

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALBANA LUNA BALESTRA

**O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO: DA DEMOCRATIZAÇÃO DA
COMUNICAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA**

CURITIBA

2011

ALBANA LUNA BALESTRA

**O DIREITO HUMANO À COMUNICAÇÃO: DA DEMOCRATIZAÇÃO DA
COMUNICAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA**

**Monografia apresentada como requisito
parcial à conclusão do curso de Direito, Setor
de Ciências Jurídicas, Universidade Federal
do Paraná.**

Orientadora: Profa. Dra. Katya Kozicki

**CURITIBA
2011**

RESUMO

A presente pesquisa objetivou conceituar o “direito humano à comunicação”, distinguindo-lhe de outros direitos da comunicação, tais como a liberdade de expressão, o direito à informação e a liberdade de imprensa, bem como buscou apontar o âmbito de sua abrangência e a conseqüente relevância de se garantir a sua proteção em um regime democrático – e até mesmo para a concretização deste. Ainda, estudou-se o histórico do direito à comunicação no discurso dos direitos humanos e o tratamento que ele vem recebendo pela lei e pela doutrina, afirmando-se a necessidade da ampliação de seu reconhecimento. Por fim, foram elencados os obstáculos que se colocam à plena concretização deste direito e enumeradas algumas propostas que vêm sendo formuladas por juristas, comunicadores e setores organizados da sociedade, militantes da democratização da comunicação, para que se possa avançar em direção à garantia de sua proteção e efetividade.

Palavras-chave: Comunicação. Direito à comunicação. Direitos humanos.

ABSTRACT

The purpose of this study was to conceive the “human right to communication”, by distinguishing it from other communication rights, such as the freedom of speech, the right to have access to information and to the freedom of press, as well as to pinpoint its scope and the consequent relevance of assuring its protection in a democratic regime – and even for its consolidation. Furthermore, it was addressed the history of the right to communication in the human rights speech, and the treatment that it has been receiving from both the law and the doctrine, stating the need for the enlargement of its acknowledgment. Finally, the obstacles that are placed before the implementation of this right were listed and some proposals that are being laid by jurists, communicators and certain organized sectors of society, activists of the democratization of communication, were enumerated, so that it is possible to move forward, towards the guarantee of its protection and effectiveness.

Keywords: Communication. Right to communication. Human rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 OS DIREITOS DA COMUNICAÇÃO	9
2.1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO	10
2.2 DIREITO À INFORMAÇÃO	15
2.3 LIBERDADE DE IMPRENSA	25
3. O DIREITO À COMUNICAÇÃO	37
3.1 COMUNICAÇÃO	37
3.2 O DIREITO À COMUNICAÇÃO: BREVE HISTÓRICO	41
3.2.1 A atuação da UNESCO para a gênese e o desenvolvimento do direito à comunicação	41
3.2.1.1 NOMIC	45
3.2.1.2 Um Mundo, Muitas Vozes - “Relatório Macbride”	48
3.3 O DIREITO À COMUNICAÇÃO: CONCEITO, ABRANGÊNCIA E DESDOBRAMENTOS	52
3.3.1 Conceito	52
3.3.2 Abrangência e Desdobramentos	55
3.4 O DIREITO À COMUNICAÇÃO E A DEMOCRACIA	57
3.4.1 Comunicação, soberania popular e democracia	58
3.4.2 Comunicação, pluralismo, cidadania, dignidade e democracia	62
3.5 RECONHECIMENTO LEGAL DO DIREITO À COMUNICAÇÃO	66
4. O DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL	75
4.1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL: VIOLAÇÕES E OBSTÁCULOS ...	75
4.1.1 Concentração, monopólios e oligopólios na mídia brasileira	75
4.1.2 Irregularidades no fornecimento e renovação de concessões e outorgas a parlamentares	79
4.1.3 O mercado da informação, a homogeneização e a uniformização cultural	82
4.1.4 Ausência de regulação e políticas públicas	85
4.2 ALTERNATIVAS E PROPOSTAS	93
5 CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	106
ANEXO	112

1 INTRODUÇÃO

Na presente conjuntura nacional, é notório que os meios de comunicação social e, conseqüentemente, o direito e as condições de produzir e distribuir informações em larga escala são de propriedade de poucos, os quais, acredita-se, difundem e transmitem ideias e fatos que possam contribuir mais para a realização de seus interesses específicos do que com o atendimento às reais necessidades e aos interesses genuínos de grande parcela da população.

Por esta razão, considera-se essencial refletir sobre em que medida a sociedade brasileira vem realmente participando ativamente dos processos de construção do debate público e de tomada de decisões de interesse comum, bem como sobre até que ponto a ela tem sido possibilitado travar novas lutas por reconhecimento, pelo que parece fundamental aprofundar a reflexão sobre a comunicação pública no cenário nacional, bem como fomentar uma análise crítica das medidas normativas postas e propostas sobre o tema.

Neste sentido, buscando-se afirmar a necessidade de a expressão individual e comunitária protagonizarem ativamente a produção e a divulgação da informação, para que atores diversos possam veicular informações plurais e relevantes, o presente trabalho estuda o “Direito à Comunicação”, e busca situá-lo no campo dos direitos humanos, traçando breves considerações sobre seu histórico e sobre a sua efetividade na atual sociedade brasileira.

Tem, ainda, como objetivo último, destacar a irrefutável importância do reconhecimento e da proteção a este direito para a concretização dos fundamentos de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, e isso porque, nesta pesquisa, considera-se que somente através da ampla difusão e da livre manifestação e assimilação de múltiplas ideias, culturas e valores, haverá a efetiva formação de uma autêntica opinião pública – livre de interesses políticos e privados dos detentores do poder político e dos meios de produção da informação –, que efetivamente venha a representar os anseios e as necessidades de parcelas diversas da sociedade.

Para tanto, considerou-se oportuno, primeiramente, estudar outros direitos de comunicação, tais como a liberdade de expressão, o direito à informação e à

garantia à liberdade de imprensa, por conceber-se que, com frequência, tais direitos são invocados sem o rigor necessário à efetiva compreensão de quem são os seus sujeitos os e quais, na prática, são os elementos por eles protegidos. A ausência de clareza quanto a estes conceitos e as suas respectivas abrangências ora afirmada, acredita-se, obstaculiza a própria aplicação destes direitos no plano fático, o que acaba por, muitas vezes, implicar a própria mitigação de seus efeitos. Também, serão apontadas as razões pelas quais se crê que a mera afirmação destes direitos não tem sido suficiente para promover o efetivo diálogo entre os atores sociais, a concreta participação de indivíduos e segmentos populares no processo de escolha de pautas e tomada de decisões a nível público e a adequada representação dos valores e interesses de todas as camadas da sociedade, do que decorre a necessidade de se reivindicar o elastecimento da proteção jurídica à expressão e à informação.

Dito isto, será procedida a análise do conceito do próprio termo “comunicação”, para que se possa, na sequência, viabilizar a análise do porquê defende-se que ela – sobretudo na esfera pública – reveste-se, atualmente, do caráter de direito humano, cuja observação é imprescindível para o efetivo exercício da cidadania, bem como para a concretização da Democracia, dado o potencial de o processo comunicacional promover a ampla difusão, a livre manifestação e assimilação de múltiplas ideias, culturas e valores, e o seu papel de garantidor da visibilidade e da representatividade dos interesses de diversos indivíduos e segmentos de uma sociedade.

Assim, demonstrada a insuficiência dos direitos já protegidos na esfera da comunicação, que apenas protegem a difusão e o recebimento de “informações”, e colocada a necessidade de se resgatar o caráter dialógico e interacional do processo comunicativo, despontou ao logo do tempo, como se exporá, a reivindicação pelo reconhecimento do “direito à comunicação” – a qual, evidentemente, não admite que se prescindia da garantia à observação dos direitos já firmados na seara comunicacional. Sobre o surgimento e histórico deste direito nos debruçaremos brevemente, para, então, melhor explanar a posição aqui defendida de que o pleito por seu reconhecimento doutrinário e normativo envolve, em última análise, a reflexão sobre a própria consecução de um regime democrático, uma vez estabelecida uma inexorável relação entre, a comunicação, a soberania

popular, o pluralismo político, o exercício da cidadania e à proteção à dignidade da pessoa humana.

