

## **Liberdade de Imprensa e Liberdade de Expressão: A regulação da mídia como passo fundamental para o efetivo direito no Brasil.<sup>1</sup>**

Rodrigo Badaró de Carvalho.

Bacharelado em Ciências do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

### **RESUMO**

O descumprimento e a ausência de regulação das normas constitucionais que tratam da questão da Comunicação Social no Brasil nos apresentam um cenário atual bastante problemático, sobretudo no que diz respeito à radiodifusão. Em nome da Liberdade de Imprensa e da Liberdade de Expressão, garante-se a permanência de uma estrutura extremamente perversa e violadora dos próprios direitos que se alega defender. Diante disso, é mais que necessário abrir um debate sobre o tema, de modo que se consiga quebrar velhos paradigmas e chegar a uma proposta de regulação razoável para a plena garantia dos direitos individuais e coletivos.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Regulação da Mídia; Liberdade de Imprensa; Liberdade de Expressão; Constituição da República;

### **ABSTARCT**

The non-compliance and lack of regulation of the Constitution that deals with the communication in Brazil presents us a questionable scenario, especially in radio broadcasting. On the behalf of Press Freedom and Freedom of Speech, ensures the permanence of a extremely perverse structure that violates the own rights, which claims to defend. Therefore, it's more than necessary to open a debate about the

---

<sup>1</sup> Trabalho Apresentado ao GT 02 – Direito.

subject, in a way that would be possible to break olds paradigms and to come up with a proposal for reasonable regulation, that sees the full guarantee of individual and collective rights.

## **KEYWORDS**

Regulation of Media; Press Freedom; Freedom of speech; Constitution of the República.

## **INTRODUÇÃO**

A sociedade brasileira necessita travar um profundo debate sobre o papel da mídia em nosso Estado. A “terra sem lei”, quase que em seu sentido literal, que é hoje o setor de comunicações no Brasil nos traz uma série de prejuízos, como veremos mais adiante nesse próprio artigo.

A dificuldade de discutir a regulação da mídia ocorre, dentre outras razões, pelo fato da mesma não só não estimular como também abafar toda e qualquer manifestação nesse sentido. É a aplicação de uma velha máxima que diz que quem possui poder não poupa esforços para mantê-lo. É o que vemos hoje no Brasil.

As assombrosas recordações dos tempos militares nos rondam a todo momento e nos levam a uma absolutização do chamado direito à liberdade de imprensa, que na prática acaba por se tornar o inverso do que deveria ser tal direito já que, em nome dessa liberdade, o que ocorre é uma garantia de imunidade aos meios de comunicação, que têm poderes para agir como bem entendem, constantemente contrariando direitos da sociedade, seja de indivíduos enquanto tais, seja da sociedade entendida coletivamente. Esse artigo pretende levantar elementos para fomentar uma discussão acerca do papel da mídia na sociedade e de como esse papel tem sido deformado no Brasil em virtude da ausência de regulação. Em síntese, quer-se, aqui, superar de uma vez por todas a visão ainda persistente de que direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa devem ser direitos absolutos.

## MARCOS LEGAIS ATUAIS

### REFERENCIAS CONSTITUCIONAIS

Em primeiro lugar, cabe aqui esclarecer que já há algum referencial legal que pode ser buscado num primeiro momento, e esse marco está, em síntese, no texto constitucional brasileiro. Vejamos que o constituinte reservou um capítulo do texto constitucional para a questão, denominado “Da Comunicação Social”, (Título VIII, Capítulo V).

O primeiro Artigo 220 traz sobre o assunto:

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

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

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

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

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

§ 6º - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.”<sup>2</sup>

Não é difícil perceber já pelo primeiro artigo que embora a constituição tenha se atentado para a necessidade de regular o assunto, o seu texto o fez de forma rasa, sem detalhar de forma mais profunda como isso deverá ser feito. E aqui não

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

cabe crítica à Constituição Cidadã, mas sim enfatizar o que traz o parágrafo 3º, justamente a necessidade de uma regulamentação densa por parte dos legisladores *a posteriori*. Esse é, portanto, um importante trecho da nossa carta que peço ao leitor especial atenção, já que todo o debate acerca da regulação passa justamente pelas questões já anunciadas pela própria Constituição da República.

