado. O Estado continua intervindo, e intervém cada vez mais porque o mercado é mais dinâmico. Prova disso é a reestruturação dos organismos reguladores de vários países: em muitos casos, suas funções foram ampliadas ao delimitar-se com maior precisão seu campo de ação diante da irrupção da TICs e o avanço do setor das telecomunicações. No entanto, o Estado intervém com um critério muito diferente daquele que utilizou nas políticas de meios de comunicação entre 1920 e 1980.

Hoje destaca-se uma racionalidade econômica, em detrimento das lógicas culturais, e o apoio aos processos de acumulação de capital, como se verá ao analisar o caso argentino. Um processo regulatório dinâmico é aquele em que numerosos e poderosos atores pressionam permanentemente os diversos organismos do Estado, com o fim de alcançar marcos legais adequados a suas necessidades, entre as quais se destaca a de eliminar barreiras ao fluxo internacional de capitais no conjunto das indústrias culturais. O Estado costuma responder a essas pressões, embora nem sempre possa fazê-lo a partir de uma posição estratégica que contemple os interesses de todos os envolvidos (empresas, organismos de consumidores, organizações sociais), predominando, em sua maior parte, as lógicas próprias do setor privado. A nova lógica que orienta a intervenção estatal é criticada pela equipe do professor Jean Claude

Burgelman (2002), para quem ela está baseada em duas suposições econômicas que resultam dos novos fetiches. A primeira é que a competição é precondição econômica para o desenvolvimento; a segunda é que qualquer intervenção do setor público tem um efeito restritivo sobre a liberdade de imprensa.

No que se refere à estrutura de propriedade, nesta década também surgiram novos atores como bancos, empresas de telecomunicação e grandes corporações internacionais com uma importante participação no conjunto das indústrias culturais. Além disso, ocorreu uma marcada afluência de capitais ao setor, em detrimento das velhas estruturas familiares. Outra tensão que é necessário considerar é a que reflete uma abundante disponibilidade de tecnologias de informação e, ao mesmo tempo, uma crescente exclusão, uma crescente pobreza, uma crescente distância informacional e econômica. Num trabalho muito interessante em que analisa o impacto da “Sociedade da Informação” na África, Burgelman conclui que um mundo de abundância é projetado enquanto se fabrica a escassez.

A nova dinâmica do mercado de mídias não pode ser compreendida se não se considera, como mostra Sergio Caletti (2001), que esses processos de transformação do Estado avançam a partir de uma importante derrota política que teve lugar no final da década de 70 e que reorientou os principais governos do Ocidente para uma hegemonia neoliberal.

Somente a partir da consideração das transformações aqui esboçadas é possível analisar os eixos propostos: a convergência entre setores, o governo supranacional da comunicação, a concentração da propriedade e os novos sistemas de propriedade intelectual. Vamos nos deter com mais detalhe nestes dois últimos por considerar que a concentração é um desafio fundamental para a democratização da comunicação e porque o segundo ponto não costuma ser abordado neste tipo de análise.

## CONVERGÊNCIA: ENTRE O FETICHE E A REALIDADE

**E**m relação à convergência, a reunião das telecomunicações, da informática e do audiovisual, tantas vezes anunciada a partir da consolidação de processos de digitalização, pode ser definida como a distribuição de múltiplos conteúdos e serviços interativos ao conjunto de mercados, através de uma rede de banda larga comutada. Diante daqueles que postulam a iminência de um mundo convergente, Nicholas Garnham (1999) adverte que se trata de uma idéia alimentada por forte dose de fetichismo tecnológico, e que o mode-

lo de convergência ainda carece de um modelo econômico, político, e social consolidado, por isso só é possível se referir a um potencial tecnológico, que ainda deve encontrar um modelo de desenvolvimento. Não obstante, é necessário destacar que estão sendo projetados cenários para a convergência e, portanto, é necessário analisar esse processo.

Um dos principais problemas continuam sendo as intensas disputas entre os principais grupos audiovisuais e de telecomunicações para ver qual setor irá predominar sobre o outro. É possível constatar, em relação à convergência, um crescente grau de confluência patrimonial. Por exemplo, as telefônicas avançaram sobre a propriedade dos meios de comunicação; alguns grupos de meios de comunicação avançaram sobre a participação de propriedades vinculadas às novas tecnologias da informação. Isso parece indicar que existe uma incapacidade do Estado para regular a convergência, e é o mercado que resolve o problema pela via de integração patrimonial. Atualmente, ainda vemos dificuldades para encontrar um modelo de pagamento, isto é, um modelo econômico que torne rentáveis os enormes investimentos que a convergência exige. Essa questão se expressou, por exemplo, no fracasso até hoje da Internet para encontrar um modelo de pagamento que combine massividade e pagamento por acesso a conteúdos. O mercado, que necessita recuperar seus investimentos rapidamente, mostrou sérias dificuldades para desenvolver redes de acesso universal. Isto é, pode desenvolver pequenas redes com consumidores de alto gasto e poder aquisitivo e localizados em pequenas áreas urbanas, mas quando tem que expandir a rede, enfrenta o problema do grande investimento e o longo período que necessita para recuperá-los.

Diante desse panorama, cabe perguntar quais são as tensões regulatórias. Quais são os problemas que os reguladores vão enfrentar diante da convergência? Em primeiro lugar, o principal problema é decidir quem vai administrar a rede ou as redes, e resolver se haverá uma ou mais redes, que parece se resolver neste último sentido com a aparição de múltiplas plataformas (por satélites, terrestres abertas, fibra óptica) de distribuição. Cabe destacar que o mercado de redes digitais tende a se concentrar rapidamente, uma vez encontradas as aplicações exitosas. A concentração da distribuição da maioria dos bens e serviços simbólicos em poucas redes pode significar um sério desafio para as políticas de comunicação que busquem democratizar o acesso à rede e a uma pluralidade de conteúdos. Uma das opções que se apresenta como mais factível é separar a distribuição dos conteúdos, embora para isso seja preciso contar com mecanismos de decisão política que não atendam somente às necessidades dos principais grupos transnacionais da comunicação.

## GOVERNO GLOBAL DA COMUNICAÇÃO: DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

**T**anto o problema da convergência como o da concentração da propriedade antecipam fenômenos que cada vez mais excedem a capacidade regulatória dos Estados nacionais, que não contêm os problemas, não podem regular em muitos casos, porque o tamanho das empresas excede o próprio tamanho do mercado doméstico. Mas também porque o sistema político tradicional, com suas instituições parlamentares, parece não corresponder às necessidades de rápidos ajustes que o mercado exige.

A pesquisadora Katharine Sarikakis (2004) analisou as políticas de comunicação promovidas pelo Parlamento Europeu, de acordo com a lógica de governança global da comunicação. Seu trabalho conclui que essas instituições, onde prima um critério econômico de organização da agenda, se transformaram nos melhores atores das políticas de comunicação, com maior capacidade para responder a um cenário cambiante. Dessa forma, instituições internacionais com um sistema de representação em que há excessivas mediações estão assumindo uma nova liderança no planejamento das políticas de comunicação. Os Estados nacionais, inclusive suas agências especializadas, assistem tarde e mal a discussões que requerem dispor de muita informação e equipes técnicas formadas.

Como mostrou a pesquisadora Sandra Braman (2004) estamos diante de um novo regime global emergente de políticas de informação em que se destacam como características comuns a ausência do interesse público em geral, em favor da opinião dos especialistas; a existência de elementos obscuros como a reestruturação da propriedade intelectual; a interatividade entre o desenvolvimento da arquitetura da infra-estrutura e a política de comunicação; as diferenças na atuação dos Estados-nações, com o predomínio de um hegemônico (Estados Unidos) e a competição de outros dois poderes (Japão e União Européia); o crescente peso dos atores não estatais, especialmente o setor privado e os organismos supranacionais (WIPO, OMC), e em menor proporção, as ONGs. Conforme Braman, é importante destacar que o regime global de informação emergente desafia a natureza do governo em quatro aspectos: a definição do cidadão; o governo por contrato; a substituição da representação geral pela representação dos que têm capacidade econômica; e a propriedade do sistema de governo é discutida (por exemplo na ICANN - Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), em um contexto em que os atores corporativos se movem mais rápido e com mais liberdade.

Nesse sentido, a ICANN é um modelo de neoliberalismo que supera as organizações intergovernamentais, que se opõe e reage à jurisdição territorial e não responde diretamente à necessidade de regulamentação. Não obstante, se erigiu em um regulador mais poderoso que a União Internacional de Telecomunicações (UIT). A história da ICANN reforça as crescentes suspeitas de que os regimes auto-regulados, globais, privados, dominados pela indústria não são necessariamente mais liberais do que os regimes baseados nas negociações intergovernamentais (Mueller e Thompson, 2004). Representam apenas a delegação do poder estatal aos cartéis industriais, com menos *accountability* política.

Uma das principais discussões que ocorrem em todas essas organizações é sobre se os produtos culturais devem ser considerados uma mercadoria a mais, sujeitos aos processos de liberalização do comércio mundial. Podem ser a informação, a comunicação e a cultura consideradas um serviço ou *commodities*, ou se deve manter a exceção cultural e garantir a diversidade cultural? Se as poucas barreiras nacionais que existem fossem eliminadas, diminuiria ainda mais a capacidade dos Estados nacionais para intervir e eles se veriam impedidos de sancionar normas que contradissem os acordos comerciais internacionais. É certo que é preciso reconhecer que essas organizações tiveram êxito ao apresentar o tema – a comunicação, a informação e a cultura como *commodities* estão hoje no centro do debate –, o que não é pouco.

Os mecanismos de convergência tecnológica têm um correlato na convergência político-econômica mundial com os fenômenos de governança descritos nesta seção. Por isso, propomos um quarto ponto nevrálgico dessa situação de ameaça à pluralidade e diversidade que se expressa no valor dos bens simbólicos, entre os quais se destacam as regulamentações sobre propriedade intelectual.

Não é possível encerrar esta breve introdução ao problema da governança global da comunicação sem mencionar a importante resistência que despertou esse processo. A sociedade civil global também começou a se organizar e a gerar respostas, como foi possível ver na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação de Genebra.

## DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

**N**este contexto de globalização, convergência e mudanças das regras do jogo da produção simbólica, o atual paradigma de propriedade intelectual sofre questionamentos. As primeiras leis de propriedade intelectual

datam de 1710 na Inglaterra, com o objetivo de proporcionar sustento para os artistas, criadores e cientistas. A preocupação principal era proteger os direitos de autor, e de cópia, que surgiam de uma pessoa para garantir-lhe um benefício econômico. Quando essa primeira legislação foi redigida, já se havia consolidado a indústria da imprensa, que não somente reclamava pelo benefício do autor, como também pela proteção da empresa que detinha os direitos de cópia da obra. Esse controle limitava o acesso a uma criação, que assim se tornava disponível apenas para quem estivesse disposto a pagar, o que promoveu a noção de escassez dos bens culturais. Mas ao mesmo tempo, a lei procurou não restringir o acesso aos bens culturais do conjunto da população. Ou seja, procurou-se inicialmente obter um equilíbrio entre rentabilidade econômica dos artistas e liberdade de informação.

Longe estávamos da era da Internet, que permite reunir boa parte da informação e do conhecimento, com um crescente número de usuários em torno de um quase espaço público e virtual. Ademais, a era digital promete cópias gratuitas, de qualidade igual à do original, possíveis de ser difundidas em escala planetária. Isso alarma cada vez mais os criadores, mas sobretudo as indústrias de entretenimento, farmacêutica, editorial, discográfica, museus e coleções de toda índole. A resposta tem sido defensiva, e nos últimos anos, vemos uma ampliação dos direitos de autor, que restringem o acesso a esses conhecimentos mediante diversos mecanismos, desde a extensão de prazos de copyright até a proibição do desenvolvimento de mecanismos de reprodução tecnológicos.

#### *Bens culturais e informativos: públicos versus privados*

A chamada sociedade da informação estabelece uma ordem econômica e política, além de tecnológica, em torno da informação e do conhecimento. Uma das características mais notáveis da informação é que, considerada como um bem público, ela é *não-excludente*. Isso significa que uma vez produzida, são muitas as pessoas que podem usufruir dela sem mais custos do que os incorridos para sua criação primária. Outra característica é que ela é *não-rivalizante*: o uso do bem informativo não o faz desaparecer e, portanto, não afeta seu consumo posterior.

Os direitos de autor introduzem a dimensão de escassez, neste caso artificial, para desenvolver um mercado de bens informativos que permitam ao criador receber uma compensação econômica por seu trabalho. A escassez é determinada pelo número de cópias feitas de uma obra ou criação. Os defen-

sores de leis estritas de copyright sustentam que uma proteção adequada dos direitos de autoria promove e fomenta a produção intelectual e o conhecimento, já que seus autores/criadores verão seus esforços recompensados com o pagamento dos direitos quando alguém tem acesso a sua obra. Os detratores, ao contrário, argumentam que as leis cada vez mais restritivas, sofisticadas e onerosas constituem uma barreira para o desenvolvimento e o conhecimento, já que só podem ter acesso a certa informação ou material, muitas vezes considerado um bem de domínio público, aqueles que podem pagar grandes quantias de dinheiro. A questão é mais delicada ainda se entendermos que a liberdade de expressão não implica somente a habilidade para expressar opiniões e crenças, mas também o direito ao acesso e à divulgação da informação, conforme registram vários tratados sobre direitos humanos, como o artigo 10 da Convenção Européia de Direitos Humanos.<sup>1</sup>

Enquanto a postura anglo-saxônica faz uma negociação entre os interesses dos autores e da sociedade, pela qual esta última concede aos primeiros um monopólio temporal e limitado para controlar e explorar suas obras, a tradição européia continental postula que existe um direito natural dos autores à propriedade de suas obras, e que a lei deve limitar-se a reconhecê-la. A doutrina do “uso legítimo” ou *fair use*, cumpre a função de buscar um equilíbrio entre os direitos dos autores e os dos cidadãos. O “uso legítimo” autoriza os usuários a utilizar obras com copyright, sempre que não se prejudique sua exploração econômica. Por uso legítimo entendem-se circunstâncias como a natureza do uso (comercial *vs.* não lucrativo), a natureza da obra, a qualidade e substância da parte utilizada em relação ao conjunto da obra e o efeito de seu uso no mercado.

Sob a categoria de “uso legítimo” abundam as exceções ao copyright, que discriminam positivamente as instâncias de estudo privado, de crítica e de pesquisa com fins não comerciais (reconhecendo explicitamente as fontes e referências). Mas muitas vezes o problema nesses casos está em definir o que se entende por “pesquisa”, e por “não comercial”, já que a interpretação estrita que fazem alguns autores ou empresas não coincide com os interesses dos usuários.

---

1. “Todos têm direito à liberdade de expressão. Este direito inclui a liberdade de ter opiniões e de receber e difundir informação e idéias sem a interferência da autoridade pública e sem levar em conta as fronteiras. Este artigo não impedirá que os Estados requeiram licenças para a radiodifusão, a televisão e as companhias cinematográficas”. [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-)

Um dos setores protegidos é o da pesquisa científica que permite, por exemplo, as referências em que se explicitam as relações entre as novas idéias de um autor em relação a outras teorias, ou a crítica e análise, que são atividades próprias do exercício de estudo. Nesses casos, deve-se estabelecer claramente a referência para marcar a origem da informação. Mas há alguns fatores mais novos, como a propriedade intelectual (PI) das bases de dados. É cada vez mais freqüente encontrar-se com estas, cuja função é agregar conteúdos que não estão demarcados por leis de PI. Essas bases de dados cobram, às vezes excessivamente, pelo acesso a suas informações, já que se amparam nas leis de copyright ou no mais recente *database right*. Esse negócio constitui uma das grandes barreiras ao acesso razoável dos acadêmicos, sobretudo no terreno dos materiais visuais.

Um informe de 2006 da Academia Britânica das Artes e Humanidades<sup>2</sup> estabelece que a música e as artes visuais são dois dos setores mais prejudicados pelo fenômeno das leis de PI. O copyright não deve se converter em uma censura, pois seria inconsistente com os requisitos de liberdade de expressão, com o estímulo das atividades criativas e com os propósitos mais amplos do domínio público que o copyright deveria impulsionar. A extensão de prazos do copyright também constitui uma ameaça para a liberdade de expressão em geral. Se os direitos de autor existem para estimular a invenção e para proteger o direito do criador receber uma compensação econômica, então a crescente ampliação dos prazos do copyright contradiz esse argumento. Em 1790, nos Estados Unidos, este prazo durava enquanto o criador fosse vivo. Atualmente, ele foi estendido até 70 anos para as obras posteriores a 1978, e no caso da autoria corporativa, dura 95 anos, desde a primeira data de publicação, ou 120 anos desde a criação, dependendo de qual delas expire antes.

#### ○ FANTASMA DA REPRODUÇÃO INFINITA OU POTENCIALIZAR O ACESSO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

**N**o longo prazo, a digitalização deveria reduzir os custos, e isso implicaria um benefício universal: às indústrias, corporações e titulares de direitos de autoria pela possibilidade de difusão e alcance da obra – embora isso implique uma mudança do modelo de negócios; ao público, porque se promovem os canais de acesso e difusão.

---

2. <http://www.britac.ac.uk/reports/copyright/> (18 de setembro de 2006).

Lawrence Lessig, autor de “O código e outras leis do ciberespaço” (2001), e defensor de uma nova forma de recompor um sistema polarizado através de sua proposta de *Creative Commons*, analisa como o ciberespaço se encontra cada vez mais regulado por um código que os programadores inserem para limitar o acesso a certas obras e informações, substituindo a lei como principal instrumento regulatório. “Falamos, pois, de cercas privadas, não de lei pública (...) Não estamos entrando em uma época na qual os direitos de autor se encontram sob uma ameaça maior que a que sofriam no espaço real. Antes, estamos entrando em uma época na qual os direitos de autor poderiam gozar do maior nível de proteção desde os tempos de Gutenberg”. O grande desafio é não deixar morrer em sua totalidade a antiga arquitetura da Internet, que permitia o livre intercâmbio de informação.

Os códigos a que se refere Lessig são também chamados “mecanismos de proteção tecnológicos” ou MPTs (em inglês, *Technological Protection Mechanisms – TPMs*). Eles surgiram como resposta à ameaça de que com apenas um clique no mouse se podem fazer e distribuir milhões de cópias de um bem informativo, algo que solapa as bases mais fundamentais do sistema de direitos de autor. O grande problema com os MPTs é que não discriminam os usos que o usuário pretende dar às informações. Desse modo, o “uso legítimo” ou *fair use* do direito anglo-saxão fica reduzido a escombros no ambiente digital. As pesquisas sobre liberdade de expressão e copyright reconhecem dois sistemas ou dimensões para a análise do tema.

De um lado, existe uma dimensão interna do sistema do copyright que explora o equilíbrio e os limites entre os direitos exclusivos dos autores e seus limitantes, como o uso legítimo, que força os donos do copyright a abrir exceções para certos casos. Neste nível, os donos dos direitos de autor (que não são necessariamente os artistas, mas as companhias que adquirem os direitos) vêm ganhando terreno, não só na aplicação do copyright, mas também nas barreiras tecnológicas – MPTs – que dominam cada vez mais o espaço digital e o mundo da Internet. Mas do outro lado está o debate externo ao sistema que se encontra nas grandes leis e princípios normativos que regulam a liberdade de expressão, como as cartas constitucionais (a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos é um bom exemplo).

O debate não está resolvido, mas há grupos consolidados de cada lado, dispostos a defender suas posições. De qualquer modo, a tecnologia digital e as mudanças na apreciação dos direitos fundamentais mais básicos chegaram para ficar, e o sistema de copyright de trezentos anos já não pode permanecer imutável perante uma realidade que se impõe com tal força. O grande desa-

fio dos reguladores é garantir que as novas regras de propriedade intelectual não afetem a possibilidade de os cidadãos continuarem a receber bens culturais a custo baixo. O panorama não é alentador se levarmos em conta que os acordos TRIPS incorporam a convenção de direitos de autor de Berna à OMC, fato que implica que as disputas sobre propriedade intelectual ficam sujeitas aos procedimentos da OMC, reforçando as convenções do copyright anglo-saxão e afastando a resolução de conflitos de âmbitos nacionais.

### CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE: ENTRE O TAMANHO CRÍTICO E O PLURALISMO

**A** concentração da propriedade dos meios de comunicação representa um importante problema para a compreensão da estrutura das indústrias culturais. Em primeiro lugar, porque gera posições dominantes que podem afetar a necessária diversidade de opiniões de uma sociedade. De outra perspectiva, frente à crescente mundialização do mercado cultural, aparecem fortes pressões para possibilitar a existência de campeões nacionais que possam sobreviver nesse mercado. A digitalização do conjunto da produção cultural e os processos de convergência tecnológica contribuíram para estimular o fenômeno da concentração.

A concentração da produção pode ser definida de acordo com incidência que as maiores empresas de uma atividade econômica têm no valor de sua produção. Por sua vez, a centralização econômica explica como uns poucos atores aumentam o controle sobre a propriedade dos meios de produção em uma sociedade determinada. O principal perigo da concentração é a tendência ao oligopólio e ao monopólio. Falamos de situação de oligopólio quando deixam de operar as regras próprias da fase concorrencial e em seu lugar atuam poucas empresas de grande dimensão.

Outras teorias menos críticas apresentam matizes. Para os schumpeterianos, os mercados imperfeitos com dose de concentração estimulam a inovação e o desenvolvimento econômico, sempre que não haja abuso de posição dominante em longos períodos de tempo. Finalmente, as teorias clássicas sustentam a capacidade auto-regulatória do mercado e desestimam a atuação estatal para evitar a concentração.

A concentração dos sistemas de meios de comunicação implica um processo que, em um determinado conjunto, tende a aumentar as dimensões relativas ou absolutas das unidades presentes nele (Miguel de Bustos, 1993). No setor cultural, podemos iluminar três formas de concentração que tam-

bém podemos encontrar em outras indústrias. Em primeiro lugar, temos a concentração horizontal ou expansão monomídia. Esta ocorre quando uma firma se expande com o objetivo de produzir uma variedade de produtos finais dentro da mesma atividade, com o objetivo de aumentar sua participação no mercado. Esse tipo de concentração foi precocemente reconhecido na imprensa e também existe nos mercados fonográfico e cinematográfico.

Em segundo lugar, ocorre uma integração ou expansão vertical quando a fusão ou aquisição de uma empresa acontece adiante ou atrás na cadeia de valor. Neste caso, as empresas se expandem com o objetivo de abarcar as distintas fases da produção, desde as matérias-primas ao produto acabado para obter redução de custos e melhor aprovisionamento. Esse modo de concentração apareceu de forma constante nas últimas duas décadas no mundo inteiro.

Em terceiro lugar, aparecem os conglomerados ou crescimento diagonal ou lateral. Trata-se de buscar a diversificação fora do ramo de origem com o objetivo de reduzir e compensar riscos através da criação de sinergia. Segundo Gillian Doyle (2002), os dados mostram que o crescimento diagonal mais efetivo é o que facilita compartilhar um conteúdo especializado comum ou uma estrutura de distribuição comum. A diversificação permite que as firmas dispersem os custos dos riscos de inovação ao longo de uma variedade de formatos e métodos de distribuição. A aparição fulminante da Internet parece ter potencializado essa possibilidade. Um dos casos em que mais se verificaram estratégias de crescimento por conglomeração é o da imprensa diária, que procurou entrar em áreas mais rentáveis, como a televisão. Trata-se de uma estratégia de longo prazo com o objetivo de buscar investimentos mais seguros, tendo em vista a tendência levemente decrescente de sua taxa de lucro.

A partir da crescente convergência entre os setores das telecomunicações, da informática e do audiovisual, há autores que colocam a necessidade de incorporar a categoria convergente aos processos de concentração (Miguel de Bustos, 2003). Desse modo, aqueles movimentos que vão desde *off line* até a Internet podem ser considerados de convergência. Evidentemente, todas essas formas podem complementar-se ou superpor-se.

Em consequência dos processos de concentração, a nova empresa fica numa posição mais forte que se erige como barreira de entrada contra outros capitais. Em um mercado dinâmico e internacionalizado, as empresas muitas vezes se vêem na encruzilhada entre crescer a partir da compra de empresas menores, ou ser absorvidas por grupos internacionais.

A multiplicação de fusões e aquisições de empresas do setor info-comunicacional levou a que a tradicional estrutura de firmas desse lugar a uma

estrutura de grupos. Cabe destacar que apesar da crescente concentração, continua existindo uma funcionalidade estrutural de milhares de pequenas empresas que participam do setor e que embora, na maioria dos casos, tenham uma vida efêmera e pouca importância econômica, renovam o mercado mediante a exploração de novos formatos.

Um problema importante a elucidar é a questão do controle. Historicamente, as empresas de meios de comunicação eram de propriedade familiar. No entanto, nas últimas décadas se observa uma mudança paulatina para empresas de capital disperso. Para compreender os processos de concentração em sua real magnitude, é preciso analisar as diversas formas de controle e participação dos grandes grupos de comunicação na atualidade.

#### *Diversas reflexões em torno do tema*

Podemos distinguir três posições em relação ao fenômeno da concentração: em primeiro lugar, uma perspectiva liberal que não questiona os processos de concentração, exceto em casos de monopólio. Em segundo lugar, a escola crítica que vê na concentração da propriedade um dos principais mecanismos do capitalismo para legitimar-se; e, em terceiro lugar, uma posição intermediária, que não compartilha desta crítica, mas adverte sobre os riscos da concentração e reclama a participação estatal para limitá-la.

De uma perspectiva liberal, Eli Noam (2006) destaca que “o pluralismo é importante. Mas não existe uma maneira conceitual, prática ou legal de definir e medir oficialmente o vigor do mercado de idéias. O melhor que se pode fazer é contar vozes e presumir que em um sistema competitivo, a diversidade de informação aumenta com o número de suas fontes”.

Outros trabalhos procedentes dos Estados Unidos (Della Vigna e Kaplan 2006; Groseclose e Milo 2005) procuram mostrar que a presença de grandes meios de comunicação não influi definitivamente no equilíbrio informativo, nas fontes utilizadas ou inclusive no comportamento eleitoral. Desse modo, a concentração da propriedade não representaria uma ameaça para as sociedades democráticas.

Na Europa, as teses liberais encontram correspondência nos trabalhos dos espanhóis Alfonso Sánchez Tabernero, Alfonso Nieto e Francisco Iglesias. Tabernero e Miguel Carvajal (2002) relativizam a concentração dos mercados de mídia ao apontar para os limites do fenômeno: o crescimento desmesurado pode produzir paralisia. Embora os autores reconheçam que a concentração de poder pode obstaculizar a livre competição e dificultar o contraste de

idéias, destacam que não é conveniente deter os processos de crescimento, porque dessa forma se penaliza o sucesso e se freia a inovação.

De outra perspectiva, a escola crítica denunciou os processos de concentração da propriedade. Em um trabalho pioneiro, Ben Bagdikian (1986) demonstra como os proprietários dos meios de comunicação promovem seus valores e interesses. Sua interferência na linha editorial pode ser indireta, mediante a influência dos editores e a autocensura, ou direta, quando um texto é reescrito. A concentração da propriedade em mãos dos setores dominantes economicamente tende a dificultar que se expressem as vozes críticas ao sistema. Na mesma linha, mas muito mais próximos no tempo, Edward Herman e Robert McChesney (1997) alertam para os riscos da concentração comunicacional em nível global, transcendendo as históricas barreiras nacionais: “Segundo a lógica do mercado e da convergência, deveríamos esperar que o oligopólio global dos meios evolua gradualmente para um oligopólio global da comunicação ainda maior.”

Na Europa, o pesquisador inglês Graham Murdock, já no começo da década de 90, observava com preocupação os conflitos que representa a concentração: “A liberdade de imprensa foi vista como uma extensão lógica da defesa geral da liberdade de expressão. Isso foi plausível enquanto a maioria dos proprietários tinha apenas um periódico e os custos de entrada no mercado eram relativamente baixos (...) Para o início do século XX, a era dos barões da imprensa havia chegado, levando os estudiosos liberal-democráticos a reconhecer uma contradição entre o idealizado papel da imprensa como um recurso fundamental da cidadania e sua base econômica de propriedade privada”. (Murdock, 1990).

Na área latina, destacam-se os trabalhos dos espanhóis Enrique Bustamante (1999), Ramón Zallo (1992) e Juan Carlos Miguel (1993). O trabalho deste último apresenta uma análise detalhada das estruturas e estratégias dos grupos de comunicação.

Em um ponto intermediário em relação às escolas anteriores encontramos diversos trabalhos. Destaca-se, em primeiro lugar, a análise específica de Gillian Doyle (2002), que observa duas lógicas para abordar o fenômeno. De um lado, os argumentos econômicos ou industriais que tendem a favorecer uma aproximação mais liberal ao problema, com inclinações a permitir algum nível de concentração. Por outro, as posições que concentram suas preocupações na sociedade e nos cidadãos, no poder político, no pluralismo político e na diversidade cultural.

Finalmente Carles Llorens Maluquer (2001) observa a necessidade de defender o pluralismo e a diversidade enquanto formadores, não exclusivos,

da opinião pública, mas adverte que a homogeneização dos serviços audiovisuais se deve mais à competição do que à estrutura concentrada da indústria. De acordo com esse autor “a liberalização do audiovisual proporcionou mais pluralidade, mas níveis de variedade similares ou inferiores”.

### *Meios, pluralismo e diversidade*

Uma das chaves da configuração das democracias modernas é a garantia ao acesso e à participação cidadã na colocação em circulação social das mensagens, o que define que a sociedade pode ter acesso a uma variada gama de produtos culturais e opiniões diversas.

A concentração da propriedade dos meios de comunicação limita essa variedade e existem diversos exemplos de intervenção dos Estados nacionais com o objetivo de fomentar a pluralidade. Basicamente, essa intervenção pode se dar através de dois mecanismos. De um lado, sancionaram-se leis que limitam a concentração da propriedade de empresas culturais, que incluem os meios de comunicação, e por outro, concederam-se subsídios para estimular o desenvolvimento de novos empreendimentos, de caráter cidadão, independente, ou autônomo dos principais grupos produtores e distribuidores de conteúdos.

Além disso, deve-se considerar que não é somente a diversidade na propriedade que garante o pluralismo. Também devem-se desenvolver mecanismos que permitam uma maior variedade de conteúdos e o reflexo das distintas identidades, tradições e práticas. A diversidade no conteúdo dos meios de comunicação representa um espelho central do pluralismo político e cultural de uma sociedade.

Sobre este ponto, em um estudo da concentração da propriedade em indústrias culturais (Mastrini e Becerra, 2006), considerou-se esse fenômeno de acordo com suas implicações sociopolíticas e culturais. Cabe destacar que não há muita pesquisa empírica sobre essa questão, pois se trata de uma tarefa muito difícil isolar o papel desempenhado pelo modelo de propriedade para determinar o conteúdo oferecido ao público, e para avaliar a medida dos efeitos produzidos pelas mensagens da mídia. Por esse motivo, o estudo é de caráter preliminar, e tenta consolidar informações e estabelecer as bases para essa temática no continente latino-americano.

Historicamente, definiu-se que a forma de garantir o pluralismo é mediante a diversidade de meios de comunicação, de múltiplas vozes, e da expressão pública de diferentes definições políticas. Sem uma provisão de

meios aberta e pluralista, prejudica-se o direito de receber e distribuir informação. É por isso que esse direito não deve ficar confinado à garantia de uma estrutura de propriedade não oligopolista, mas também deve-se assegurar a multiplicidade de conteúdos na mídia. Essa diversidade de proprietários e conteúdos deve se refletir em todos os níveis relevantes: o político, o cultural e o lingüístico.