Por fim, serão indicados alguns os obstáculos que se colocam à plena realização deste direito na realidade brasileira, bem como se buscará, por entender-se necessária uma radical mudança na atual conjuntura comunicacional brasileira, a necessidade do fomento à regulamentação e ao desenvolvimento de políticas públicas nesta área, apontando-se alguns possíveis caminhos que devem ser seguidos para que se possa avançar em direção à democratização da comunicação.

2 OS DIREITOS DA COMUNICAÇÃO

Para que se possa alcançar um dos principais propósitos deste trabalho, o de conceituar o *direito à comunicação*, destacando a necessidade de se reconhecer a sua natureza de direito humano e de reivindicar o seu reconhecimento pelo ordenamento jurídico pátrio, dada a sua importância para garantir ao cidadão a possibilidade de participar ativamente da construção do debate público, bem como do processo de tomada de decisões nesta esfera, de modo a fortalecer o regime democrático, faz-se necessário diferenciá-lo de outros direitos da comunicação, o que torna imprescindível que nos debruçemos sobre ao menos três deles: a liberdade de expressão, o direito à informação e a liberdade de imprensa.

Oportuno, para tanto, salientar que tanto a lei, quanto a doutrina, e a jurisprudência (bem como os cidadãos em geral), não utilizam uma precisão conceitual ao se referirem a tais conceitos, razão pela qual torna-se difícil delimitar os contornos exatos de cada um, o que pode acarretar relevantes consequências, tais como: a indefinição dos titulares destes direitos, a dificuldade em evocá-los, a redução de seus potenciais, e mesmo a obscuridade na aplicação das leis concernentes aos temas.¹

Isto posto, almeja-se, no presente capítulo, refletir sobre cada uma destas definições e também sobre as limitações a elas inerentes, tanto para que se viabilize a compreensão do que já é efetivamente garantido pelo Direito Brasileiro na esfera comunicacional, quanto para que se demonstre a necessidade do alargamento desta proteção.

¹ Nesse sentido, assevera Farias “A difusão de pensamentos, ideias, opiniões, crenças, juízos de valor, fatos ou notícias na sociedade tem tido e ainda mantém várias denominações na doutrina, na jurisprudência e na legislação: liberdade de pensamento, liberdade de palavra, liberdade de opinião, liberdade de consciência, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de expressão e informação, direito de comunicação, liberdade de manifestação do pensamento e da informação, dentre muitas outras. Tal profusão de nomes só faz majorar as imprecisões e a insegurança jurídica sobre o assunto, já em si tendencialmente polêmico” (FARIAS, 2004, p. 52).

2.1 LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Especificamente ao longo deste ano, que ficou conhecido, sobretudo nas redes sociais, como o início de uma “era das marchas”, muito se tem discutido a liberdade de expressão. No entanto, não raro se percebe que esta denominação é utilizada sem qualquer rigor conceitual, sendo, muitas vezes, invocada como equivalente às garantias à livre expressão do pensamento e da opinião, à liberdade de informação e à liberdade de imprensa, bem como a outros direitos relacionados à comunicação, direitos estes tidos em uma concepção inicial como “fundamentais”.

De início, cumpre apontar que o reconhecimento da liberdade de expressão enquanto direito humano é amparado por inúmeros instrumentos normativos internacionais, bem como diversos recepcionados pelo Direito Brasileiro (em que a liberdade em questão reveste-se, inclusive, de proteção constitucional). Dentre estes instrumentos, merecem destaque: a Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, os arts. 10 e 11 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, o art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, os arts. 19 e 20, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, de 1966, o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969, os arts. 5º, IV e IX, e 200 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, a Declaração de Chapultepec, de 1994, e, ainda, a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, de 2000 e pelo art. 4º da Carta Democrática Interamericana de 2001, conforme consta do anexo deste trabalho.

Trata-se de um conceito que vem sendo objeto de diversas abordagens e interpretações ao longo do tempo, sendo considerado um dos pilares do regime democrático, como adiante se abordará, mas que, muitas vezes, é confundido com diversos outros, como já mencionado, o que dificulta a sua compreensão e minora o âmbito de sua proteção. Portanto, para melhor atender aos propósitos da presente pesquisa, faz-se necessário delimitar a matéria ora analisada, pelo que se opta por adotar uma concepção estrita do desígnio e por estabelecer a sua separação conceitual em relação a outros direitos da comunicação.

Desta maneira, iremos nos referir à liberdade de expressão como o direito de expressar ideias, pensamentos e opiniões livremente, sem sofrer censura ou interferência estatal no conteúdo do que está se expressando. Trata a liberdade de

expressão, portanto, segundo a concepção ora adotada, de uma liberdade negativa², que faculta ao indivíduo opor ao Estado, justamente para que aquele possa afirmar a sua separação e a sua autonomia em relação a este. Consiste, pois, em última instância, em um direito de se pronunciar contra o Estado ou elementos da ordem vigente, sem que, contudo, corresponda ao ente público qualquer ação positiva para promover a sua garantia, ou seja, para a promoção da liberdade de expressão nada se demanda das autoridades públicas além da sua *não atuação*. Ou seja, neste caso, a situação de liberdade corresponde meramente a poder expressar opiniões sem “*incorrer nos rigores da censura estatal.*” (RODRIGUES, 2010, p. 28)

Neste compasso, segundo a concepção de gerações de direitos humanos, apontada por Paulo Bonavides, pode-se afirmar que a liberdade de expressão está situada entre os direitos de primeira geração. Estes, os direitos civis e políticos, correspondem a faculdades ou atributos do indivíduo oponíveis ao Estado, consistindo, pois, em direitos universais de “*resistência ou de oposição perante o Estado*”, sendo que, para o aludido constitucionalista, não há, “*Constituição digna desse nome que os não reconheça em toda a extensão.*” (BONAVIDES, 2008, p.563-564).

E, no mesmo sentido, tem-se o posicionamento do professor e jornalista Murilo César Ramos:

“Comecemos recordando que os direitos civis – que dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica) – podem ser chamados de direitos de “primeira geração”. São direitos que obrigam o Estado a uma atitude de renúncia, de abstenção diante dos cidadãos(...)” (RAMOS, 2005, 245).

Quanto à importância destes direitos (“*direitos de liberdade*”), Bonavides encontra a sua principal função no fato de eles destacarem na ordem dos valores políticos uma nítida separação entre a Sociedade e o Estado, que lhes confere verdadeiro caráter antiestatal, valorizando o homem em sua individualidade, e garantindo-lhe, por conseguinte, a livre manifestação de sua personalidade.³

² “Por liberdade negativa, se entende a situação na qual o sujeito tem a possibilidade de agir sem ser impedido, ou de não agir sem ser obrigado, por outros sujeitos. A liberdade negativa costuma ser também chamada de liberdade como ausência de impedimento ou de constrangimento (Bobbio, 1996, p. 49). Por liberdade positiva, entende-se a situação na qual um sujeito tem a possibilidade de orientar seu próprio querer no sentido de uma finalidade, de tomar decisões, sem ser determinado pelo querer dos outros.” (RODRIGUES, 2010, p.27).

³ BONAVIDES, 2008, p.564.

Salientada esta importância, contudo, não se pode deixar de atentar para a insuficiência deste direito para as necessidades comunicacionais em uma democracia, porquanto ele não viabiliza, por si só, ao cidadãos meios para que este desempenhe uma participação ativa na construção social. Neste trilhar, aponta Ramos:

“Como vemos, a informação – na forma de liberdade de pensamento, de expressão, de culto e de reunião – enquanto insumo fundamental para a cidadania, faz parte da primeira geração dos direitos humanos e pode ser encontrada já na gênese da modernidade ocidental. Ela gestou, no entanto, um direito humano restritivo, (...) – direito que, reconhecamos, tende a ser, fora das ditaduras e dos regimes autoritários, muitas vezes extremamente amplo. Mas, por mais amplo que possa ser, será sempre insuficiente”.
(RAMOS, 2005, p. 246).

E, esta insuficiência apontada pelo autor, decorre justamente do fato de que pela denominação *liberdade de expressão* deve-se entender o mero direito do cidadão a não ser censurado em suas formas de exprimir os conteúdos que bem entenda, dentro, obviamente, de alguns limites pré-estabelecidos por lei, sem que lhe sejam providos meios para participar amplamente do debate público e para se fazer ouvir.