Pois bem, os parágrafos 4º e 5º poderiam ser objetos de análise. O primeiro, a meu ver, é cumprido de forma bastante limitada, já que a restrição às propagandas de bebidas alcoólicas e de medicamentos, por exemplo, praticamente inexistem. A esse respeito, vale a leitura interessante de NASCIMENTO e SAYD, que no título já trazem a instigação necessária para a nossa questão, “*Ao persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado*”. *Isto é regulação?*<sup>3</sup>. O último soa quase como um desrespeito ao leitor mais atento a nossa realidade atual, já que tanto no âmbito nacional e, principalmente, nos âmbitos regionais e locais o domínio da mídia por um grupo, mais que recorrente, é uma realidade.

Voltando ao texto constitucional, temos no Artigo 221 também uma continuação de uma regulação acerca das normas que devem nortear a comunicação:

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

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.”

Mais uma vez, o que percebemos é uma análise mais genérica do papel dos veículos de comunicação e o seu detalhamento deveria ocorrer em momento posterior. De toda forma, é absolutamente questionável, desde já, o cumprimento desse artigo, uma vez que em geral as principais emissoras de Rádio e TV deixam

---

<sup>3</sup> NASCIMENTO, Á. C.; SYDA, J. D. *Ao persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado*. *Isto é regulação?*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos; 2005. 152 pp.

as finalidades previstas nesse artigo em segundo plano, visando apenas elevar seus pontos da audiência.

Na sequência, o artigo 222 tratará da participação de estrangeiros no setor de comunicação brasileiro. Vejamos:

“Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País.

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social.

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

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º.

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional.”<sup>4</sup>

É válido lembrar que esse texto é fruto de uma emenda constitucional 36/2002, aprovada em 28 de Maio de 2002. E, até em função disso, essa é talvez a temática que esteja melhor regulada hoje, já que ao final do mesmo ano o governo Fernando Henrique Cardoso decretou a Lei 10610/2002 que se debruça sobre a questão da participação estrangeira na telecomunicações no Brasil. Mas ainda assim veremos à frente que essa questão não está resolvida, inclusive por que com os canais estrangeiros fica evidente uma nova necessidade de proteger os conteúdos nacionais.

Temos, por fim, os artigos 223 e 224 que irão trazer um desfecho da regulamentação da Comunicação na esfera constitucional. Trazem:

---

<sup>4</sup> BRASIL, op. cit.

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

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

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

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

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

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

Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.”<sup>5</sup>

Como viram, caros leitores, o texto constitucional termina por enfatizar a maneira como será transferido aos particulares o direito aos equipamentos de radiodifusão. De toda forma, permanece a carência quanto às definições objetivas para a concessão e/ou outorga para o serviço. Finalizada, portanto, a parte constitucional, analisaremos agora outros aspectos legais referentes à comunicação.

## **OUTROS MARCOS LEGAIS**

Realizar um amplo levantamento das legislações que regulam e regularam a comunicação no Brasil e discuti-la consistiria em trabalho demasiadamente amplo para ser feito nesse artigo. Diante disso, serão apresentados brevemente algumas referências legais importantes na matéria da comunicação brasileira.

A Lei 4117/1962 apresentou uma consolidação até então inédita na estrutura brasileira sobre a questão das comunicações. Instaurando o Código Brasileiro de Telecomunicações, essa lei teve importância relevante no momento de sua instauração, já que foi um impulsionador do desenvolvimento nessa área.

Nos dizeres de OLIVEIRA,

---

<sup>5</sup> Idem.

“Os dois setores, radiodifusão e telecomunicações, ficaram muito satisfeitos com a sanção do Código Brasileiro de Telecomunicações. Ele criou vários fatores que permitiram, principalmente, a evolução progressiva de uma rede nacional de telecomunicações que atendesse efetivamente às necessidades do povo e da economia brasileiros, em todo o território nacional.”<sup>6</sup>

No entanto, é interessante lembrar o contexto em que o Código Brasileiro de Telecomunicações foi criado e seus objetivos e suas limitações. Embora tenha passado por diversas alterações ao longo dos seus quarenta anos de existência, inclusive pela proclamação da Constituição de 1988, é ainda hoje um código que vigora mas que não atende às atuais demandas de regulação da nossa sociedade.