Se a diversidade é garantia de pluralismo, os processos de concentração implicam, em geral, a redução de proprietários, a contração de vozes e uma menor diversidade. No entanto, não se deve considerar essa relação de forma absoluta. Em alguns casos, o crescimento do tamanho das empresas culturais pode acarretar benefícios. Em mercados pequenos, apenas poucas organizações estariam em condições ideais para produzir e para inovar. Dessa forma, a questão do pluralismo pode ser vista em função de outras variáveis, incluindo o tamanho de mercado e os recursos disponíveis, que são aspectos estruturais do sistema de meios de comunicação.

Nos mercados menores, aparece a contradição, em face de mercados cada vez mais internacionalizados, de que as empresas nacionais sejam absorvidas pelos grandes grupos globais, ou permitam que elas alcancem um “tamanho crítico” de rentabilidade, que as impeça de ser absorvidas. (Mastrini, Becerra 2006). No mercado mundial, só podem aspirar a ser os *campeões nacionais*, isto é, aqueles grupos que dominaram o mercado nacional ou que têm ali posições importantes. Embora, em um primeiro momento, a entrada de novos capitais possa gerar uma ilusão de diversidade, com a aparição de novos atores, o fenômeno que se verifica é a concentração da propriedade e a desapareição de atores em nível global. Enrique Bustamante (2003) lembra o paradoxo de Demers, que assinala que: “a intensificação global da competição resulta em menos competição a longo prazo”. Desse modo, a substituição progressiva de mercados nacionais por um mercado mundial representa um sério desafio para países periféricos –como os países latino-americanos –, porque o aumento do tamanho dos grandes grupos globais ameaça absorver os grupos nacionais.

Essa disjunção se apresentou recentemente na Argentina, com uma política de fomento à propriedade nacional dos meios de comunicação, expressa na lei de proteção de bens culturais, depois que na década de 1990 se promoveu a alienação do setor. O discurso público do *Clarín* diante da crise do pagamento de sua dívida, contraída em dólares antes da desvalorização do peso, ratificava o caráter estratégico de seu crescimento. De acordo com esse critério, o Grupo “Clarín” teve de se endividar para poder alcançar um “tamanho crítico” que impedisse sua absorção por capitais norte-americanos. Mesmo diante

das enormes dificuldades derivadas dessa estratégia, que levou ao *default* de suas obrigações negociáveis, apontava-se para ela como a única via possível.

Diante desse panorama, cabe perguntar quais são os problemas e as tensões que se colocam para os reguladores e quais são as alternativas em face desse nível de concentração cada vez mais alto. A primeira alternativa, limitar os níveis de concentração permitidos, apresenta o problema de que esses limites foram sistematicamente superados. Além disso, a concentração da propriedade alcançou um grau tão alto que torna inútil a legislação. É muito difícil legislar retroativamente obrigando as empresas a vender propriedades que já adquiriram. Outra possibilidade – mais fácil em termos práticos, e mais difícil em termos econômicos – é subsidiar através de fundos públicos o surgimento de novos meios de comunicação. Esse processo procura garantir a diversidade através da promoção de novos meios. A grande dificuldade que medidas desse tipo enfrentam é que são onerosas, e entram em contradição com as lógicas econômicas hegemônicas dos últimos anos que proclamam a necessidade de menos intervenção estatal.

Na Europa e nos Estados Unidos, predominou outra estratégia anticoncentração que é o estudo caso a caso. Diante de cada processo de fusão ou de concentração, existe uma autoridade do Estado que se encarrega de autorizar ou não sua materialização. Esse mecanismo tem a vantagem da flexibilidade, mas apresentou o inconveniente de que os grupos multimídia mostraram muita maior capacidade de ação e de pressão do que as autoridades competentes.

## PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

**A** partir destas quatro dimensões analisadas, podemos reafirmar que a consolidação de um mercado global, com seus produtos e serviços simbólicos e empresas com estratégias de crescimento global, pôs em questão, do nosso ponto de vista, as formas tradicionais de regulação dos meios de comunicação. Não há dúvidas a respeito do crescente peso de novos atores na regulamentação da mídia: o setor privado e os organismos internacionais do comércio e das telecomunicações têm maior influência, em detrimento das agências especializadas do Estado. É preocupante que, se na etapa do Estado regulador, as políticas de comunicação contaram com escassa participação da sociedade civil, o novo paradigma apresenta maiores dificuldades para que os cidadãos se envolvam na definição dos ecossistemas comunicacionais.

Um exemplo dessa situação ocorreu quando a OMC promoveu a liberalização absoluta das telecomunicações, em detrimento da regulação nacional

e da propriedade estatal. Os acordos fechados em 1997 por mais de setenta países constituíram um novo marco regulatório mundial que serviu de guia e, ao mesmo tempo, constituiu uma obrigação para os Estados nacionais que, uma vez assinado o acordo, se viram na necessidade de adaptar sua legislação pertinente. Os princípios foram a liberalização e a privatização.

No âmbito da OMC, existem várias pressões em torno de mudanças que poderiam ser essenciais para o setor audiovisual e para as próprias políticas de cooperação. Em primeiro lugar, as propostas, geradas especialmente pelos Estados Unidos, para incluir também o setor audiovisual nos acordos de liberalização. Uma pressão mais sutil é aquela que busca integrar as telecomunicações e o audiovisual em um único setor, seguindo o critério que em ambos os casos se trata de difusão de serviços digitalizados, que são impossíveis de distinguir. Com este argumento, promove-se a preponderância dos critérios econômicos e políticos que orientam o setor das telecomunicações.

Cabe destacar que essa disputa, de enorme importância para o futuro das políticas de comunicação, se trava, quase exclusivamente, em esferas muito reservadas. Se, como observamos, as políticas de comunicação não apresentaram historicamente um alto grau de participação social, nos últimos anos diminuiu o caráter nacional delas e aumentou o perfil técnico-econômico, em âmbitos internacionais que deixam menos espaço para a participação cidadã.

É interessante considerar os argumentos de autores como Milton Mueller (2004), que depois de mostrar que as forças tecnológicas e econômicas que sustentam a convergência digital dissolvem os meios de comunicação em um grande meio de distribuição, afirma que: “As autoridades de radiodifusão que acreditem que podem impor normas culturais à audiência ou forçá-la a uma dieta de diversidade, só terão êxito em gastar dinheiro e tempo valioso de emissão. Subsídios e cotas afetarão apenas uma porção em queda das alternativas de conteúdos nos lares. Se a linha cultural oficialmente promovida não encontra o gosto cosmopolita dos consumidores, os reguladores nacionais só terão êxito em acelerar a migração do público a novas formas de mídia.”

Diante deste tipo de raciocínio, é preciso que os países em desenvolvimento promovam argumentos que mantenham sua capacidade de elaborar políticas culturais e de comunicação, e de cooperação, evidentemente, frente a um cenário economicista no qual tendem a prevalecer os interesses dos países mais desenvolvidos e, em especial, dos grandes atores corporativos, que podem até chegar a pôr em risco algumas formas de cooperação disfuncionais ao desenvolvimento pleno do mercado internacional.

É por isso que a sociedade civil deveria trabalhar para promover quatro alternativas não excludentes entre si, destinadas a fortalecer a capacidade dos países em relação à articulação de políticas de comunicação e cultura.

Em primeiro lugar, definir uma estratégia para manter a atual capacidade de implementar políticas nacionais de comunicação e cultura. O principal desafio é representado pela passagem de uma indústria analógica para uma digital. Nesse sentido, é preocupante o acordo de livre comércio assinado entre Chile e Estados Unidos, pelo qual o país andino renuncia a uma parte importante de sua capacidade futura de implementar políticas específicas no setor digital.

Em segunda instância, promover a existência de recursos humanos formados especificamente na matéria, com conhecimento do direito comercial internacional, mas com capacidade de defender as capacidades regulatórias dos estados nacionais nas áreas de comunicação e cultura.

Em terceiro lugar, ter uma proposta de política de comunicação e cultura na OMC que supere os critérios tecno-economicistas. Isso supõe, no plano nacional, alertar numerosos economistas que estariam predispostos a negociar a liberalização do terceiro setor em troca de concessões dos países do G8 no setor primário. Essa concessão, que seria benéfica no curto prazo, supõe desconhecer o setor econômico que gera mais valor agregado. Por outro lado, implica ter uma clara estratégia de participação em organismos internacionais como a OMC e a OMPI, evitando cair em resoluções que possam afetar seriamente a capacidade política dos Estados-nações, incluídas aí questões que podem parecer menores, como a reclassificação de setores econômicos.

Finalmente, ter uma política para potencializar o uso e o desenvolvimento das novas tecnologias da informação (NTIs). Não basta promover políticas de acesso a elas, é preciso avançar no desenvolvimento de seus melhores usos, para potenciar os recursos culturais ibero-americanos. Nesse sentido, a cooperação ocupa um importante lugar para promover a articulação dos países da região no uso avançado das NTIs, especialmente em grandes portais de indexação, busca, serviços de aviso e de classificação da enorme quantidade de produtos culturais da região. Se isso não for feito, é provável que as NTIs sirvam apenas para aumentar a distância existente na produção e consumo de produtos culturais entre países desenvolvidos e os periféricos. O altíssimo custo de desenvolvimento desse tipo de iniciativa e seu caráter estratégico tornam indispensável que isso seja resolvido de forma cooperativa e coletiva entre os países ibero-americanos.

Em termos gerais, propomos uma estratégia complementar que promova a defesa das capacidades políticas existentes, que se mantenha atenta e com

opções claras e definidas diante das novas agências regulatórias internacionais, e que finalmente tenha capacidade de usufruir as potencialidades que oferecem as NTIs para potencializar os efeitos das políticas desenvolvidas.

O setor da comunicação e da cultura tornou-se um lugar estratégico na economia global. O especialista norte-americano, Eli Noam (2004), de um ponto de vista completamente distinto do desenvolvido nestas páginas, antecipa as conseqüências de não ter isto presente: “Falhar na participação no comercio global implica estagnação a longo prazo”. Tendo sofrido esse processo repetidas vezes, o desafio da sociedade ibero-americana é evitar que ocorra uma vez mais, embora, para isso, deva enfrentar um contexto internacional ameaçador.

## ARGENTINA

**N**a Argentina, a regulamentação dos sistemas de comunicação apresenta um forte déficit de democracia. Para confirmar esta afirmação basta recordar que a atual Lei de Radiodifusão foi sancionada durante a última ditadura militar. Ou seja, há uma incapacidade manifesta do parlamento para regulamentar os sistemas de comunicação. Cabe perguntar quais foram as pressões que legisladores e governantes enfrentaram para impedir que os mais de setenta projetos de nova lei apresentados desde 1983 nem sequer tenham recebido tratamento em alguma das câmaras. Sabemos que não foi a sociedade civil que freou essa discussão.

Como se isso não fosse suficiente, vimos a sanção de numerosas reformas parciais da lei, mediante mecanismos parlamentares, mas também por decretos de necessidade e urgência, que serviram para re-regular o sistema de radiodifusão. Mediante essas reformas parciais, ajustou-se a estrutura comunicacional ao novo paradigma emergente: facilitou-se a formação de grupos multimídia, estimulou-se a participação de capitais estrangeiros na radiodifusão, permitiu-se que um mesmo grupo tivesse até 24 licenças de radiodifusão (a ditadura permitia apenas quatro), concederam-se dez anos de extensão das concessões aos atuais proprietários, em detrimento de outros potenciais aspirantes, limita-se cotidianamente a entrada de novos atores no setor. No que diz respeito à convergência, o governo não permitiu até agora o desenvolvimento do chamado “triple play” que ofereceria serviços integrados de telefonia, Internet e televisão por cabo, assim como atrasou a decisão na escolha da norma de televisão digital. Mas tampouco se importou com a fusão das empresas de telefonia móvel e de televisão por cabo, que reforçaram a estru-

tura concentrada do mercado comunicacional, uma vez que, em ambos os casos, os grupos resultantes dominam uma porcentagem do mercado superior a 60%. Por ação ou por omissão, o Estado argentino estimulou nos últimos 24 anos um ecossistema comunicacional altamente concentrado, no qual os principais grupos de mídia conseguiram obter sucessivas modificações regulatórias conforme seus interesses.

## CONCLUSÃO

**E**m geral, pode-se concluir que a passagem de um mercado e de uma estrutura regulatória de estáticos a dinâmicos está diretamente vinculada a uma mudança estrutural na função do Estado. Como aponta Ramón Zallo (1992), esse processo se enquadra na crescente substituição do Estado pelo capital na função de reprodução ideológica. O capital assume diretamente não apenas a reprodução do capital, mas também a reprodução ideológica e social. Essa transformação é fundamental, porque é a que promove a penetração de grandes capitais nos mercados de comunicação e cultura.

Diante deste panorama, as estratégias de um programa para democratizar as estruturas de comunicação devem se preocupar em defender as políticas de serviço público como elemento essencial de todo planejamento de políticas; uma concepção pública ampla e participativa, que não se limite aos que têm recursos econômicos. É também importante aproveitar os espaços que o Estado nacional ainda oferece para desenvolver políticas de comunicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. *Neoliberalismo: balance provisorio*, em E. Sader e P. Gentili (eds.) *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires, Eudeba, 1999.
- BRAMAN, Sandra. *The emergent global information policy regime*. Houdsmills, Palgrave MacMillan, 2004.
- BUSTAMANTE, Enrique. *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona, Gedisa, 2003.
- BURGELMAN J.C. et al. *El futuro de las industrias de medios informativos: factores de cambio y escenarios posibles para 2005 y después*. *Revista Telos* nº 53, Madri, Fundación Telefónica, 2002.
- CALETTI, Sergio. "Sobre globalidades, democracia y autoritarismos". *Revista Zigurat* nº 2. Buenos Aires, Carrera de Comunicación UBA, 2001.

- COGBURN, Derrick. *Elite Decision-making and epistemic communities; implications for Global Information Policy*, em Braman, Sandra (ed.) *The emergent global information policy regime*. Houdsmills, Palgrave MacMillan, 2004.
- DELLA Vigna, S. e KAPLAN, E. *The Fox News effect: Media bias and voting*. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2006.
- Digiworld América Latina 2007*. Madri, Fundación Telefónica/Ariel, 2007.
- DOYLE, Gillian. *Media ownership*. Londres, Sage, 2002.
- GARNHAM, Nicholas *El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas*, em E. Bustamante e J. Alvarez Monzoncillo (eds.) *Presente y futuro de la televisión digital*. Madri, Comunicación 2000, 1999.
- GROSECLOSE, T. e MILO, J. "A measure of media bias". *Quarterly Journal of economics*, vol. CXX. nº. 4, Harvard, MIT, 2005.
- HERMAN, E e MCCHESENEY, R. *The global media. The new Missionaries of corporate capitalism*, Madri, Cátedra, 1997.
- KRALJ, Ma Dolores. *Copyright and Freedom of expression: new challenges bought by the digital era. The case of Technological Protection Mechanisms*. Tese de mestrado, London School of Economics and Political Science, 2005.
- LLORENS MALUQUER, C. *Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la Unión Europea*. Barcelona, Tese de doutorado, 2001.
- MACBRIDE, Sean *et al.*. *Un solo mundo, voces múltiples*. París, UNESCO, 1980.
- Mastrini, G. e M. Mestman. "¿Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a la política de la derrota". *CIC* nº 2. Madri, UCM, 1996.
- Mastrini, G. e Becerra, M. *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- MIGUEL DE BUSTOS, J. *Los grupos multimedia. Estructuras y estrategias en los medios europeos*. Barcelona, Bosch, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia", em Bustamante, E. *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona, Gedisa, 2003.
- MURDOCK, G. *Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization*, em Ferguson, Marjorie (ed.) *Public Communication. The new imperatives*. Londres, Sage, 1990.
- MUELLER, Milton. *Convergence: a reality check*, em Geradin, Damien e David Luff, *The WTO and global convergence in telecommunications and audio-visual services*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- NIETO, A. e IGLESIAS, F. *La empresa informativa*, Madri, Ariel, 2000.
- NOAM, E. *How to measure media concentration*", em FT.com, 19/06/2006.
- NOAM, Eli. *Overcoming the three digital divides*, em Geradin, Damien e David Luff, *The Wto and global convergence in telecommunications and audio-visual services*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

- SÁNCHEZ Tabernero, A e CARVAJAL, M. "Concentración de empresas de comunicación en Europa: nuevos datos contradicen los viejos mitos". *Comunicación y Sociedad*, vol. XV nº. 1, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2002.
- SARIKAKIS, Katharine. *Powers in media policy. The challenge of the European Parliament*. Berna, Peter Lang, 2004.
- SINCLAIR, John. *Latin American Television. A global view*. Nova York, Oxford, 1999.
- Smiers, Joost. *Un Mundo Sin Copyright*. Barcelona, Gedisa, 2006.
- The British Academy [www.britac.ac.uk/reports/copyright](http://www.britac.ac.uk/reports/copyright) (último acesso 24 julho de 2007)
- VAN CUILENBURG, Jan e McQuail, Denis. *Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. European Journal of Communication*, vol. 18. nº. 2, pp. 181-207. Londres, Sage, 2005.
- ZALLO, Ramón. *El mercado de la cultura*. San Sebastián, Ed. Gakoa, 1992.

GUILLERMO MASTRINI – Diretor e professor de Ciências da Comunicação da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires.

CAROLINA AGUERRE – Professora da Licenciatura em Comunicação na Universidade Católica do Uruguai.

## Concentração de meios de comunicação na Europa: o jogo dos Golias

63

MARIUS DRAGOMIR

Depois de uma década durante a qual praticamente a totalidade dos meios de comunicação de massa da Itália esteve sob o controle de Silvio Berlusconi, empresário de Milão que, além disso, governou esse país pelo período de doze anos, o Parlamento Europeu e o Conselho de Europa aprovaram em 2004 duas resoluções que buscaram pôr fim à “concentração do poder político, comercial e dos meios de comunicação na Itália em mãos de uma única pessoa”.<sup>1</sup> Em uma linguagem inusitadamente dura para documentos oficiais emitidos pelas instituições européias, a resolução do Parlamento Europeu criticou “as reiteradas e documentadas intromissões, pressões e atos de censura cometidos pela administração nos atuais estatutos e na organização da cadeia de televisão pública italiana RAI”.<sup>2</sup>

Ambas as resoluções criticaram a falta de independência sofrida pela televisão pública italiana e expressaram sérias preocupações com a liberdade de expressão e o pluralismo da mídia.

Em um exemplo único de controle esmagador sobre os meios de comunicação, o poder acumulado por Berlusconi lhe permitia exercer uma influência decisiva sobre a televisão pública e a maior parte dos canais da

1. Parlamento Europeu, Resolução de 22 de abril de 2004 sobre os riscos de violação da liberdade de expressão e informação na Europa e em especial na Itália (Artigo 11(2) da Carta de Direitos Fundamentais), 2003/2237(INI), A5-0230/2004. Conselho de Europa e Assembléia Parlamentar, Resolução 1387 (2004) de 24 de junho de 2004, sobre Monopolização dos Meios Eletrônicos e Possível Abuso de Poder na Itália.
2. Parlamento Europeu, doc. cit., artigo 59.

televisão comercial italiana. Consciente do poder da mídia, Berlusconi a utilizou como uma ferramenta útil para projetá-lo na vida política e depois silenciar seus críticos.

Em meados da década de 1990, com Berlusconi à frente do governo italiano, os jornalistas da RAI se viram obrigados a empregar a fórmula “sanduíche” para as notícias: qualquer informe político levado ao ar durante o noticiário devia expor em primeiro lugar o ponto de vista do governo, seguido de algumas breves intervenções da oposição, para terminar depois com uma refutação dada pelo governo.<sup>3</sup> Por outro lado, os meios de comunicação privados de Berlusconi, as emissoras nacionais Canale 5, Itália Uno e Rete4, gerenciadas pela companhia Mediaset, emitiam implacáveis e agressivos ataques contra os magistrados que investigavam Berlusconi e seus amigos.<sup>4</sup> O jornalista Alexander Stille, da *Columbia Journalism Review*, conclui a respeito: “Em seu governo, Berlusconi não só destruiu a noção de objetividade jornalística na Itália, como também a autonomia jornalística.”<sup>5</sup>

A anomalia italiana<sup>6</sup> levou alguns especialistas de outros países europeus a falar de “berlusconização” da mídia. Na Romênia, por exemplo, o termo é usado para definir a luta dos políticos por adquirir canais de televisão que depois utilizam como ferramentas para construir suas próprias carreiras e defender seus interesses pessoais, econômicos e políticos.

A era Berlusconi, que em nível político concluiu com sua derrota eleitoral em 2005, foi um exemplo extremo de controle sobre os meios de comunicação. Não obstante, em todas as partes da Europa encontramos padrões de concentração da mídia em mãos de umas poucas entidades e uma politização dos meios de comunicação públicos. Não obstante, no que diz respeito à televisão comercial, a concentração em mãos de uns poucos proprietários e a falta de transparência no que tange à verdadeira identidade dos donos das grandes empresas de mídia são os principais impedimentos para criar emissoras de televisão comerciais independentes e confiáveis.<sup>7</sup>

3. Alexander Stille, “Silvio’s Shadow” em *Columbia Journalism Review*, setembro/outubro 2006.

4. Stille, cit.

5. Stille, cit.

6. Termo usado por Gianpietro Mazzoleni e Giulio Enea Vigevani. Ver o capítulo italiano em *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste.

7. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, cit., p. 66.

A concentração da mídia está mais avançada na Europa Ocidental do que nos países em transição da Europa Central e Oriental, que estavam na órbita comunista até 1990. Mas o processo de consolidação nesses países está avançando rapidamente. A concentração dos meios de comunicação é considerada um dos desenvolvimentos mais negativos no setor da televisão comercial, já que põe em perigo a diversidade na programação e, em particular, a independência dos canais. É, ademais, um risco potencial porque significa uma concentração da influência que pode ser facilmente usada para obter lucros políticos, pessoais, ideológicos ou comerciais.

## OS MODELOS DE CONCENTRAÇÃO

**B**asicamente, existem três tipos de concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa na Europa: concentração horizontal, vertical e diagonal.

Dentro do primeiro tipo de concentração – a concentração horizontal – podem-se distinguir três grandes modelos para medir o grau de concentração. O primeiro baseia-se no índice de audiência ou *rating*, isto é, a percentagem de telespectadores que é atingida pelos programas transmitidos por determinada emissora. Esse modelo é utilizado na Alemanha e no Reino Unido, adaptado a certas características locais. O segundo modelo leva em consideração o número de concessionários no mercado de mídia. Trata-se de um método empregado na Espanha e proíbe que uma empresa tenha mais de um certo número de licenças em um mercado dado. Este modelo apresenta dois aspectos. Por um lado, restringe o número de licenças que uma empresa de comunicações pode adquirir e, ao mesmo tempo, fixa limites para os direitos de voto em uma empresa que possui uma licença de transmissão. Finalmente, a Itália utiliza um modelo que limita a participação de uma empresa no total das receitas de publicidade que o mercado de radiodifusão gera. A regulamentação sobre concentração de meios de comunicação na França continua sendo um modelo complexo que combina diferentes elementos dos três modelos anteriores. Cada uma das empresas de mídia que atuam no mercado francês deve respeitar certo limite máximo quanto à participação de capital e um limite no número de licenças.

O padrão de concentração vertical refere-se a empresas que operam em mercados de produção e distribuição. A maioria dos países europeus tem regulamentações nesse nível. No Reino Unido, por exemplo, as restrições à

propriedade se aplicam geralmente a provedores de serviços digitais como EPG e Multiplex.<sup>8</sup>

O terceiro padrão, a concentração diagonal ou padrão de propriedade cruzada, se refere a mercados distintivos entre si, mas com uma relação horizontal, como podem ser os mercados de meios gráficos e de radiofonia.

Além das disposições legais específicas na legislação de meios de comunicação, o mercado de radiodifusão europeu também é regulado pela lei sobre competição que persegue outros fins que os da lei dos meios. A legislação sobre mídia tem como principal objetivo assegurar seu pluralismo, enquanto que a lei sobre competição regulamenta principalmente os mecanismos que asseguram a competição no mercado de meios de comunicação de massa. Ambas as leis se aplicam em forma paralela em quase todos os países europeus, com a possibilidade de ter diferentes resultados da aplicação das duas.

Em nível pan-europeu, a concentração de meios de comunicação é regulamentada exclusivamente pela Lei de Competição aprovada pela Comissão Européia (CE) que prevalece sobre a legislação nacional. É importante esclarecer que a Comissão Européia aceita as políticas e legislações nacionais sobre os meios de comunicação.<sup>9</sup>

## CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE

Os meios de difusão europeus constituem um mercado importante que, em 2004, significava vendas em torno de 70 bilhões de euros (95 bilhões de dólares); aproximadamente 25% dessas receitas correspondem às emissoras de televisão privadas.<sup>10</sup>

A televisão comercial na Europa se financia através de publicidade e outras receitas comerciais, como patrocínio e teleshopping. Na maioria dos mercados midiáticos europeus, a maior parte das receitas de publicidade corresponde à televisão. Apenas em poucos países, como França, Itália, República Tcheca ou Letônia, a televisão concentra menos de 50% do gasto

8. EPG (Guia de Programação Eletrônica) é um software que permite navegar por guias de programação online. Multiplex é uma plataforma que reúne vários canais de televisão simultaneamente em um mesmo sinal digital para sua transmissão.
9. Para uma descrição mais detalhada dos modelos de medição do grau de concentração e estudos de casos concretos ver *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory, Estrasburgo, 2001.
10. European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2005*, Volume 1, p. 30.

total em publicidade.<sup>11</sup> Com poucas exceções, como Bósnia-Herzegovina e Polônia, a televisão comercial concentra a maior parte da publicidade para televisão e supera as receitas publicitárias dos canais da televisão pública. Embora persista uma importante distância entre a soma total do gasto em publicidade entre os países da Europa Ocidental e os mercados do leste europeu, nos últimos anos registrou-se um vertiginoso crescimento da publicidade nos países em transição.

Na última década, a concentração da propriedade nos mercados de meios de comunicação avançou rapidamente com fusões e aquisições em massa que levaram a que surgisse um pequeno grupo de Golias da mídia em todo o continente. Essa tendência surgiu apesar da existência da legislação antimonopolista em todos os países europeus, na medida em que as empresas aproveitaram leis permissivas, vazios legais ou atitudes tolerantes dos organismos reguladores, seja por uma cultura de conluio entre reguladores e operadores de radiodifusão ou graças a mecanismos reguladores débeis que não permitem obrigar os proprietários a respeitar os limites fixados quanto a propriedade. Entre os métodos mais usados pelas empresas de mídia para driblar os limites impostos pela legislação figuram registrar-se em paraísos fiscais que protegem o sigilo de seus proprietários e recorrer a sofisticadas estruturas de propriedade que abarcam diferentes níveis e complicam as investigações que realizam os reguladores (quando o fazem) para encontrar o verdadeiro dono de certa empresa.

Um dos exemplos mais notórios de concentração da propriedade de meios de comunicação é, novamente, a Itália, onde o grupo de comunicação Mediaset de Berlusconi é proprietário dos três canais mais importantes no país – Canale 5, Itália Uno e Rete4 – que juntos reúnem mais de 40% da audiência em todo o país e quase a metade do gasto total em publicidade televisiva no mercado italiano.<sup>12</sup>

Na França, como em outros países europeus importantes, o problema no setor da radiodifusão foi, durante muito tempo, encontrar um sistema que pudesse conciliar a criação de grandes conglomerados de mídia em condições de competir internacionalmente (o que deve permitir um certo grau de concentração) com a preservação do pluralismo e a diversidade (o que exige um certo conjunto de regras destinadas a prevenir a concentração).

11. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste, p. 70.

12. *Television 2006. International Key Facts*. IP International Marketing Committee (CMI), outubro de 2006, p. 231 e p. 237.

Na Europa Central e Oriental, a abertura dos mercados depois da onda de revoluções anticomunistas na região determinou a chegada de grandes grupos ocidentais e a constituição das primeiras grandes emissoras televisivas. Até começos da década de 1990, essas empresas tiveram de enfrentar regras legais rígidas que proibiam a propriedade estrangeira, obrigando-as a recorrer a sócios locais para investir no mercado de mídia da região. Mas durante as últimas décadas, essas disposições foram flexibilizadas e hoje as empresas estrangeiras investem livremente no mercado de meios de comunicação nessa parte da Europa.

O mais importante investidor em operações televisivas na Europa Central e Oriental é a companhia americana Central European Media Enterprises (CME), que ao longo de mais de uma década construiu uma rede de onze canais que se estende por seis países da região. O fundador da empresa é o herdeiro da fortuna Estee Lauder, o multimilionário americano e ex-diplomata Ronald S. Lauder. Em agosto de 2006, ele vendeu cerca de 50% de suas ações na companhia, argumentando que desejava levar parte de seus investimentos para novos empreendimentos. Outro grande ator presente na região é o grupo alemão RTL, integrante do conglomerado multimídia Bertelsmann, que opera canais na Hungria e Croácia, e que continua em busca de mais aquisições. Um investidor robusto que investe em forma muito proativa nos meios de comunicação da região é o grupo sueco Modern Times Group (MTG), que opera estações terrestres nos três Estados bálticos e na República Tcheca. Finalmente, outros dos grupos que têm investimentos nos países em transição são a News Corporation, de Rupert Murdoch, dona da estação de televisão mais importante da Bulgária, e a SBS Broadcasting, com operações na Hungria.

Uma tendência emergente em muitos países europeus é a constituição de estruturas de propriedade cruzada (*cross-ownership*). A regulamentação deste tipo de propriedade de vários tipos de meios de comunicação varia amplamente na Europa, mas a maioria dos países tem em vigência alguma restrição à propriedade cruzada. A norma legal mais freqüente estabelece que uma empresa não pode possuir duas emissoras de características similares, como duas emissoras nacionais ou duas emissoras locais que vão ao ar na mesma área geográfica. Outra disposição legal habitual em alguns países europeus é a restrição à propriedade simultânea de meios gráficos e meios eletrônicos. Entre os países da Europa Central e Oriental, somente Bulgária, Lituânia e Polônia não contam com uma legislação que fixe limites claros em matéria de *cross-ownership*. Por outro lado, na Europa Ocidental houve, nos últimos anos, um florescimento de empreendimentos multimídia, tendência que agora está chegando também aos países em transição.

Um exemplo interessante de *cross-ownership* é o mercado tcheco, no qual um grupo de meios gráficos avançou sobre os meios eletrônicos. Aproveitando a legislação que considera os meios de comunicação de massa como um único mercado, a editorial Mafra, de capitais alemães e que opera o segundo jornal diário mais importante, o *Mlada fronta Dnes*, comprou em poucos anos as estações locais de rádio Classic FM e Expressradio e depois a companhia Stanice O, que opera o canal de televisão musical Ocko, transmitido via cabo e satélite.

Mas essa concentração também ocorreu nos países em que existem leis que proíbem operações de *cross-ownership*. Para isso, os magnatas da mídia locais construíram estruturas sofisticadas e intangíveis que escondem a propriedade real de seus grupos. Um exemplo é a Eslováquia, onde apesar de limitações rigorosas ao *cross-ownership*, o magnata da mídia local Ivan Kmotrik possuía supostamente ações em três estações de televisão, além de ser dono da Mediaprint & Kapa Pressegrasso, a maior rede distribuidora de jornais no país.

Por outro lado, alguns dos países europeus menores permitem a concentração da propriedade. Um caso típico é a Estônia, um país com cerca de 1,3 milhão de habitantes onde os responsáveis pela política de mídia sustentam que as empresas que operam os meios nesses Estados pequenos devem ter a possibilidade de concentrar uma maior quantidade de emissoras. Do contrário, argumentam, não poderiam sobreviver. Na Estônia o grupo norueguês Schibsted controla as principais concessões de meios de comunicação. Entre eles, o Kanal 2, segundo canal de televisão mais importante do país em termos de participação no mercado publicitário, e o conglomerado Eesti Media (Mídia da Estônia) que edita os dois maiores diários do país e vários diários locais. A empresa também é dona da Ajakirjade Kirjastus, a maior editora de revistas da Estônia e opera a difusora Trio LSL Rádio Group, dona de seis estações de rádio.