Deste modo, na esteira do defendido por Bonavides e Ramos, tem-se que, apesar de ser uma formulação de suma importância para o funcionamento de uma democracia, a proteção da liberdade de expressão basta para a garantia da participação popular no processo de tomada de decisões no regime democrático. Para que esta seja seguramente observada, não se pode, de maneira alguma, prescindir do acesso à informação – verdadeira e de qualidade – e da possibilidade de se difundir amplamente fatos, ideias e opiniões relevantes ao debate público, através de veículos que possam alcançar as massas, pelo que faz-se necessário o fornecimento, pelo Estado, de conhecimentos técnicos e de acesso aos meios de difusão de mensagens, bem como de uma formação crítica, indispensável tanto para uma análise adequada das informações que se recebe, quanto para a própria formação pessoal, que, por sua vez, exerce inestimável influência direta sobre o que se vai manifestar.

No mesmo sentido, afirma Hamelink:

“As leis existentes de Direitos Humanos, asseguradas pelo artigo 19 da DUDH e artigo 19 da Convenção (sic) Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, cobrem o direito fundamental à liberdade de opinião e de

expressão. Isto é, indubitavelmente, uma base essencial para o processo de diálogo entre as pessoas, mas não se constitui como tráfego de mão dupla. É a liberdade de expressão do mendigo que fala em uma esquina, e a quem ninguém tem que ouvir, e que pode não estar se comunicando com ninguém (...).” (HAMELINK, 2005, p. 143).

Ademais, o entendimento sobre a insuficiência da garantia do direito à liberdade de expressão é também partilhado por Diogo Moyses Rodrigues, que defende, para além deste, o reconhecimento do “direito à comunicação”, que garanta uma atuação positiva do ente estatal no sentido de proporcionar ao cidadão informações e instrumentos de aprimoramento do pensamento e da crítica perante o *status quo*, bem como o acesso a meios de difusão ampla de conteúdos diversos, conforme se o que se melhor se explicará ao no capítulo 2 deste trabalho.

“Nessa perspectiva, à liberdade negativa clássica devem ser acrescentadas, para a efetivação da dignidade humana no campo das comunicações, prestações positivas do Estado que objetivem garantir condições efetivas para o exercício dos direitos e liberdades na esfera pública. Se a busca pela efetivação da liberdade de expressão guiou-se historicamente pela negação da intervenção do Estado na comunicação social, o direito à comunicação impõe a necessidade de um Estado que atue para evitar privilégios e para fazer respeitar o direito à participação na esfera pública. Como implicação prática, ao Estado se impõe o dever de garantir os meios técnicos, materiais e imateriais, (como o conhecimento para uma relação autônoma com os meios) para que indivíduos e grupos sociais tenham condições de produzir e veicular conteúdos que julquem pertinentes, e que estes conteúdos efetivamente circulem na esfera pública.” (RODRIGUES, 2010, p.20. grifo nosso).

Neste momento, contudo, apesar de se reconhecer que o conceito comporte diversas limitações, não se pode perder de vista que, a liberdade de expressão é, merecidamente, um direito fundamental, essencial para o funcionamento de uma democracia, haja vista ser exatamente uma ferramenta contra formas de autoritarismo, sendo que, por meio da difusão de ideias, valores, críticas etc. pode o cidadão contestar atos dos governantes, atuar como formador de opiniões e se organizar para influenciar decisões e provocar mudanças na ordem vigente. Corrobora com este entendimento a assertiva do jurista Edilson Farias:

“Convém enfatizar a imprescindibilidade da liberdade de expressão política para o funcionamento de um autêntico regime democrático. A “freedom of political speech” é pré-requisito para a formação de uma opinião pública independente e pluralista ou para o estabelecimento de um debate público franco e vigoroso. Um regime político no qual os cidadãos estão impedidos de manifestarem publicamente as suas opiniões sobre os atos dos responsáveis pelo resguardo da coisa pública ou sobre o desempenho de

instituições públicas não passa de um embuste ou arremedo de democracia.” (FARIAS, 2004, p. 158. grifo nosso).

Assim, a reivindicação da liberdade de expressão certamente não deixa de ser uma reclamação legítima, e, ainda, extremamente atual, pois, apesar de não ser o Estado o único empecilho real para a expressão individual (assunto que se abordará no decorrer deste trabalho), não se pode negar o seu potencial de constituir, de fato, um obstáculo para tanto.

Sobre o tema, pôde-se observar, neste ano de 2011, um caso emblemático ensejado pela proibição da realização da “Macha da Maconha”, em diversas capitais brasileiras. Na ocasião, para proteger os direitos à liberdade de reunião e à livre manifestação do pensamento, propôs a Procuradoria Geral da República ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 187, perante o STF. Dentre os argumentos levantados pela Procuradoria, posicionando-se pela defesa do direito dos manifestantes de realizarem a caminhada em defesa da legalização do mencionado entorpecente, aduziu-se expressamente à garantia constitucional da liberdade de expressão, bem como à possibilidade de opô-la ao Estado:

“[...] A Flagrante Afronta à Liberdade de Expressão

22. *A liberdade de expressão é um dos mais importantes direitos fundamentais do sistema constitucional brasileiro. Ela representa um pressuposto para o funcionamento da democracia, possibilitando o livre intercâmbio de idéias e o controle social do exercício do poder. (...).*

24. *O constituinte brasileiro chegou a ser redundante, ao garantir a liberdade de expressão em múltiplos dispositivos (art. 5º, IV e IX e 220, CF), rejeitando peremptoriamente toda forma de censura. Esta insistência não foi gratuita. Por um lado, ela é uma resposta a um passado de desrespeito a esta liberdade pública fundamental, em que a censura campeava e pessoas eram perseguidas por suas idéias. Por outro, ela revela o destaque que tal direito passa a ter em nossa ordem constitucional.*

(...).

27. *Uma idéia fundamental, subjacente à liberdade de expressão, é a de que o Estado não pode decidir pelos indivíduos o que cada um pode ou não pode ouvir. (...).*

28. *Daí por que o fato de uma idéia ser considerada errada ou mesmo perniciosa pelas autoridades públicas de plantão não é fundamento bastante para justificar que a sua veiculação seja proibida. A liberdade de expressão não protege apenas as idéias aceitas pela maioria, mas também - e sobretudo - aquelas tidas como absurdas e até perigosas. Trata-se, em suma, de um instituto contramajoritário, que garante o direito daqueles que defendem posições minoritárias, que desagradam ao governo ou contrariam os valores hegemônicos da sociedade, de expressarem suas visões alternativas.”* (grifo nosso).

No julgamento da ADPF em questão, após elucidar o entendimento de que a liberdade de manifestação do pensamento é parte do “insuprimível direito de

protestar”, dentre outros, os seguintes argumentos foram enfatizados pelo ministro Celso de Mello:

“(...) Tenho sempre enfatizado, nesta Corte, Senhor Presidente, que nada se revela mais nocivo e mais perigoso do que a pretensão do Estado de reprimir a liberdade de expressão, mesmo que se objetive, com apoio nesse direito fundamental, expor idéias ou formular propostas que a maioria da coletividade repudie, pois, nesse tema, guardo a convicção de que o pensamento há de ser livre, sempre livre, permanentemente livre, essencialmente livre.

(...)

A livre expressão e manifestação de idéias, pensamentos e convicções não pode e não deve ser impedida pelo Poder Público nem submetida a ilícitas interferências do Estado.

(...)

A liberdade de expressão representa, dentro desse contexto, uma projeção significativa do direito, que a todos assiste, de manifestar, sem qualquer possibilidade de intervenção estatal “a priori”, as suas convicções, expondo as suas idéias e fazendo veicular as suas mensagens doutrinárias, ainda que impopulares, contrárias ao pensamento dominante ou representativas de concepções peculiares a grupos minoritários.(...).”