Outro importante marco é a lei 9472/97, denominada Lei Geral das Telecomunicações. Essa lei surgiu, em consonância com o momento político brasileiro do governo do presidente FHC e das reformas na estrutura administrativa do Estado, transferindo a regulação do setor de telecomunicações para a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. A instalação da ANATEL, ocorrida em 05/11/1997, consolidava as reformulações no setor iniciadas já em 1995 com a Emenda Constitucional 8/1995.

Mas, tal como ocorreu em outras áreas, a estratégia de regulação da comunicação por meio das Agências Reguladoras mostrou-se insuficiente. A constatação das falhas que nossa estrutura de comunicação apresenta, quase 15 anos após a criação da ANATEL, é uma clara evidencia de que esse modelo não foi suficiente para resolver nossos problemas, ainda que pontualmente tenha algum valor.

## **A DISCUSSÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL**

Ampliando o rol legal de exigências que se apresentam para a discussão da regulação da mídia no Brasil podemos também observar de forma rápida alguns

---

<sup>6</sup> OLIVEIRA, E. Q. O Código Brasileiro de Telecomunicações: Considerações Acerca do Marco Legal. In: *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. IX, n. 3, Sep. – Dec. /2007. Disponível em [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br), acesso em 12/04/2012. Pg 8.

acordos internacionais e legislações de organizações da esfera internacional que versam sobre essa questão.

Encontraremos referenciais para a proteção da liberdade de expressão já na Declaração Universal de Direitos Humanos, sendo reforçado pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e também pela própria Convenção Americana de Direitos Humanos. Essa liberdade está, definitivamente, assegurada. Entretanto, Toby Mendel e Eve Salomon observam que:

“[...] o direito internacional não prevê proteção especial para a liberdade de imprensa ou da mídia. A mesma proteção ao direito à liberdade de expressão para as pessoas em geral é aquela destinada aos meios de comunicação.”<sup>7</sup>

Na sequência os autores farão uma ressalva à proteção das fontes, que é garantida aos profissionais da área, mas que ainda assim não é suficiente para torna-los diferentes do cidadão comum<sup>8</sup> quanto à responsabilidade na divulgação da informação. Se há um tratamento diferenciado merecido, de certo consiste em um tratamento que responsabilize mais a imprensa já que os prejuízos por suas ações equivocadas são maximizadas em função do seu potencial de difusão.

Concluindo, é possível verificar no texto do próprio PIDCP que as restrições para a liberdade de expressão e de imprensa estão expostas em seu artigo 19(3):

“O exercício do direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais.

Consequentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.”<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> MENDEL, T; SALOMON, E. Série debates CI, n. 8, Fev. 2011 – Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão. Pg. 10.

<sup>8</sup> Soa-me bastante controversa a expressão “Cidadão Comum”. Embora seu sentido seja facilmente absorvido, parece que temos uma hierarquia dentre os cidadãos, havendo os comuns e “os outros”. De toda forma, por falta de uma expressão mais adequada, utilizo aqui a expressão tradicional e destaco que nesse caso o “Cidadão-Não-Comum” seriam, por exemplo, os que possuem mandato eletivo e que estão mais protegidos juridicamente em função do cargo que exercem.

<sup>9</sup> BRASIL. *Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: < [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_politicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm) >. Acesso em: 25 abr. 2012.

Assim, é possível perceber que tanto do ponto de vista da legislação interna quanto no âmbito internacional, estamos num novo paradigma em que não mais se absolutiza o direito à imprensa e direito à informação, mas que o compreende de forma relativa, considerando que é só desse maneira que se garante a verdadeira liberdade aos indivíduos, tanto como produtores da informação quanto como receptores.

## **OS TRAUMAS DA EXPERIÊNCIA MILITAR E A LEI 5250/67**

Como já dito logo no começo, o autor desse texto vê frequentemente alguns traumas ainda com relação aos governos militares que parecem não serem superados pela sociedade brasileira. A discussão sobre a defesa nacional, que envolve necessariamente o fortalecimento das forças militares, é um dos principais exemplos em que percebemos o persistente medo da retomada das práticas adotadas ao longo dos anos 1964-85, ainda apresentando mais força que uma racionalidade da discussão. E, voltando à comunicação, algo semelhante também ocorre quando discutimos a regulação da mídia. Esclarecendo, não raras vezes o tema da regulação da mídia é apontada pelos seus críticos como sendo censura e, naturalmente, como uma retomada de práticas que foram comuns nos anos militares.