Na Polônia, levantaram-se vozes dizendo que um *cross-ownership* também pode ser benéfico para o mercado de mídia. A companhia polonesa Agora, que edita o principal matutino do país, a *Gazeta Wyborcza*, e que opera uma rede de 29 estações de rádio nesse país, argumentou que um maior número de canais em poder das empresas nacionais não constitui um perigo para a diversidade e o pluralismo, e que esta ameaça provém das corporações de mídia multinacionais, sobretudo americanas.<sup>13</sup>

13. Entre outros, sustenta esta opinião Alfonso Sanchez-Tabernero (entrevista com Tabernero por Grzegorz Piechota, "Potrzeba czempionów", ("Necessidade de campeões"), em *Gazeta Wyborcza*, 10 de abril de 2002. (citado de *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste, p. 1,135)

## TRANSPARÊNCIA DA PROPRIEDADE

Outra falha grave do setor de televisão comercial é a falta de transparência dos proprietários das estações. Através de estruturas de propriedade sofisticadas e bizantinas, as companhias que operam a televisão comercial ocultam suas pegadas, registrando seus canais de difusão em países *offshore*, como Chipre, ou países onde se lhes garante a confidencialidade da propriedade, como a Suíça. Ao esconder os verdadeiros proprietários, as empresas de comunicação pretendem, de um lado, esconder possíveis conflitos de interesses da opinião pública e suas interferências com os programas das estações e, do outro, evitar as disposições sobre concentração de meios de comunicação. Em outras palavras, os reguladores não podem aplicar a lei contra a formação de posições dominantes ou as regras contra a concentração da propriedade se não conhecem os verdadeiros donos das estações de TV que operam no mercado.

Na Bulgária, por exemplo, o mercado de radiodifusão se caracteriza pela falta de transparência quanto a propriedade, capital e financiamento. Os verdadeiros donos das empresas de comunicação se escondem atrás de ações ordinárias de corporações *offshore*.<sup>14</sup> A bTV, primeiro canal privado de difusão nacional, foi licenciada em 2000 e só em 2001 ficou registrada como uma empresa cem por cento em poder da News Corp. de Rupert Murdoch. Desde seus primeiros dias no mercado, houve especulações que indicavam que a direção do canal tinha estreitos contactos com Krassimir Gergov, um empresário do setor da publicidade, que foi apresentado oficialmente por um executivo do canal como consultor da bTV. O canal continua sendo a principal emissora de televisão do país com um índice de audiência média de quase 38%, além de concentrar 50% do total do gasto em publicidade televisiva.<sup>15</sup>

Uma situação similar ocorre na Romênia, onde até dois anos atrás, muitas das emissoras de TV escondiam seus proprietários em jurisdições estrangeiras. À primeira vista, o mercado de mídia romeno aparece como pujante e vigoroso. Apresenta numerosas emissoras e uma forte competição, com o setor televisivo povoado por grande quantidade de oferta. Não obstante, na

14. Velislava Stoyanova Popova, "Bulgaria Chapter," em Brankica Petković (ed.), *Media Ownership and its Impact on Media Ownership and Pluralism*, Peace Institute and SEENPM, 2004, Liubliana, p. 98.

15. Popova, cit., p. 103.

realidade, todo o mercado da televisão esteve dominado durante anos por dois pólos de influência constituídos em torno de agressivos e poderosos grupos de interesse ligados a políticos e empresas. Um desses pólos se constituiu ao redor do político e empresário Dan Voiculescu, e o segundo em torno da companhia de mídia norte-americana CME e seu sócio romeno Adrian Sarbu.

Uma das famílias mais ricas da Romênia, com uma fortuna estimada em 200 milhões de euros (272 milhões de dólares), os Voiculescu controlam, além de suas empresas de comunicação, incontáveis outros negócios, incluindo companhias industriais e comerciais. A pérola de seu negócio de mídia é o canal Antena 1, uma emissora de alcance nacional e o terceiro canal mais importante no país em termos de audiência e receitas de publicidade. Sua licenciataria é a companhia Corporatia pentru cultura si arta Intact (CCAI), da qual Dan Voiculescu tem 40% das ações, enquanto que o resto das ações é propriedade da companhia Crescent Commercial and Maritime, registrada em Chipre.<sup>16</sup> Durante o regime comunista de Nicolae Ceausescu, derrubado em dezembro de 1989, a Crescent foi a empresa escolhida para gerir o comércio exterior a serviço do aparato político comunista. Por ter sua base em Chipre, sempre foi difícil encontrar os verdadeiros donos da emissora, escondidos atrás dos fiduciários da companhia. Diante da crescente pressão da sociedade civil e de alguns meios de comunicação do país, o órgão regulador da Romênia, o Conselho Nacional Audiovisual (CNA), conseguiu obter em 2005 mais dados sobre a estrutura da companhia e revelou que Dan Voiculescu era, na verdade, seu dono, com um interesse direto e indireto de quase 84% das ações. Voiculescu foi eleito senador em dezembro de 2004.

Outra história de evidente falta de transparência na mídia romena guarda relação com o canal de notícias Realitatea TV, uma emissora feita à semelhança da CNN, que concentra 4% da audiência, porcentagem relativamente pequena, mas normal para uma emissora de nicho deste tipo, e que consegue atrair quase 8% do total da publicidade por televisão em dinheiro no país, graças a uma audiência predominantemente urbana e abastada. Em 2004, Realitatea TV informou ao órgão regulador romeno que estava majori-

---

16. CNA, *Cine sunt proprietarii de radio si televiziune (Quem são os donos das estações de televisão e rádio)*, documento publicado e atualizado regularmente na página web do órgão regulador de radiodifusão romeno, o Conselho Nacional Audiovisual (CNA) e pesquisa EUMAP (baseado em dados atualizados até agosto de 2004 da Repartição Nacional de Registro Comercial).

tariamente em poder da companhia Bluelink Comunicazioni, registrada na Suíça, cujos principais acionistas eram Dario Colombo e Anna Croci, dois personagens desconhecidos no meio. Ao longo dos últimos anos, especulou-se que, na prática, a emissora era controlada pelo empresário romeno Sorin Ovidiu Vintu, famoso por ter estado supostamente envolvido em uma das maiores bancarotas financeiras do país, e que durante muito tempo foi alvo de investigações policiais. Durante mais de dois anos, Vintu se negou a confirmar ou desmentir sua participação na Realitatea TV. Mas finalmente as especulações se revelaram corretas. Em 2006, Vintu se viu obrigado a admitir que era o dono da emissora, quando anunciou a compra de outros veículos, inclusive meios de comunicação impressa e emissoras de rádio. Mais recentemente seu império midiático está se tornando o terceiro pólo de influência do país.

Outro exemplo de falta de transparência quanto à propriedade dos meios de comunicação encontra-se novamente na Romênia e mostra como isso ajuda os investidores do setor a driblar a legislação que combate a concentração da propriedade. Esse caso está ligado ao gigante da mídia francesa Lagardere, proprietário da maioria acionária na emissora de difusão nacional Europa FM e que, além disso, tinha em seu poder 47,5% de Rádio XXI. Em 2002, modificou-se a lei que regula a propriedade dos meios de comunicação na Romênia, proibindo as difusoras de possuir mais de 20% de uma segunda rádio do país. Em consequência, o órgão regulador solicitou a Lagardere que vendesse parte da Rádio XXI até cumprir com as novas regulamentações. No entanto, o operador francês se limitou a transferir 27,5% das ações (tal como requeria a lei) da Rádio XXI para uma companhia desconhecida chamada Hullenberg Holland Holding. Mais tarde, em 2004, divulgou-se que a Hullenberg Holland Holding estava nas mãos do cidadão tcheco Adan Blecha, através de uma empresa chamada ironicamente Hoax [embuste]. Desde 1994, Blecha era vice-presidente do grupo Lagardere, presidindo o Conselho de Vigilância da rádio tcheca Frekvence1, também propriedade de Lagardere, e trabalhou como assessor de Lagardere na República Tcheca. Em outras palavras, graças a esse tipo de estrutura corporativa estratificada, opaca, armada precisamente para esconder os verdadeiros donos, Lagardere conseguiu driblar a legislação romena e conservar as ações dentro do grupo.

A Sérvia é outro caso de estruturas e práticas não transparentes. Junto com seus irmãos, Bogoljub Karic, empresário sérvio, foi proprietário de um canal de TV de difusão nacional, conhecido por respaldar o agora defenestrado regime de Slobodan Milosevic. BK é o terceiro canal mais importante no

país em termos de índice de audiência e receitas publicitárias. Além disso, durante anos, a empresa de Karic foi suspeita de ter interesses em semanários e outros meios gráficos.

A transparência dos recursos financeiros por trás dos meios de comunicação converteu-se também em um tema candente em muitos países europeus. Existem quatro grandes áreas em que surgem conflitos: publicidade oficial, publicidade encoberta, subsídios estatais para a mídia e outras formas de “assistência”.

Com frequência, o Estado interfere de maneira direta e patente nos meios de comunicação mediante mecanismos tais como publicidade oficial; aparições pagas (mas não declaradas como tais) de convidados políticos ou figuras públicas nos *shows* televisivos; subsídios oficiais diretos concedidos a alguns veículos; fundos públicos especiais reservados a certos veículos; e privilégios oferecidos a alguns meios de comunicação, como, por exemplo, tarifas vantajosas por aluguel de instalações de propriedade do Estado. Um exemplo recente é a Eslovênia, o mercado mais rico de todo o ex-bloco comunista e o preferido da UE depois da ampliação para o leste em 2004, onde o Estado incrementou tremendamente sua presença e influência na mídia ao longo dos últimos dois anos. Seu governo de centro-direita, que deverá assumir a presidência da União Européia em janeiro de 2008, chegou ao poder em outubro de 2004 com um “ambicioso” plano de reforma do cenário midiático do país. Seus planos estavam destinados basicamente a controlar a maior quantidade possível de meios eletrônicos e gráficos do país.<sup>17</sup>

Em alguns países, como a Romênia, a sociedade civil e os especialistas em mídia fizeram um chamamento para adotar medidas legais destinadas a obrigar os meios de comunicação a revelar seus fluxos financeiros, a fim de obter uma maior transparência sobre as conexões entre os proprietários, o Estado, os políticos e os negócios. Não conhecer nem controlar essas conexões pode, no fim das contas, prejudicar seriamente a independência dos meios de comunicação.<sup>18</sup> Em alguns países, como a Polônia, o órgão regulador já está autorizado a exigir dos operadores de radiodifusão a apresentação de informes

17. Borut Mekina, “Under My Thumb”, *Transitions online*, 25 de junho de 2007, disponível online em <http://www.tol.cz/look/TOL/article.tpl?IdLanguage=1&IdPublication=4&NrIssue=223&NrSection=1&NrArticle=18797&search=search&SearchKeywords=Slovenia&SearchMode=on&SearchLevel=0> (acessado em 2 de julho de 2007).

18. Este foi um dos tópicos debatidos na conferência “Follow the money”, realizada em Bucareste em 4 de maio de 2007, na qual o autor deste artigo falou sobre “Financiamento da mídia: quanto maior a transparência, tanto maior a independência.”

anuais que detalhem suas fontes de financiamento. Não obstante, como não existem mecanismos para fazer cumprir essas disposições, o órgão regulador polonês não pôde até agora supervisionar adequadamente o fluxo de capitais que ingressam no mercado das comunicações.

É necessário adotar uma série de medidas para obter um maior controle sobre a criação de posições dominantes e pólos de poder no mercado da mídia. Antes de mais nada, é necessário que a legislação conceda aos órgãos reguladores poder suficiente para examinar todos os níveis de propriedade nas empresas de televisão. Até agora, a legislação não faculta a esses órgãos adotar as medidas necessárias para encontrar os reais proprietários dos meios eletrônicos. Outra medida importante para lançar mais luz sobre a propriedade é a criação de bases de dados centralizadas de proprietários de meios de comunicação, as quais deveriam ter acesso aberto ao público. Em alguns países europeus, organizações de mídia independentes adotaram esse tipo de medida. Não obstante, essas bases de dados deveriam ser administradas pelos órgãos reguladores e organismos com faculdades de decisão na implementação de políticas e legislação de meios de comunicação no país.

É notório que em muitos países europeus as sanções contra as empresas de radiodifusão que não cumprem as exigências de transparência quanto a sua propriedade não são muito substanciais ou faltam por completo. Em geral, durante o processo de licitação, as legislações exigem das empresas de comunicação que disputam uma licença que apresentem ao órgão regulador (que concede essas licenças) uma estrutura clara e os dados financeiros da empresa que deseja operar uma emissora televisiva. Para a etapa posterior à licitação, a legislação costuma estabelecer que as empresas do setor devem informar ao órgão regulador sobre mudanças em sua propriedade, proibindo-as de completar a transação até obter sua aprovação. Não obstante, para esses órgãos é difícil fazer um acompanhamento das mudanças que se operam nas estruturas de propriedade mais intrincadas e detectar os verdadeiros proprietários, ocultos em países *offshore*. Portanto, é importante aplicar sanções mais drásticas àquelas empresas que ocultam ou que fornecem dados falsos sobre seus verdadeiros proprietários que podem, inclusive chegar a perder a licença.

No fim das contas, uma propriedade amparada em jurisdições estrangeiras onde se garante a confidencialidade de proprietários não deveria significar que as companhias possam violar as normas nacionais de transparência plena. Os órgãos reguladores deveriam obrigar as empresas do setor a revelar os proprietários das emissoras de televisão, mesmo quando eles operem desde paraísos fiscais.

## A INDEPENDÊNCIA DA TELEVISÃO COMERCIAL

75

**P**ara operar uma estação de televisão comercial, as empresas devem solicitar uma licença de difusão que os órgãos reguladores nacionais concedem por um certo período de tempo. Esses órgãos também têm a seu cargo o monitoramento da produção dessas emissoras, a fim de assegurar que cumpram a legislação pertinente vigente em cada país.

As estações televisivas privadas têm total liberdade na confecção de suas próprias programações e conteúdos. Em muitos países da Europa Ocidental, com uma tradição mais longa de mercados televisivos livres que seus pares da Europa Oriental, as televisões comerciais costumam ser obrigadas a cumprir um conjunto de normas gerais a serviço do interesse público. Essas normas são praticamente inexistentes nos países em transição. As obrigações para com o serviço de interesse geral, embora não tão específicas como as que devem cumprir as emissoras de caráter público, estão contidas na legislação sobre radiodifusão e/ou no contrato de licença correspondente. Na Grã-Bretanha e na Alemanha, os canais privados devem cumprir toda uma série de requisitos para servir ao interesse público, enquanto que na França, as televisões comerciais são obrigadas a respeitar certo tipo de programação, relacionada basicamente com a preservação da herança cultural nacional.

Com algumas exceções, a independência das emissoras de televisão nos países da Europa Ocidental está menos ameaçada do que nos países em transição da Europa Central e Oriental. Um exemplo notavelmente negativo na Europa Ocidental continua sendo Itália. Nesse país, Berlusconi usou seu poder e a influência obtida a partir do controle sobre a maior parte dos meios eletrônicos para desfazer-se de Enzo Biagi, um dos pais do jornalismo italiano e condutor de um programa de notícias no primeiro canal da rede de radiodifusão pública da Itália. Biagi foi despedido em reação a um de seus programas no qual seu convidado, um cineasta popular, zombou de Berlusconi.

Em geral, a chegada da televisão privada aos países pós-comunistas da Europa provocou uma mudança fundamental no ambiente televisivo desses mercados, onde as ex-emissoras estatais desfrutavam de um amplo monopólio de radiodifusão. Confrontadas com a competição, algo que até então não conheciam, se viram obrigadas a atualizar sua programação e modernizar suas operações no processo de reconversão a estações públicas.

Nos alvares do sistema, no começo da década de 1990, muitas televisões comerciais foram pioneiras na transmissão de programas políticos e noticiários dinâmicos, além do jornalismo de investigação. Não obstante, em sua

luta para obter índices de audiência cada vez mais altos e ganhos suculentos, seu interesse por esse tipo de programação foi-se desvanecendo e a televisão comercial deixou de ser referência de um sólido jornalismo de investigação e programas de notícias de qualidade. Em seu lugar, proliferaram programas de entretenimentos de baixa qualidade e noticiários de tipo sensacionalista.

A partir da tendência de concentração da propriedade e da formação de pólos de influência e de poder, foi diminuindo o espaço para conteúdos diversificados e pluralistas na televisão. Num mercado em que poucas grandes empresas controlam a maioria dos meios de comunicação, os jornalistas têm dificuldades crescentes para conservar sua independência. Isso também está relacionado com as condições de trabalho que eles devem aceitar. Na maioria dos países em transição, os mecanismos de auto-regulação na televisão comercial são poucos e como resultado disso, os jornalistas que trabalham para essas estações enfrentam pressões diretas ou indiretas. A Sérvia é um dos poucos países em que as emissoras nucleadas na Associação de Meios Eletrônicos Independentes (ANEM) adotaram um código de ética. Mas em muitos desses países com limitadas possibilidades de escolha do lugar de trabalho, os jornalistas devem aceitar tacitamente trabalhar por pouco dinheiro e, às vezes, até sem adequados contratos de trabalho.

Nesse clima, viciado ademais por pressões agressivas de parte de proprietários e políticos, instalou-se uma cultura de autocensura. Em outros casos, forçados pelos interesses dos proprietários das emissoras que têm conexões com o mundo da política e dos negócios, a gerência dos canais privados põe toda a estratégia de programação de sua emissora a serviço de certas causas e em detrimento da independência e da objetividade da estação.

Outra tendência marcante em diferentes países é a tabloidização dos noticiários, numa tentativa de evitar tópicos duros. A Romênia é, novamente, um exemplo em que a maioria das televisões tirou do ar ao longo da década passada seus programas políticos e de atualidade, além dos *talk shows*. As estações justificam a medida argumentando que sua programação é ditada pelo gosto dos espectadores. Em lugar de noticiários sérios, abundam nas estações comerciais romenas os programas de “cabaré político”, uma mescla de debate político com *show* de variedades. O país também introduziu o conceito das “não-notícias” termo que define os noticiários baseados em informações sobre casos isolados de violência doméstica, vida das celebridades, casos de furtos, etc. A maioria dos noticiários das emissoras privadas de televisão da Romênia escolhe pôr no ar essas notícias a fim de evitar temas políticos e econômicos controversos que poderiam irritar políticos e empresários influen-

tes, temerosos de que isso poderia ter conseqüências negativas em termos de regulamentação ou contratos de publicidade.

A independência editorial das emissoras de televisão privadas também é limitada dramaticamente pelos laços existentes entre os proprietários das estações e outros negócios e por suas atitudes à frente dos meios dos quais são proprietários e que controlam. Nos países em transição, para muitos proprietários, os veículos que operam são antes instrumentos utilizados para promover seus interesses comerciais do que canais objetivos de notícias e informação a serviço dos telespectadores.

Um exemplo dessas práticas é a Turquia. Nesse país, a legislação contempla uma série de restrições à propriedade como, por exemplo, um limite de 20% nas ações que um acionista pode ter em uma empresa de radiodifusão e a proibição de que uma empresa de radiodifusão esteja em poder de acionistas com interesses em meios afins. Mas apesar dessas disposições legais rigorosas estipuladas na lei de radiodifusão turca, na realidade, esse mercado está concentrado em poucas mãos, e todas as grandes emissoras pertencem a um mesmo grupo de comunicação. No papel, a estrutura de propriedade submetida ao órgão regulador cumpre a legislação, mas é amplamente conhecido no setor que quase todas as estações são controladas por um dos empresários mais influentes do país ou por figuras públicas. Outro exemplo de como são burladas a lei e a regulamentação é que na documentação que as estações apresentam ao órgão regulador, muitas vezes figuram entre os acionistas os nomes de choferes, porteiros ou advogados da empresa.

Como resultado dessa realidade, muitas estações privadas seguem uma linha editorial que favorece mais ou menos abertamente os interesses dos proprietários. Se, por exemplo, o proprietário de uma dessas estações desejava ganhar uma licitação pública sua emissora transmitia notícias com uma postura favorável a ele ou com elogios ou críticas ao governo, em função dos interesses na licitação.<sup>19</sup>

Situações similares se observam nos mercados de radiodifusão de países como Romênia, Albânia, Sérvia e Macedônia.

## ○ FATOR DIGITAL

**A**tualmente, a radiodifusão européia está vivendo uma nova revolução, na medida em que a televisão digital ganha rapidamente terreno e se apres-

19. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, cit, p. 1,575.

ta a substituir a televisão analógica em muitos países europeus até 2012. A digitalização recebeu um forte impulso na Conferência sobre Radiocomunicação (RRC-06) organizada em maio-junho de 2006 pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e na qual se adotou um novo acordo sobre a redistribuição de licenças, que propicia o desenvolvimento de serviços terrestres de radiodifusão chamados “all digital” na Europa. Paralelamente ao trabalho sobre o novo acordo sobre frequências, a União Européia vem impulsionando há vários anos uma desconexão total da radiodifusão analógica até 2012.

A digitalização teve um começo lento em 2000, quando várias empresas de televisão digital quebraram. Mas nos últimos anos, em muitos países europeus observa-se um avanço muito forte desse setor. Não obstante, continua havendo uma grande distância no desenvolvimento digital entre Europa Ocidental e Europa Oriental. Em alguns países da Europa Ocidental, como o Reino Unido, a penetração da televisão digital chegou a 60% em meados de 2005, ao passo que na Europa Oriental, a digitalização alcança apenas 10% dos lares em alguns países.

A emissão digital melhora a qualidade da imagem e do som e a recepção móvel. Utiliza mais eficientemente o espectro de frequências e, portanto, pode oferecer mais canais de televisão e de rádio na mesma frequência junto com mais serviços informativos, incluindo serviços interativos como, por exemplo, compras *online*, ângulos de visão múltiplos e apostas ao vivo. Como promete uma multiplicação dos canais de televisão, estima-se que a digitalização trará mais competição a um continente em que a indústria dos meios de comunicação está concentrada nas mãos de um reduzido número de atores. Ao mesmo tempo, a digitalização trará numerosos desafios novos à regulamentação da radiodifusão. Para entender as mudanças esperadas nos padrões da concentração da mídia, é importante situar este debate no contexto mais amplo da gama completa de conseqüências que a digitalização seguramente trará para o mercado de mídia em geral.

### *Digitalização e regulação*

A regulação da UE sobre radiodifusão digital inclui a regulamentação do transporte através da Diretiva sobre o acesso à radiodifusão digital de 2002, que é uma abordagem uniforme e horizontal da regulamentação de gargalos técnicos. Em seus artigos 5 e 6, a Diretiva cobre o acesso dos espectadores aos serviços de radiodifusão digitais como sistemas de Acesso Condicional

(CA)<sup>20</sup> ou Guias de Programação Eletrônicos (EPG). Os artigos 8-13 da mesma Diretiva contêm normas sobre competição em serviços e infra-estrutura como ser rede de banda larga, codificadores, equipamentos multiplex, etc. O segundo nível da regulação da UE se refere ao conteúdo difundido através da Diretiva “Televisão sem Fronteiras” (TSF), que estabelece regras sobre o uso de publicidade, proteção de menores na radiodifusão, cotas para programas europeus etc. Pelo espaço de quase duas décadas, a Diretiva TSF foi o principal instrumento de regulação para a radiodifusão no nível pan-europeu. Foi revisada nos últimos dois anos e logo será editada uma nova versão. Não obstante, a regulação da UE é insuficiente para assegurar o caráter aberto e competitivo do mercado de radiodifusão digital e deixa um importante espaço para a regulamentação nacional.

Atualmente, a digitalização está sendo implementada na maioria dos países europeus que adotam políticas e legislação em matéria de radiodifusão digital e alguns, inclusive, já estão concedendo licenças de radiodifusão para operar canais digitais. O processo coloca, sem dúvida, novos desafios à regulação. Na maioria dos países europeus, existem dois órgãos reguladores: um encarregado de supervisionar os conteúdos difundidos (conceder licenças de radiodifusão, monitoramento da programação televisiva, aplicação de multas a veículos que violam a legislação etc.); e um segundo órgão regulador que administra o espectro de frequências e que é o encarregado de controlar principalmente questões técnicas relacionadas com a radiodifusão. As faculdades e as tarefas de ambos os tipos de órgãos reguladores devem ser definidas claramente em lei porque a digitalização trará aparelhada uma maior quantidade de operadores na cadeia digital. Já apareceram casos de evidente superposição de tarefas entre ambos os órgãos reguladores como, por exemplo, no caso da República Tcheca.

Embora nos últimos anos se perceba um retrocesso no grau de politização dos órgãos reguladores em muitos países europeus, ainda existem casos de interferência estatal nas suas decisões. Na Bulgária, os sucessivos governos interferiram mais ou menos abertamente no trabalho dos órgãos reguladores adotando, por exemplo, medidas para pôr fim ilegalmente ao mandato dos seus membros.

À medida que o mercado de radiodifusão se torna mais complexo, é importante assegurar a independência dos órgãos reguladores, uma vez que o espectro

---

20. Denomina-se CA toda medida técnica mediante a qual se condiciona o acesso a um serviço condicionado a uma autorização individual prévia. As empresas de radiodifusão podem fazê-lo codificando dados.

de interesses também continuará se expandindo. Para garantir a independência desses órgãos, é necessário definir claramente as condições de nomeação e demissão dos membros que os integram, fixar de forma inequívoca a duração de seus mandatos e suas faculdades legais; também devem prever-se disposições legais para os casos de conflito de interesses, para adoção de critérios objetivos de designação dos membros que integram o órgão e seu financiamento como forma de garantir um funcionamento independente da instituição.

### *Digitalização e radiodifusão pública*

A radiodifusão pública tem uma longa tradição no continente europeu. Financia-se através de uma combinação de tarifa ou tributo,<sup>21</sup> subsidio estatal e publicidade. Em muitos países europeus, existe uma tendência a reduzir a contribuição dos cofres do Estado, já que ela é considerada um risco para a independência da televisão pública porque cria um laço evidente e direto entre a emissora e o Estado. Muitas emissoras públicas europeias atravessaram um profundo processo de reformas e melhoraram sua programação e ganharam mais autonomia ao longo dos últimos anos. Mas em muitos países europeus existe também evidências de laços com governos e partidos políticos, de uma crescente comercialização dos conteúdos, na medida em que a televisão pública deve competir com as emissoras comerciais, de baixa consciência profissional e pública sobre o papel que deveriam desempenhar e de um financiamento pouco estável.

Considerando-se que a digitalização aumentará certamente a quantidade de emissoras no mercado, a televisão pública enfrentará numerosos desafios novos em um futuro ambiente multicanal. Para fazer frente a esses desafios, ela deve ser independente, produzir conteúdos distintos dos das emissoras privadas e obter um espaço suficiente no espectro de frequências.

### *Digitalização e televisão comercial*

Em uma televisão comercial caracterizada por altos graus de concentração de propriedade e audiência, com grandes empresas midiáticas que mantêm seu domínio sobre os mercados de publicidade, a chegada da televisão

---

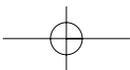
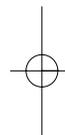
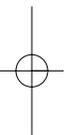
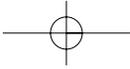
21. O tributo ou direito de licença é uma tarifa que todo os lares devem pagar para receber os serviços da televisão pública; chega habitualmente em forma de imposto, por exemplo, incluído na fatura da luz.

digital também provoca várias questões. Na maior parte de Europa, os três canais domésticos mais importantes controlam juntos a maioria da audiência nacional. Na República Tcheca, Bulgária e Croácia, os três principais canais dominam mais de 80% da audiência nacional. Em consequência, o mercado da publicidade também está fortemente concentrado em mãos de um pequeno número de emissoras em cada um dos países. Na França, por exemplo, as três emissoras mais importantes do país ficam com mais de 75% das receitas totais da publicidade em tevê.

Na opinião de um grupo de especialistas e observadores da mídia, a digitalização trará uma maior competição para um cenário tão concentrado. Mas isso dependerá em boa medida de como será regulamentada a TV comercial. As companhias estabelecidas estão realizando um agressivo trabalho de lobby para reunir a maior quantidade de licenças digitais possíveis e perpetuar desse modo seu domínio do mercado.

Ao mesmo tempo, os mercados digitais exigem um padrão de regulamentação totalmente diferente. Além das empresas atuais, a cadeia digital verá surgir novos operadores tanto no nível da produção como da transmissão. Os conteúdos serão transmitidos através de equipamentos multiplex digitais, que em muitos países são administrados pelas operadoras de telecomunicações. Haverá numerosos novos serviços tais como EPG ou Application Programming Interfaces (API), que estão sendo desenvolvidos pelas companhias de software. Portanto, para a futura regulação será crucial prevenir um maior grau de concentração dentro da cadeia digital, uma vez que muitas dessas operadoras decidirão sobre como chega o conteúdo ao público.

A digitalização exige uma série de mecanismos de regulação e políticas destinadas a assegurar a independência dos órgãos reguladores e claras atribuições regulatórias; exige também salvaguardar a independência e uma base sólida para as emissoras da radiodifusão pública, bem como prever medidas destinadas a evitar a perpetuação das atuais posições dominantes das empresas privadas e a formação de novos pólos de poder e influência dentro da cadeia digital.



# A tensão entre concentração e direito à informação. Um desafio para a democracia

83

BEATRIZ SOLIS LEREE

## RESUMO

**E**ste texto apresenta uma reflexão em torno das conseqüências dos altos níveis de concentração midiática no México. Proporciona dados precisos sobre a forma como o Estado administrou o espectro radioelétrico, violando o uso social desse serviço de interesse público e tendo como principal conseqüência a concentração das telecomunicações, especialmente a televisão aberta. Serve como exemplo o debate que ocorre no México em 2006 e 2007 sobre a reforma das leis federais de rádio e televisão e a de telecomunicações, qualificada como “Lei Televisa” e que tinha como eixo principal a consolidação do modelo concentrador da televisão e sua rápida passagem à convergência tecnológica e aos serviços de telecomunicações. Graças à ação de inconstitucionalidade promovida por senadores e à histórica sentença da Suprema Corte de Justiça, seus principais artigos foram invalidados, o que gerou uma nova etapa legislativa, que na agenda pública tem como consenso a necessidade de que o poder midiático seja regulado.

Quando recebi a tarefa de preparar um texto refletindo sobre o papel da concentração midiática e como ela afeta o exercício do direito à informação em uma sociedade democrática, o México estava mergulhado no debate que a Suprema Corte de Justiça realizava sobre a revisão da ação de inconstitucionalidade interposta por 47 Senadores da Republica em maio de 2006,

contra as reformas das leis de rádio e televisão e a de telecomunicações que haviam sido aprovadas no Congresso em meio a fortes questionamentos que não conseguiram deter sua aprovação nem sua promulgação, em 22 de abril de 2006.

Um dos eixos fundamentais do questionamento dessas reformas estava precisamente na evidência do fortalecimento que elas dariam ao duopólio televisivo mexicano e ao fenômeno de concentração no setor; as novas regras favoreciam os operadores que concentram grande parte do espectro radioelétrico mexicano e a reforma foi bem qualificada como “Lei Televisa”, por ser esta a empresa que havia promovido, cabalado e defendido a proposta e, é claro, a mais beneficiada por sua aprovação. É por isso que para falar sobre a dicotomia democracia/concentração, será de enorme utilidade usar o caso específico desse debate.

Sem dúvida, também contribuirá com exemplos pontuais sobre um tema amplamente discutido e frente ao qual é difícil encontrar ângulos novos para um velho problema.