Assim, de acordo com o exposto, é certo que não se deve abdicar da defesa da liberdade de expressão, sendo, pelo contrário, necessário defendê-la enquanto pressuposto indispensável para consolidação de qualquer regime democrático, mas, levando-se sempre em conta que, nas palavras da filósofa Marilena Chauí, “a simples declaração do direito à liberdade não a institui concretamente, mas abre campo histórico para a **criação** desse direito pela práxis humana.” (CHAUÍ, 2005, p. 405, grifo nosso).

Imprescindível, pois, um esforço no sentido de que os direitos humanos já reconhecidos sejam afirmados, bem como que se zele pela sua efetiva observação, mas também que se lute pelo reconhecimento de novos direitos, que melhor contemplem as reais e atuais demandas e necessidades da sociedade civil. Por hora, nos debruçemos sobre os já unanimemente reconhecidos pela lei e pela doutrina.

2.2 DIREITO À INFORMAÇÃO

Apesar de ser, possivelmente, dentre os direitos da comunicação, o que abrigue mais fácil compreensão, o direito à informação não é, da mesma maneira

que a liberdade de expressão, abordado com clareza e precisão conceitual, sendo, por isso mesmo, muitas vezes confundido com ela, bem como com a proteção à liberdade de imprensa.

A necessidade que ora se defende de se delimitar a conceituação e a abrangência de cada um dos direitos da comunicação visa viabilizar a compreensão de que eles têm sido sistematicamente violados de diversas maneiras, como, por exemplo, pelo fato de que mencionado de que, apesar de ser permitido ao indivíduo exprimir livremente conteúdos na esfera da comunicação privada, interpessoal, resta, entretanto, tacitamente vedada a sua participação no processo de criação e de gestão da informação que compõe debate público. E, como consequências diretas dessa vedação, têm-se o empobrecimento da informação que vem a ser publicizada, a redução de sua diversidade e o favorecimento de interesses dos detentores do poder político e econômico, o que se dá em detrimento da proteção aos interesses do cidadão e do regime democrático. Disso decorre outra violação, que será melhor explorada no decorrer deste trabalho, qual seja, a difusão de informações que não correspondem, realmente, – e muitas vezes até se com – aos interesses de grande parte da sociedade, nem contribuem para a sua consecução.

Ora, é sabido que não é possível falar-se em uma legítima democracia sem informação, haja vista ser esta a responsável por tornar públicos os atos do governo, viabilizar uma apropriada avaliação sobre estes e propiciar a conscientização e a consequente participação popular no que se refere a temas de interesse público. Da mesma maneira, é inegável influência que a disponibilização de informações sobre determinado tema exerce no rumo das decisões políticas que o envolvem.

Esta íntima conexão entre regime democrático e informação é estudada por Marilena Chauí (2005, p. 407), a qual, em seu *Convite À Filosofia*, esclarece que este somente se concretiza através da real participação popular na discussão e no posicionamento sobre temas de interesse público, e esta, por sua vez, depende, inexoravelmente, do domínio de informações corretas sobre os assuntos colocados em pauta.

Ademais, segundo o exposto pela a filósofa, que, para que se possa falar efetivamente em *democracia*, não basta a mera difusão de múltiplas informações: é necessário também que estas sejam claras, precisas, verdadeiras, e plurais, provenientes das mais diversas fontes, pois devem refletir os reais interesses e

valores do público, ou seja, devem, ao menos,⁴ ser fiéis à opinião pública.

Neste sentido, como é sabido, aos meios de comunicação de massa é atribuído um papel de fundamental importância nas sociedades contemporâneas, pois são eles que, em última instância, ficam responsáveis pela escolha das pautas que nortearão o debate público, pelo que acabam por exercer inestimável influência no processo de decisões nesta esfera. Maria Piá Matta, presidente da AMARC (Associação Mundial de Rádios Comunitárias), aprofunda esta afirmação:

“Os meios de comunicação desempenham papel fundamental na construção de um sentido social: é a partir deles que construímos a ideia de bem-estar e progresso, realizamos intercâmbio de sentido. É, também nesses espaços que se concretiza a visão e a representação das relações sociais, e é construída a ideia de sujeito e de desenvolvimento democrático. Os meios de comunicação não nos dizem o que fazer, mas apontam caminhos – e por isso constituem um campo de disputa social e política” (MATA, 2011, p. 8)

Entretanto, conforme observado por Chauí, não se pode dizer que este papel esteja sendo efetivamente cumprido na realidade brasileira atual, haja vista o fato de que, no conceber da autora, “os meios de comunicação de massa não informam, desinformam”,⁵ representando, pois um grande obstáculo para a concretização de uma democracia. E isso porque os *media* transmitem apenas informações que possam corroborar – ou, ao menos, que não venham a entrar em conflito – com os interesses de seus proprietários e daqueles que com eles mantêm alianças econômicas e políticas, o que consiste em uma afronta ao direito à informação, e, por conseqüência, na violação ao direito à verdadeira participação política, imprescindível para o adequado funcionamento de um regime democrático.

Com esta opinião comunga também o jurista Fabio Konder Comparato:

*“A Constituição de 1988 abre-se com a declaração solene de que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Acontece que nenhum desses três magnos princípios é adequadamente obedecido neste país. Não somos uma verdadeira república, porque o bem comum do povo, que os romanos denominavam exatamente *res publica*, não prevalece sobre os interesses particulares dos ricos e poderosos. Não somos uma autêntica democracia, porque o poder soberano não pertence ao povo, mas a uma minoria de grupos ou pessoas abastadas; o que é a própria definição de oligarquia. Tampouco constituímos um Estado de*

⁴ E isso porque o próprio conceito de *opinião pública* já abriga a exclusão do cidadão do processo decisório: “Com efeito, considera-se que a *opinião pública* é a das *peçoas que ficam a margem da adoção decisões e dos centros de poder. Por conseguinte, difere da de quem, devido à sua situação e conhecimentos teóricos ou práticos, são responsáveis pelas decisões*”. (UNESCO, 1983, p. 328)

⁵ CHAUI, 2005. p. 408

Direito, porque, com escandalosa frequência, as pessoas investidas em cargos públicos – no Executivo, no Legislativo e até mesmo no Judiciário – exercem um poder sem controle, e logram pôr sua vontade e seus interesses próprios acima do disposto na Constituição e nas leis.

Em suma, vivemos um regime político de dupla face. Para efeitos externos, a nossa República, como declara a Constituição, é um Estado Democrático de Direito. Para efeitos internos, porém, como todos sabem, a realidade é bem outra.

O povo brasileiro tem sido regularmente impedido de exercer o poder soberano. De um lado, por falta de adequada informação sobre as questões de interesse público; de outro, pela impossibilidade em que se encontra o conjunto dos cidadãos de manifestar publicamente suas opiniões ou protestos”.

“Ora, ninguém ignora que o sistema de comunicação de massa, aqui e alhures, tem funcionado com obstruções e insuficiências, semelhantes à manifestação de uma aterosclerose. Pior: na maioria esmagadora dos casos, não existe propriamente comunicação, no sentido original da palavra. Na língua matriz, communicatio, com o verbo correlato communico, -are, significava o ato de pôr algo em comum, de partilhar. Não é o que acontece hoje no campo das transmissões radiofônicas e televisivas, nem no da imprensa periódica: as mensagens são unilateralmente transmitidas ao público, e a este, salvo em hipóteses excepcionais, não é reconhecido o direito de contestá-las, e, menos ainda, o de abrir uma discussão a respeito delas”. (COMPARATO, 2010, p.8-9)

Dito isso, cabe retomar o que foi colocado no início deste tópico, sobre a confusão que muitas vezes se faz entre os conceitos de direito à informação e liberdade de imprensa. Ora, apesar serem obviamente objetos distintos, é de se notar, uma vez destacado o papel dos veículos de comunicação de massa, que esta imprecisão conceitual tem como causa o fato de que, na sociedade atual, e, especificamente no caso brasileiro, a informação pública está essencialmente a cargo destes meios, que acabam por decidir o que pode e o que não pode integrar o debate público – o que se faz, obviamente, de modo a melhor atender os interesses de seus dirigentes e patrocinadores.⁶ Assim, no atual cenário das comunicações no Brasil, produzir a informação acaba por ser prerrogativa de quem o faz empresarial e profissionalmente, pelo que este grupo detêm a “propriedade” do direito de *gerar* e *distribuir* a informação, enquanto ao cidadão resta apenas a garantia da possibilidade de se *acessar* o conteúdo colocado à sua disposição. Fácil concluir, pois, que com frequência se suponha que os garantidores do direito à informação sejam os veículos da grande imprensa, conclusão esta que acaba por resultar na

⁶ Sobre o assunto, estabelece Marilena Chauí que, para além da influência direta que exerce na decisão de palavras, conteúdos, formas e horários da programação por ele diretamente financiada, o patrocinador dos programas voltados às massas, acaba muitas vezes, ainda, por determinar o conteúdo de diversos outros (mesmo que não custeados diretamente por ele). Isso se dá, pois, para não perder o dinheiro proveniente do patrocínio, os proprietários de um meio de comunicação optam por não veicular quaisquer conteúdos que possam ir de encontro com os interesses do patrocinador, sendo que os conteúdos difundidos são escolhidos com base nos interesses de quem financia a programação ou parte dela. (CHAUÍ, 2005, p. 297-298),

indistinção entre estes direitos.