A própria mídia diversas vezes faz uso desse discurso, dando a entender que se trata de censura esse tipo de iniciativa, numa reação de autoproteção que nada mais é que uma ação política que pretende, como era de se esperar, a manutenção de um *status quo* conquistado ao longo do nosso regime democrático. Definitivamente, a sociedade brasileira necessita superar essa questão e realizar um debate público maduro sobre o tema, o que ainda não vem ocorrendo. Assim como vemos com os piores olhares possíveis uma mídia que funciona à serviço de um governante autoritário, deveríamos fazê-lo também no exemplo inverso, isto é, quando a mídia se enviesa e passa a trabalhar com um propósito específico seu, seja favorável ou contrariamente a um governante, ignorando seu caráter público.

Ouso aqui comparar a situação da mídia com a do próprio cidadão comum. Nós, cidadãos, temos o direito à liberdade de expressão garantido mas, se

utilizamos desse direito de forma perversa, promovendo a discriminação por raça, por exemplo, poderemos ser até mesmo presos por isso. Há nitidamente uma concepção de que a liberdade de expressão não está acima de outros direitos e que, portanto, está também sujeita a repreensões. Algo semelhante deveria ocorrer com os nossos meios de comunicação. Há uma função social desses mecanismos e eles deveriam respeitá-los, exercendo, é claro!, o seu direito de comunicação, mas respeitando limites convencionados pela própria sociedade e, em caso de desvios, estariam sujeitos às sanções assim como ocorre com o cidadão comum no exemplo citado acima.

Não cabe, definitivamente, falarmos em censura, mas sim em regulação. Basta o leitor consultar qualquer dicionário razoável para verificar que o vocábulo regulação e controle aparecem sempre relacionados entre si, voltados para a ideia de se estabelecer normas e leis para alguma coisa. Por outro lado, a definição de Censura virá em outra direção, apontando que se trata de uma análise de caso, um espécie de peneira feita por algum censor com o fim de autorizar, ou não, a publicação de alguma coisa. Definitivamente, não é disso que está se falando nesse artigo. Não se propõe nem um tipo de controle *a priori*, mas sim uma verificação de princípios e obrigações que são devidas, segundo a própria Constituição da República de 1988, conforme vimos nos artigos 220 a 224.

Toda essa questão exposta pode ser percebida na discussão realizada pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à Lei 5250/67. Até o ano de 2009, havia uma indefinição quanto à recepção dessa legislação pelo sistema brasileiro instaurado após a Constituição de 1988. Em 30 de Abril de 2009, o STF julgou a questão e definiu pela não recepção de tal legislação. Como se diz no dito popular, o Supremo Tribunal Federal jogou fora da banheira não só a água suja mas também o bebê que lá estava.

O dito popular nos serve aqui, de forma ilustrativa, para ressaltar como ao decidir pela não recepção o STF acabou por abrir mão de instrumentos jurídicos e de uma regulação que não se encontra em quaisquer outros lugares na legislação brasileira atual. Especial destaque merece a questão do direito de resposta, que era regulado pela lei e com a sua suspensão percebe uma situação incerta, sendo garantido, ou não, de acordo com as interpretações dos juízes.

“O direito de resposta, como colocado pelo Prof. Venício Lima, (...), configura-se como um direito dúplice, pois ao mesmo tempo em que é um direito individual, o direito de restaurar a própria honra; é um direito coletivo, uma vez que se refere também ao acesso à informação.”<sup>10</sup>

Naturalmente, é bom ressaltar, que não consiste em defender de nenhuma forma práticas utilizadas em regimes autoritários, nem tampouco defender a violação à liberdade de imprensa e a liberdade de expressão. Ao contrário, a necessidade de se regulamentar está justamente para se equilibrar os direitos e garantir que não haja prejuízos de direitos na prática da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa. A questão é que, como bem nos esclarece MELO e COUTINHO, seria possível realizar vetos parciais na referida lei de forma a eliminar seu aspecto pernicioso e, em contra partida, garantir que alguns direitos fossem assegurados na lei.