## SITUANDO O PONTO DE PARTIDA

O fenômeno da concentração nos meios eletrônicos mexicanos é algo mais que um dado estatístico. Ele acarreta necessariamente repercussões diretas em esferas que não se limitam ao valor econômico da concentração da propriedade ou titularidade das licenças, e a isso devemos acrescentar a concentração que ocorre na operação mesma das frequências.<sup>1</sup> Como conseqüência desse grau de concentração, temos também que o investimento publicitário segue a mesma dinâmica marcada pela posse e operação midiática e se concentra nas grandes operadoras, limitando e marginalizando a concorrência.

Sem dúvida, uma conseqüência mais delicada é a da limitação de direitos fundamentais como a liberdade de expressão e o direito à informação, e as barreiras de acesso às frequências para novas operadoras que poderiam não só gerar uma possibilidade de pluralidade, mas garantir mecanismos para a equidade no exercício de direitos básicos. Por outro lado, concentra-se também a fonte de informação e opinião dos cidadãos, moldam-se os gostos e

---

1. No México, é prática comum, especialmente no rádio, da qual a titularidade ou posse formal se encontra dispersa por muitas operadoras; não obstante, elas entregam ou “alugam” suas frequências aos grandes grupos radiofônicos tanto para a programação como para a venda publicitária

valores e constrói-se a agenda pública a partir dos centros concentrados de produção de mensagens.

Finalmente, a captura de mercados, audiências e poder econômico tem como consequência a captura do poder político, o que gera negociações e cumplicidades com a autoridade que chegou à captura das instituições e, inclusive, a determinação de políticas e leis que favorecem a consolidação dos grupos dominantes, o que provoca o conflito e, consequência mais grave, afeta a qualidade da democracia de um país.

## A CONCENTRAÇÃO DAS FREQUÊNCIAS

O Estado, como ente regente do desenvolvimento nacional, recebe da Constituição Política da República Mexicana a responsabilidade de coordenação e fomento das atividades de interesse geral e, portanto, tem a seu cargo as áreas estratégicas, em que devemos situar o rádio e a televisão, que fazem uso de um bem nacional – o espaço aéreo – do qual o Estado tem domínio direto, inalienável e imprescritível; desse modo, seu uso e exploração não podem ser realizados senão mediante a disposição do Executivo federal.

Nesse sentido, o artigo 27 da Constituição é o fundamento do bem nacional cuja operação deve ser supervisionada e ordenada pelo Estado para proteger o uso social de um serviço de interesse público, universal e limitado; por isso, em sua distribuição e operação deve estar presente o conceito do bem comum. Nesse sentido, a Lei Federal de Rádio e Televisão (LFRTV) estabelece que o rádio e a televisão são atividades de interesse público que o Estado deve proteger e vigiar para o devido cumprimento de sua função social.

Por outro lado, o artigo 28 da Constituição estabelece a responsabilidade do Estado em administrar de maneira eficiente esses bens, evitando práticas monopolistas. Vale a pena deter-nos neste ponto para mostrar que nesse artigo constitucional encontramos importantes indicadores para a avaliação do papel que o Estado e suas leis cumpriram. Os valores exigíveis se enunciam de maneira contundente quando se estabelece que a lei deve fixar as condições que assegurem:

- a) a eficácia da prestação dos serviços;
- b) a utilização social dos bens;
- c) evitar fenômenos de concentração contrários ao interesse público.

O exame que os estudiosos podem fazer do espectro radioelétrico com toda certeza dará conta da falta de cumprimento desses valores e da necessidade urgente e impostergável de reforma da Lei Federal de Rádio e Tele-

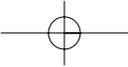
visão.<sup>2</sup> Ao longo de mais de quarenta anos, o processo de outorga de concessões realizou-se conforme políticas discricionárias que propiciaram uma relação de mútuas conveniências entre os industriais dos meios de comunicação e os governos. Assim, a outorga de concessões deu-se em um cenário no qual a qualidade da programação ou a contribuição social dos conteúdos foram esquecidos e houve um fortalecimento de interesses políticos ou econômicos que favoreceram o projeto de um setor reduzido de emissoras. Nesse contexto, a sociedade em geral vem pagando um custo: o de ter um sistema de meios eletrônicos articulados sob uma forte estrutura de concentração que se apresenta como infranqueável em termos de participação plural.

No México, existe um claro predomínio do modelo comercial nos meios eletrônicos, além de elevada concentração, particularmente na televisão. De acordo com o registro da Secretaria de Comunicações e Transportes, existem 2190 frequências abertas de rádio e televisão, das quais 1488 são emissoras de rádio e 730 são canais de televisão.<sup>3</sup>

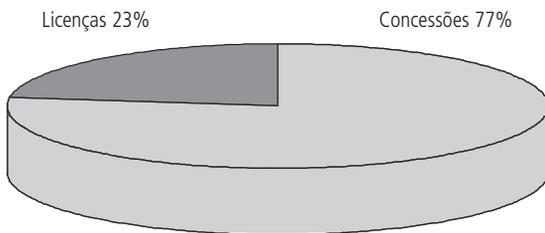
A infra-estrutura geral das frequências de rádio é composta por 854 emissoras na modalidade de amplitude modulada (57,39%) e 634 em frequência modulada (42,60%), o que representa um total de 1488 frequências de rádio. A divisão de acordo com a sua figura jurídica a partir de sua finalidade dá conta da dinâmica comercial do modelo pelo qual estas frequências foram administradas, pois 77,28% (1150) são concessões para uso comercial de operadoras privadas e 22,715% (338), são licenças para emissoras culturais, educativas ou de interesse social ou estatal sem fins de lucro (Gráfico 1).

Quanto à distribuição das frequências de rádio no território nacional, 80% delas concentram-se em pouco mais da metade do território nacional (18 estados). Existem trinta grupos operadores de concessões de rádio que além de comercializar os espaços publicitários, definem programação e associações com emissoras da Cidade do México. Em quinze deles, concentra-se a operação de 80% das frequências de rádio concedidas; embora essa concentração seja muito permutável pela permanente compra, aluguel e transferências de concessões radiofônicas, a tendência não se modifica: pelo contrário, estamos perante a iminência de que essa concentração seja cada vez maior em menos mãos.

2. Promulgada em 1960 com reformas em treze artigos e ampliação de quinze novos em 11 de abril de 2006 pela reforma denominada “Lei Televisa”.
3. De acordo com o relatado, 145 emissoras de rádio e 93 canais de TV se encontram em processo de instalação e, portanto, o total de frequências não representa igual número de canais, mas de frequências atribuídas.

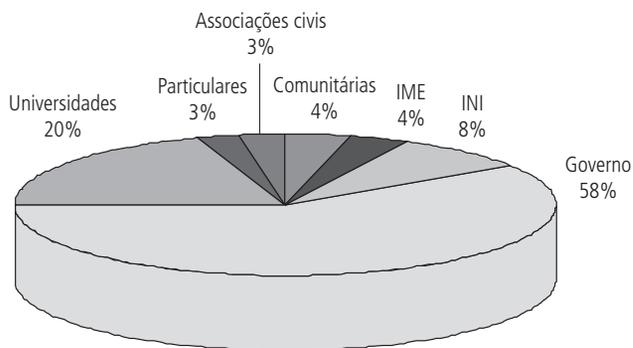


**Gráfico 1.** Distribuição de freqüências de rádio por figura jurídica (1488).  
Total Nacional.

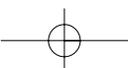
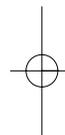
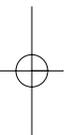


No caso das rádios que não têm fins lucrativos, encontramos uma realidade igualmente concentradora, embora neste caso, não nas empresas privadas, mas nos governos. A distribuição das 338 freqüências licenciadas concentra-se predominantemente nos governos dos estados, com 58% das licenças. Se a elas somarmos as 39 do governo federal, através de instituições como o Instituto Mexicano de Rádio, a Comissão para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas e a Rádio Educação, um total de 69.8% das freqüências licenciadas são operadas por instituições governamentais. Para outras operadoras, como as instituições de educação superior (70), associações civis (20), particulares (9) e patronatos (3) ficam os 30% restantes (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Distribuição de licenças em rádio (333).

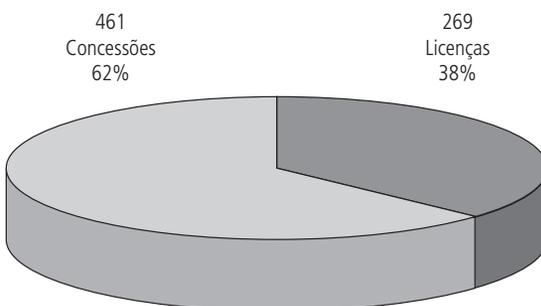


As freqüências destinadas para a TV aberta no México são 730, das quais, 36% (269) são licenças para transmissão de programas culturais e educativos sem fins lucrativos e 63% (461) são concessões para uso comercial. Cabe destacar que a diferença percentual é maior, já que grande parte das freqüências destinadas às licenças não lucrativas se encontram em instalação e contam



com potências menores do que as comerciais. Não obstante, continuamos usando as cifras oficiais que refletem a ocupação do espectro radioelétrico (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** *Distribuição das freqüências de TV por figura jurídica. Total Nacional.*



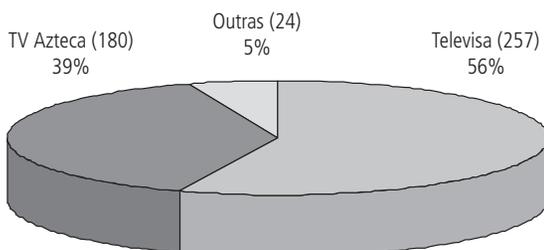
É sobejamente conhecido que temos na televisão mexicana o mais alto índice de concentração em apenas duas empresas; Televisa e TV Azteca. Essa concentração se dá a partir da titularidade de freqüências, pela afiliação de empresas locais e pela associação para a transmissão de programação que, em suma, geram uma oferta programática limitada e um escasso crescimento das emissoras locais. Em nome da TV Azteca, existem 180 freqüências, e a Televisa, que não é titular direta de freqüências, mas que conta com empresas afiliadas, gerencia 257 canais (225 próprios e 32 afiliados).<sup>4</sup> Nesse sentido, a Televisa e a TV Azteca juntas controlam 95% da televisão mexicana, com 437 das 461 concessões existentes. Isso não representa uma multiplicidade de canais e ofertas, pois fundamentalmente servem de retransmissoras da programação transmitida da cidade do México pela TV Azteca com dois canais (7 e 13) e pela Televisa com seus quatro canais (2, 4, 5 e 9) (Gráfico 4).

No caso das freqüências de televisão licenciadas encontramos 269, que representam 36% do total atribuído à TV aberta. Essa porcentagem não significa necessariamente uma presença importante, pois como poderemos observar mais adiante nos quadros gerais, essas freqüências são, em geral, repetidoras de canais que se encontram em capitais estaduais e sua potência é reduzida, diminuindo, em conseqüência, sua cobertura. Por outro lado, deve-

4. 128 repetidoras da cadeia 2; 66 repetidoras da cadeia 5; 30 repetidoras da cadeia 9; uma do canal 4 da Cidade do México e 19 televisões locais

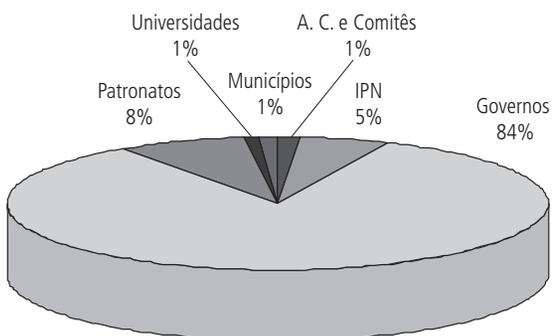
mos considerar que 65 deles se encontram em processo de instalação ou em trâmite, o que representa uma operação real de apenas 204.

**Gráfico 4.** *Concentração de freqüências de TV por concessão.*



A distribuição das permissões para operar freqüências de televisão não é alheia ao processo concentrador que limita a pluralidade de ofertas e, sobretudo, de visões heterogêneas e plurais já que 86% (231), se encontram designadas para os governos estaduais. Os patronatos contam com 9% (24) e o Instituto Politécnico Nacional, para a rede de Canal 11, conta com 3% (9), as universidades (2) e associações civis (3) têm 1% cada uma (Gráfico 5).

**Gráfico 5.** *Distribuição de freqüências de TV não comerciais.*



Esse cenário quantitativo marca a pauta para entender a preocupação cada vez mais ampla no México em relação à concentração midiática que, em primeiro lugar, está longe de ter atendido pontualmente o estabelecido pela constituição em seu artigo 28, que exige que o Estado, ao administrar as freqüências do espectro, dado que se trata de um bem da nação, vigie o uso social e previna as práticas monopolistas.

Diante dessa situação de concentração das frequências, em agosto de 2004, com a aprovação do “Acordo pelo qual se adota o padrão tecnológico de televisão digital terrestre e se estabelece a política para a transição para a televisão digital terrestre no México”, acrescentou-se um filtro a mais que dificulta a entrada de novos emissores na radiodifusão, pois se reduzem as frequências disponíveis para o serviço de televisão, uma vez que o padrão digital adotado pelo México obriga que cada um dos canais existentes de televisão conte com um canal espelho para realizar as transmissões digitais terrestres. Isso significa que para os atuais concessionários de canais de TV foram reservados 461 canais para somar 922 canais, que estão em mãos dos mesmos, limitando-se, por razões técnicas da largura de banda requerida e de tamanho do espectro, as possibilidades para novos concessionários ou permissionários de um canal de televisão no México.

## A LIMITAÇÃO DOS DIREITOS

Situar a concentração midiática como fator que limita o exercício dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e à informação é inevitável, pois é esse o conflito que existe verdadeiramente entre concentração e democracia. A confrontação entre a livre competição e o pluralismo é argumento que serve somente ao mercado: em uma democracia deve haver lugar para o equilíbrio entre ambas.

Durante a análise que a Suprema Corte de Justiça realizou no mês de maio de 2007 sobre a inconstitucionalidade da recém-aprovada reforma da Lei Federal de Rádio e Televisão, o ministro Genaro David Góngora Pimentel, ao questionar o artigo 16, que pretendia que as concessões fossem outorgadas por prazos fixos de vinte anos e referendadas ao mesmo concessionário sem procedimentos algum, o que consagraria a concessão perpétua do espectro radioelétrico para o serviço de radiodifusão, observou:

Tratando-se de meios de comunicação que requerem o uso de um bem público restringido como é o espectro radioelétrico, o legislador está obrigado a regulá-lo de maneira tal que garanta a igualdade de oportunidades para seu acesso, e propicie um pluralismo que assegure à sociedade a permanente abertura de um processo de comunicação que vivifique a democracia e a cultura.

Sob essa perspectiva, como conciliar a igualdade de oportunidades no acesso ao uso do espectro com o referendo automático e ilimitado?

Como obter o pluralismo nos meios de informação quando o referendo perpétuo impede que novas vozes se integrem à polifonia da liberdade? Como falar de competição entre os concessionários perpétuos dos espaços de rádio e televisão, e todas as demais pessoas?

Incorporada ao contexto básico dos direitos fundamentais, a análise da concentração reforça de maneira contundente o estabelecido pela Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que destaca:

Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopolistas, porquanto conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos.

A esse respeito, diz a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em sua Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, aprovada em seu 108º. período de sessões, em outubro de 2000:

As concessões de rádio e televisão devem considerar critérios democráticos que garantam uma igualdade de oportunidades para todos os indivíduos no acesso aos mesmos. [...] A utilização do poder do Estado e os recursos da fazenda pública; a concessão de prebendas tributárias; a destinação arbitrária e discriminatória de publicidade oficial e créditos oficiais; a concessão de frequências de rádio e televisão, entre outros, com o objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar os comunicadores sociais e os meios de comunicação em função de suas linhas informativas atentam contra a liberdade de expressão e devem ser expressamente proibidos pela lei.

## IMPACTO ECONÔMICO

**E**m 2005, os serviços de televisão foram o principal meio publicitário, ao captar aproximadamente 38% do gasto mundial em publicidade, e se prevê uma expansão de 6,6% anual entre 2005 e 2010, principalmente pelo

desenvolvimento digital. Em nível mundial, a televisão aberta captou 94% do investimento publicitário e se prognostica que obtenha 89% em 2010. Na Europa, a televisão aberta captou 86% do gasto publicitário e se prevê que seu crescimento será menor do que o da televisão restringida, mas manterá uma participação média de 72% nos próximos cinco anos.

A situação do México demonstra a tendência concentradora nesse âmbito. Em 2005, 95% das audiências de televisão aberta foram para o duopólio Televisa/TV Azteca, (68,5% para Televisa e 28,3% TV Azteca), o que explica que as receitas de publicidade também se concentrem nessas empresas. Do investimento total em publicidade em 2005, que foi de 44,8 bilhões de pesos, 58% foram para a TV aberta; 3,2% para a televisão restringida, e 38,8% para outros meios. Do investimento na televisão aberta, a Televisa captou 71,2% e a TV Azteca, 28,2%. Quase a metade do investimento publicitário total foi para a Televisa.<sup>5</sup>

O que fica demonstrado é o impacto que a concentração midiática tem em todos os níveis do processo da comunicação de massa, fechando assim a possibilidade da pluralidade em um aspecto que também deveria entrar no terreno da competição; neste caso, ao abrir-se a oferta, se poderá também abrir a pluralidade de conteúdos, o que representará um benefício para as audiências.

Sem dúvida, aqui temos que incorporar a reflexão em torno do benefício que a abertura propiciaria aos próprios anunciantes, que hoje se encontram cooptados pela oferta limitada de espaços devendo, se querem promover seus produtos e serviços na televisão, aceitar as condições tarifárias e de contratação que lhes são impostas. E os pequenos e médios produtores? E a indústria local e regional? E seu direito de promover seus serviços e produtos? Sem dúvida, temos aqui um setor que não assumiu a defesa de espaços e janelas midiáticas para si.

## A CONCENTRAÇÃO DOS CONTEÚDOS

**E**m entrevista à revista *Etcétera*, Mario Bunge adverte:

Se for distribuída equitativamente, a informação pode beneficiar todo o mundo. Se, ao contrário, estiver concentrada em poucas mãos, benefi-

5. *Opinión sobre los efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia de la convergencia de las redes para la provisión de servicios de voz, datos y video.* Comissão Federal de Concorrência Econômica. México, 28 de novembro de 2006

ciará primordialmente, senão exclusivamente, os donos dessas fábricas de informação. Lamentavelmente, o que existe hoje no mundo industrializado é uma concentração crescente dos meios de informação. Urge lutar contra isso. Assim como em alguns países há leis contra o monopólio industrial e comercial, é preciso trabalhar também por uma legislação contra o monopólio informativo. As leis atuais estão favorecendo a concentração dos meios de difusão. E isso é um perigo muito grande para a democracia, porque implica alimentar as pessoas com informação unilateral, ocultando-lhes a verdade, distraíndo-as para mostrar-lhes aspectos pouco importantes do que ocorre de verdade no mundo.<sup>6</sup>

Situar o tema não somente como assunto de titularidade de frequências, mas também levando em conta a concentração na produção dos conteúdos, permite reconhecer que a competição e a pluralidade, opostos da concentração, são limitadas pela ausência de janelas de transmissão para produções plurais. Para romper essa limitação, é necessário contar com garantias para que o investimento em produção permita cobrir os custos e financiar futuras produções.

Não obstante, a mera existência de muitos canais e, inclusive, de muitas operadoras não terá como consequência imediata a pluralidade de conteúdos e pontos de vista. São necessárias condições que garantam o acesso a insumos e infra-estrutura para a produção de conteúdos diversos por diferentes centros de produção. Isso torna indispensável incorporar princípios jurídicos que, tal como em muitos países europeus, ordenem que as operadoras dos serviços de radiodifusão incorporem a produção independente aos seus canais. Por sua vez, nos serviços por cabo, apenas um reduzido número de localidades registra concorrência efetiva de várias operadoras.

Nessas condições, é necessário criar oportunidades para o desenvolvimento de novos canais de televisão aberta que contribuam para a pluralidade e a diversidade de vozes e conteúdos, em benefício da sociedade.

## CONCENTRAÇÃO E POLÍTICA

**H**á pouco mais de uma década, o historiador Karl Popper advertia que uma condição da democracia é pôr sob controle o poder político, no sentido de que não deve haver um poder sem contrapeso. “Sucedem que a televisão se

6. Bunge, Mario. “La concentración mediática, peligro para la democracia”. Entrevista na revista *Etcétera México*, novembro de 2003.

converteu em um poder político colossal, se poderia dizer que, potencialmente, o mais importante de todos, como se fosse Deus mesmo quem fala. E assim será se continuarmos consentindo o abuso [...] Nenhuma democracia sobreviverá se não puser fim ao abuso desse poder”.<sup>7</sup>

A política se “espetaculariza” e mimetiza as dinâmicas produtivas da mídia, fazem-se e se desfazem prestígios e carreiras políticas, e esse vínculo perverso entre política e mídia se aguça, no caso mexicano, nos processos eleitorais, não só pela fragilidade intrínseca dos partidos e por sua crise de legitimidade, mas fundamentalmente pelo enorme custo que representa o financiamento público dos partidos políticos e das instituições eleitorais, o que é compreensível pela história política do México e pela desconfiança nos processos eleitorais, mas que pouco se justifica nos tempos atuais. Felizmente, no debate atual de uma possível reforma política, o que está em questionamento é sobretudo esse financiamento eleitoral e a qualidade das campanhas eleitorais, que têm nos meios de comunicação, particularmente nos eletrônicos, seu principal impacto.

O custo que os cidadãos pagam para sustentar o sistema eleitoral gerou a perversão da informação política, convertida em mensagens propagandísticas impostas pela “ditadura do spot” que só gera frases e não mensagens, slogans e não propostas, ataques e não projetos, e que, vinculado aos altos índices de concentração midiática, é fonte de enormes ganhos para os donos dos meios de comunicação. Em 2006, o montante total do financiamento público aprovado para a sustentação das atividades ordinárias permanentes e gastos de campanha foi em torno de 4,137 bilhões de pesos, dos quais 2.068.375.613,73 foram aplicados em gastos de campanhas nos meios de comunicação. Segundo relatórios tanto dos partidos como da autoridade eleitoral, 70% vai para o pagamento de tempos nesses meios, dos quais a televisão leva 70%.

Os monopólios freqüentemente dispararam em duas direções, ambas danosas à sociedade. Com freqüência, corrompem os funcionários públicos e tratam de limitar o poder estatal para não serem afetados pela ação governamental. Os monopólios se convertem em poder fático dentro da arena política. Existe uma dinâmica de substituição dos poderes formais, e no Congresso conseguem enormes prebendas.

---

7. Popper, Karl. “Licencia para hacer televisión”. *Nexos*, abril de 1996. México.

Os meios de comunicação converteram-se em um espaço essencial, por onde passam o Estado e a Nação. E, portanto, eles não podem evitar seu trânsito por um novo sistema de legalidade e constitucionalidade democrática que demarque com toda claridade sua responsabilidade social e política nessa interação, que é, ademais, construção da democracia.

Mas a democratização das comunicações, ao menos no que se refere aos serviços de televisão na realidade mexicana, necessita de dois processos paralelos: desconcentrar e impor regras de competição econômica.

#### UM CASO PARADIGMÁTICO NO MÉXICO: A VIDA CURTA DA LEI TELEVISIVA

**N**o último ano e meio, viveu-se no México um capítulo histórico que teve como eixo motor as reformas legislativas sobre meios de comunicação e telecomunicações e que mostra, de maneira clara e contundente, os riscos da cooptação pelos poderes fáticos altamente mancomunados e que construíram seu império a partir da omissão da autoridade e graças a leis que consolidaram um modelo claramente concentrador, particularmente na televisão, mas com ramificações em outras esferas empresariais. Trata-se de um exemplo de imposição de uma reforma legislativa que só beneficiava os poderes já consolidados e impunha normas iníquas aos possíveis entrantes ou competidores. Os poderes institucionais mostraram uma renúncia que pouco os honra, já que os poderes midiáticos não se conformaram em frear projetos legislativos, como fizeram ao longo do tempo: agora os redigem, cabalam de maneira obscura e os impõem ao poder legislativo e ao poder executivo. O poder acumulado serviu em uma conjuntura eleitoral na qual usou, entre outras estratégias, a fragilidade das instituições políticas. Eles sabiam que, iniciado o processo eleitoral de mudança presidencial e do Congresso mexicano em 2006, a televisão se converteria na janela privilegiada para influir no voto da cidadania. Sabiam bem que quem não está na televisão, não existe em política, que em tempos de campanha, estar bem com a mídia permite melhores tempos para os *spots*. Souberam chantagear aqueles que só enxergam seus interesses pessoais e de partido, sem se importar com o interesse geral. Assim o denunciou o senador Javier Corral, principal impugnador dessa reforma, quando, em abril de 2007, o presidente Vicente Fox promulgou a lei, apesar de todas as advertências sobre sua inconstitucionalidade:

Isso é subordinação dos poderes constitucionais ao poder das televisões. Sempre pensei se esta subordinação presidencial em matéria de comunicação ao poder de dois grandes empresários da televisão tem sua base em um profundo desconhecimento do tema, ou em uma das etapas da estrutura conceitual do modelo neoliberal capitalista que continua se acenando no país. Inclino-me a crer que esta associação tem sua maior base no segundo, embora seja evidente a maneira como outros atores próximos se aproveitam da ausência de noção de Estado e de desdém pela história que caracterizam o mandato de Fox.<sup>8</sup>

A primeira etapa – a imposição – transcorreu de 1º de dezembro de 2005 a 11 de abril de 2006. Nesse período, se impôs, sem modificar “nem uma única vírgula” o projeto de reformas que privilegiava o poder das grandes emissoras de televisão.

Diante da iminente aprovação de um parecer para uma nova Lei Federal de Radio e Televisão<sup>9</sup> que havia sido trabalhada no Senado da República (2003 e 2004) e que modificava integralmente os preceitos de uma velha lei vigente desde 1960 e em relação à qual os empresários haviam mostrado sua clara oposição, a Câmara de Deputados, que ao longo de seis anos havia sido indiferente ao debate sobre a reforma dos meios de comunicação, subitamente decidiu examinar e aprovar, no breve lapso de oito dias, uma proposta de reforma de duas leis fundamentais, a Lei Federal de Telecomunicações e a Lei Federal de Rádio e Televisão, que depois se descobriu terem origem na Televisa.<sup>10</sup> Votar por unanimidade – com dispensa de todos os trâmites – em apenas sete minutos, cancelando o debate na tribuna do plenário, foi a única

8. Corral, Javier. “Estaba cantada”. *El Universal*. México, 18 abril de 2006.
9. Proveniente de uma iniciativa cidadã apresentada ao Senado da República em dezembro de 2002 e analisada, enriquecida e adotada de comum acordo no Senado a partir de uma Subcomissão de Parecer plural que havia concluído seus trabalhos em junho de 2005.
10. Os verdadeiros redatores da proposta foram identificados como advogados contratados pela Televisa 5, além do próprio diretor de Assuntos Jurídicos dessa empresa, Javier Tejado Dondé, e a vinculação do presidente da Comissão de Rádio e Televisão da Câmara de Deputados, de onde saiu o parecer, o deputado do Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Javier Orozco Gómez – ex-assessor jurídico da Câmara da Indústria de Rádio e Televisão e irmão do recentemente nomeado gerente dessa organização empresarial. As gravações telefônicas divulgadas em 1º de março de 2005 pelo *Universal* deixaram clara a forma como Tejado Dondé agiu para que organizações profissionais, concessionárias e legisladores apoiassem as reformas, evidenciando que nas opiniões dos “especialistas” não havia independência quando prestaram consultoria ao Senado.

estratégia possível para que fosse aprovada, em 1º de dezembro de 2005, com o aval dos 327 deputados presentes e em 8 de dezembro fosse enviada ao Senado para seu parecer final.

A inesperada rapidez e unanimidade foi o principal elemento gerador da suspeita que chamou a atenção de diversos setores envolvidos e que, ao examinarem o conteúdo da proposta e suas implicações, puseram em evidência sua parcialidade e estreiteza. A intenção dos promotores era que no Senado se desse uma aprovação igualmente veloz. Não foi assim: nessa casa havia um grupo plural que vinha trabalhando havia anos em ambos os temas e que exigiu que se submetesse a uma análise e consulta detida para, caso fosse necessário, corrigir e aperfeiçoar.

Finalmente, em 30 de março de 2006 realizou-se uma sessão histórica na Câmara de Senadores, na qual um grupo de senadores que se opunha à aprovação das reformas apresentou quinze horas de argumentos contundentes e propostas. De nada serviu: os defensores da reforma — sem argumentos e como resposta ao “debate”, só a ordem de votá-la sem mudanças — se abstiveram de subir à tribuna para debater e defender sua posição e só procederam a votar contra as mais de 39 propostas dos legisladores que propunham mudanças e correções. Às 3:15 da madrugada do dia 31 de março terminou — com uma votação de 40 votos contra e 81 a favor— a luta travada pelos senadores para, ao menos, corrigir o que havia sido enviado pela Câmara de Deputados, e que ficou conhecida como “Lei Televisa”.

Essa aprovação ignorou múltiplas opiniões expressas pelos mais amplos setores da sociedade, acadêmicos, especialistas e organismos do próprio Estado. Entre as mais importantes para nossa reflexão se encontra a opinião da Comissão Federal de Competição, responsável por vigiar a livre concorrência e controlar as praticas monopolizadoras, que em 8 de dezembro enviou ao Congresso a proposta de revisar em detalhes a reforma, advertindo que ela não considerava regras para evitar a concentração nem promover a competição. O Presidente Vicente Fox, apesar da opinião de seu secretário de Comunicações e Transportes que, através de um informe técnico, recomendava vetar a reforma por incorrer em graves conseqüências para a soberania do Estado, decide publicá-la em 12 de abril de 2006.

Posteriormente, de 4 de maio de 2006 a 7 de junho de 2007, vivemos a segunda etapa deste caso, que pôs a prova a tenacidade de 47 senadores que promoveram o questionamento constitucional da reforma perante a Suprema Corte de Justiça da nação que finalmente, depois de um histórico processo, declarou inconstitucionais os principais artigos da reforma, entre eles, os arti-

gos 28 e 28ª da Lei Federal de Rádio e Televisão que violentavam o estabelecido na Constituição mexicana contra as praticas monopolistas nos serviços estratégicos de propriedade da nação e pretendiam fortalecer o duopólio da televisão, não somente no âmbito da radiodifusão, como também facilitar a ampliação de seus negócios para a esfera das telecomunicações. A posição dominante da Televisa e da TV Azteca no país poderia crescer em outros serviços, como telefonia, internet, transmissão de dados e outros, para serem oferecidos na mesma banda de frequências atribuídas à radiodifusão, em condições privilegiadas.

Nos debates na Suprema Corte, podemos encontrar o tema da concentração e das práticas monopolistas como um dos principais argumentos para declarar inválidos os principais artigos da “Lei Televisa”. Nesse sentido, o ministro Franco González Salas reiterou que alguns dos artigos violavam a Constituição porque envolviam aspectos indissolúveis, tais como pôr em risco a soberania e regência do Estado na gestão do espectro radioelétrico, porque tampouco garantiam que esses serviços se orientariam para um uso social de caráter geral e principalmente porque não evitavam a concentração em poucas mãos.

Por sua vez, o ministro Góngora Pimentel destacou o modelo concentrador que estava por trás da reforma que permitia aos atuais concessionários de rádio e televisão explorar o espaço liberado de seu canal, graças à digitalização dos sinais, segundo sua própria escolha condicionada pelas leis da oferta e da procura; em lugar disso, os legisladores deveriam ter anteposto a opção de tomar decisões e políticas públicas para diversificar os participantes no mercado com base em uma visão pluralista, realizando a re-designação dos espaços liberados. Recordou o que já havia denunciado a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico frente ao dilema entre um esquema de regência e controle ou um esquema que considere a concessão como uma propriedade e as possibilidades tecnológicas como uma adição automática.