E isto porque, conforme colocado pelo pesquisador mexicano Fernando Reyes Matta, o exercício do direito à informação resta delegado exclusivamente aos profissionais e meios da área:

“La sociedad, los grupos sociales y los individuos son los poseedores del derecho a la información, de acuerdo a los principios internacionalmente aceptados sobre derechos humanos. Las condiciones en que la información se genera, la necesidad de procesarla, las dimensiones que tiene como fenómeno especializado hacen que se delegue a los entes expertos (profesionales y medios) el ejercicio del derecho de informar e informarse. Así, los médios de comunicación ejercen una función social que, como tal, los obliga y responsabiliza. De la misma manera, la sociedad genera las condiciones por las cuales promueve el desarrollo de tal actividad ya que la información es una necesidad creciente.” (MATTA, 1977, citado por MEDINA et al. 2010, p.13 -14).

Com este entendimento, corrobora a afirmação do jurista Fábio Konder Comparato, que acredita que, na contemporaneidade, os meios de comunicação de massa são os responsáveis por gerar e levar à informação pública aos indivíduos, enquanto a estes cabe meramente o papel de absorvê-la:

“Em verdade, nas sociedades contemporâneas os veículos de comunicação pública exercem função semelhante à do sistema de circulação sanguínea nos organismos animais. Trata-se de levar fatos, opiniões, ensinamentos, propostas ou espetáculos ao conjunto dos cidadãos, com a suposição de que estes saberão reagir a tais estímulos. É sempre o duplo movimento de sístole e diástole. (COMPARATO, 2010 p. 9)

Contudo, talvez a maior imprecisão no que se refere ao direito à informação seja a ausência de uma distinção exata entre o que este conceito e o de liberdade de expressão. Esta nebulosidade, no entanto, comporta uma explicação simples, qual seja, o fato de que, em diversas previsões normativas, a referência à garantia da liberdade de “procurar, receber e transmitir informações e ideias” segue imediatamente a afirmação à proteção do direito de expressar ideias livremente, estando ambas as garantias, geralmente, previstas no mesmo artigo de um diploma legal. Esta sequência, intencional ou não, leva, por vezes, à conclusão equivocada de que a liberdade de expressão abrangia o direito à informação, e de que este corresponderia à parte daquele.

Com o passar dos anos, no entanto, da necessidade de se garantir cada vez mais a efetiva observação dos direitos humanos no mundo contemporâneo, bem

como do propósito de se alargar o âmbito da proteção visada por estes direitos, tanto a doutrina quanto a lei brasileiras, vêm, progressivamente, fortalecendo o entendimento de que direito à informação e liberdade de expressão são, em verdade, conceitos indissociáveis, mas inconfundíveis.⁷

Nesse sentido, uma breve leitura permite observar que, no que concerne ao tema, a nossa Constituição não abriga qualquer obscurantismo, tornando evidente a distinção entre um conceito e o outro, pelo que ambos são, inclusive, abordados em diferentes incisos do artigo 5º:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”

Subsiste, porém, principalmente no cenário internacional, a falta de rigor conceitual ao se referir ao direito à comunicação e a liberdade de expressão, sendo que a ausência de uma diferenciação entre os aludidos desígnios se faz presente até mesmo no mais importante marco legal relativo aos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

“Artigo XIX: Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão: este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras,” (grifo nosso).

Desta feita, é possível traçar alguns contornos diferenciadores sobre os conceitos de direito à liberdade de expressão e à informação: aquele se refere à garantia protegida juridicamente de o cidadão poder exprimir ideias, opiniões e informações que julgue relevantes e convenientes, sem que o Estado possa impedir estas manifestações, ou, então, agir no sentido de interferir em seus conteúdos.

⁷ “A liberdade de expressão, dessa forma, foi sendo progressivamente incorporada aos marcos jurídicos nacionais e internacionais. E, simultaneamente, este processo foi acompanhado pelo **surgimento do direito à informação enquanto um segundo princípio jurídico aplicável ao campo da comunicação social.**” (RODRIGUES, 2010 p. 31. grifo no original)

Este, por sua vez, concretiza-se na *mera* proteção ao direito que tem o cidadão de buscar informações e de ser informado – conforme se melhor se explicará no capítulo seguinte –, pelo que é legalmente vedada a imposição de quaisquer barreiras neste sentido.

E “*mera proteção*” se diz, no caso, porque, apesar de o direito à informação corresponder ao “***direito que possuem todos os membros da comunidade de estarem constantemente a par dos acontecimentos que lhes podem interessar em sua existência, orientar a sua reflexão e modificar as suas decisões***”,⁸ o escopo deste direito tem sido, na verdade mais o impedimento à colocação de obstáculos às possibilidades de os cidadãos procurarem e receberem informações do que a garantia de que estas informações lhes sejam as úteis ou mesmo interessantes. Quanto ao direito de transmitir mensagens, já abordado no momento em que se tratou da liberdade de expressão, este é praticamente ineficaz na esfera pública, restando apenas garantido, de fato, na comunicação interpessoal.

Deste modo, entoar a defesa à liberdade de expressão e ao direito à informação ainda é insuficiente para garantir a efetiva representação e a atuação ativa do indivíduo na comunicação pública, bem como a sua participação no processo de escolha de pautas e tomada de decisões sobre os temas que venham a lhe afetar, assunto este que se pretende aprofundar nos capítulos seguintes.

Oportuno, porém, deixar claro que, a despeito das limitações inerentes à proteção legal à busca e ao acesso a informações, o amplo tratamento jurídico dedicado ao direito à informação ao longo dos anos não deixa dúvidas quanto a sua natureza de direito humano fundamental: o tema está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), art. XIX; no Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966), art. 19; na Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (1969), art. 13; na Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 5º, XIV e 220; na Declaração de Chapultepec (1994), arts. II e III; na Declaração de Princípios Sobre Liberdade de Expressão (2000), arts. 2º, 3º, 4º e 12; na Carta de Brasília (2005), arts. 1º e 2º; bem como em diversos dispositivos do Decreto nº 7.037/2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, dentre outros diplomas legais (vide anexo deste trabalho).

Esta condição de direito humano fundamental imputada ao direito à

⁸ UNESCO, 1983, p. 30.

informação, obviamente, decorre da importância que este direito exerceu historicamente e continua a desempenhar, a qual não pode, de maneira alguma, ser subestimada.⁹ Contudo, afirmá-lo adotando uma interpretação restritiva acerca do que seja “informação” não é, de todo, suficiente para se garantir a efetividade de sua proteção. Faz-se necessário entender as suas reais implicações, pelo que se deve ter em mente que esta informação há de ter fontes e conteúdos plurais:

*“Um dos pilares do direito à comunicação é **o direito a informação, que significa garantir a população o acesso a uma pluralidade de fontes de informação que permita o fortalecimento de uma visão autônoma em relação aos acontecimentos.** Uma das condições para ele se realizar é a inexistência de barreiras técnicas, políticas ou econômicas para o consumo de informação”.* (BRANT; MOYSES; PRAZERES, 2010, p. 79)

Deve-se, ademais, levar em conta que o conteúdo que será divulgado, tem de ser, invariavelmente, verdadeiro, sendo esta uma condição basilar para a legitimidade das escolhas de pautas e tomadas de decisões no regime democrático.