“Dessa forma, por mais inconstitucional que seja o texto da Lei 5.250/67, ele possuía dispositivos que asseguravam ao cidadão, tanto em sua individualidade quanto em sua coletividade, direitos fundamentais que não podem ficar à margem devido à lacuna legal criada”<sup>11</sup>

Percebe-se, portanto, que quando há uma deturpada ideia de direito absoluto da liberdade de expressão e liberdade de imprensa, corre-se sério risco de direitos individuais e coletivos serem violados. E diante disso só é possível concluir que aquele que é contra a regulação dos meios de radiodifusão não só nunca foi vítima deles, mas possivelmente se beneficia de alguma forma deles.

## **IMPrensa COMO PODER PARALELO**

Alguns autores que escrevem expondo uma postura crítica com relação ao atual cenário midiático brasileiro chegam a utilizar da expressão “4º poder” para designar o papel desse grupo em nossa sociedade. Não cabe fazer uma discussão verticalizada sobre se tal analogia é ou não razoável, mas sim buscar entender o significado dessa crítica e encontrar situações práticas em que essa afirmação encontra sua razão de ser.

---

<sup>10</sup> MELO, C. de F.; COUTINHO, C. Um olhar à lei de imprensa: perspectiva histórica, social e constitucional da mídia e da lei 5250/67. *Revista do CAAP*. Ed. 1º sem/2009. Pg 205.

<sup>11</sup> Idem.

Um dos principais momentos em que é possível perceber de forma assustadora a força da mídia é quando da ocorrência de casos que geram comoção popular. Como o próprio nome diz, em geral esses casos são comoventes por sua essência, e a mídia via de regra explora isso de tal forma que os potencializa muito, por vezes trazendo efeitos assustadores.

Foi assim, por exemplo, no caso famoso do “Casal Nardoni” (Alexandre Nardoni e Anna Carolina Jatobá), que antes mesmo de passarem pelo devido processo judicial já eram acusados por toda a sociedade de serem assassinos da jovem menina, Isabela Nardoni. Ou no caso do então Goleiro do Flamengo, Bruno, que foi acusado de ser o mandatário do assassinato de sua ex-namorada, Eliza Samudio. Por fim, um caso que apresentou ainda consequências mais imediatas foi a do assassinato da ex-atriz Daniella Perez, filha da renomada atriz Glória Perez, que acabou motivando uma proposta de emenda popular com mais de um milhão de assinaturas, alterando a Lei que trata dos crimes Hediondos. Esses exemplos, embora tratem de questões excepcionais, consistem em simbólicos momentos em que a mídia demonstra sua influência e se concentra toda ela em um único caso, por vezes pouco relevantes para sociedade mas muito bem explorados.

Em um momento mais delicado da nossa história, no pleito presidencial de 1989, a condução de um debate eleitoral pela Rede Globo e a sua posterior edição acabaram por influenciar diretamente nos resultados daquela eleição, tendo o próprio diretor, Boni, reconhecido recentemente tal manipulação. Talvez o leitor esteja pensando que tal fato já foi superado pela própria mídia, o que não é de todo errado, porém cumpre dizer que, ainda que seja verdade que a mídia não aja dessa forma hoje, a mudança de comportamento não resulta da promulgação de um texto legal, mas sim de um mero interesse dos detentores dos meios de comunicação.

Algo não muito diferente ocorre também na esfera política atual. Por vezes uma mera acusação de corrupção é suficiente para que todos os jornais estampem rostos de políticos que muitas vezes, segundo nossos próprios tribunais, não estavam envolvidos nos casos. Pouco importa, estampado os rostos nos jornais, caído o tema no seio popular, está feito o mal. O prejuízo é individual, daquele cidadão que está tendo seu nome exposto indevidamente, e coletivo, já que nesses casos a população acaba por ser privada da informação verdadeira.