Se como ficou demonstrado, o espectro radioelétrico é um bem escasso e, além disso, é veículo para a concretização dos direitos fundamentais de expressão e informação, é indiscutível que o Legislador não pode optar por um esquema no qual os concessionários originais maximizem seus ganhos; mas que deve optar por um esquema que permita o acesso efetivo dos diversos grupos sociais aos meios de comunicação; isto é, por um esquema de pluralismo.

Por que devemos preferir a riqueza colorida da transmissão de alta definição às custas do monopólio monocromático das empresas de televisão? Nossa Constituição, no artigo 25, consagra a regência do Estado, mas não a deixa à livre navegação, esta regência tem uma bússola que se plasma em seus fins, o pleno exercício da liberdade e a dignidade dos indivíduos, grupos e classes sociais cuja segurança protege, porque gira em torno da pessoa humana, e não existe um bem jurídico superior aos direitos fundamentais que estão na cúspide do ordenamento jurídico mexicano; os direitos de informação e expressão são básicos para a formação da opinião pública, e para nossa autocompreensão.<sup>11</sup>

O que foi conseguido depois de uma etapa de luta contra o que parecia uma imposição inamovível nos deixa uma série de lições que valem a pena ressaltar, pois mostram com clareza a dimensão do debate que está acontecendo no México e que põe em questionamento o modelo concentrador dos meios eletrônicos, deixando claro que a lei deve regulamentar para se poder avançar na construção da democracia.

Depois desse processo, devemos reconhecer que fica pendente a necessidade de atualizar as leis de rádio e televisão e de telecomunicações. O episódio da Lei Televisa só deteve o abuso, mas a busca de um marco jurídico democrático nessa questão é hoje um assunto que volta ao Congresso e que os senadores assumiram novamente. O avanço é o que ficou claramente estabelecido, não só no debate público, mas nos princípios estabelecidos pela Corte, que demarcam a rota por onde não pode continuar caminhando o modelo midiático de México e estabelecem claramente que os direitos fundamentais à liberdade de expressão e à informação são os que deverão prevalecer em uma nova legislação.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

**O** dilema que o direito à informação enfrenta deve ser assumido a partir de encontrar argumentos sólidos e atores sociais dispostos a esgrimi-los, no sentido de que a violação do sistema do mercado não pode ser mais importante do que a do sistema democrático.

---

11. Intervenção do ministro em sessão da Suprema Corte de Justiça da Nação em 5 de junho de 2007.

O direito fundamental à informação e ao acesso equitativo aos meios de comunicação deve ser garantido pelo Estado, gerando normas e promovendo políticas para que assim se exerça. A concentração dos meios de comunicação nos grandes grupos do poder econômico, embora pretenda se situar no marco do livre mercado e da liberdade de empresa, afeta diretamente o direito à informação e limita o pluralismo.

Os poderes constitucionais estão obrigados a dotar os cidadãos de um sistema de regulação e controle dos poderes que pretendem substituí-los, que garanta um pluralismo efetivo e de equilíbrio no campo da radiodifusão.

A garantia do direito à informação requer que se evitem monopólios, de qualquer tipo, no exercício da liberdade de expressão e do direito a informar e estar informados, sob pena de pôr em risco as bases e fundamentos do Estado democrático.

A chamada Sociedade da Informação estaria aludindo a novas relações sociais e novos padrões de organização social gerados pelo uso crescente das tecnologias de produção e circulação de informação, as quais estariam dando lugar à reconfiguração das estruturas de poder econômico e político. É lugar comum afirmar que a informação é poder: esta máxima é usada para sustentar que essas tecnologias ampliam o poder dos cidadãos e, em consequência, as condições de funcionamento da democracia formal, e também para o contrário: para denunciar a concentração de poder que essas tecnologias estão permitindo e a necessidade crescente de submetê-las a controles democráticos.

É necessário abandonar o discurso que reduz a comunicação de massa e as telecomunicações a questões econômicas ou de poder e concentrar-se na interação real das pessoas. Fazem falta, sem dúvida, políticas públicas apropriadas, empenhados pactos nacionais e internacionais, formas de colaboração entre a sociedade e o Estado. Não é casual que no marco desse debate tenham ressurgido as reivindicações do direito à comunicação que se faziam há três décadas, sob a convicção de que democratizar as comunicações é condição para democratizar a sociedade.

## Século XXI: a era dos oligopólios da comunicação



AIDA FAINGEZICHT DE FISHMAN

**A** era dos oligopólios! Essa é a corrente predominante na economia mundial das últimas décadas, cujos efeitos vão marcando, paulatinamente, nossa vida cotidiana. Hoje, a asfixia que as pequenas empresas sofrem diante dos grandes consórcios é comum, e não há atividade que não tenha sido afetada por essa corrente, a começar pelas mais rentáveis, como a alta tecnologia, bancos, telefonia, farmacologia, moda, para chegar até a agricultura. Quem não quer ficar de fora e sozinho, lutando contra gigantes, vende, se associa ou fecha. As políticas neoliberais de globalização foram a chave para consolidar esses gigantescos e poderosos consórcios.

Dentre os grupos mais rentáveis e apetecíveis para a exploração e concentração, e unidos por razões naturais à alta tecnologia e à telefonia, encontram-se os meios de comunicação de massa. Assim, as concessões de frequências radioelétricas está unida à de telefonia e, em mãos dos governantes da vez, foram apressadas até se esgotarem, sem considerar o efeito que essa concentração causaria na liberdade de expressão e de imprensa, e sem que obedecessem a normas razoáveis em benefício do Estado.

Até poucos meses atrás, o tema da concessão e concentração de frequências radioelétricas não teria sido tão interessante, e até continuaria esquecido, se Hugo Chávez não o tivesse posto na mesa, com o fechamento da cadeia venezuelana de rádio e televisão RTV e a ameaça de fechar outros meios de comunicação que assumam posições “antipatrióticas” similares. Talvez tivesse sido visto só como um problema local, se não existisse o perigo de se criar um vínculo em cascata entre Evo Morales, Daniel Ortega e Rafael Correa, que

fazem o equivalente para intimidar os meios de informação em seus países, com o claro lembrete de que o Estado é o dono indiscutível das frequências radioelétricas e que os proprietários privados não são seus donos, como supõem, mas simples concessionários, sujeitos às decisões das políticas de Estado, tal como estabelecem as leis e a Constituição, por tratar-se de bens irrenunciáveis .

Diante dessa nova realidade, em que basta aplicar a lei vigente para tirar os poderes de transmissão de uma empresa de comunicação, cabe perguntar, agora que o sapato aperta em outros lados:

- O que aconteceu, ao longo dos últimos cinquenta anos, com a exploração e a gestão das frequências radioelétricas no mundo?
- Como se chegou, com a complacência dos governantes, à concentração desses meios de comunicação na maioria de nossos países?
- Qual é o preço que esses beneficiados pagam ao Estado para gozar de tão milionário privilégio?
- Será acaso que impera uma censura prévia velada quando as normas de exploração praticamente não existem, mas são concedidos a uns poucos? Será que Chávez, onipotente, só tornou público e executou o que outros governantes manipulam por baixo da mesa porque a RTV saiu da linha?

O fenômeno da concentração dos meios de informação e da conseqüente criação de oligopólios na comunicação moderna não se limita, como podemos ver, a um país ou região determinados. No entanto, para me referir ao tema de forma concreta, tomarei como exemplo a gestão das frequências eletromagnéticas em meu país, com a certeza de que essa realidade se reproduz em outras nações.

Na Costa Rica, o desenvolvimento vertiginoso dos meios de comunicação na última metade do século XX marcou a pauta para o interesse e a concentração desse poder, esgotando, em apenas vinte anos, o espectro comercial disponível.

Na primeira metade do século passado, criaram-se leis para ordenar e distribuir as frequências radioelétricas, a partir do conceito constitucional de bens irrenunciáveis ou de domínio público por parte do Estado. Estabeleceram-se, desse modo, regulamentos para a concessão desses bens quando nem sequer se contava com a televisão comercial, a computação, a internet, nem muito menos com a comunicação por satélite ou digital, e quando, na gestão e exploração desses meios, não entravam os recursos econômicos ilimitados que são mobilizados na atualidade.

E com essa legislação obsoleta, os governantes esgotaram a concessão do espectro, permitiram sua concentração e ignoraram atualizar a cobrança que competia ao Estado receber por esse valioso bem.

Quando alguns procuraram modernizar a legislação e a regulamentação vigentes, em benefício nacional, foram, na maioria dos casos, os próprios governantes, comprometidos com os concessionários das frequências, que impediram essa medida que atualizaria e imporá regras mais operantes na gestão dos meios de comunicação.

Desse modo, considerar o cenário atual como algo fortuito seria ingênuo e distanciado da realidade. Os meios de comunicação foram concedidos com clara complacência e obedecendo aos interesses dos governos. As normas não foram atualizadas porque impera outra classe de prebendas e compromissos entre essas esferas de poder. E, além das normas, a acomodação dos regulamentos deu lugar à concentração de meios e à impossibilidade de aplicar sanções ou períodos peremptórios à propriedade dessas concessões, com as omissões que provêm de leis que não são reformadas para não tocar nos interesses criados.

## LIBERDADE DE INFORMAÇÃO E CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Muito se debateu sobre o impacto da concentração dos meios de comunicação sobre a liberdade de imprensa, o que levou, promovido pelos sindicatos de jornalistas, ao fortalecimento das leis que os protegem na esfera trabalhista e profissional. Mas ainda há muito por fazer.

O que esses debates deixaram claro, apesar dos interesses dos patrões, é que à maior diversidade de meios de comunicação corresponde um maior equilíbrio na informação, maiores oportunidades de trabalho para os jornalistas e mais benefícios para o receptor.

Tampouco resta dúvida de que quanto maior a concentração, mais compromissos mútuos se criam entre o concessionário e o concessor. Nesse cenário, o jornalista sofre mais limites para atuar com o que se conhece como cláusula de consciência, que é o respeito pelo seu pensamento em face das diretrizes que lhe impõe a linha editorial. Mais pressão se tem para manter o salário, em face da redução de oportunidades que essa concentração gera para o trabalhador.

Mas o mais afetado, o mais limitado em seu direito a estar devida e objetivamente informado é o telespectador ou o ouvinte, porque, como diz o dita-

do popular, não há almoço grátis, e por algum lado deve refletir-se tanta bondade dos governos para com alguns empresários que, graças à concentração de frequências, são os donos da notícia e, por consequência, da “verdade”, a qual é muito importante na imagem que os cidadãos têm de seus governantes.

Tal como em outros campos, como observei no começo, por razões de custos e poder, os meios de comunicação pequenos tendem a desaparecer. Os custos de estar no ar não são sustentáveis quando se compete com os que podem multiplicar sua presença com várias estações, utilizando os mesmos equipamentos, o mesmo pessoal, e muitas vezes, também, os mesmos produtos pré-pagos, o que maximiza sua rentabilidade e reduz consideravelmente seus custos.

Além disso, os canais a cabo vieram enfraquecer ainda mais o esforço desses pequenos que, quando estão se asfixiando, aparece algum grupo poderoso que lhes oferece milhões por sua frequência; assim, sem mais opção, vendem em magníficas condições uma empresa que só lhes estava causando problemas, sem rentabilidade alguma. Nesses casos, com a aprovação do Estado, através de sua agência de controle de rádio e televisão, são feitas as transferências pertinentes à pessoa jurídica que recebe a concessão e... todos ficam contentes! Utiliza-se na transferência esta figura porque dessa maneira não é preciso demonstrar que os proprietários físicos são os mesmos que possuem outras frequências, nem, como é requisito em meu país, se o capital é setenta por cento costarricense; enfim, a figura jurídica serve perfeitamente para obviar o pouco rigor exigido pela lei.

Por outro lado, e voltando ao tema dos benefícios econômicos que o Estado pode obter por este valiosíssimo bem, deve-se observar que em transações como a mencionada anteriormente, o Estado não recebe nada do novo concessionário, pois o que houve foi simplesmente um movimento interno de concessão, para o qual se exige apenas a aprovação da Agência Nacional de Controle de Rádio .

Como se fosse algo insignificante, temos esboçado aqui o início da concentração de meios de comunicação e o nascimento do que serão os novos oligopólios nesse campo, que se vão estendendo em nível nacional, para passar depois a níveis continentais, até alcançar, em alguns casos, poder de informação mundial. Essas cadeias informativas serão então cada vez mais poderosas e oligopolistas, cada vez mais agradecidas e comprometidas com os concessionários, aquelas que nos bombardeiam, 24 horas por dia, com “ a verdade” de sua história cotidiana, convertendo nosso ambiente no que se chamou de aldeia global.

## QUANDO AS REGRAS ESCAPAM DO ROTEIRO TRAÇADO

**A**té este ponto, tudo parece ser o roteiro de um casamento perfeito. O Estado concede as frequências eletromagnéticas, sem analisar a fundo as características dos concessionários, que se amparam na figura da pessoa jurídica para não dar conta da concentração que estão gestando, sendo os mesmos com diferentes caras aqueles que vão tomando essas concessões.

Em troca, os beneficiados respondem como bons amigos, desde as campanhas eleitorais, dando regalias publicitárias, influenciando com pesquisas e, discretamente, orientando apenas algumas informações a favor dos políticos, os quais, com isso, se sabem bem correspondidos (quando não são, além disso, membros anônimos das sociedades anônimas beneficiadas).

Assim, para o bom amigo, pode-se acomodar o regulamento obsoleto da lei ineficiente. Desse modo, não se impõem limites ao número de concessões por pessoa física, ou, melhor ainda, se permite, como acabo de mencionar, a concessão a pessoas jurídicas, não importa se fazem parte de um mesmo grupo com diversas representações, o qual, se olharmos com cuidado, poderia inclusive estar infringindo a lei. Tampouco se põe término à concessão, e estas, quando vencem, se reativam automaticamente.

Por sua vez, as sanções que os regulamentos estabelecem e, muitas vezes, a própria lei, não especificam penas, ou seja, é como se não existissem. Novamente, nesse ponto se poderia estar incorrendo em infrações constitucionais, mas ninguém põe o dedo na ferida, nem sequer os órgãos de defesa da liberdade de imprensa, os quais, em sua maioria, são controlados pelos mesmos grupos de poder que concentram as frequências. E assim se criaram, no sensível marco da comunicação coletiva, esses gigantes de muitas cabeças, sem que ninguém levante a voz.

Mas... o que acontece quando chega ao poder alguém com poderes extremos, com apoio legislativo quase absoluto, e muitas vezes também judicial? O que acontece quando esse governante sente que os comunicadores “o traem” na notícia, e podem ser vozes dissidentes contra seus propósitos?

É quando então, pela mesma portinhola aberta que a lei e o regulamento deixaram, que se pode tirar, de um golpe, uma concessão de mais de cinquenta anos. E o mais importante, essa medida se aplica ao amparo estrito da lei vigente.

Agora sim, elevemos todas as nossas vozes em defesa da liberdade de imprensa! Mas ao fazê-lo, não esqueçamos que a única via democrática para gerar a mudança é a legislativa. Tampouco esqueçamos que, por anos, os mes-

mos que impediram a modernização da lei de rádio ou a delimitação da concentração desse poder são aqueles que hoje reagem estupefatos, porque estão mexendo, sim, em seus direitos e seus interesses.

Neste cúmulo de esquecimentos e de silêncios de décadas, cabe a palavra aos que, em diversas organizações planetárias, lutam pela liberdade de expressão e imprensa, mas que nunca quiseram pressionar pela mudança dessas leis que geraram todos os compromissos aqui apontados. E essa desatenção não foi produto de nenhuma miopia coletiva. Foi, e não tenho medo de me equivocar, porque observei a partir de meu trabalho de jornalista e de política, uma acomodação útil por parte de todos os protagonistas, que consolidou empórios da comunicação e catapultou políticos.

A nós, simples cidadãos, só nos resta a capacidade de lembrar aquele poeta de minha terra, Jorge Debravo, que dizia: “a pátria que tu buscas, está longe, mais longe do longe”. Recordar e deixar registrado, com a esperança de que alguma mudança ocorra em nosso manipulado ambiente.

# Os limites que devem ser respeitados na distribuição de publicidade oficial tomando como exemplo a campanha publicitária Hartz IV- 2004 do Governo Federal

107

PROF. DR. JOHANNES WEBERLING

## RESUMO

Um governo pode exercer facilmente influência política através de suas campanhas de relações públicas e beneficiar os meios de comunicação que lhe são mais favoráveis, destinando-lhes uma maior quantidade de publicidade oficial. Para evitar essa situação, os direitos fundamentais consagrados na Constituição limitam o trabalho de difusão do governo federal. Tomando como exemplo a campanha publicitária “Hartz IV” do governo do ex-chanceler Gerhard Schröder lançada em agosto/setembro 2004, o artigo analisa os limites que a Constituição impõe ao trabalho de relações públicas do governo. A campanha publicitária “Hartz IV” violou os direitos constitucionais das empresas de veículos impressos nos Estados ocidentais alemães. Além disso, ao ignorar injustificadamente a imprensa dos Estados ocidentais e colocar avisos somente nos meios de comunicação impressa dos Estados orientais e dos Estados-cidades, o governo federal violou o princípio de igual tratamento consagrado no Art. 3, par. 1 da Constituição.

## I. INTRODUÇÃO

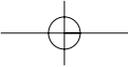
Um governo pode exercer facilmente influência política através de seu trabalho de relações públicas e, em particular, pode favorecer aqueles

meios de comunicação que lhe são afins concedendo-lhes uma maior quantidade de publicidade. Prevendo essa situação, os direitos fundamentais consagrados na Constituição alemã limitam a atividade de relações públicas do governo.

Em agosto e setembro de 2004, o então governo federal encabeçado pelo chanceler Gerhard Schröder investiu cerca de um milhão de euros em uma campanha publicitária destinada a informar sobre os novos planos de seguridade social conhecidos como “Hartz IV”. Os avisos foram publicados exclusivamente em diários de circulação nacional, nos cidades-Estados de Berlim, Hamburgo e Bremen e em diários locais da parte oriental do país. Por sua vez, foram ignorados quase por completo os diários locais da parte ocidental do país na campanha publicitária. A seguir analisaremos se o governo federal transgrediu os limites fixados pela Constituição para o trabalho de relações públicas ao publicar os avisos exclusivamente nos diários de circulação nacional, assim como em diários dos Estados orientais do país, cujos habitantes eram especialmente críticos do então governo federal.

## 2. BASES CONSTITUCIONAIS DO TRABALHO DE RELAÇÕES PÚBLICAS DO GOVERNO FEDERAL

Conforme estabelece a Constituição alemã em seu Art. 20, par. 1, a Alemanha é um Estado federal democrático e social. Segundo o Art. 20, par. 2, todo poder público emana do povo. Este assim chamado “princípio de democracia” estabelece que a vontade democrática na Alemanha só pode partir do povo para os órgãos do Estado e nunca no sentido inverso, dos órgãos políticos para o povo. Em virtude desse princípio, o processo durante o qual se gesta a vontade do povo deve ficar livre da ingerência do Estado. Portanto, qualquer iniciativa em que o governo tente agir sobre o povo deve ser justificada por uma razão especial legitimada constitucionalmente (cf. BVerfGE 20, 56, 99). Não obstante, é também obrigação do governo dar a conhecer seus atos e seus projetos, assim como os problemas a solucionar. Ou seja, o trabalho de relações públicas do governo não só é legítimo como necessário para manter vivo o consenso básico da vida democrática comunitária e capacitar o cidadão a participar dos acontecimentos políticos (cf. BVerfGE 44, 125, 147). O dever do Estado de difundir seus atos se depreende de sua obrigação de proteger os direitos fundamentais de ataques de terceiros (cf. BVerfG, NJW 1989, 3269, 3270 e s.).



### 3. COMPATIBILIDADE DA CAMPANHA PUBLICITÁRIA “HARTZ IV” COM O DIREITO FUNDAMENTAL DE LIBERDADE DE IMPRENSA

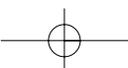
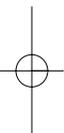
109

“*Uma imprensa livre, sem controle do Estado e livre de toda censura é elemento essencial do Estado livre e indispensável para a democracia moderna*” (BVerfGE 20, 162, 174). A importância destacada de que se reveste a liberdade de imprensa é reafirmada pelo Art. 10, par. 1 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e pelo Art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas. A liberdade de imprensa constitui uma garantia para todas as demais liberdades (cf. BVerfGE 7, 198, 208). Caso a campanha de relações públicas lançada pelo governo federal para divulgar os planos de seguridade “Hartz IV” não encontre uma justificação constitucional, estamos em presença de uma violação do direito fundamental da liberdade de imprensa consagrado no Art 5. par. 1, frase 2 GG.

#### 3.1. *Violação do âmbito de proteção do direito fundamental de liberdade de imprensa*

Os diários germano-ocidentais de circulação local que não receberam publicidade oficial da campanha mencionada estão compreendidos genericamente como “imprensa” dentro do âmbito de proteção da liberdade de imprensa consagrado no Art. 5, par. 1, frase 2 GG. Fazem parte da “imprensa” todos aqueles produtos impressos aptos e destinados para sua difusão (cf. BVerfGE 95, 28, 35). O titular do direito fundamental da liberdade de imprensa é toda pessoa, seja de natureza física, como um jornalista, ou de natureza jurídica, como uma empresa de meios impressos (cf. BVerfGE 50, 234, 235; 80, 124, 131).

No entanto, para constituir um menosprezo, a distribuição de avisos correspondentes à campanha “Hartz IV” do ex-governo federal deveria ter interferido no âmbito de proteção do direito fundamental da liberdade de imprensa. De acordo com o conceito “clássico” de ingerência na gênese dos direitos fundamentais e humanos como defesa do indivíduo contra o Estado, uma ingerência pressupõe que o Estado lese o âmbito de proteção de um direito fundamental de forma final (isto é, com um fim) e pontual, com efeito jurídico e por meio da coação. (cf. BVerfGE 105, 179, 300). Portanto, uma ingerência só seria um ato jurídico do Estado que adote a forma de um ato administrativo incriminatório, segundo o Art. 35 da lei de procedimentos administrativos (VwVfG). Na interpretação moderna dos direitos humanos e



fundamentais, estes últimos contêm também garantias subjetivas e apresentam efeitos juridicamente objetivos. Portanto, nessa interpretação, constitui uma ingerência todo ato do Estado que impeça ao indivíduo, de forma total ou parcial, uma conduta amparada pelo âmbito de proteção de um direito fundamental. (cf. Pieroth/Schlink 2004, Rdnr. 240).

A atividade de relações públicas do governo federal não interfere de forma final nos direitos fundamentais. A violação dos direitos fundamentais constitui uma espécie de efeito secundário dessa atividade. A campanha do governo federal de 1985 que advertia sobre o consumo de determinadas massas não tinha por finalidade geral provocar perdas para um determinado produtor de alimentos. O Estado simplesmente queria proteger a saúde de seus cidadãos. Talvez tivesse sido possível prever o efeito negativo para o produtor, mas não era um efeito secundário desejado. Outro efeito negativo pode ser o de a atitude do Estado implicar um prejuízo relativo do titular do direito fundamental em relação a outros titulares de direitos fundamentais (cf. Jarass/Pieroth 2004, Rdnr. 28 anterior ao Art. 1). Basicamente os direitos fundamentais têm de cumprir sua função de proteção e garantia também frente a estas ingerências reais nos direitos humanos (cf. Isensee/Kirchhof 1988, § 59, Rdnr. 41).

Considerando-se a importância básica da liberdade de imprensa para a democracia, o Estado tampouco pode influir sobre a imprensa dispensando um tratamento desigual aos seus diferentes órgãos. O Estado está obrigado a manter a neutralidade frente à ela (cf. BVerfGE 80, 124).

É possível que não tenha sido a finalidade da campanha publicitária Hartz IV do então governo federal favorecer os diários locais da Alemanha oriental. Não obstante, a campanha prejudicou de forma direta e previsível os diários locais da Alemanha ocidental, uma vez que se privilegiaram pontualmente os diários locais da Alemanha oriental com avisos oficiais. Colocar avisos com informações sobre uma lei nacional de amplo alcance somente em uma região relativamente pequena da Alemanha afeta, em consequência, o direito fundamental da liberdade de imprensa dos diários locais da Alemanha ocidental.

### 3.2. *Justificação constitucional*

Violar o direito fundamental da liberdade de imprensa dos diários locais de Alemanha ocidental só teria sido admissível se isso se justificasse do ponto de vista dos preceitos constitucionais. O Art. 5, par. 2 GG estabelece que o

direito fundamental da liberdade de imprensa só pode ser limitado mediante disposição das leis ordinárias, das disposições legais em defesa da juventude e do direito da honra pessoal. A campanha publicitária “Hartz IV” realizou-se no marco de um típico trabalho de relações públicas do então governo federal, sem que se baseasse em nenhuma lei em particular. A campanha tampouco tinha por finalidade proteger a juventude ou a honra de alguém. No máximo, se poderia pensar na justificação constitucional, aplicável a todos os direitos fundamentais, emanada da limitação imposta por outras normas constitucionais que entram em colisão com o direito em questão. Todos os direitos fundamentais, mesmo o da liberdade de imprensa, estão sujeitos à exceção não formulada expressamente pela Constituição de ver-se limitados por outras normas constitucionais em colisão (cf. BVerfGE 66, 116).

Para justificar seu trabalho de relações públicas, o governo federal não pode remeter-se à liberdade de opinião consagrada no art. 5, inc. 1, frase 1 GG. Os direitos fundamentais são direitos dos cidadãos frente ao Estado para limitar as margens de ação deste e não para criá-las. Não obstante, a faculdade geral deduzida do princípio de democracia do governo federal de promover relações públicas constitui um direito constitucional em colisão com o direito fundamental da liberdade de imprensa que o limita (cf. BVerfGE 44, 125, 147; NJW 1989, 3269, 3270 f.).

O menosprezo do direito fundamental da liberdade de imprensa dos diários locais ocidentais na campanha publicitária “Hartz IV” também deveria ter sido proporcional. Segundo a jurisprudência estabelecida pela Corte Federal Constitucional (BVerfG) e a opinião dominante na bibliografia constitucionalista, um menosprezo de um direito fundamental só é constitucional quando é adequado, necessário e proporcional em sentido estrito para alcançar o fim perseguido que, por sua vez, deve ser constitucionalmente legítimo (cf. Pieroth/Schlink 2004, Rdnr. 272 f.). O então governo federal lançou sua campanha de difusão dos planos “Hartz IV” no marco de sua faculdade dimanada do princípio de democracia que faculta difundir os atos de governo. Com sua campanha publicitária, queria difundir e explicar sua política. A forma geral escolhida era, para o caso concreto, adequada ao alcance desse objetivo. O governo federal também está facultado a atribuir contratos de publicidade a empresas de comunicações (cf. BVerfGE 440, 125). No entanto, para a obtenção dos fins perseguidos naquele momento pelo governo, não era necessário contratar publicidade somente nos diários da Alemanha oriental e nos Estados-cidades Berlim, Bremen e Hamburgo. Existia outro meio mais moderado que não teria interferido na liberdade de imprensa. Não exis-

tia impedimento algum para que o governo pudesse conceder contratos de publicidade também aos diários locais nos Estados de maior superfície na Alemanha ocidental. Por outro lado, a campanha foi também desproporcional em sentido mais estrito. O número absoluto de desocupados é maior na Alemanha ocidental do que na Alemanha oriental. Não existem, pois, razões visíveis para que os desocupados residentes na Alemanha oriental e nos Estados-cidades devessem ter uma necessidade maior de ser informados sobre os novos planos sociais “Harz IV” do que seus pares de Alemanha ocidental.

Segundo a jurisprudência da Corte Federal Constitucional, o governo federal estava facultado a realizar a campanha publicitária “Hartz IV” no marco de seu trabalho geral de relações públicas. O governo federal poderia ter executado a campanha plenamente, sem menosprezar os diários locais ocidentais e deixá-los à margem da publicidade. Portanto, a campanha publicitária “Hartz IV” empreendida em 2004 pelo então governo federal encabeçada pelo chanceler Gerhard Schröder atentou contra o direito fundamental da liberdade de imprensa dos diários locais germano-ocidentais.

#### 4. COMPATIBILIDADE DA CAMPANHA PUBLICITÁRIA “HARTZ IV” COM O PRINCÍPIO DE IGUALDADE DE TRATAMENTO

“*Todos os homens são iguais perante a lei*”, reza o Art. 3 par. 1 GG. O Art. 3 par. 1 GG é um direito fundamental subjetivo e, ao mesmo tempo, uma proibição geral do arbítrio aplicável mesmo naqueles casos em que não está em discussão um tratamento desigual. Proíbe um tratamento desigual não justificado (cf. BVerfGE 23, 98, 106 e ss.; Jarass/Pieroth 2004, Art 3, Rdnr. 1). O Executivo, ou seja, o governo federal, deve observar o princípio de igualdade também em sua relação com a imprensa, (cfr. BVerfGE 3, 390; 6, 26 e ss.; Löffler 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 128). Se não existe uma razão objetiva que possa justificar a exclusão dos diários locais germano-ocidentais da campanha publicitária, a campanha publicitária “Hartz IV” também violou o princípio de igual tratamento deduzido do princípio de igual tratamento consagrado no Art. 3, par. 1 GG.

##### 4.1. Menosprezo do âmbito de proteção do princípio de igualdade

O âmbito de proteção do Art. 3 par. 1, GG é menosprezado quando dois fatos comparáveis entre si recebem tratamento desigual. Dois fatos só não são comparáveis quando fazem parte de diferentes esferas do ordenamento jurí-

dico e estão em diferentes contextos sistemáticos e socio-históricos (cf. BVerfGE 40, 121, 139 f.). Na atribuição dos contratos publicitários correspondentes à campanha publicitária “Hartz IV”, o então governo federal dispensou um tratamento desigual a dois grupos de empresas de meios impressos. Enquanto que os diários locais de circulação na parte oriental do país e nos Estados-cidades receberam contratos publicitários, não ocorreu o mesmo com os diários locais de circulação nos Estados ocidentais. Vale dizer que foi menosprezado o âmbito de proteção do princípio de igualdade consagrado na constituição em seu Art. 3, parágrafo 1.

#### 4.2. *Justificação constitucional do tratamento desigual*

O tratamento desigual na colocação dos avisos correspondentes à campanha “Hartz IV” só se justificaria se houvesse uma razão suficientemente importante (cf. BVerfGE 100, 138, 174; Jarass/Pieroeth 2004, § 3, Rdnr. 15). O legislador tem basicamente o direito de escolher aqueles fatos aos quais quer relacionar idênticas ou diferentes conseqüências jurídicas, na medida em que suas considerações não sejam alheias aos fatos (cf. BVerfGE 90, 145, 196; Jarass/Pieroeth 2004, § 3, Rdnr. 15). O princípio de igualdade no Art. 3 par. 1 GG não exige escolher sempre a solução mais adequada, racional ou equitativa. Conforme a jurisprudência da Corte Federal Constitucional “*deve existir, não obstante, uma relação interna entre as diferenças encontradas e a regulamentação diferenciadora*” (BVerfGE 42, 375, 388, cf. também Jarass/Pieroeth 2004, § 3, Rdnr. 15). As exigências para a justificação da razão diferenciadora vão desde a mera proibição do arbítrio até a verificação da proporcionalidade. Serão tanto mais severas quanto mais grave seja o tratamento desigual (cf. BVerfGE 95, 267, 316; Jarass/Pieroeth 2004, § 3, Rdnr. 17; Pieroeth/Schlink 2004, Rdnr. 438 e ss.). Deve-se proceder a um exame estrito em todos aqueles casos em que é afetado o âmbito de proteção de outro direito fundamental e o afetado não está em condições de influir sobre o critério do tratamento desigual (cf. BVerfGE 70, 9, 24; Pieroeth/Schlink 2004, Rdnr. 438). Uma vez que é afetado o direito de liberdade de imprensa das empresas de meios de comunicação locais germano-ocidentais e estas companhias não têm possibilidade de influir sobre se são abrangidas ou não pelo critério escolhido pelo governo federal para a desigualdade que é o de ser Estado germano-ocidental, a decisão do governo federal para o tratamento desigual das empresas de meios de comunicação locais deve responder ao princípio de proporcionalidade. De forma similar ao menosprezo do direito fundamental da

liberdade de imprensa, a razão que justifica um tratamento desigual deve ser adequada para alcançar o objetivo perseguido. Ademais, não deve existir uma possibilidade de diferenciação menos gravosa (cf. BVerfGE 91, 389, 403 f.). Finalmente, o tratamento desigual e sua justificação devem guardar uma relação apropriada entre si, isto é, ser proporcionais em sentido estrito.