Nesse trilhar, o professor e jurista Luis Grandinetti de Carvalho afirma:

*“O Estado verdadeiramente Social deve ir adiante e assegurar a livre informação sob uma nova dimensão participativa e pluralista, com o objetivo final de aperfeiçoar a democracia, fundada, não só na liberdade, mas no princípio da igualdade e da dignidade, democracia que persegue a elevação do espírito humano por meio da educação e do fim da marginalização. O postulado liberal da livre informação só garante que o informador noticie o que ele quiser noticiar, da maneira como quiser e no momento que entender oportuno. O componente social será responsável pelo direito do informador de pesquisar e pelo dever de o Poder Público permitir ser pesquisado, pelo direito do público de receber informação, pelo direito desse público selecionar a informação que deseja receber e, **talvez o mais importante, pelo direito do público à informação verdadeira.**”* (CARVALHO, 1994, p. 50. grifo nosso).

Assevera, ainda, o referido autor que o transmissor de informações deve ter um permanente compromisso com uma dimensão factual da verdade:

“Esclareça-se que a concepção de informação, empregada aqui, é a transmissão e acontecimentos, de fatos, é a história presente. Os fatos acontecem, não são criados pela imaginação humana. Sendo a transmissão

⁹ “ (...) a liberdade de expressão e de opinião e, como sua condição imediata, o direito social à informação, constituem um dos pilares básicos da cultura ocidental moderna, especialmente a partir do século XVIII, quando mais do que uma contração valorativa, estiveram esta liberdade e este direito no cerne das decisões e acontecimentos que forjaram a identidade política do ocidente” (MEDINA, 2010. p.19).

meramente de fatos, a informação deve cingir-se a eles, de forma verdadeira e autêntica” (CARVALHO, 1994, p. 56. grifo nosso).

Salientada a indissociabilidade entre democracia e informação (esta, ampla, plural e verdadeira), cabe agora melhor explicar a afirmação feita no início do presente tópico de que a doutrina estaria, recentemente, do mesmo modo que a lei, isolando este direito em relação ao demais direitos da comunicação.

Neste trilhar, contribui Diogo Moyses Rodrigues (2010. p. 33):

“Primeiro, surgiu a liberdade de pensamento, relativa à esfera eminentemente privada do cidadão. Em seguida, foi consagrada a liberdade de expressão e, como decorrência, a liberdade de imprensa. Posteriormente é reconhecido o direito à informação, que determina o indivíduo como partícipe de uma sociedade que racionalmente busca soluções para si e para a sociedade. Tem-se, portanto, que à dimensão individualista-liberal foi acrescida uma outra dimensão de natureza coletiva, a de que a liberdade de expressão e o direito à informação contribuem para a “formação da opinião pública pluralista, essa cada vez mais essencial para o funcionamento dos regimes democráticos” (FARIAS, 2000, p. 163)”. (RODRIGUES 2010. p. 33. grifo nosso).

Ainda, segundo a tipologia de gerações de direitos humanos (cuja denominação mais adequada, neste caso, seria *dimensões de direitos*),¹⁰ adotada pelo publicista Paulo Bonavides (2008), o direito à informação pertence à quarta geração dos direitos humanos, o que equivale dizer que é um direito que, ao lado de vários outros, nasceu no momento de globalização política na esfera do Estado Social, em que se teria afirmado o direito de toda a humanidade a viver em uma democracia, nela podendo influir e participar diretamente. Sobre o tema, afirma o autor:

“São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade para a qual o mundo parece inclinar-se no plano de todas as relações de convivência” (BONAVIDES, 2008, p. 571).

Desse modo, percebe-se que, estes direitos humanos de quarta geração, a saber, à democracia, à informação e ao pluralismo, estão intimamente relacionados,

¹⁰ Explica o autor: “*Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: o vocábulo “dimensão” substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo geração, caso este último venha a induzir apenas a sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos de gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia...*” (Bonavides, 2008, p. 571-572).

sendo inclusive indissociáveis entre si, uma vez que, conforme já colocado, somente através da informação plural, proveniente das mais diversas vozes da sociedade, pode-se consolidar uma verdadeira democracia, atenta aos anseios de todos os segmentos sociais. E isto porque estas vozes têm o potencial de corroborar para a verdadeira consecução de um debate público, estando, pois, aptas a viabilizar decisões que melhor venham a contribuir com o interesse dos cidadãos.

Tem-se, porém, que, conforme já colocado, na realidade, a afirmação do direito à informação, mesmo que aliada à da liberdade de expressão, não é, ainda, suficiente para uma comunicação eficaz entre os diversos setores da sociedade, uma vez que a liberdade de expressão é a liberdade negativa de difundir conteúdos e que o direito à informação se embasa predominantemente na passividade do receptor,¹¹ ao qual se atribui tão somente os papéis de buscar e receber – digerir – informações, pois as informações que ele tem o direito de buscar e receber, são, atualmente, muito restritas e enviesadas.

“A leitura hegemônica aponta ser o direito à informação o direito a receber informações, efetivado na medida em que liberdade de expressão e a liberdade de imprensa podem ser exercidas, embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirme serem os indivíduos portadores do “direito a difundir” informações, o que poderia justificar interpretação mais ampla. O reconhecimento desse direito no ordenamento jurídico nacional incorporou essa limitação, consagrando o termo “acesso à informação”, que elimina outro entendimento que não o de ser o cidadão titular do direito a receber e buscar informações, mais do que ter as suas mensagens recebidas, impondo ao titular do direito uma condição passiva frente aos produtores e difusores de informação.” (RODRIGUES, 2010. p. 33).

Não basta, pois, para que se garanta o exercício da soberania popular e de outros princípios democráticos inscritos na Constituição Federal como fundamentos da República Federativa do Brasil, o mero acesso à informação – mesmo que a viabilização deste acesso corresponda diretamente e indiretamente a uma **obrigação** do Estado (sobretudo no que se refere ao fornecimento de informações públicas, mas também enquanto regulamentador e fiscal daqueles que exploram atividades públicas e privadas) –, sendo que, uma das condições imprescindíveis, para tanto, é a participação ativa do cidadão na escolha de pautas e na tomada de

¹¹ “Quando a comunicação já não se refere apenas às relações pessoais, mas passa a ser um processo socialmente organizado, cabe ao indivíduo uma dupla função: comunicar por sua própria conta e, além disso, captar mensagens. Frequentemente, dá-se importância demais a essa segunda função, às expensas da primeira. Pior ainda, trata-se com frequência o indivíduo não como destinatário de certas informações que lhe são necessárias, mas apenas como consumidor de um produto cujo conteúdo tem de aceitar incondicionalmente” (UNESCO, 1983, p. 185).

decisões políticas de seu país.

Resta patente, deste modo, a necessidade de se passar do entendimento de que ao cidadão basta o simples acesso à informação colocada a sua disposição, para uma compreensão de que este venha, de fato, a produzir e difundir os conteúdos que reflitam as suas opiniões e necessidades, de modo que:

“Sempre serão necessárias as notícias procedentes de fontes bem informadas. Mas, se essa corrente de sentido único deixasse de ser o modelo dominante e praticamente único e se pudesse ser combinada com algumas formas horizontais de distribuição da informação, a comunicação poderia chegar a ser mais humana e democrática, e o público poderia sair de sua passividade e se transformar em sua força social ativa... Cabe fomentar, pois, a formação de um público que não se contente em ser espectador e testemunha passiva das atividades das alheias”. (UNESCO, 1983, p.334-335)

Esta constatação, apresentada no Relatório da UNESCO, “*Um mundo e muitas Vozes*”, de 1983, já era, no entanto, pressentida por Jean D’Arcy, em 1969, quando declarou:

*“Virá o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá de abarcar um direito mais amplo que o direito humano à informação, estabelecido pela primeira vez vinte e um anos 50 atrás no Artigo 19. **Trata-se do direito do homem de se comunicar**”*. (D’ARCY, 1969 apud GOMES, 2007, p.49. grifo nosso)

E é exatamente sobre este direito, o direito à comunicação, que se pretende refletir de maneira mais aprofundada neste trabalho, mas, antes disso, e para melhor distinguir os direitos da comunicação entre si, por hora é necessário que nos debrucemos sobre a liberdade de imprensa.