Diante dessa força que a imprensa no Brasil vem apresentando, é possível detectar dois fenômenos opostos e igualmente danosos para a nossa estrutura democrática. O primeiro consiste naquele percebido no nível local e regional de diversas cidades e estados brasileiros: o aparelhamento da mídia pelos governantes. Salvo raras exceções, as imprensas municipais e estaduais não conseguem força suficiente para se imporem e realizarem o serviço jornalístico da forma devida, se tornando reféns do financiamento e do apoio dos governantes, invariavelmente atuando em favor deles, quando não são mesmo de propriedade de líderes políticos locais. O segundo consiste justamente no processo inverso, na esfera nacional o que se percebe é uma força desproporcional de um grupo de mídia, que consegue sempre elevar a imagem daqueles governantes que lhe parece mais interessante. Assim, qualquer governante na esfera nacional fica preso a esses interesses já que sua imagem está diretamente relacionada ao seu relacionamento com tal grupo. Por fim, o que fica nítido em ambos os âmbitos é que as circunstâncias levam, por diferentes motivos, os principais meios de comunicação a tipificarem e rechaçarem a discussão sobre a regulação, recorrentemente trazendo a velha acusação da censura para eliminar definitivamente o debate.

## **LACUNAS E VIOLAÇÕES LEGAIS**

A concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos é uma realidade brasileira no que diz respeito à esfera nacional e também às locais. Em alguns locais de forma mais clara, em outros mais velada, essa concentração é uma das violações mais latentes da estrutura da comunicação brasileira. Esse monopólio é extremamente danoso, já que impede ou diminui a possibilidade da pluralidade, da manifestação do posicionamento diferente, criando-se assim uma espécie de mídia unânime, reprodutora de uma suposta verdade, já que não é devidamente regulada nem pelo sistema judiciário e nem possui uma oposição capaz de questioná-la. E se há um monopólio, pela lógica mercadológica a tendência é cada vez mais haver uma sobreposição desses meios, que por sua condição terão possibilidade de avançar tecnologicamente e dominar inclusive outros setores da comunicação.

A concentração da mídia no Brasil ganhou, nos últimos anos, um novo grupo que passou também a possuir grande controle sobre o setor de comunicação: as organizações religiosas. Embora a possibilidade de participação dos setores religiosos no espectro da comunicação tenha promovido uma alteração no cenário, a concentração permanece existindo, ainda que tenha mudado parcialmente de mãos em um ou outro lugar.

O próprio Tribunal Internacional, como bem citam MENDEL e SALMON, afirma que:

“As condições para a utilização de um veículo de comunicação devem atender às exigências dessa liberdade, devendo haver, entre outras coisas, uma pluralidade de meios de comunicação, a proibição de qualquer monopólio no setor, sob quaisquer formas ou tipos, bem como garantias para a proteção da liberdade e independência dos profissionais de imprensa.”<sup>12</sup>

Além disso, outro ponto que é fundamental perceber no Brasil hoje é a participação política na imprensa. Não se trata mais da participação como nos tempos de repressão militar, mas sim de um novo modelo, em que o governo muitas vezes é o principal patrocinador de certos meios de comunicação e, dessa forma, interfere de forma significativa na sua gestão, muito embora estejamos tratando de organismos que originalmente surgem sem quaisquer vinculações com os governos.

Como se não bastasse toda a condição precária já exposta, infelizmente ainda há diversos locais em que políticos são verdadeiros detentores de canais de TV e estações de rádio, violando princípios legais já existentes e comprometendo profundamente o direito da sociedade à informação.

MENDEL e SALMON nos servem mais uma vez quando dizem que:

“O licenciamento é o mecanismo-chave para regular o acesso à radiodifusão. Dessa forma, os processos de licenciamento devem ser justos, e a concorrência deve ser analisada sob critérios claros, estabelecidos com antecedência. Um desses critérios deve ser o da promoção da diversidade na utilização do espectro de frequências de radiodifusão. Um sistema regulatório de radiodifusão que atenda a todas essas condições não será somente bem acolhido pelo direito internacional, mas também contribuirá com a democracia, com o estado de direito e, decerto, com o desenvolvimento nacional. Colocar em prática tal sistema

---

<sup>12</sup> MENDEL e SALOMON, op cit. Pg 15.

deverá ser, por conseguinte, um objetivo primordial para qualquer governo democrático.<sup>13</sup>

Uma alternativa que pouco foi explorada nesse texto até aqui é a questão da Internet, vista por muitos como uma possível solução para o problema do monopólio da mídia. No entanto, a internet foi propositalmente ignorada até esse momento justamente por que, embora tenha importância inegável, seu caráter revolucionário é ainda uma incógnita. O acesso ainda é bastante restrito, sobretudo se comparado à Televisão e ao Rádio, e a concentração nas redes também parece ser possível ocorrer, ainda que por grupos diferentes dos que controlam os demais meios. Então, independentemente da internet, é necessário seguir firme nessa discussão, com foco mais voltado para as mídias de radiodifusão.