Na atribuição da campanha publicitária “Hartz IV” de 2004 não está claro qual o objetivo que o governo federal perseguia com a campanha. A suposição de que o governo federal queria informar basicamente à população da Alemanha oriental porque ali o índice de desemprego era mais alto do que na Alemanha ocidental se contrapõe ao fato de que os avisos foram colocados também em diários locais dos Estados-cidades Berlim, Bremen e Hamburgo. Portanto, deve-se descartar algum objetivo que guarde relação com o número de desempregados. Ao contrário, devem ter influído considerações políticas alheias aos objetivos da campanha e que buscavam privilegiar a certos Estados em que os habitantes eram especialmente críticos ao então governo federal.

Mesmo que, em benefício do então governo federal, se presumisse que as considerações em que se baseou a distribuição dos avisos não foram totalmente alheias aos fatos, que elas mantinham relação com os setores afetados aos quais estavam dirigidos os avisos e, portanto, eram também adequadas e necessárias para alcançar o objetivo, o tratamento desigual das diferentes empresas dos meios gráficos locais foi inadequado no sentido estrito. As razões de tal diferenciação deveriam ter sido de tipo tal e peso semelhante que pudessem justificar as conseqüências jurídicas (cf. BVerfGE 91, 389, 401; 95, 267, 317; Jarass/Pieroth 2004, Art. 3, Rdnr. 27).

Devido à importância especial de que se reveste o direito fundamental da liberdade de imprensa para um Estado livre e democrático, exposto no anexo 3, regem parâmetros especialmente severos para o tratamento desigual de órgãos de imprensa. Os órgãos de imprensa têm, por exemplo, direito de receber igual tratamento quanto a momento, alcance e conteúdos de informações e acesso a conferências de imprensa (cf. Löffler 2006, Art 4 LPG, Rdnr. 128 e s.). Os organismos estatais não podem distinguir em suas informações quanto à tiragem, lugar de publicação ou tipo de publicação. Tampouco podem distinguir um órgão de imprensa ou sua orientação política conforme efetividade ou seriedade (cf. Löffler/Ricker 2005, Cap. 21, Rdnr. 2; Löffler 2006, Art 4 LPG, Rdnr. 138 e ss.). Por outro lado, a atribuição de determinados contratos publicitários influi na competição em benefício dessas empresas jornalísticas. A obrigação de neutralidade que se desprende do direito fundamental de liberdade de imprensa segundo o Art. 5, par. 1, frase 2 GG do

Estado frente à imprensa o proíbe de todo tipo de influência sobre o conteúdo e o planejamento da atividade da imprensa (cf. BVerfGE 80, 124; Löffler/Ricker 2005, Kap. 21, Rdnr. 2; Löffler 2006, Art. 4 LPG, Rdnr. 128). Mesmo que quiséssemos supor, em benefício do então governo federal, que na atribuição dos avisos ele se orientou pelos diferentes índices de desemprego na Alemanha oriental e ocidental, e se deixasse de lado que, não obstante, concedeu contratos publicitários a diários nos Estados-cidades, este critério não poderia justificar o tratamento desigual na atribuição dos avisos atendendo à estrita obrigação de igual tratamento das empresas jornalísticas. Tratamentos desiguais quanto ao lugar de publicação, tiragem, efetividade e critérios similares são inadmissíveis.

A campanha publicitária “Hartz IV” de 2004 do governo federal favoreceu injustificadamente os diários locais da parte oriental do país. A atribuição de contratos de publicidade a diários locais germano-orientais menosprezou o direito a igual tratamento dos diários de circulação local nos Estados ocidentais.

## 5. CONCLUSÃO

**A** campanha publicitária Hartz IV de 2004, lançada pelo então governo federal liderado pelo chanceler Gerhard Schröder, violou os direitos constitucionais das empresas proprietárias de diários dos Estados alemães ocidentais (exceto dos Estados-cidades) consagrados no Art. 5, inc. 1, frase 2, GG. e Art 3, parágrafo 1, GG. A campanha de avisos menosprezou a liberdade de imprensa consagrada no Art. 5, par. 1, frase 2 GG, uma vez que o governo federal discriminou as empresas jornalísticas dos Estados alemães ocidentais. A desvantagem sofrida não se justifica constitucionalmente por ser desnecessária e, por conseguinte, desproporcional. Do mesmo modo, a campanha publicitária violou o princípio de tratamento igualitário consagrado no art. 3, par. 1, GG, já que o governo federal tratou de maneira desigual a imprensa nos Estados germano-ocidentais em relação à imprensa nos Estados orientais e nos Estados-cidades. O tratamento desigual não se justifica constitucionalmente, uma vez que foi desproporcional em todos os sentidos.

## BIBLIOGRAFIA

- ISENSEE, Josef & KIRCHHOF, Paul. *Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland*, Band III, Das Handeln des Staates. Heidelberg, 1988.
- JARASS, Hans D. & PIEROTH, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar, 7. Auflage München, 2004.
- LÖFFLER, Martin & RICKER, Reinhart. *Handbuch des Presserechts*, 5. Auflage Munich, 2005.
- LÖFFLER. *Presserecht*, 5. Auflage Munich, 2006.
- PIEROTH, Bodo & SCHLINK, Bernhard. *Grundrechte* (Staatsrecht II). Heidelberg, 2004.

## ABREVIATURAS

- BVerfGE** : Compilação oficial de sentenças da Corte Federal Constitucional
- GG**: Lei Fundamental para a República Federal de Alemanha de 23 de maio de 1949 (Boletim Oficial 1 pág. 1; Sartorius nº. 1)
- LPG**: Lei de Imprensa
- NJW**: Neue Juristische Wochenschrift
- Rdnr.**: Número na margem
- VwVfG**: Lei de procedimentos administrativos de 25 de maio de 1976

PROF. DR. JOHANNES WEBERLING, Berlim/Frankfurt (Oder) – Advogado e historiador, professor de direito, fundador do núcleo para Direito de Mídia na Universidade Europeia Viadrina em Frankfurt (Oder)

## Últimas notícias da fronteira democrática Fatores críticos do jornalismo na América Latina

117

FERNANDO J. RUIZ

O jornalismo é, ao mesmo tempo, um indicador e um ator do desenvolvimento democrático. Serve para medir a atmosfera de liberdade e também para melhorá-la ou piorá-la. É um mecanismo tanto de medição como de intervenção. Se analisarmos o jornalismo de uma região, podemos conhecer bastante sobre como é a democracia ali, e também esse mesmo instrumento nos serve para intervir nela. O jornalismo pode ser também parte do remédio ou da doença, e é um termômetro muito bom.

Neste artigo, vamos enumerar os principais fatores críticos que representam obstáculos para o desenvolvimento da profissão jornalística e, dessa forma, reduzem sua contribuição para a melhoria da qualidade democrática. Esses fatores não anulam em absoluto o papel de medição da qualidade democrática do jornalismo, mas pioram notavelmente suas formas de intervenção. Um jornalismo de baixa qualidade desinforma, polariza, mente ou manipula. E essa é, sem dúvida, uma forma de intervir na realidade. Ao contrário, um jornalismo de alta qualidade informa, integra as sociedades e controla a veracidade dos atos retóricos. Como o resto das instituições democráticas, o jornalismo é também uma faca de dois gumes. Depende de como ela é usada.

Nosso enfoque é regional. Tentaremos abarcar toda a América Latina, desde Tijuana até a Terra do Fogo. Os fatores críticos existem em todos os países da região, embora em cada país possa haver diferenças de grau entre eles e até no interior de cada país. Não há dúvida, por exemplo, de que a situação do jornalismo no Uruguai ou no Chile é melhor do que no México ou em Cuba.

Os fatores críticos que vamos enumerar neste artigo são cinco: (1) baixa qualidade do Estado; (2) empresa privada com alto risco político; (3) concentração pública e privada de meios de comunicação; (4) discussões internas no interior da profissão que podem afetar seu desenvolvimento; e (5) tendência hostil da classe política.

## I. O JORNALISMO E A BAIXA QUALIDADE DO ESTADO

**N**a tragédia de Shakespeare, as filhas mais velhas do rei Lear prometem-lhe um amor que realmente não têm por ele. O mesmo ocorre na América Latina, onde a Constituição e as leis fazem falsas promessas aos cidadãos latino-americanos. Os direitos e garantias que o marco legal promete não são cumpridos com a mesma intensidade, devido à qualidade estatal heterogênea em cada um dos países da região (O'Donnell, 1997). Com relação ao jornalismo, o marco legal costuma lhe ser bastante benévolo (com as exceções sabidas), mas a vigência real dessas garantias e seguranças se dissipa frente à realidade de um Estado de baixa qualidade (Waisbord, 2007; Hughes & Lawson, 2005:10; Ruiz, 2007a). Há zonas nas quais o Estado cumpre melhor a Constituição e as leis, e outras em que estas são apenas folhas de papel ou palavras ao vento.

O desenvolvimento do jornalismo é afetado severamente pelo nível heterogêneo de eficácia do Estado em três de suas funções principais: como polícia, como regulador e como administrador.

### a) *A baixa qualidade do Estado como polícia afeta a segurança dos jornalistas*

A baixa qualidade estatal afeta, em primeiro lugar, a segurança dos jornalistas. Nos países onde esse Estado está mais próximo da falência, como o Haiti, ou onde existe um desafio guerrilheiro profundo, como na Colômbia, ou onde se instalou uma constelação de máfias gigantescas, como no México, o jornalismo está sob a intempérie e perdem sentido as promessas retóricas da Constituição e das leis.

Por essa brecha entre promessas e realidade cresceram distintas formas de crime organizado. As transições para a democracia permitiram o crescimento da sociedade civil na região, mas também o auge da sociedade incivil. A maior liberdade é também um benefício para o crescimento das máfias, que aproveitam as políticas de segurança às vezes vacilantes que os novos governos democráticos promoveram.

Na América Central e no Equador, as “maras” (bandos juvenis) se institucionalizaram e são uma ameaça para o jornalismo. Na Guiana, um bando criminoso entrou nas instalações de um jornal e assassinou quatro de seus trabalhadores. Em todos os países, na medida que se dilui o Estado de direito, agrava-se o perigo para o exercício da imprensa. Se o Estado não é capaz de oferecer segurança aos jornalistas, estes correm maiores riscos e cresce a autocensura.

O México se converteu no país do mundo mais perigoso para os jornalistas depois do Iraque, e superou a Colômbia em número de jornalistas mortos. A violência transbordou na zona fronteira com os Estados Unidos, mas agora parece ter-se espalhado por todo o território. É difícil encontrar um padrão similar nos crimes contra jornalistas no México, mas geralmente a bala assassina costuma ser disparada quando algum jornalista investiga as relações do narcotráfico – ou alguma outra máfia – com autoridades públicas. Isto é, não basta que se fale do narcotráfico na imprensa para atrair o perigo. O realmente perigoso é quando se denunciam relações com autoridades públicas. Outra atitude que agrava o perigo é quando algum líder mafioso crê perceber que um jornalista está publicando muito sobre seu cartel, mas menos sobre outro, e supõe que ele está a serviço da máfia rival. No início de 2006, os jornais da fronteira norte decidiram reunir-se para investigar e publicar em forma coletiva reportagens sobre o narcotráfico, no que foi chamado de Projeto Fênix. Mas as ameaças contínuas aos meios de comunicação, e um tremendo tiroteio na redação do diário *El Mañana*, de Nuevo Laredo, local onde se realizara a reunião, terminaram extinguindo essa ação coletiva. Essa aliança foi promovida pela Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) e foi inspirada no chamado Arizona Project, no qual vários jornalistas investigativos dos Estados Unidos foram, em 1976, ao Arizona para investigar e publicar coletivamente, após o assassinato de seu colega Don Bolles, e finalmente resolveram o crime. A SIP promoveu iniciativas semelhantes no Peru (Projeto Pucallpa) e na Colômbia (Projeto Manizales). Também na Colômbia ocorreu durante este ano uma série de investigações com uma metodologia similar, realizadas pelos meios de comunicação mais importantes do país, em uma iniciativa que se chamou Aliança de Meios.

No Brasil, os crimes contra os jornalistas costumam ter uma natureza para-estatal. Na análise que a SIP realiza da impunidade nos crimes contra jornalistas neste país, descrevem-se numerosos casos em que os autores intelectuais dos crimes foram políticos e os autores materiais foram policiais ou militares. De um total de dezesseis crimes destacados pelos funcionários da SIP, em dez casos há responsabilidade criminal de funcionários estatais (sejam

políticos, policiais ou militares), em um caso há sicários comprometidos, e nos cinco restantes, a investigação não chegou a nenhum resultado (SIP, 2007). Portanto, o Estado não é o ator que garante a segurança necessária para exercer o jornalismo, como diz a letra da lei, mas é dele que provêm principalmente as agressões.

O Primeiro Comando da Capital (PCC) se converteu em um câncer profundo, com um evidente impacto sobre a segurança e a autocensura da imprensa mais importante do país. O PCC está em guerra com o Estado, portanto requer também uma política de comunicação com a opinião pública. É uma situação que tem algum ponto de contato com a batalha que os cartéis do narcotráfico realizaram contra o Estado colombiano pela extradição. No Brasil, o seqüestro, em meados de 2006, de dois jornalistas do *Globo* demonstra que os líderes criminais estão atrás da mídia.

A falta de consolidação de um Estado de direito na América Latina atinge todos os cidadãos, mas, em especial, aqueles setores que estão na fronteira democrática, entre os quais se encontram os jornalistas.

b) *A baixa qualidade do Estado como regulador afeta a concessão de licenças de rádio e televisão.*

A baixa qualidade estatal faz com que, em suas funções regulatórias, a gestão pública seja opaca, arbitraria e, sobretudo, cooptada por interesses particulares que prosperam com a falta de transparência. É isso que costuma ocorrer na América Latina com a gestão das licenças de rádio e televisão. São gestões obscuras, negociadas secretamente com os poderes políticos, discricionárias e, muitas vezes, inspiradas por lobbies eficazes de interesses organizados (Rodríguez Villafañe, 2005). Em geral, as autoridades regulatórias de cada país costumam ter pouca autonomia profissional e diretrizes políticas sinuosas. Não obstante, está crescendo a pressão pública e a preocupação de muitos funcionários por melhorar essa área essencial da gestão estatal. Por outro lado, existe também uma legislação que não se adequou ao estado atual da situação das emissoras de rádio e há, portanto, uma enorme quantidade de meios de comunicação numa situação de semilegalidade que os deixa a mercê da vontade arbitraria dos funcionários. Estes podem, para censurar opiniões críticas, exigir desses meios semilegais o cumprimento estrito do Estado de direito. Isto é, dispõem de mecanismos legais para exercer a censura.

O debate na região cresceu tanto devido ao caso da *Rádio Caracas Televisão*, na Venezuela, como pela recente decisão da Suprema Corte do

México que resolveu limitar as atribuições do duopólio existente na televisão nacional, formado por Televisa e Azteca TV. Os juízes declararam inconstitucionais vários artigos da denominada “Lei Televisa”, e isso abriu uma brecha importante para promover uma maior pluralidade de operadores no mercado mexicano. Esses exemplos de grande impacto na região, promoverão certamente uma discussão maior em cada país sobre a gestão das licenças e tirarão esse tema da obscuridade. Os políticos também se beneficiaram dessa gestão discricionária das licenças. Um estudo recente no Brasil se refere ao “coronelismo eletrônico” e aponta que, entre 1999 e 2004, a metade das concessões de rádio foi para pessoas vinculadas à atividade política (Lima & Aguiar López, 2007:42). Também no caso paraguaio, um analista mostrou que existem “mais de duzentas rádios legais e quase duas mil ilegais funcionando sob o rótulo de comunitárias, mas que foram concedidas, em sua maioria, por favores políticos” (Fernández Bogado, 2007). O Sindicato de Jornalistas do Paraguai (SPP) afirmou que em torno de 80% das rádios comunitárias estão a serviço do Partido Colorado, que governa o país (CPJ, 2006).

c) *A baixa qualidade do Estado como gestor afeta o funcionamento dos meios públicos.*

Os meios de comunicação semipúblicos são aqueles que são propriedade estatal, mas que estão cooptados por um grupo específico e não cumprem sua missão de ser um meio para toda a comunidade. Com uma gestão deficiente dos meios públicos, estes não representam o interesse público. Costumam estar “privatizados” a serviço de um interesse particular, embora seja o interesse particular do governo. O país que melhor meio público tem talvez seja o Chile, cuja Televisão Nacional (TVN) é um modelo para os outros países. Existe na TVN uma direção composta pela maioria e pela minoria do Senado, e o canal se autofinancia, tem um alto conceito e seus trabalhadores possuem um nível destacado de profissionalismo (Fuenzalida, 2005). No Chile, existe também um diário estatal, *La Nación*, mas que tem um desempenho menos destacado. Os piores casos poderiam ser Cuba e Venezuela, onde os canais estatais são utilizados como meios governativos para fazer uma estridente propaganda oficial e questionar duramente os dissidentes e os governos considerados inimigos. Na Venezuela, o canal estatal VTV (Venezolana de Televisión), por exemplo, transmite de segunda a sexta, em horário central, um programa chamado “La Hojilla”, que se dedica a insultar a mídia privada e os opositores. É um programa que conta com o apoio direto do presidente

Chávez, o qual foi entrevistado com frequência nesse espaço. O sinal retirado da RCTV, em 28 de maio de 2007, foi concedido a um novo canal público, TEVES (Televisora Venezolana Social), que ainda não definiu um perfil próprio, mas que não mostra indícios de que contenha o pluralismo informativo que o país necessita. Na televisão cubana, o programa chamado Mesa Redonda Informativa serve para difundir o pensamento único do governo para a sociedade, sem dar absolutamente nenhum espaço a uma voz dissidente. Por outro lado, a bonança fiscal que acontece em vários países da região está promovendo uma renovação e ampliação das equipes nos meios públicos de comunicação, embora nem sempre uma melhora profissional no campo do jornalismo. O Equador e a Bolívia estão criando e fortalecendo a toda velocidade sua rede de meios de comunicação estatais, enquanto que Brasil, Uruguai e Argentina também aumentaram seus níveis de investimento.

## 2. EMPRESA PRIVADA COM ALTO RISCO POLÍTICO

**A** independência política das empresas privadas é um fator chave do desenvolvimento profissional do jornalismo. Na história da América Latina, o capitalismo foi dependente da gestão estatal e, portanto, a capacidade dos empresários de trabalhar de forma autônoma foi limitada. Os custos de apoiar uma mídia crítica do governo foram historicamente altos para os empresários, e por isso a participação política é percebida como um risco. Essa situação se agrava no interior e nas pequenas cidades, mas também importantes empresas nacionais ou multinacionais muitas vezes percebem que existe um risco político de anunciar em determinados meios. Às vezes, o risco político pode provir do temor de algum tipo de represália de outras empresas que percebem que apoiar um meio de comunicação rotulado como 'anti-empresário' prejudica a todas globalmente. Nos últimos anos, em países tão diversos como Guatemala ou Chile, houve protestos de vários setores contra uma suposta cartelização dos anunciantes privados mais importantes do país.

Nos países onde há menos liberdades econômicas, as empresas são mais dependentes do Estado para sua gestão econômica. E nos países onde há um estado de direito mais débil, é maior o campo para a represália estatal contra as empresas por alguma posição política. Ambas as condições ocorrem na América Latina e, por isso, o risco político das empresas é alto na região. Esse grande risco político influi na decisão de manter uma política publicitária muito prudente, e um desejo menor de investir em meios de comunicação de qualidade.

Desse modo, quando o fluxo de dinheiro privado para a mídia é débil, cresce a dependência da publicidade estatal. Esses fundos públicos funcionam então como um subsídio para a sobrevivência dos meios de comunicação, que por sua vez costumam alinhar suas políticas editoriais com os interesses políticos de seus financiadores. De todo modo, há várias fontes diferentes – e, às vezes, politicamente opostas – de publicidade oficial; portanto é possível encontrar meios de comunicação que, apesar de depender de dinheiro público, dispõem de certa autonomia, pois estão vinculados a fluxos de origem diferente de fundos oficiais. Neste caso, a baixa qualidade estatal joga a favor da autonomia, pois o Estado não costuma ter uma única unidade de mando, e suas ações são contraditórias e descontínuas. A publicidade que um governador nega, pode ser concedida por um prefeito, pelo próprio governo federal, ou por uma empresa ou organismo público que disponha de um orçamento autônomo.

Esse tipo de meio de comunicação com grande dependência dos fundos públicos, que abunda em quase todos os países da região, pode ser chamado de semiprivado. São formalmente propriedade de pessoas particulares, mas sua continuidade depende do acesso ao orçamento público. É uma situação similar à existente durante a etapa colonial, quando se concediam licenças para imprimir. Esses meios existem porque seguramente algum político, ou funcionário, necessita deles como recurso de seu arsenal político. Por meio de créditos diretos, testas de ferro, publicidade oficial ou outros privilégios, setores estatais pretendem clientelizar esses meios de comunicação, promovendo a autocensura por parte dos jornalistas que neles trabalham.

### 3. A CONCENTRAÇÃO PRIVADA OU PÚBLICA DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

**N**o capitalismo latino-americano, há muito pouca tradição de regulamentação da competição. Não existe uma prática estatal de controle sobre as empresas que podem exercer abuso de posição dominante em um mercado. Nem na indústria dos meios de comunicação, nem em nenhuma outra indústria, parece haver uma condução política com vontade para cumprir essa função, algo que nos países capitalistas avançados se faz com muita naturalidade. Por isso, torna-se muito necessário incorporar aos Estados latino-americanos essa capacidade de defender a competição. Assim como, para muitos países da região, a Corte Suprema dos Estados Unidos é muito influente para estabelecer jurisprudência em questões de liberdade de expressão, também deveria-

mos aprender muito com a Comissão Federal de Comunicação (Federal Communications Commission), a agência federal dos Estados Unidos que regula e controla o funcionamento dos meios de comunicação.

Há sistemas de mídia mais concentrados que outros. A televisão no México e na Guatemala está especialmente concentrada. A imprensa escrita do Chile é basicamente um duopólio. A indústria de cabo na Argentina concentrou-se notavelmente nos últimos anos. Em vários mercados, ocorre que, embora o ator dominante não seja monopólico, muitas vezes tem o poder de instalar barreiras de entrada para novos atores. Uma das chaves do processo desconcentrador é abrir a quantidade de formas de propriedade autorizadas para gerir meios de comunicação. Poder-se-ia dizer que quanto maior diversidade de tipos de donos de meios jornalísticos, mais se pode garantir a pluralidade (Ruiz, 2007b). Se empresas, governos de distintos níveis, organizações da sociedade civil, igrejas, grupos políticos, sindicatos, associações de diversa índole, puderem ter acesso a gestão dos meios de comunicação, será mais provável que a sociedade venha a estar mais bem representada em seus meios. Mas, em geral, tanto os governos como os grupos midiáticos mais influentes em cada país costumam ser silenciosos bloqueadores desse pluralismo maior.

Enquanto que em alguns países há concentração midiática privada, em outros há concentração midiática governamental. Existem vozes que promovem a crítica contra os meios privados, mas avalizam a hegemonia estatal na comunicação. A concentração de meios de comunicação mais absoluta – tanto no que se refere à propriedade como no que diz respeito ao conteúdo – acontece em Cuba, onde todo o jornalismo é propriedade estatal e centralmente dirigido. Na Venezuela, a concentração da mídia cresceu em maio passado, quando foi criado um novo canal estatal (TEVES) para ocupar o sinal que a Radio Caracas Televisión (RCTV) utilizava. O governo venezuelano teria um duplo objetivo em seu crescimento comunicacional: travar a batalha da opinião pública frente aos meios privados que restam, e promover uma “hegemonia comunicacional” que acompanhe a transição de uma sociedade capitalista para uma sociedade socialista (Weffer, 2007). O governo chavista financia a ampliação da rede de rádios em todo o país, e o faz com o discurso da ampliação da rede de rádios comunitárias, mas esses meios costumam surgir com uma matriz de opinião centralmente dirigida. Os funcionários que inauguram esses novos meios sugerem que são armas para a batalha midiática; portanto, não se estaria dando voz a comunidades até agora incomunicadas, mas se estaria expropriando a voz dessas comunidades. O governo vene-

zuelano está financiando também a ampliação da rede estatal de rádios na Bolívia. A AMARC (Associação Mundial de Rádios Comunitárias), organização que promove e defende a radiodifusão comunitária, teve que esclarecer que o uso que se faz do conceito de “rádio comunitária” é, às vezes, abusivo e acobertador, pois, na realidade, se trata de rádios estatais. O representante da AMARC na Bolívia, José Luis Aguirre, diz: “Respeitamos o direito do governo de ter seus meios de comunicação e ele os pode chamar de rádios oficiais ou estatais, mas não comunitárias” (*El Deber*, Santa Cruz, 4/5/2007)

Tanto a concentração privada como a governamental afetam o desenvolvimento democrático do sistema de mídia e estrangulam as vozes e as críticas que as sociedades abertas necessitam para reformar-se continuamente. O jornalismo de qualidade é uma ferramenta promotora da reforma permanente da sociedade. Qualquer hegemonia excludente estanca esse processo reformista e promove a polarização.

#### 4. AS DISCUSSÕES INTERNAS DA PROFISSÃO

**O** correu muitas vezes na América Latina e agora está acontecendo uma vez mais: cresce a idéia no interior da profissão jornalística que esta deve ser uma ferramenta a serviço de uma revolução. Dessa forma, propõe-se uma mudança da missão profissional do jornalismo, do critério de noticiabilidade e da estrutura dos meios de comunicação. Essa visão enfrenta o também crescente profissionalismo nas principais redações latino-americanas (Alves, 2005; Hughes & Lawson, 2005: 15).

O jornalismo revolucionário ganhou força nova com a consolidação do chavismo na Venezuela e na América Latina. Em quase todos os países da região há setores importantes que participam dessa “revolução na profissão”. Eles sustentam que a atual situação tem um grande potencial revolucionário, que está ocorrendo uma disputa crucial pelo poder, e que os tão ansiados e negados direitos sociais das maiorias na América Latina devem ser priorizados em relação aos “direitos civis”, que, no fim das contas, são desfrutados somente pelas minorias privilegiadas. De alguma forma, os direitos civis são apenas uma ferramenta que a “burguesia” ou a “oligarquia” tem para bloquear a chegada desses plenos direitos sociais. Diante desse diagnóstico, o jornalista deve contrapor uma “ética social” à “ética profissional”, segundo o presidente da Federação Latino-americana de Jornalistas (FELAP), o argentino Juan Carlos Camaño (Arví, 2007). O critério de noticiabilidade é dirigido pelos condutores da revolução, os quais estão em um processo de construir uma nova

hegemonia comunicacional e promovem um processo de polarização social, no qual o jornalismo expressa claramente a “vontade de não conviver” com o setor que considera um irreconciliável inimigo. É um jornalismo de ruptura social, e se escolhe como notícia o que faz avançar a revolução. Essa polarização claramente desprofissionaliza e afeta o desenvolvimento do jornalismo de qualidade. Na Venezuela, na Bolívia e no Equador, a polarização política promovida pelos governos dificulta a expressão dos jornalistas profissionais. Várias organizações sindicais regionais e nacionais promovem esse tipo de jornalismo, ao mesmo tempo em que evitam defender os jornalistas que sofrem restrições ou agressões por parte dos governos que têm uma tendência afim.

## 5. OS POLÍTICOS QUEREM RECUPERAR A POLÍTICA

**Q**uando a última onda de transição para a democracia se instalou na América Latina, cresceu a percepção de que os meios de comunicação se converteram em um poder maior do que eram antes. A classe política sentiu que os presidentes, os partidos políticos e os congressos haviam perdido muito poder frente a esses meios, os quais agora dominariam a política. O controle da agenda pública, da indicação dos candidatos, ou a liderança da oposição eram capacidades que antes estava nas mãos dos partidos políticos. Os políticos entenderam que, quanto mais poder tinham, mais tempo parecia absorver a relação com os jornalistas, e essa relação era especialmente crítica para sua carreira.

Mas aos poucos começaram a se dar conta de que não existia uma relação tão direta. Que esse terrível poder da mídia podia ser, como na velha expressão maoísta, apenas o de uns envelhecidos “tigres de papel”. E descobriram, aos poucos, que seus temores dos anos 80 e começo dos 90 de enfrentar os meios de comunicação eram infundados, que se pode enfrentar esse poder midiático como qualquer outro poder político, e que essa peleja pode inclusive render dividendos, ou pelo menos não ter um custo em popularidade. Com efeito, na última onda de eleições na América Latina, vários dos candidatos que foram cobertos de forma muito crítica – em especial pela imprensa escrita de referência de cada país – conseguiram ganhar sem maiores problemas. Chávez, Uribe, Lula, Correa, Ortega, Cristina Kirchner receberam um aluvião de votos independente da opinião midiática.

De qualquer modo, embora vários líderes políticos tenham sido eficazes em construir consenso polarizando contra os meios de comunicação privados centrais no espaço público, a classe política ainda acredita que o jornalismo

tem um efeito potente. O chavismo considera prioritário tomar a televisão privada, embora tenha podido construir sua maioria social sem subjugá-la; e, em um registro mais democrático, os setores da Concertação chilena querem aumentar sua presença na imprensa escrita, embora tenham ganhado todas as votações dos últimos vinte anos contra a hegemonia da imprensa escrita, que tem uma matriz opositora.

Por tudo isso, cresceu em toda a região, e em outras partes do mundo, a tendência dos políticos de expressar opiniões cada vez mais belicosas sobre a mídia. A idéia que os motiva é tentar recuperar o controle da atividade política.

O informe sobre a democracia na América Latina publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2004 expressa bem essa corrente de pensamento entre setores políticos e intelectuais da região (PNUD, 2004). Os meios de comunicação são poderes fácticos que condicionam – tanto como o narcotráfico ou os poderes econômicos internacionais, segundo o informe citado – os poderes legítimos da democracia, que seriam os eleitos diretamente pelos cidadãos, como os presidentes, os congressos e os partidos políticos. Líderes democráticos, reconhecidos e moderados como Fernando Henrique Cardoso ou Patricio Aylwin compartilham essa visão crítica da mídia (Cardoso, 2001; Aylwin, 1998).

De acordo com o informe citado, espera-se que os poderes democráticos legítimos reajam frente a esses poderes fácticos que degradam a qualidade democrática e afetam a governabilidade. Por isso, assim como é preciso reagir frente aos poderes econômicos internacionais ou ao narcotráfico, também se poderia pensar que é preciso desenvolver mecanismos neutralizadores do poder fáctico dos meios de comunicação. Depois de vários anos em que parecia haver um veto oculto para legislar sobre meios de comunicação na região, cresce agora uma onda legislativa. Essa corrente pode servir para oferecer um marco legislativo renovado que promova o pluralismo ou para restringir a liberdade de imprensa. Ao mesmo tempo, os setores políticos de distintas tendências (de Kirchner a Lula, passando por Uribe, por exemplo) desenvolveram um discurso crítico e formas mais ou menos hostis de relacionamento com os jornalistas.