2.3 LIBERDADE DE IMPRENSA

Como já mencionado neste trabalho, o conceito de liberdade de imprensa, da mesma maneira que o de liberdade de expressão e o de direito à informação, frequentemente não é usado com o rigor necessário, pelo que acaba por não ser devidamente diferenciado destes direitos, o que, neste caso, considera-se peculiarmente prejudicial para o funcionamento democrático, pelo que aqui se pretende esclarecer algumas das implicações da defesa desta liberdade.

Contudo, para que se possa entender o posicionamento aqui adotado, o qual, a primeira vista, poderia ser tomado como com uma apologia à imposição da censura aos veículos de comunicação de massa, faz-se necessário olhar, de maneira um pouco mais aprofundada, para a história deste direito, e para os significados que a ele atribuídos ao longo do tempo.

Desde a sua proclamação na Primeira Emenda à Constituição Americana, a defesa da liberdade de imprensa foi invocada na tentativa de se proteger a liberdade perante o Estado e a igualdade entre os indivíduos, sendo que, à época, foi considerada, como uma extensão da liberdade de expressão. Postulavam os seus defensores, deste modo, o fim da censura estatal e da concessão de privilégios para a reprodução de livros e periódicos, colocando-se, assim, em uma evidente defesa de pressupostos democráticos. No entanto, com o transcorrer dos anos, o cenário comunicacional sofreu inúmeras mudanças, dentre as quais pode-se destacar a re-significação do termo “imprensa” e a formação de verdadeiros oligopólios no controle do setor. Deste modo, ocorreu que, conforme observado por Dalmo Dallari, a liberdade de imprensa *“foi incluída entre os dogmas do Estado liberal burguês. Desde o século 18, ela é reconhecida como necessária para a preservação da liberdade, mesmo quando ainda não se poderia prever o extraordinário avanço tecnológico dos meios de comunicação e a tremenda influência, positiva ou negativa, que eles poderiam exercer.”* (apud. Rodrigues, 2010. p. 28-29).

Esta mudança envolvendo os setores da comunicação social foi também abordada por Fábio Konder Comparato (2011):

*“Antigamente, os órgãos de imprensa eram valiosos instrumentos do poder e de defesa das liberdades públicas. Hoje, a maioria deles, em nosso país, integra o bloco oligárquico que defende os interesses dos grupos dominantes”*¹²

Ocorreu, então, que esta imprensa – cuja liberdade era defendida em termos quase absolutos, o que se dava em conformidade com a ideologia liberal que começava a se afirmar, com a exaltação do respeito à propriedade particular, ao individualismo exacerbado, e a um Estado que apenas fizesse por assegurar estes valores, sem, no entanto, interferir nas demais esferas da vida social – *“(...) passou a*

¹²ROZOWYKWIAT, Joana. Comparato: que o governo Dilma não se acovarde diante da mídia. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=6&id_noticia=145157>. Acesso em: 11.11.11.

ser uma potência, as vezes mais forte do que o Estado, uma empresa lucrativa demolidora, impiedosa, temida, respeitada.” (CARVALHO, 1994. p.2)

Assim, em conformidade com este ideário, consolidou-se uma concepção de liberdade de imprensa, que, apesar de não ser a única, faz-se hegemônica até os dias de hoje, sendo adotada inclusive pela Federação Internacional dos Jornalistas (FIJ), segundo a qual a verdadeira liberdade de imprensa consiste em esta atividade ser

“livre de restrições, o que é essencial para permitir que jornalistas, editoras e empresas de radiodifusão promovam o interesse público publicando, transmitindo ou circulando fatos e opiniões sem os quais um eleitorado democrático não pode analisar e julgar de forma responsável.” (PUDEPHATT, 2011, p. 19).

Não obstante, os que defendem esta liberdade irrestrita para o exercício profissional da atividade comunicacional, a exemplo do professor e jurista Luis Castanho de Carvalho, afirmam ser a liberdade de imprensa um direito fundamental absoluto,¹³ praticamente insuscetível de sofrer quaisquer limitações.¹⁴

E, no mesmo trilhar tem-se o argumento da Associação Nacional de Jornais (ANJ), a qual, na tentativa de atribuir a dignidade de direito fundamental absoluto à liberdade de imprensa, assim a qualificou: *“(...) A liberdade de imprensa constitui direito inalienável e fundamental do ser humano, além de condição essencial para o exercício da cidadania”*. (RODRIGUES, 2010. p. 57).

A defesa institucional de uma liberdade de imprensa ampla e irrestrita ainda vai além, buscando legitimar-se como equivalente à liberdade de expressão, garantia fundamental do indivíduo:

“O representantes da ABRA (A Associação Brasileira de Radiodifusores), em defesa de uma liberdade de expressão análoga à garantida constitucionalmente aos cidadãos, com o agravante de não comportar qualquer espécies de interferências externas em suas atividades, sendo que estas seriam tomadas como censura: “Ao jornalismo deve ter assegurada a livre manifestação de pensamento e de crítica, sem censura, ainda que feita sob disfarce de atribuição a um órgão de classe”. (RODRIGUES, 2010. p. 58)

¹³ Para o autor, a liberdade de imprensa *“(...) trata-se de um direito fundamental absoluto, onde vigora o princípio dispositivo, segundo o qual a regra é a liberdade e a exceção é a delimitação da intervenção estatal, sempre por lei”* (CARVALHO, 1994, p.13).

¹⁴ *“Se limites existem à liberdade de informação e de imprensa, eles decorrem necessariamente da Constituição, e o legislador ordinário não está autorizado a impor outras limitações”* (CARVALHO, 1994, P. 31).

Ciente disto, adverte Rodrigues:

*“(...)os proprietários dos grandes meios de comunicação **nacionais** recorrem ao princípio jurídico da liberdade de expressão para evitar qualquer forma de incidência da sociedade sobre suas atividades, garantindo um ambiente altamente desregulado cuja marca essencial é a ausência de instrumentos de controle público”* (RODRIGUES, 2010, p. 92)

Tem-se, portanto, que, almejando uma plena abstenção por parte do Estado na regulamentação da atividade de suas atividades, os veículos e instituições ligados ao exercício da comunicação social, associam os conceitos de liberdade de imprensa e liberdade de expressão, esta, verdadeiramente, um direito humano fundamental, utilizando, inclusive, ambas as expressões como equivalentes, bem como alegam que a imprensa, e não o indivíduo, seria o titular ativo destes direitos, o que se declara fazer no melhor interesse de toda a sociedade. (RODRIGUES, 2010. p. 92)

E, na tentativa de se validar esta exaltação da liberdade de expressão institucional, não raro se faz referência à censura imposta, direta ou indiretamente, pelos Estados, seja em momentos que se está sob o governo de regimes autoritários, seja quando estes tentam aprovar quaisquer medidas no sentido de regular a área da comunicação social, conforme se abordará no capítulo 3 deste trabalho. Todavia, não se ouve, por parte desses setores sociais, alusão à autocensura ou à censura imposta pelo poder econômico, ficando o debate restrito às restrições políticas e jurídicas dessas atividades, sendo que, no entanto, aquelas são tão ou mais importantes do que estas para um fluxo efetivamente livre de informações:

“Dentro da realidade histórica globalizada do nosso tempo, a censura foi em parte privatizada e a origem do cerceamento da liberdade de expressão não pode mais ser atribuída somente ao Estado. Muitas vezes ela tem sua origem no poder econômico privado ou é autocensura.” (LIMA, 2010, 127)

Portanto, a despeito da afirmação e da proteção à liberdade de imprensa e da evocação de uma suposta indissociabilidade entre o aquela e a liberdade de expressão, tem-se que, atualmente, ambos os institutos encontram-se afrontados pelo fato de que existe sim censura no atual quadro comunicacional brasileiro, mas esta raramente pode ser atribuída ao Ente Público, sendo que, pelo contrário, (como também pretende-se melhor abordar no capítulo 3 desta pesquisa) com muito mais

freqüência as ameaças a estes direitos decorrem tanto das próprias empresas de comunicação quanto da lógica de mercado que rege o setor:

“Mesmo quando a liberdade não é atacada diretamente pela autoridade, pode ficar limitada pela autocensura dos que se dedicam a atividades de comunicação.” (UNESCO, 1983, p 29).