## **NOVOS PROBLEMAS**

Para além dos problemas gerais percebidos nas páginas anteriores desse artigo, que talvez sejam os mais importantes, novas questões também vão surgindo e demandando dos governantes brasileiros, mais uma vez, que promovam um amplo debate e a consequente regulação de modo que não permaneçam mais dúvidas sobre a legalidade e legitimidade de certas condutas dos meios de comunicação.

Nas eleições presidenciais de 2010 ganhou maior proporção a discussão quanto ao posicionamento de editoriais de jornais e revistas quanto ao processo eleitoral. A Revista Carta Capital já adotava há alguns anos um posicionamento aberto nas eleições presidenciais e, em 2010, o jornal Estado de São Paulo também o fez. O jornal Folha de São Paulo, por sua vez, lançou um editorial afirmando que não apoia esse ou aquele candidato, dizendo-se, assim, imparcial com relação às eleições. Essa circunstância suscitou um debate à época, questionando a legitimidade de tal ato.

À primeira vista parece-me um contra senso um meio de comunicação, que possui compromisso com a informação e com o interesse público, adotar posturas

---

<sup>13</sup> Idem, pg 16.

políticas em seu editorial. Por outro lado, é sabido que a imparcialidade nada mais é que um norte ético a ser seguido pelos profissionais da comunicação mas que jamais será alcançado. Sendo assim, a declaração do editorial pode ser vista quase como uma declaração de honestidade, deixando claro ao leitor suas tendências políticas que inevitavelmente estarão presentes no jornal ou revista.

De toda forma, se tratando de jornais privados, a discussão se esfriou após o pleito. Mas a possibilidade de uma postura semelhante por parte de veículos de radiodifusão em momentos futuros aumenta o problema, já que esses têm o caráter público intrínseco à sua existência. Não há respostas prontas que nos sejam suficientes para essas questões, por isso a importância da realização do debate e a consequente regulação. Nesse sentido, dois problemas ainda mais recentes merecem serem aqui levantados para apreciação. O primeiro, diz respeito à Lei 12.485/11. Consiste em iniciativa legislativa que trata da exigência de programas nacionais na grade da TV por assinatura.

“Art. 16. Nos canais de espaço qualificado, no mínimo 3h30 (três horas e trinta minutos) semanais dos conteúdos veiculados no horário nobre deverão ser brasileiros e integrar espaço qualificado, e metade deverá ser produzida por produtora brasileira independente.

Art. 17. Em todos os pacotes ofertados ao assinante, a cada 3 (três) canais de espaço qualificado existentes no pacote, ao menos 1 (um) deverá ser canal brasileiro de espaço qualificado.”<sup>14</sup>

Naturalmente que essa lei não surge desconexa ao seu contexto. O desenvolvimento econômico vivenciado pelo país nos últimos anos trouxe consequências diretas no próprio setor de comunicações, e visivelmente o aumento no número de assinantes da TV fechada é uma delas<sup>15</sup>.

À medida que a TV por assinatura se populariza, torna-se necessário travar novas discussões acerca do tema, já que o seu potencial, seja benéfico ou prejudicial, está sendo maximizado. A preocupação com programações nacionais e na língua portuguesa é um problema recente que merece agora ser discutido,

---

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 12.485, 12 de Setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm) Acesso em: 26 de abr. de 2012

<sup>15</sup> Ver: ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. Panorama dos serviços de tv por assinatura. 47ª ed. Dez 2011. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br>. Acesso em: 14/04/2012.

inclusive acrescentando o fator regional na discussão, ponderando se é ou não devido criar alguma obrigatoriedade com relação a programas que atendam às demandas locais.

A situação da TV por Assinatura é apenas uma faceta de uma questão maior que ocorre em escala global, qual seja, o desenvolvimento de uma nova era denominada era da informação. Diante disso, cumpre pensar que a TV por assinatura é um simples exemplo de um problema que se tornará cada vez mais latente com o aumento exponencial da circulação de informação em nossa sociedade.