O presidente Kirchner está por terminar seu governo sem ter concedido uma única entrevista coletiva, e o presidente Lula concedeu sua primeira entrevista desse tipo quando ocorreu uma crise governamental muito severa, depois de mais de dois anos de sua ascensão ao poder (Reato, 2006). O presidente de Honduras, Zelaya, anunciou em 24 de maio de 2007 que os canais de televisão estarão obrigados a entrar em “cadeia” para que o presidente e

seus funcionários transmitam as informações de interesse público que julguem convenientes.

*Ademais, a revolução tecnológica*

Enquanto o jornalismo tem de navegar no interior de todos esses fatores críticos da região, também sofre a comoção que vivem seus colegas do resto do mundo.

A revolução digital está tornando irreconhecível o jornalismo de poucos anos atrás. A revolução é mais rápida nos países centrais, mas seus efeitos imediatos e mediatos sobre a América Latina são também implacáveis.

Em primeiro lugar, está mudando o lugar das audiências. Já não se pode nem sequer falar de hábitos informativos, pois a velocidade das mudanças na forma de informar-se, o contínuo descobrimento de meios novos para distribuir informação, a enorme diversidade de meios disponíveis, a gratuidade da maior parte da informação, fazem com que os jornalistas estejam presenciando a erosão seus públicos tradicionais. E enquanto isso, não estão claras ainda as novas formas de encontrar seu público.

Em segundo lugar, a publicidade também está esquiva. Seguindo a audiência, os anunciantes abandonam os meios tradicionais e ainda não entram plenamente na Internet. As empresas que querem promover seus serviços e seus produtos têm uma diversidade crescente de formas de chegar aos clientes, e cada vez mais essas formas não estão relacionadas com o jornalismo.

Em terceiro lugar, a própria profissão está mudando. As capacidades nas quais as universidades treinaram os jornalistas nas décadas de 1980 e 90 não são todas aquelas necessárias ao jornalismo de hoje, e ao de amanhã. E há muito poucos que se animam a profetizar as capacidades que um jornalista necessitará em 2015.

Com todas essas mudanças, o futuro do jornalismo é incerto e causa temor, inclusive às empresas midiáticas mais estabelecidas da região.

Portanto, o jornalismo está em um momento crítico e isso, sem dúvida, influirá também na qualidade de nossas democracias.

## BIBLIOGRAFIA

- ARVÍA, Florencia. Entrevista com Juan Carlos Camaño, presidente da FELAP: “Hay que pasar a la ofensiva”. *Agencia ISA*, 31 de outubro, 2007.
- ALVES, Rosental. “From lapdog to watchdog: The role of the press in Latin American Democratization”, em: Hugo de Burgh (ed.), *Making Journalists*. Nova York, Routledge, 2005.
- AYLWIN, Patricio. “Democracy in the Americas”, *Journal of Democracy*. 3 de julho, 1998.
- CARDOSO, Fernando H. “Democracy as a starting point”, *Journal of Democracy*. 1º de janeiro, 2001.
- Committee for Protection of Journalists (CPJ). Ataques a la prensa en el 2006. Informe regional de las Américas. Nova York, 2006.
- COOK, Timothy. *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- FERNÁNDEZ BOGADO, Benjamín. “Precariedad”, *Revista Etcétera*. México, abril de 2007. Disponível em <http://www.etcetera.com.mx/pag50ne78.asp>.
- FUENZALIDA FERNÁNDEZ, Valerio. “La reforma de TVN en Chile”, em: AIDIC, *Televisión pública: Información para todos*. Peru, KAS, 2005.
- GÓMEZ, Gustavo. *La radio y la televisión en la era digital*. Fundación Friedrich Ebert, 2007.
- HUGHES, Sallie & LAWSON, Chappel. “The Barriers to Media Opening in Latin America”, *Political Communication*, (22). 2005, pp. 9-25.
- LIMA, Venicio de & AGUIAR LÓPEZ, Cristiano. “Coronelismo eletrônico de novo tipo, 1999-2004. As autorizações de emissoras como moeda de barganha política”. PROJOR, junho, 2007, p. 42.
- MASTRINI, Guillermo & BECERRA, Martín. *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires, IPYS/Prometeo Libros, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo. “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países pos-comunistas”, em: *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Santiago do Chile, 2004. Disponível em: <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>.
- REATO, Ceferino. *Lula. La izquierda al diván*. Buenos Aires, CADAL/Catálogos, 2006.



- RODRÍGUEZ VILLAFANE, Miguel. "Acceso a la televisión y televisión pública en Argentina", en AIDIC, *Televisión pública: Información para todos*. Peru, KAS, 2005.
- RUIZ, Fernando J. "Se busca dueño. Hoja de ruta para un debate sobre directivos y calidad", em: Adriana Amado (ed.), *Periodismo de calidad. Debates y desafíos*. Buenos Aires, FOPEA, 2007b (no prelo).
- \_\_\_\_\_. *Indicadores de Periodismo y Democracia a Nivel Local en América Latina*. CADAL/KAS/Universidad Austral, 2007a.
- \_\_\_\_\_. *Otra grieta en la pared. Informe y testimonios de la nueva prensa cubana*. Buenos Aires, CADAL/Adenauer, 2003.
- SIP. Resolución Impunidad Brasil. *63° Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP)*. Miami, 2007.
- WAISBORD, Silvio. "Democratic Journalism and 'Statelessness'", *Political Communication*, (24). 2007, pp. 115-129.
- WEFFER, Laura. Entrevista com Andrés Izarra, diretor de *Telesur*: "Hay que evaluar a todos los canales", *El Nacional*. 8 de janeiro, 2007.

# Um panorama sobre a liberdade de expressão e informação no Brasil

131

PAULA LIGIA MARTINS E MAÍRA MAGRO

## I. INTRODUÇÃO

**N**uma análise panorâmica o Brasil é um país com uma sociedade civil dinâmica e uma imprensa livre. O governo é tolerante e não existe uma prática sistemática de censura ou repressão direta e organizada contra a mídia ou contra a livre expressão do pensamento, seja individualmente ou por meio de grupos, movimentos sociais ou associações civis. Algumas iniciativas governamentais esparsas caminham no sentido de aprimorar a transparência administrativa, de forma a facilitar o acesso à informação pública.

Um olhar mais aprofundado, no entanto, encontra áreas bastante preocupantes e que ainda põem em risco a efetiva consolidação e o pleno exercício da liberdade de expressão e informação no Brasil. Entre elas está a legislação defasada e restritiva que regula a matéria, além de temas que constituem verdadeiros desafios em razão das peculiaridades do ambiente sócio-econômico nacional: a ausência de pluralismo e representatividade de vozes e visões no espaço público, a insuficiente diversidade na produção e na propriedade dos meios de comunicação de massa, casos de violência e intimidação contra meios de comunicação, grupos e organizações sociais, e a prevalência de uma cultura de segredo na administração pública.

Debates atuais têm sido marcados por supostos conflitos entre a liberdade de expressão e a proteção a outros direitos fundamentais. Essa discussão não raro leva aos controversos e difíceis temas relacionados à aplicação de res-

trições legítimas à liberdade de expressão e aos limites da ação regulatória do Estado na área.

A proposta deste artigo é apontar aqueles que entendemos serem os maiores desafios à liberdade de expressão no Brasil atualmente e propor encaminhamentos para o alívio das tensões acima mencionadas. O artigo baseia-se no argumento de que a efetivação da liberdade de expressão na sua concepção democrática é essencial para a consolidação e o avanço da cidadania em nosso país. Embora não deva ser considerada absoluta em sua aplicação, a liberdade de expressão não pode ser relegada a nada menos que é: um direito humano fundamental que pode coexistir em harmonia com os demais direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais de nossa população, sendo também um direito instrumental para a realização efetiva de outros direitos humanos.

## 2. A PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NO BRASIL

### *Os direitos constitucionais*

Entre as amplas garantias previstas na Constituição Federal de 1988, a liberdade de expressão e informação consta como direito fundamental e cláusula pétrea. Essa garantia se expressa na afirmação de que é livre a manifestação do pensamento e, além disso:

- é assegurado o direito proporcional de resposta, assim como indenização por dano material, moral ou à imagem
- a liberdade de consciência e de crença é inviolável, garantindo-se também a liberdade de culto
- a atividade intelectual, artística, científica e de comunicação deve ser livremente exercida, inexistindo necessidade de licença
- o acesso à informação, com a proteção ao sigilo da fonte, é assegurado a todos
- é também assegurado de modo expresse o acesso a informações públicas de interesse particular do solicitante ou de interesse coletivo ou geral

Os direitos de petição e certidão são assegurados pelo artigo 5º, e artigos posteriores adotam o princípio da publicidade dos atos públicos (artigo 37). Todo um capítulo da Constituição é dedicado à comunicação, no qual fica taxativamente proibido qualquer tipo de censura.

Vê-se portanto que a Constituição prevê garantias amplas e robustas aos temas relacionados à liberdade de expressão. Essas garantias, no entanto, são contrastadas por uma frágil legislação infra-constitucional sobre a área, como veremos a seguir.

Os principais textos legais regendo o funcionamento dos meios de comunicação no Brasil são a Lei de Imprensa e o Código Brasileiro de Telecomunicações, com suas posteriores alterações. Ambas as normas datam do período da ditadura militar e possuem disposições que violam a liberdade de expressão ou que se encontram técnica e tecnologicamente defasadas. O direito de acesso à informação, por sua vez, não foi até o momento devidamente regulamentado, apesar da determinação expressa da Constituição neste sentido.

#### A liberdade de imprensa

A liberdade de imprensa no Brasil é regulada pela Lei 5.250, a chamada Lei de Imprensa. Editada em 1967, em plena ditadura, essa lei contém dispositivos que limitam o livre exercício profissional na área e impõem sérias restrições à atuação da mídia impressa. Essas restrições podem dar vazão a sérios abusos contra a liberdade de imprensa, além de contrariarem frontalmente a Constituição Federal e os padrões internacionais aplicáveis à área.

O artigo 60 da Lei de Imprensa, por exemplo, possibilita a proibição da entrada no país de jornais, periódicos e livros publicados no exterior que divulgem notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados que perturbem a ordem pública, o mercado ou o sistema financeiro. O artigo 61 sujeita à apreensão qualquer impresso que promova “incitamento à subversão da ordem política e social” ou que seja considerado ofensivo à moral e aos bons costumes. Em caso de reincidência, o juiz poderá determinar a suspensão da impressão, circulação ou distribuição do jornal ou periódico. Se a situação “reclamar urgência”, a apreensão do impresso poderá até mesmo dar-se independentemente de mandado judicial. A lei também possibilita a destruição dos exemplares apreendidos.

Entre os dispositivos mais preocupantes da lei está a criminalização de condutas caracterizadas como crimes de calúnia, injúria e difamação. Ao contrário das normas mencionadas anteriormente, que raramente são aplicadas pelos tribunais na atualidade, um número considerável de processos criminais por ofensas à reputação e à honra ainda continuam a ser ajuizados contra jornalistas. A Lei de Imprensa prevê para tais crimes penas que vão de um mês a três anos. Ainda que a pena de prisão seja geralmente substituída por outras,

como multas ou prestação de serviço à comunidade, essas ações criminais funcionam na prática como perigoso mecanismo de intimidação de jornalistas.

Outro aspecto abusivo da Lei de Imprensa é a determinação de que a prova da verdade dos fatos alegados não poderá ser usada como defesa pelo jornalista quando o caso referir-se a ofensas dirigidas ao presidente da República, aos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, aos ministros do Supremo Tribunal Federal, chefes de estado ou de governo estrangeiro, ou seus representantes diplomáticos.

Os problemas narrados acima demonstram que a revogação da Lei de Imprensa de 1967 é uma necessidade urgente. Embora o debate em torno da revogação não seja novo, as propostas existentes ainda não geraram resultados concretos em razão das enormes controvérsias suscitadas pelos novos textos propostos, que geraram um embate que paralisa há anos as negociações sobre a redação da nova norma.

#### A regulamentação das comunicações

O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, regulava em seu texto original todos os serviços de telecomunicações, incluindo a radiodifusão sonora e de sons e imagens, a telegrafia e a telefonia. O código, originalmente, unificou a regulamentação sobre a matéria, definindo a competência e poder fiscalizador da União sobre as telecomunicações, determinando o papel dos estados e municípios na telefonia e definindo infrações e penalidades aplicáveis à prestação de serviços na área.

Logo em 1967 o código passou a ser complementado e alterado por novas leis e decretos. A alteração mais substancial foi a reforma introduzida na década de 90, que limitou o âmbito de aplicação do CBT apenas à radiodifusão, com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, que passou a reger a operação das teles.

As diversas alterações ao código tiveram efeito fragmentador, gerando instabilidade legal em razão de interpretações dúbias decorrentes deste processo. Outro problema é que o código data de uma época em que não existia internet ou transmissão via satélite – na verdade, nem mesmo a TV em cores existia. Ou seja, a lei em vigor foi elaborada em um contexto muito distante das atuais discussões sobre a área, que incluem temas como digitalização e conversão tecnológica. A rápida evolução tecnológica traz enormes mudanças e desafios, especialmente em razão de suas conseqüências sobre a diversidade e a pluralidade na mídia. O código em vigor oferece um marco legal frágil e defasado ao setor de radiodifusão – um setor que demanda proteção robusta

e estável, em razão do enorme impacto que tem sobre o direito de livre expressão e acesso à informação da população brasileira e frente às grandes mudanças que as novas tecnologias têm trazido.

### 3. PRINCIPAIS DESAFIOS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO NACIONAL

#### A. Ameaças ao pluralismo e diversidade na mídia

O exercício da liberdade de expressão requer o livre fluxo de informações e idéias vindas de uma variedade de fontes e representativas dos mais diversos grupos e visões. Os conceitos de pluralismo e diversidade nos meios de comunicação referem-se não apenas à maneira como diferentes olhares são retratados pelos veículos de comunicação de massa: eles também estão relacionados ao acesso de diferentes grupos, incluindo aqueles mais vulneráveis, à produção de conteúdos midiáticos. É por isso que assegurar o pluralismo e a diversidade nos meios de comunicação é uma tarefa diretamente relacionada aos temas da concentração dos meios, da operação de sistemas complementares de radiodifusão privada, pública e comunitária e da existência de órgãos reguladores da comunicação que sejam genuinamente independentes e imparciais.

No contexto brasileiro, os meios de comunicação ainda reproduzem os padrões de desigualdade e preconceito de nossa sociedade, ajudando assim a perpetuá-los.

#### Concentração na mídia comercial

A propriedade dos meios de comunicação no Brasil está concentrada nas mãos de umas poucas empresas, se não nas mãos de umas poucas famílias. O mercado de revistas é dominado por duas editoras, Abril e Globo, que juntas detêm 60% dos títulos em circulação no país.<sup>1</sup> Seis empresas de mídia dominam o mercado de TV; estas seis empresas controlam, em conjunto com seus 138 grupos afiliados, um total de 668 veículos midiáticos e 92% da audiência televisiva no Brasil.<sup>2</sup> A Rede Globo abocanhava, de acordo com pesquisa

1. Mattos, Sergio. *Mídia Controlada, A História da Censura no Brasil e no Mundo*. Ed. Paulus, 2005, p. 140.
2. *Os Donos da Mídia*, Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 2006. Disponível em <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf> (link acessado em dezembro de 2007).

realizada em 2002, 78% do total das verbas publicitárias injetadas no setor das redes comerciais de TV aberta.<sup>3</sup> Como afirmou o Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social em sua publicação *Direito à Comunicação no Brasil*, a concentração nos meios de comunicação no Brasil “acontece atingindo prioritariamente três esferas: a propriedade, a audiência e a distribuição da verba publicitária”<sup>4</sup>.

Em publicação de 2006, o professor Venício A. de Lima cita pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM) apontando que a Rede Globo é a maior detentora de veículos em todas as modalidades de mídia: “61,5% das emissoras de TV de UHF; 40,7% dos jornais; 31,8% das TVs VHF; 30,1% das emissoras de rádio AM e 28% das FM”<sup>5</sup>. Estes dados apontam para uma característica que muitos pesquisadores identificam como a mais lesiva da concentração da mídia no Brasil: a concentração se dá não apenas em cada segmento, mas perpassa as diferentes modalidades de mídia, constituindo o que se tem denominado de propriedade cruzada. Especialistas afirmam que a progressiva concentração da propriedade dos meios de comunicação foi causada pela ausência de normas eficazes impedindo a propriedade cruzada dos veículos.<sup>6</sup>

A concentração limita o número de fontes de informação e entretenimento e pode ainda levar à uniformização da produção artística destinada ao grande público, podendo até excluir completamente visões que não condizem com os interesses ou preferências dos grupos de influência sobre a grande mídia.

Isso nos leva a questionar como essas poucas empresas de comunicação têm atendido aos anseios, demandas e interesses dos mais variados grupos em

3. Castro, D.; *FSP/Inter-Meios M&M* 06/03/2002, citado em Lima, Venício A., *Existe concentração na mídia brasileira? Sim*, artigo publicado no site do Observatório da Imprensa [<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br>] em 01 de julho de 2003.
4. *O Direito à Comunicação no Brasil*, Intervozes, 2005. Disponível em [www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br) (link acessado em dezembro de 2007).
5. Lima, Venício A. *Mídia, Crise política e poder no Brasil*. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006, pp. 101 – 102.
6. Neste sentido é importante voltar a citar o Professor Venício Lima, que enfatiza que “[a] característica que permitiu a progressiva concentração de nossa radiodifusão – e de nossa mídia como um todo – nas mãos de uns poucos grupos empresariais (e familiares) não é, em geral, mencionada. Trata-se da ausência em nossa legislação de normas eficazes que impeçam a propriedade cruzada na mídia. Na verdade, esse é um conceito que nem sequer está positivado em nossa legislação. (...) não houve preocupação do legislador com a concentração da propriedade no setor. Aqui não há nenhuma norma eficaz que limite ou impeça a propriedade cruzada e, portanto, a concentração”. Lima, Venício A. *Mídia, Crise política e poder no Brasil*. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006, pp. 98 – 99.

uma sociedade tão diversa como a brasileira. Essa é a grande questão da representatividade: determinados grupos afirmam que os grandes meios de comunicação discriminam e deturpam sua imagem, minando o papel social e democrático da mídia.

Além disso, a concentração da propriedade dos veículos de comunicação nas mãos de empresas pertencentes a grandes grupos empresariais atuantes em vários setores econômicos pode fragilizar a liberdade de imprensa, tornando os veículos demasiadamente suscetíveis a influências e interesses primordialmente econômicos, em detrimento de sua função pública.

#### A ausência de um sistema público de radiodifusão

O serviço de comunicação deve ser, por determinação constitucional, formado pela coexistência complementar de um sistema público, um sistema estatal e um sistema privado de radiodifusão. Apesar desta determinação, não existe hoje no Brasil um verdadeiro sistema público de radiodifusão.

A organização de um sistema público é há muito defendida por grupos de mídia e comunicação brasileiros e internacionais. A expectativa é de que tal sistema contribua para minorar os efeitos negativos da concentração da mídia privada sobre a pluralidade e diversidade na comunicação. A prática internacional tem demonstrado que um sistema público bem administrado e independente pode efetivamente cumprir esse papel. Foi assim que, depois de muita pressão da sociedade civil, o governo brasileiro anunciou a intenção de criar uma rede pública.

Estabeleceu-se assim um interessante diálogo entre governo e sociedade civil, com a criação de fóruns para discussão do melhor formato a ser adotado pela TV pública nacional, além dos desafios e cuidados a fim de assegurar sua autonomia e eficiência.

O governo federal comprometeu-se a lançar um canal de TV pública no final de 2007. A partir daí, no entanto, o governo restringiu o diálogo com a sociedade civil. Muitos grupos consideram que as principais definições passaram a ser tomadas atrás de portas fechadas e sem a participação de organizações sociais.

Em dezembro de 2007, entrou em operação a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora de serviços de radiodifusão pública criada em outubro por medida provisória do executivo federal. A principal emissora da EBC é a TV Brasil, que passou a transmitir no dia 2 de dezembro em algumas cidades brasileiras. A EBC foi criada pelo aproveitamento de emissoras e estruturas pré-existentes (fusão da TVE, da Rádio MEC e da Radiobrás).

A medida provisória que cria a EBC tem que ser submetida ao Congresso para que seja transformada em lei. Até o momento, diversas emendas foram apresentadas ao seu texto original e um partido político ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando a criação da EBC por medida provisória.

Apesar de sua anunciada independência, a EBC está próxima demais ao Poder Executivo: além de estar submetida à Secretaria de Comunicação Social da Presidência, tanto seu presidente como o diretor executivo são nomeados pelo presidente da República. Além disso, os 15 representantes da sociedade civil presentes no primeiro Conselho Curador da TV pública foram todos indicados pelo presidente da República, que não estabeleceu qualquer diálogo com a sociedade civil na definição dos nomes.

A medida provisória que cria a TV pública também falha ao deixar de prever percentuais e formas de utilização para os diferentes tipos de recursos – fundos orçamentários, publicidade governamental, patrocínios e doações para manutenção da emissora. Tais definições poderiam ter tornado mais robusta sua proteção contra interferências políticas e econômicas.

Num verdadeiro sistema público de radiodifusão caberia também estabelecer instrumentos de transparência da TV pública, não apenas em matéria financeira e gerencial, mas também relativos à linha editorial adotada e critérios para definição do conteúdo televisivo.

O lançamento da TV Brasil em dezembro de 2007 poderia ter demonstrado o comprometimento do governo federal com o estabelecimento de um sistema público que observasse os padrões e boas práticas internacionais na área. Embora represente um avanço na direção de um futuro sistema público, o esquema adotado para constituição da EBC ficou aquém da expectativa daqueles que trabalham em prol de maior pluralidade na TV brasileira.

#### Radiodifusão Comunitária

A situação precária das emissoras comunitárias no Brasil é mais um fator que restringe a pluralidade e diversidade dos veículos de comunicação.

O serviço de radiodifusão comunitária foi instituído em 1998, pela Lei 9.612. Seus objetivos são “dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade; oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social; prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário; contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com

a legislação profissional vigente; e, permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível”.<sup>7</sup>

A Lei 9.612/98, no entanto, trouxe uma série de limitações para as emisoras comunitárias. Ela estabelece que os serviços de radiodifusão comunitária serão operados em baixa potência (no máximo 25 watts, uma potência baixíssima em comparação à das rádios comerciais) e terão cobertura territorial de no máximo um quilômetro quadrado. A lei também requer uma distância mínima de quatro quilômetros entre cada rádio comunitária e destinou apenas um canal de frequência FM para transmissão das rádios comunitárias em todo o território nacional, o que é considerado insuficiente para a quantidade de rádios existentes, o que já ficou claro em vista do elevado número de pedidos de licença apresentados.

As rádios comunitárias devem ser mantidas por fundações ou associações comunitárias sem fins lucrativos, que serão as titulares da outorga governamental. A fundação ou associação concessionária deverá ter sede e prestar serviços na mesma localidade. As prestadoras somente poderão receber fundos na forma de apoio cultural e apenas de estabelecimentos localizados na área atendida pela rádio.

Os fatores mencionados acima limitam significativamente o número de licenças que podem ser atribuídas ao setor comunitário, assim como a abrangência dos serviços prestados por cada rádio.

Além das limitações expressamente estabelecidas em lei, outras dificuldades decorrentes do excesso de burocracia e demoras injustificadas na abertura dos processos de habilitação e no processamento dos pedidos de licenciamento têm dificultado ou impossibilitado o trabalho das rádios comunitárias em diversas cidades do país. Para ter acesso à frequência sob concessão, as rádios interessadas devem registrar-se para participação em processo de habilitação chamado pelo governo federal e organizado para cada município.

O processo de aprovação das licenças demora em média 3,5 anos após a apresentação da documentação inicial e solicitação de registro. Algumas associações de rádios comunitárias têm esperado até 10 anos pela abertura do processo de habilitação em seus municípios. Até abril de 2006, no estado de São Paulo, 250 rádios haviam recebido autorizações definitivas para operar, de um total de 2.568 que solicitaram registro. Na cidade de São Paulo, onde a habilitação foi aberta somente em dezembro de 2006, nenhuma rádio comunitária

---

7. Lei 9.612/98, artigo 3º.

ria opera atualmente com licença.<sup>8</sup> Como resultado, muitas rádios continuam a operar de forma irregular enquanto esperam o andamento desses processos.

Em 2006, 1.865 rádios comunitárias foram fechadas pela Anatel.<sup>9</sup> Organizações da sociedade civil e advogados têm argumentado que a operação sem licença não constitui crime. Em uma importante decisão recente, o Judiciário afirmou que a operação de rádios comunitárias sem licença não constitui ato criminoso, apenas ilícito civil.<sup>10</sup> Além disso, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm garantido o funcionamento provisório das rádios comunitárias que aguardam o processo administrativo de outorga de licença de funcionamento<sup>11</sup>.

Apesar do entendimento do STJ, um problema que ainda persiste, embora de forma minimizada, é a repressão imposta por autoridades e policiais federais a rádios que decidem continuar a operar independentemente da finalização dos processos de concessão. Em abril de 2007, por exemplo, uma rádio comunitária do bairro do Jabaquara em São Paulo teve seu equipamento confiscado, embora não estivesse transmitindo na época e o equipamento sequer estivesse conectado. A rádio já havia sido fechada em março de 2005 por operar sem licença e seu equipamento foi também apreendido naquela ocasião (e até hoje ainda não foi devolvido). Após o primeiro fechamento, os responsáveis pela rádio decidiram entrar com o pedido de licenciamento e suspenderam suas transmissões pelos últimos dois anos.

Enquanto a ineficiência do processo de habilitação dificulta o estabelecimento das rádios comunitárias, um número crescente de emissoras têm sido operadas por igrejas e políticos locais, provavelmente como resultado de um vácuo de políticas públicas apropriadas para a área<sup>12</sup>.

8. Na época da conclusão deste artigo, somente a rádio comunitária Heliópolis operava de forma legal na cidade de São Paulo, mas suas atividades estavam limitadas a pesquisa em conjunto com uma universidade, testando um canal para ver se não ocorrem interferências.
9. Segundo dados do Ministério Público Federal recolhidos junto à Anatel.
10. Turma Recursal dos Juizados Especiais Criminais do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP e MS), 2007.
11. Ver, por exemplo: RESP 549.253/RS, RESP 531.349/RS e RESP 690811/RS.
12. Uma pesquisa recente do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) revelou um quadro alarmante no setor. Enquanto a maioria das rádios comunitárias no país funciona sem autorização, foram identificados vínculos políticos em 1.106 das 2.205 rádios comunitárias analisadas funcionando com licença – ou seja, em 50,2% delas. Além disso, foram identificados vínculos religiosos em 120 rádios, ou seja, 5,4% das emissoras pesquisadas – um percentual que pode ser ainda maior na prática, mas quando foi possível identificar por falta de informações adequadas para se estabelecer esses (*continua*)

Um outro problema grave é a falta de informações oficiais disponíveis sobre os processos de outorga de licenças das rádios comunitárias, que dificulta o acompanhamento da situação e a cobrança de políticas públicas na área. As rádios comunitárias têm um importante papel na área do desenvolvimento comunitário, reconhecido em toda parte, inclusive no âmbito internacional. Infelizmente, esse papel vem sendo menosprezado no Brasil.

### Representatividade

A questão da representação inadequada de diferentes grupos pela mídia - como mulheres, crianças, grupos étnicos, de menor potencial aquisitivo ou marginalizados - guarda estreita relação com os históricos padrões de desigualdade e exclusão da sociedade brasileira e que podem ser agravados pela concentração dos meios.

Quase inexitem veículos de comunicação social de sua propriedade, fazendo com que seja virtualmente impossível a tais grupos a expressão de pontos de vista e temas que lhes sejam de especial e particular interesse. Como consequência, o conteúdo informativo e cultural difundido pelas poucas empresas que dominam a mídia de massa no país não refletem ou representam a diversidade de visões, culturas e tradições de muitos brasileiros. Além disso, tais grupos são sub-representados entre os profissionais da mídia. Não raro, e em parte como consequência disso, são representados de forma distorcida ou estereotipada em conteúdos e programações.

Em artigo sobre a identidade racial na TV brasileira, o diretor e roteirista Joel Zito Araújo comenta que “[a] telenovela, o principal programa do horário nobre brasileiro, é o produto cultural que possivelmente mais busca suas fontes nas experiências sociais e culturais do país, e mais intensamente procura dialogar com o imaginário popular. Entretanto, apesar de ter o seu início em 1951, as telenovelas brasileiras só apresentaram quatro famílias negras de classe média em toda a sua história. A subalternidade sempre deu o tom para a maioria dos personagens negros e para a quase totalidade da representação das famílias afro-descendentes”<sup>13</sup>.

---

(*continuação*) vínculos. Os dados sugerem que a concessão de licenças pode estar sendo usada pelo governo como moeda de barganha política. Ver: Lima, Venâncio A. de, e Lopes, Cristiano Aguiar. *Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)*. Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), junho de 2007.

13. Araújo, Joel Zito. *Identidade Racial e Estereótipos sobre o Negro na TV Brasileira*, in Guimarães, Antonio S.A. e Huntley, Lynn (orgs.), *Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*, Paz e Terra, 2000.

O impacto deste tipo de representação na manutenção de práticas preconceituosas na sociedade brasileira não pode ser desconsiderado. Em entrevista ao Observatório do Direito à Comunicação, o diretor do Instituto Mídia Étnica, Paulo Rogério Nunes, declarou que “[e]m vários momentos da tele-dramaturgia e em outras produções da TV brasileira, há uma carga muito grande de estereótipos e preconceitos. (...) E isso é prejudicial para quem assiste. Para o jovem negro ou para a criança que está formando sua identidade isso é extremamente nocivo, pois exerce forte influência na forma de viver e ver o mundo. Por isso, se não atacarmos o racismo nesta esfera da produção, ele vai continuar sendo reproduzido em larga escala”<sup>14</sup>.

Ao discutir o papel da mulher na TV, a psicóloga Raquel Moreno menciona pesquisa do Projeto Global de Monitoramento da Mídia que demonstra que embora constituindo 52% da população mundial, “as mulheres aparecem em apenas 21% das notícias. (...) A análise qualitativa da presença das mulheres como fonte de reportagens mostra que a opinião feminina é retratada em somente 14% dos artigos sobre política e em 20% sobre economia, os dois temas que dominam a agenda dos países. A voz feminina também é preterida quando se trata de ouvir a opinião de especialistas: 83% deles são homens”<sup>15</sup>.

Organizações e movimentos sociais têm se organizado para buscar estratégias para combater a representação inadequada de diferentes grupos pelos veículos de comunicação majoritários e dentro deles. Além de campanhas e organização de seminários e debates sobre a matéria<sup>16</sup>, alguns têm também buscado estratégias judiciais.

No início de 2007, diversas ONGs e associações ligadas ao movimento em defesa dos direitos das mulheres apresentaram representação ao Ministério Público Federal, denunciando a forma como a mulher é retratada na mídia. A representação garantiu a organização de uma audiência pública com a participação das principais redes de TV e a organização de entrevistas individuais entre representantes dos grupos feministas e das radiodifusoras.

- 
14. Observatório do Direito à Comunicação, entrevista com Paulo Rogério Nunes, 05 de junho de 2007. Disponível em [www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br) (link acessado em dezembro de 2007).
  15. Moreno, Raquel. *A Mulher na TV*. Folha Feminista SOF, Junho de 2007, No. 64. Disponível em [http://www.sof.org.br/publica/pdf\\_ff/64.pdf](http://www.sof.org.br/publica/pdf_ff/64.pdf) (link acessado em dezembro de 2007).
  16. Entre esses debates, ressaltamos os encontros “A Mulher e a Mídia”, organizados pelo Instituto Patrícia Galvão.