Por fim, uma última polêmica discussão também levantada recentemente diz respeito à criação de um programa de televisão do jornal Folha de São Paulo, denominado TV Folha, na TV Cultura, emissora já consolidada na grade dos canais por assinatura. A discussão levantada diz respeito ao caráter dos dois meios de comunicação, uma vez que o primeiro é mantido por uma fundação de interesse público, sem fins lucrativos. O questionamento nesse caso possivelmente irá ocorrer de forma mais profunda, chegando mesmo à discussão do fomento, ou não, às organização do terceiro setor. De toda forma, o que pertinentemente levantam os críticos é uma acusação de que ao abrir as portas para empresas privadas, o interesse público que constitui a TV Cultura está sendo violado.

## **CONCLUSÃO**

Há no Brasil hoje dois diferentes problemas que estão intrinsecamente ligados. O primeiro consiste na ausência de regulações mais profundas e claras quanto ao papel da mídia. O segundo corresponde às constantes violações que são feitas às (poucas) leis e à constituição brasileira em matéria de comunicações. A relação entre essas questões não é tão difícil de perceber já que ambos são, em síntese, uma ausência de enfrentamento do poder público a esse latente problema. Por qualquer razão que seja, tanto os poderes executivos e legislativos quanto o poder judiciário não arriscam iniciativas ousadas seja para, no caso dos primeiros, regulamentar a situação da comunicação do Brasil ou, no caso do último, fazer valer as próprias normas constitucionais. Essa situação é extremamente problemática,

parecendo nos indicar que todo o equilíbrio institucional brasileiro está nas mãos desse grupo que controla a imprensa, fazendo com que um possível enfrentamento seja prejudicial às nossas instituições.

Diante do cenário atual, a mudança ainda parece distante. Para um governante, se ele se beneficia dessa situação, dificilmente irá propor uma regulação que limite seu poder. Ao contrário, se ele não se beneficia e tem interesses em alterar a situação, apresentar propostas nessa direção significa ser massacrado pela mídia e, portanto, perder espaço.

O profundo debate acerca desse tema, que esse artigo tem a ousada pretensão de fomentar, passa necessariamente por eliminar alguns estigmas que recorrentemente aparecem na sociedade brasileira. Em linhas gerais, é necessário perceber que esse debate se dará dentro da esfera constitucional e, portanto, não cabe teme-lo por velhos traumas, como a censura ou questões similares. Assim, nos resta confiar à academia brasileira a iniciativa da discussão sobre um novo marco regulatório para as telecomunicações. O papel da academia merece ainda especial destaque já que é um dos elementos mais bem preparados para fazer essa discussão sem que se caia em extremismos retrógrados.

As diretrizes a serem seguidas no debate brasileiro já estão postas, em resoluções e acordos internacionais, nas experiências de países que já fazem essa regulação há algum tempo e até mesmo em nossa própria constituição. Nos falta agora ter a coragem e a maturidade para abrir esse espaço e construir mecanismos eficientes de regulação, sobretudo quanto aos meios de radiodifusão, que nos garantam um avanço democrático, isto é, a garantia de direitos coletivos e individuais, o direito à informação e à honra, coexistindo com o devido direito à liberdade de imprensa e à liberdade de expressão.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações. *Panorama dos serviços de tv por assinatura*. 47ª ed. Dez 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. *Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: < [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_politicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm) >. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRASIL. *Lei 12.485/11*. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. 12 de Setembro de 2011.

CABRAL, E D. T. A mídia brasileira sob o ângulo constitucional. *In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. XXVIII– UERJ – 5 a 9 de setembro de 2005. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*.

LIMA, V. A. *Mídia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001

MELO, C. de F.; COUTINHO, C. Um olhar à lei de imprensa: perspectiva histórica, social e constitucional da mídia e da lei 5250/67. *Revista do CAAP*. Ed. 1º sem/2009.

MENDEL, T; SALOMON, E. Série debates CI, n. 8, Fev. 2011 – Liberdade de Expressão e Regulação da Radiodifusão.

NASCIMENTO, Á. C.; SYDA, J. D. *"Ao persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado". Isto é regulação?*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos; 2005. 152 pp.

OLIVEIRA, E. Q. O Código Brasileiro de Telecomunicações: Considerações Acerca do Marco Legal. *In: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol. IX, n. 3, Sep. – Dec. /2007*. Disponível em [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br), acesso em 12/04/2012.