Essa iniciativa seguiu-se ao sucesso alcançado com a ação civil pública ajuizada em 2005 contra a RedeTV!, na qual a radiodifusora, o Ministério Público Federal e organizações da sociedade civil assinaram um acordo prevendo a veiculação pela emissora de uma série de programas com conteúdo de “contra-propaganda” às violações de direitos humanos que tiveram lugar durante o programa Tarde Quente, no qual um quadro humorístico repetidamente humilhava e difundia preconceitos contra homossexuais, mulheres, negros, idosos, crianças e pessoas com deficiência.

### *B. Violações contra a liberdade de expressão*

#### O uso abusivo de processos judiciais

A intimidação a jornalistas é uma forma perigosa de restrição da liberdade de expressão e do direito do público de acesso à informação. No Brasil, jornalistas sofrem intimidação por meio de processos judiciais abusivos, além de agressões físicas, como veremos na seção seguinte. A intimidação pela via judicial consiste no uso de processos por difamação no âmbito criminal e no uso abusivo de ações por danos morais – muitas vezes acompanhadas de pedidos de liminares para impedir a divulgação de informações.

O resultado mais perverso desses atos intimidatórios é a autocensura, com efeitos graves para a liberdade de expressão e o direito da sociedade de ser devidamente informada sobre temas de relevado interesse social, que são fundamentais para que os cidadãos possam tomar decisões informadas e participar do processo democrático.

#### - Processos criminais por difamação

O tratamento da difamação no âmbito criminal é um dos pontos mais preocupantes da legislação brasileira sobre liberdade de expressão. Processos criminais por ofensas à reputação e à honra continuam a ser usados contra jornalistas no Brasil, embora contrariem diretamente padrões aceitos internacionalmente sobre a liberdade de expressão. De acordo com esses padrões, casos de difamação devem ser resolvidos exclusivamente no âmbito civil, como explicaremos na próxima seção.

As ações criminais funcionam como um mecanismo perverso de intimidação. Elas contribuem para demarcar limites entre assuntos sobre os quais se pode falar e outros temas “proibidos”, que poucos se atrevem a abordar. As penas de prisão por difamação são desproporcionais e ilegítimas. Embora na maioria dos casos a prisão por difamação seja substituída por outras penas,

como multas ou prestação de serviço à comunidade, jornalistas chegam a ser presos por praticar condutas consideradas difamatórias.

Em 2007, o jornalista José Diniz Júnior foi preso em duas ocasiões depois de ser condenado em processos criminais baseados na Lei de Imprensa. José Diniz Júnior é proprietário e editor do tablóide Matéria-Prima, de Taubaté, no interior de São Paulo. Em abril e maio de 2007, ele passou 14 dias na prisão depois de publicar em seu tablóide um artigo considerado ofensivo por um delegado.<sup>17</sup> Embora o jornalista tenha argumentado que o texto não era de sua autoria, o autor do texto não se apresentou. O delegado então processou o jornalista, que foi condenado a 74 dias de prisão. José Diniz Jr. foi levado à prisão dois anos e quatro meses depois da sentença. Sua defesa argumentou que a prisão foi irregular, pois a pena já havia prescrito. O argumento foi aceito pelo juiz da Vara de Execuções Penais e o jornalista foi solto.

Em dezembro de 2007, Diniz Júnior foi preso novamente depois de ser condenado a um ano e um mês de detenção em regime semi-aberto em outro processo por injúria e difamação. A ação criminal teria sido motivada por uma nota afirmando que um advogado teria passado o serviço de seu cliente para um colega contratado pela parte contrária. A sentença condenatória foi confirmada pelo colégio recursal do Juizado Criminal, que determinou a prisão do jornalista. José Diniz Júnior é réu em diversos processos criminais por difamação.

Embora a prisão de jornalistas não seja comum no Brasil, as condenações criminais ocorrem com relativa freqüência. Em outubro de 2006, por exemplo, a 11a Vara Criminal de São Paulo condenou o professor Emir Sader a um ano de detenção, convertida em serviços comunitários de oito horas durante o mesmo período, por causa de um artigo de opinião comentando declarações de um senador.<sup>18</sup> A sentença também determinou que Emir Sader perdesse o cargo de professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- 
17. "Jornalista preso indevidamente é libertado". Associação Brasileira de Imprensa, 16 de maio de 2007.
  18. No artigo, Emir Sader chamou o senador Jorge Bornhausen de "elitista, burguês, fascista e racista". O texto dizia respeito a uma fala do senador durante um seminário com empresários, em agosto de 2005. Questionado se estaria desencantado com a então crise política no país, o senador respondeu que estava feliz porque "a gente vai se ver livre dessa raça por, pelo menos, 30 anos". O senador referia-se a políticos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em resposta à declaração, Sader publicou um artigo no site da Agência Carta Maior, da qual é colunista, chamando o senador de "elitista, burguês, racista e fascista". Bornhausen entrou com um processo criminal por difamação, injúria e calúnia contra Sader, tendo como base a Lei de Imprensa. O juiz de primeiro grau (*continua*)

Também em 2006, uma juíza da 4ª Vara Criminal de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, condenou o jornalista Fausto Brites, editor de geral do jornal *Correio do Estado*, a dez meses de detenção. A pena foi convertida em serviços à comunidade.<sup>19</sup> O processo tratava de uma queixa-crime apresentada contra um ex-prefeito devido a uma reportagem relacionando um contrato irregular de reciclagem de lixo a um esquema de lavagem de dinheiro.<sup>20</sup> Há diversos outros exemplos de condenações criminais de jornalistas com base na Lei de Imprensa.<sup>21</sup>

Embora seja certo que o jornalismo deva ser exercido de forma coerente e ética, o uso de sanções criminais para punir abusos é desproporcional e improdutivo, uma vez que os prejuízos à liberdade de expressão nestes casos são maiores que os objetivos de reparação do dano buscados com a responsabilização.

---

(*continuação*) condenou o jornalista à pena máxima prevista para injúria. O juiz também considerou que Sader abusou de sua posição de professor de universidade pública, e determinou a perda de sua posição como professor da UFRJ. Contrariando entendimentos de cortes internacionais, segundo os quais autoridades públicas devem tolerar maior e não menor grau de crítica do que os cidadãos comuns, o juiz afirmou na sentença que “a honorabilidade do cargo de Senador da República, [...] faz refletir ainda mais o grau de reprovação das ofensas que lhe foram dirigidas”. Sader recorreu da sentença.

19. Processo 001.05.111701-1, juíza Cíntia Xavier Letteriello. Sentença em 31 de outubro de 2006, 4ª. Vara Criminal de Campo Grande.
20. “Editor do jornal *Correio do Estado* é condenado no Mato Grosso do Sul”. Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji), 7 de novembro de 2006. Disponível em: [http://www.abraji.org.br/?id=90&cid\\_noticia=361](http://www.abraji.org.br/?id=90&cid_noticia=361) (link acessado em dezembro de 2007).
21. O jornalista Lúcio Flávio Pinto, que escreve e edita sozinho o *Jornal Pessoal*, no Pará, é internacionalmente reconhecido e premiado por denunciar crimes ambientais e corrupção na região da Amazônia. O jornalista foi condenado a um ano de prisão em 2004 por uma matéria relacionada à grilagem de terras no Pará. Como ele era réu primário, a pena foi convertida no pagamento de duas cestas básicas, de um salário mínimo cada, pelo período de seis meses. O jornalista ainda enfrenta uma série de outros processos como represália a seu trabalho investigativo. Para mais informações, ver: “À opinião pública”. Lúcio Flávio Pinto. Pará, 13 de julho de 2004. Em 2003, um juiz da 12ª Vara Criminal de Goiânia condenou o comentarista esportivo Jorge Kajuru a 18 meses de detenção por difamação. O motivo foi um comentário alegando que uma afiliada da Rede Globo em Goiás havia ganhado os direitos de retransmissão do campeonato estadual de futebol por causa de seu relacionamento próximo com o governo do estado. Para mais informações, ver: Comitê para Proteção dos Jornalistas (CPJ). “Cases 2005: Brazil”. Também em 2003, os jornalistas Iremar Marinho e Fernando Araújo, do jornal *Extra*, em Alagoas, foram condenados a um ano e dois meses de prisão, em regime aberto, por publicar matérias sobre escândalos na administração pública e o envolvimento de membros do Judiciário. Para mais informações, ver: “Desembargador ordena prisão de jornalista do *Extra*”. *Extra*, 7 de novembro de 2003.

- Indenizações por danos morais

Uma forma ainda mais comum de intimidação de jornalistas no Brasil é o uso de ações de indenização por danos morais baseadas em alegações de difamação, especialmente como forma de proteger autoridades públicas de críticas e investigações. Muitas vezes, essas ações são acompanhadas de pedidos de liminares para impedir de forma antecipada a divulgação de informações.

Vale notar que, quando usadas adequadamente, as ações por dano moral são um instrumento legítimo de reparação de danos em casos de difamação. Apesar disso, jornalistas apontam a ocorrência de abusos nos processos por danos morais no país, especialmente em razão do grande número de processos relacionados a reportagens investigativas sobre corrupção e outras irregularidades praticadas por funcionários públicos e oficiais.

Um problema que pode prejudicar enormemente a vida dos jornalistas e veículos de comunicação são os valores das indenizações. Segundo dados fornecidos pela revista eletrônica *Consultor Jurídico*<sup>22</sup>, em 2003 a média das indenizações estava em torno de R\$ 20.000; em 2007, passou para R\$ 80.000. Em comparação, o salário médio de um jornalista brasileiro, segundo a direção da FENAJ, é de cerca de R\$ 1.500,00<sup>23</sup>. Embora grandes veículos sejam capazes de se proteger contra essas ações, a situação é mais complicada para veículos menores e jornalistas individuais. Dependendo do caso, o valor excessivamente alto de indenizações e o uso abusivo dessas ações pode dificultar ou até inviabilizar a atividade profissional.

Um exemplo é o jornalista Lúcio Flávio Pinto, que edita sozinho o *Jornal Pessoal*, no Pará. Além de ser réu em processos criminais, ele responde por diversos processos por danos morais como resultado de seu jornalismo investigativo na região amazônica. Lúcio Flávio Pinto enfrenta tantos processos que, segundo afirmou recentemente, chega a gastar mais tempo lidando com as ações judiciais que escrevendo seu jornal. Em novembro de 2005, o jornalista não conseguiu comparecer à cerimônia na qual receberia um prêmio do Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), uma organização independente com sede em Nova York que defende a liberdade de imprensa, porque o acompanhamento das diversas ações judiciais que enfrenta o impossibilitou de sair de sua cidade.<sup>24</sup>

22. Entrevista realizada pela organização Artigo 19 em 03 de agosto de 2007.

23. Entrevista realizada pela organização Artigo 19 em 06 de agosto de 2007.

24. "Lúcio Flávio Pinto é refém de processos punitivos". Comitê para a Proteção dos Jornalistas. Belém, 15 de novembro de 2007. Disponível em: [http://www.abraji.org.br/?id=90&id\\_noticia=277](http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=277) (link acessado em dezembro de 2007).

Fatores como a ausência de treinamento e qualificação adequada de jornalistas, assim como condições de trabalho que imponham um ritmo desfavorável à apuração e divulgação cuidadosa da informação, podem resultar em matérias de baixa qualidade. Para evitar isso, os meios de comunicação deveriam implementar e aperfeiçoar sistemas e procedimentos de regulação da qualidade de seu conteúdo informativo. Algumas alternativas já usadas no Brasil e no exterior, com resultados positivos, são treinamentos profissionais, a definição de padrões para as reportagens, o ombudsman, mecanismos de checagem de informações, sistemas de reclamação, ou a criação de um comitê de ética. Essas medidas contribuem para um jornalismo de qualidade sem impor a autocensura causada por processos judiciais abusivos.

- Liminares impedindo a divulgação de informações

Talvez ainda mais problemática que as indenizações abusivas seja a concessão, por juízes de primeira instância, de decisões liminares proibindo os meios de comunicação de divulgarem quaisquer futuras informações sobre os autores das ações judiciais, proibindo a circulação de publicações e impressos ainda não distribuídos ou, ainda, impedindo a veiculação de determinado programa ainda não transmitido. Essas decisões caracterizam censura prévia, uma forma de restrição extrema à liberdade de expressão que é claramente proibida pela Constituição Federal brasileira e pelos princípios internacionais sobre a liberdade de expressão. Esse tipo de liminar, infelizmente, tem sido usada com muita frequência no Brasil.

Um exemplo recente foi uma tutela antecipada impedindo o jornal Extra, de Maceió, de publicar quaisquer informações direta ou indiretamente relacionadas ao deputado federal Olavo Calheiros. O deputado é irmão do ex-presidente do Senado Renan Calheiros, que renunciou após ser acusado de irregularidades na compra de um grupo de comunicação em Alagoas. O Extra havia publicado uma série de reportagens sobre a família Calheiros, da qual fazem parte políticos influentes em Alagoas. Algumas matérias alegavam que membros da família haviam cometido irregularidades como grilagem de terra, violência contra trabalhadores e crimes ambientais. No dia 16 de outubro de 2007, a juíza Maria Valéria Lins Calheiros, da 5a. Vara Cível de Maceió, concedeu uma tutela antecipada impedindo o jornal de publicar qualquer notícia futura direta ou indiretamente relacionada a Olavo Calheiros.<sup>25</sup>

25. Sentença da juíza Maria Valeira Lins Calheiros, processo no. 001.07.078039-1. Maceió, 16 de outubro de 2007.

Segundo padrões aceitos internacionalmente, decisões liminares não devem ser usadas para proibir a divulgação de uma informação antes de sua publicação. Seu uso significa a criação de um sistema de controle prévio da manifestação de opiniões e dados, que traz consequências seríssimas para a livre circulação de informações e idéias. Um aspecto particularmente preocupante de muitas dessas liminares é que elas são concedidas em termos muito amplos, sem sequer levar em conta os assuntos ou circunstâncias específicas de textos futuros a serem abordados pelo veículo de comunicação condenado e que serão atingidos pela decisão. No caso do deputado federal Olavo Carneiros, por exemplo, a liminar chegou ao ponto de proibir a publicação de qualquer notícia futura até mesmo indiretamente relacionada a ele.

#### Violência contra jornalistas

Além das pressões psicológicas e econômicas pelos processos judiciais, jornalistas no Brasil também são vítimas de atos violentos, que incluem homicídios, agressões físicas e ameaças. É importante considerar que existem diferenças significativas no ambiente de trabalho dos jornalistas localizados nos grandes centros urbanos e aqueles trabalhando no interior do país. Jornalistas atuando em pequenos veículos em áreas distantes dos grandes centros, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, estão particularmente vulneráveis a atos de violência e ameaça. Como a cobertura dos temas que ocorrem nessas áreas pela grande imprensa é bastante limitada, e não existe no país uma metodologia abrangente de acompanhamento dos casos de violência, o tamanho e a extensão do problema podem estar sub-dimensionados. Já os profissionais trabalhando em veículos nacionais ou regionais, em sua maioria com sede nas capitais estaduais, tendem a enfrentar um risco menor de agressões físicas e estar mais sujeitos à possibilidade de ameaças e ações judiciais.

Os casos de violência contra jornalistas estão muitas vezes relacionados à veiculação de reportagens investigativas sobre corrupção e irregularidades cometidas por políticos e funcionários públicos. Nos últimos anos, jornalistas também passaram a sofrer ameaças e violência ao investigar o crime organizado e o envolvimento de policiais em atividades ilícitas. Os principais autores dessa violência são os próprios políticos, funcionários públicos, policiais e integrantes de gangues criminosas.<sup>26</sup>

---

26. De acordo com uma série de entrevistas com jornalistas e profissionais que atuam no monitoramento de violações contra a liberdade de imprensa realizadas em julho e agosto de 2007.

O objetivo da violência é impedir a divulgação de informações e difundir o medo, causando a autocensura. Alguns jornalistas estimam que, muitas vezes, restrições internas dos próprios editores e donos de veículos evitam que jornalistas apurem determinados temas. Isso pode ocorrer por medo de represália ou conflito de interesses. Para alguns jornalistas, a violência poderia ser ainda maior caso não houvesse restrições internas para a abordagem de determinados temas.

Em 2007, ocorreram sérios casos de violência contra jornalistas. Luiz Carlos Barbon Filho, colunista dos jornais locais *Jornal do Porto* e *JC Regional* e colaborador da emissora *Rádio Porto FM*, foi assassinado no dia 5 de maio em Porto Ferreira, no interior de São Paulo. Ele estava sentado à mesa de um bar quando dois indivíduos encapuzados em uma motocicleta se aproximaram. Um deles teria descido da moto e atirado no jornalista. A polícia afirmou suspeitar que o motivo do crime seria o trabalho jornalístico de Barbon. Desde 2003, o jornalista vinha denunciando uma rede de aliciamento de menores na região.<sup>27</sup>

Outros jornalistas foram vítimas de atentados. O radialista João Alckmin, apresentador do programa “Showtime”, na *Rádio Piratininga*, em São José dos Campos, estava caminhando nas ruas no dia 23 de novembro quando foi ferido por tiros no pescoço, em seu braço e abdômen. O jornalista disse acreditar que o ataque tenha sido relacionado à cobertura sobre a máfia dos caça-níqueis e o envolvimento da polícia com o crime organizado. Alckmin afirma que tem recebido cartas e telefonemas com ameaças há mais de um ano. No dia 5 de julho de 2007, um advogado foi baleado no pescoço ao sair do escritório acompanhado da esposa de Alckmin. Aparentemente, o advogado foi confundido com Alckmin.<sup>28</sup>

Em um outro episódio grave, o jornalista Amaury Ribeiro Jr. foi baleado no dia 20 de setembro de 2007 quando apurava uma matéria sobre o crime organizado na periferia de Brasília para o jornal *Correio Braziliense*.<sup>29</sup> A polícia afirmou que Amaury Jr. foi vítima de uma tentativa de roubo, mas o jornalista rejeitou essa conclusão.

Além desses atentados gravíssimos, existem relatos de diversos outros jornalistas que sofrem ameaças e outros atos intimidatórios.

27. “Jornalista brasileiro que denunciou corrupção é morto a tiros. Comitê Para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), 7 de maio de 2007.

28. Entrevista concedida por Alckmin à organização Artigo 19, novembro de 2007.

29. “Repórter é ferido a tiros”. Comitê para a Proteção dos Jornalistas (CPJ), 20 de setembro de 2007.



### C. *Transparência pública e acesso à informação governamental*

A liberdade de expressão inclui o direito de ter acesso, receber e difundir informações de qualquer natureza, especialmente informações de relevado interesse público, aí incluídas as informações detidas pelo Estado. Reconhecido em tratados internacionais e sistemas legais em todo o mundo, este direito foi também assegurado pela Constituição de 1988 (artigo XXXIII).

Passadas duas décadas de existência da atual Constituição, o Brasil ainda aguarda a aprovação pelo Congresso de uma lei de acesso à informação pública. Atualmente, o direito de liberdade de informação tem sua aplicação limitada por não existirem instruções claras sobre a forma como esse direito pode ser exercido pelos cidadãos ou sobre como as instituições públicas devem reagir a tais demandas.

O direito de acesso passará a ser um direito muito mais acessível e viável quando um procedimento específico para acesso a informações governamentais for criado, definindo prazos, responsabilidades, possibilidades de recurso, limitações legítimas, obrigações de publicação pró-ativa e, como a boa prática internacional tem demonstrado, prevendo a criação de um órgão específico, autônomo e independente, responsável por fazer valer essa regulamentação. Esse regime de acesso deve ser instituído em todos os âmbitos e níveis de governo, ou seja, deve ser um regime universal (todas as esferas e repartições públicas) e de alcance nacional (aplicável a entes municipais, estaduais e federais).

Enquanto a adoção de tal sistema não se torna realidade, permanece um certo vácuo legislativo que permite a livre proliferação de normas dispersas relativas ao acesso, tanto em leis temáticas relacionadas a específicas áreas do direito, como em normas de aplicação restrita ao âmbito dos municípios e/ou estados, ou mesmo na regulamentação relativa ao funcionamento interno de certos órgãos. É assim que vemos hoje a existência, por exemplo, de uma lei de acesso a informações ambientais; normas de acesso aplicáveis apenas ao município de São Paulo; ou portarias que definem como o cidadão acessará informações detidas pelo Ministério das Comunicações. Esta multitude de regimes de acesso apenas serve para deteriorar o próprio direito de acesso, ao tornar tal direito um tema confuso, contraditório e desestimulante para o cidadão interessado, que acaba por se perder no meio de uma excessiva burocratização daquilo que deveria ser simples.

O elemento mais preocupante neste cenário é o fato de que, embora algumas normas sejam progressistas e elaboradas com a verdadeira intenção de facilitar o acesso, muitas outras são demasiadamente restritivas. Pedidos de

informação encaminhados ao Ministério das Comunicações, por exemplo, exigem justificativa das razões pelas quais a informação é requerida e indicação do número dos processos administrativos nos quais a informação solicitada pode ser encontrada. Ou seja, repassa ao cidadão todo o ônus de descobrir, em trabalho que por vezes pode se assemelhar a uma verdadeira investigação policial, como a administração pública organiza internamente seus arquivos e documentos contendo informações que não são dela e sim de propriedade da população.

É importante lembrar que o direito de acesso também impõe ao Estado obrigações de publicização pró-ativa de temas, dados e informações de interesse público, independentemente de solicitação de qualquer parte. A adoção de um regime de acesso seria importantíssima para definir que informações caberiam em tal categoria e a forma como a referida informação deveria ser publicada. Enquanto tais definições encontram-se pendentes, a razoabilidade deve orientar a determinação daquilo que, sem margem para dúvidas, é informação que impacta o dia-a-dia dos indivíduos e cuja divulgação encontra-se no cerne do próprio exercício da cidadania. Um exemplo disso são as informações básicas sobre serviços públicos prestados direta ou indiretamente pelo Estado. Para demonstrar como a obrigação de divulgação pró-ativa tem sido desconsiderada por muitos órgãos e instâncias de governo, vale mencionar, por exemplo, que a lista dos concessionários e permissionários de radiodifusão, assim como seus respectivos contratos e datas de início e fim das concessões e processos de renovação permanecem inacessíveis ao usuário desses serviços.

Algumas iniciativas governamentais objetivando maior transparência têm sido observadas nos últimos anos. A criação do Portal da Transparência, o aumento no número de ouvidorias, a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) são alguns exemplos disso. No entanto, as iniciativas governamentais ainda são dispersas e desarticuladas e sofrem de problemas como a disponibilização de dados crus, sem contextualização ou refinamento, ou a construção de bancos de dados que não conversam entre si, fatores que muitas vezes tornam as informações de livre acesso pelo cidadão, mas virtualmente inacessíveis para não especialistas ou técnicos.

Apesar de não existir regulação do direito constitucional de acesso, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição foi parcialmente regulamentado pela Lei 11.111/2005. Essa norma, no entanto, regula apenas o sigilo e se cala em absoluto sobre o acesso. Ela estabelece a confidencialidade de certas informações públicas e constitui a Comissão de Averiguação e Análise de Informa-

ções Sigilosas no Executivo federal para decidir sobre a aplicação de exceções ao direito de acesso. Além de ser preocupante o fato de uma comissão não independente e autônoma definir quando o acesso será restringido, é ainda mais inquietante o fato de que essa comissão pode manter tal restrição por períodos indefinidos. Ou seja, a Lei 11.111 estabeleceu a possibilidade do sigilo eterno de documentos classificados como confidenciais.

Em dezembro de 2007, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a Lei 11.111. A Adin é uma iniciativa importantíssima na tentativa de revogar restrições ilegítimas ao acesso à informação e opor resistência ao estabelecimento de um regime de confidencialidade quando da inexistência de um regime de acesso.

A sociedade civil tem se organizado para exigir maior transparência e participação social, sendo importante mencionar o trabalho de organizações como a Transparência Brasil no combate à corrupção ou o Instituto Nacional Estudos Socioeconômicos – INESC no monitoramento de políticas públicas e execução orçamentária.

No trabalho de pressão pela adoção de uma lei de acesso à informação no âmbito federal, tem sido relevante o papel do Fórum de Acesso a Informações Públicas e, mais recentemente, de organizações e movimentos da sociedade civil que se articularam em torno do tema a partir de encontros organizados pela Artigo 19 Brasil.

Um projeto de lei de acesso a informações, de autoria do deputado Reginaldo Lopes, aguarda votação pela Câmara dos Deputados desde 2003. Existe também um pré-projeto em discussão na Casa Civil e que poderia ser apresentado ao Congresso como iniciativa do executivo. Mas em ambos os casos não existe expectativa de avanços concretos num futuro próximo, principalmente tendo em vista as movimentações em torno da próxima campanha eleitoral para o Executivo e Legislativo federais, que prioriza outros temas e agendas.

#### 4. CONCLUSÃO

**A** liberdade de expressão engloba o direito de informar, de ser informado e informar-se. Ela visa à proteção não apenas dos meios de comunicação, mas também das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais como produtores e receptores de informação, e ainda o direito da população de ter acesso a informações sobre os mais variados temas. A liberdade de

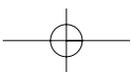
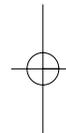
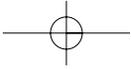
expressão só pode consolidar-se na medida em que é exercida com pluralismo e diversidade e sem discriminação. É por meio de informação de qualidade e da garantia de diversas vozes no debate público que se formam processos mais democráticos de decisão.

O direito à liberdade de expressão gera responsabilidades ao Estado, tanto negativas quanto positivas. Além de obrigar o Estado a abster-se de restringir a livre expressão de idéias e informações, a liberdade de expressão o obriga a tomar medidas concretas no sentido de garantir este direito, o que inclui a adoção de legislação e políticas públicas adequadas.

Para que o Brasil cumpra com suas obrigações internacionais decorrentes de instrumentos internacionais que protegem a liberdade de expressão e informação, e para que assegure a realização das garantias que assumiu em sua própria Constituição Federal, o país deve atentar com urgência para os desafios apontados acima. Medidas para garantir o exercício pleno da liberdade de expressão devem envolver reformas legislativas e ações governamentais para combater as repressões contra a livre manifestação do pensamento e o exercício da atividade jornalística, promover maior pluralismo e diversidade nos meios de comunicação – combatendo a concentração e incentivando o desenvolvimento de veículos públicos e comunitários – e adotar padrões de transparência que permitam o amplo acesso a informações públicas, fundamental para combater irregularidades como a corrupção e incentivar a participação dos cidadãos no processo democrático.

PAULA MARTINS – Advogada, formada em direito pela USP, possui mestrado em Advocacia de Interesse Público pela Universidade de Nova York. Coordenadora do escritório brasileiro da organização não-governamental inglesa Article 19.

MAÍRA MAGRO – Formada em jornalismo pela UFMG, cursou mestrado em Estudos Latino-Americanos na Universidade do Texas em Austin, nos EUA. Oficial de comunicação da organização não-governamental inglesa Article 19 Brasil.



## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



**Partidos políticos: quatro continentes (n.3, 2007)**

**Geração futuro (n.2, 2007)**

**União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n.1, 2007)**

**Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n.4, 2006)**

**Brasil: o que resta fazer? (n.3, 2006)**

**Educação e pobreza na América Latina (n.2, 2006)**

**China por toda parte (n.1, 2006)**

**Energia: da crise aos conflitos? (n.4, 2005)**

**Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)**

**Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)**

**Reformas na Onu (n. 01, 2005)**

**Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)**

**Revolução no Campo (n. 03, 2004)**

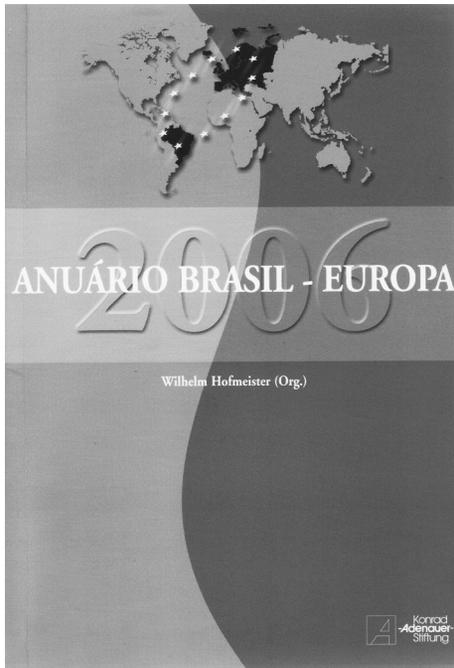
**Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)**

**Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)**

Mundo virtual (n. 06, 2003)  
Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)  
Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)  
Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)  
Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)  
Eleições e partidos (n. 01, 2003)  
O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)  
O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)  
Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)  
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)  
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)  
Bioética (n. 01, 2002)  
As caras da juventude (n. 06, 2001)  
Segurança e soberania (n. 05, 2001)  
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)  
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)  
União Européia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)  
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)  
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)  
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)  
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)  
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)  
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)  
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)  
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)  
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)  
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)  
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

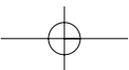
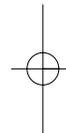
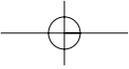
Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse:

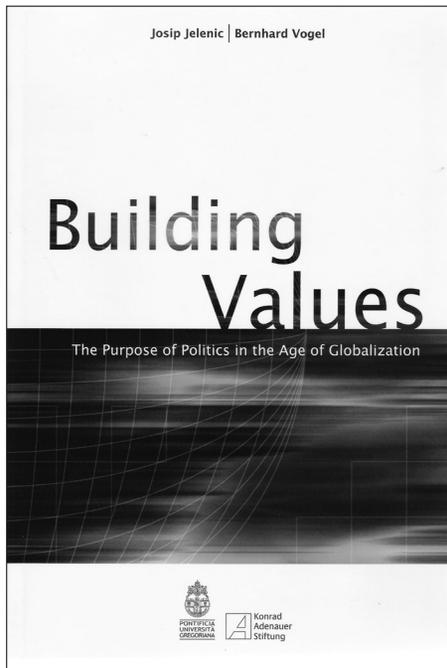
[www.adenauer.org.br](http://www.adenauer.org.br)



### **Anuário Brasil-Europa 2006**

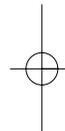
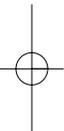
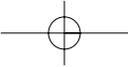
O Anuário Brasil-Europa configura-se como um esforço em apresentar os principais dados e discussões com relação a diversas questões fundamentais da atual agenda euro-brasileira, através do olhar de especialistas. Entre os temas destacamos: os esforços para a concretização do acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Européia, a intensificação da atividade comercial entre as partes e política energética. Dessa maneira, busca-se apresentar ao público brasileiro de estudantes, acadêmicos e políticos os principais eixos de discussão, de maneira a permitir a intensificação e a possibilidade de obtenção de um maior avanço na concretização de uma parceria bilateral estratégica.





## Building values

Em Outubro 2006 a Universidade Gregoriana de Roma e a Fundação Konrad Adenauer organizaram o simpósio “O objetivo da política – Novos desafios para as ciências sociais na época da globalização”, para discutir e refletir sobre valores e princípios contemporâneos e propor novas soluções para a ordem social global. Esta publicação contém artigos de autores da África do Sul, Alemanha, Argentina, Chile, Cingapura, Colômbia, Itália, Quênia e Zâmbia. São discutidos temas como solidariedade, justiça e responsabilidade mostrando limites e caminhos na época da globalização. Esta publicação está disponível somente em inglês. **(lançamento)**



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR CACAU MENDES  
EM ADOBE GARAMOND C. II/14 E IMPRESSO PELA  
EDITORA VOZES EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M<sup>2</sup> PARA A  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NO VERÃO DE 2008