“Nem todos os obstáculos que impedem a livre circulação das notícias se devem às autoridades públicas. Podem surgir, em setores onde haja monopólios privados, uma concentração dos meios de comunicação social e conglomerados de empresas. Naturalmente, quando o público só tem uma fonte de informação, ou quando as diversas fontes têm a mesma orientação geral, são os monopólios que decidem as notícias que serão transmitidas ao público e os fatos e opiniões que serão relatados ou silenciados.” (UNESCO, 1983, p.231).

Contudo, mesmo que se aceitasse os argumentos aduzidos na defesa institucional da liberdade de imprensa, rogada pelos próprios detentores dos meios de comunicação social, que a colocam como um direito humano fundamental, decorrente ou equivalente à liberdade de expressão, pelo que quaisquer tentativas de regulamentação na área consistiriam em evidentes atos de censura, não se pode, em absoluto, negar que os veículos de informação não desempenham mais os mesmos papéis que no passado lhe foram atribuídos. Neste sentido, aponta Comparato que afirma que, ao invés de atuarem hoje como instrumentos democráticos, os veículos de informação, na verdade, e agem em defesa exclusiva de seus próprios interesses:

“Sucede, porém, que nos atuais países em que a democracia existe só como fachada, a apropriação empresarial dos meios de comunicação de massa inverteu os papéis: de instrumentos de contrapoder, ou garantias da liberdade de expressão, eles passaram a compor o complexo do poder estabelecido, manipulando a opinião pública e fazendo com que os diferentes órgãos do Estado – o Executivo, o Congresso Nacional e até mesmo os tribunais – se inclinam diante de suas exigências” (COMPARATO, 2010, p.12).

Oportuno, ainda, analisar a contribuição de Momesso para uma reflexão mais profunda acerca da proteção à liberdade de imprensa que, em sua concepção, ao longo da história, traduziu-se na liberdade de empresa:

“Foi no bojo desse movimento revolucionário que se conquistou a liberdade de imprensa. Sem dúvida, um valor universal. (...) A liberdade de imprensa propicia uma certa democratização das informações. Porém, na sociedade capitalista, ela se estrutura nos moldes do capital, resultando em limites decorrentes do modo de produção capitalista. As informações, desde o início do jornalismo, tornaram-se acessíveis como mercadorias, privilegiando os que a elas tinham acesso e discriminando o restante da população. Constituiu-se um público privilegiado, comprador de jornais, revistas, literatura... A grande maioria da população ficou excluída.

Acompanhando as tendências de concentração e centralização do capital, os veículos de comunicação - inicialmente os jornais, depois o rádio e a televisão - tornaram-se cada vez empresas maiores, comandadas por um grupo reduzido de pessoas, monopolizando as informações. Constituíram-se as grandes agências internacionais de notícias. **A liberdade de imprensa cada vez mais foi se tornando liberdade de empresa**. (MOMESSO, 2007, p. 6)

Neste trilhar, na atualidade, diversos autores entendem que, ao invés da proteção da liberdade de expressão, ou mesmo à liberdade de imprensa, o que os grandes grupos que detêm a propriedade e o controle dos meios de comunicação social na atualidade defendem, de fato, é esta liberdade empresarial, com vistas a garantir o seu lucro. Oportuno novamente considerar as análises do jurista Fábio Konder Comparato:

“Até a organização dos atuais meios de comunicação de massa, a liberdade de expressão limitava-se à parcela culta da população, que sabia ler e escrever. (...) Não havia grandes empresas de edição. Nessas condições, a liberdade de expressão era efetivamente um direito individual.

O advento dos meios de comunicação de massa (...) tornou obsoleta a antiga liberdade individual de expressão. (...) a comunicação de massa é explorada e dominada pelo Estado ou por organizações empresariais, que moldam em grande parte a opinião pública no mundo todo.

Criou-se, com isto, uma lamentável confusão entre a liberdade de expressão e a liberdade de empresa. A lógica da atividade empresarial, no sistema capitalista de produção, funda-se na lucratividade, não na defesa da pessoa humana. Uma organização econômica voltada à produção do lucro e sua ulterior partilha entre capitalistas e empresários não pode, pois, apresentar-se como titular de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana. Ora, as disposições do artigo 19 do Pacto referem-se exclusivamente à liberdade de expressão, não à liberdade de exploração empresarial. Constitui, pois, uma aberração que os grandes conglomerados do setor de comunicação de massa invoquem esse direito fundamental liberdade de expressão, para estabelecer um verdadeiro oligopólio nos mercados, de forma a exercer, com segurança, isto é, sem controle social ou popular, uma influência dominante sobre a opinião pública.

Se, na atual sociedade de massas, a verdadeira liberdade de expressão só pode exercer-se através dos órgãos de comunicação social, é incongruente que estes continuem a ser explorados como bens de propriedade particular ou estatal, em proveito do uso exclusivo de seus donos”. (COMPARATO, 2004, p. 312-313)

Deste modo, vem Venício Lima, na obra *“Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia”*, (2010) explicar que as liberdades que dão título à obra não são, absolutamente, equivalentes ou sinônimas, sendo que hoje, a liberdade de imprensa guarda muito pouca ou nenhuma relação com a expressão de ideias e pensamentos individuais, ou de fatos que reflitam os interesse genuínos dos cidadãos, tratando-se apenas da liberdade

concorrencial defendida pelos detentores dos grandes meios de comunicação em defesa de seus próprios interesses.¹⁵

Dito isso, conforme se afirmou pretender no início do presente tópico, pode-se agora traçar uma distinção entre o as liberdades de expressão e de imprensa, apontando-se para um outro significado desta, que não aquele invocado institucionalmente. A ideia aqui defendida, na esteira do exposto por Rodrigues (2010), é de que a liberdade de imprensa, atualmente, corresponde apenas à proteção jurídica ao exercício comercial da informativa, sendo vedada a imposição de restrições **arbitrárias** à divulgação de conteúdos comunicativos. Difere, no entanto, substancialmente, da do direito humano fundamental à liberdade de expressão, embora a sua defesa, pelos profissionais que exploram a área, muitas vezes se apóie “(...) *nesta pretensa equivalência de significado (...)*” (RODRIGUES, 2010. p. 29).

É, portanto, a liberdade de empresas comerciais de publicarem o “*conteúdo que consideram "informação jornalística"*”, o que em nada se confunde com a liberdade individual que corresponde ao direito humano fundamental à expressão, de modo que “*Embora a liberdade de imprensa possa ser auxiliar à liberdade de expressão, não se sobrepõe e nem a ela se equivale.*” (RODRIGUES, 2010. p. 93)

Destarte, não se pode confundir o sujeito da liberdade de expressão e o da liberdade de imprensa, sendo que aquele é, invariavelmente, o cidadão no exercício de uma garantia que lhe é assegurada constitucionalmente, enquanto este corresponde aos jornais e veículos de massa, os quais evocam a legitimidade do direito à informação e da liberdade de expressão para agir em seu melhor interesse, sob o argumento de prestar um serviço essencial à democracia, fortalecendo-lhe.

Necessário, ainda, para que se evidencie ainda mais a distinção entre liberdade de imprensa e liberdade de expressão, olhar um pouco para a história daquele direito.

Primeiramente, nesse sentido, é importante colocar que, apesar de que hoje se fale apenas em “liberdade de imprensa”, este conceito, em verdade, designava, de início, o direito de o indivíduo livremente imprimir (*freedom of printing*), tornando-

¹⁵ “*Em resumo: liberdade de expressão e liberdade de imprensa são liberdades distintas. Já eram distintas no século 17 de John Milton, que defendia o direito individual de impressão (press) sem a necessidade de uma licença prévia da igreja e do Estado. Com muito mais razão, o são hoje quando liberdade de imprensa não se refere mais à liberdade individual de imprimir, mas sim à liberdade de empresas cujos principais objetivos são conferir lucratividade aos seus controladores e viabilizar sua própria permanência no mercado.*” (LIMA .2010. 127)

se, com o tempo – conforme as grandes empresas se lançaram no mercado da informação, passando a exercer um monopólio sobre este –, o direito dos proprietários e profissionais dos grandes veículos de comunicar livremente os conteúdos que julgar pertinentes, sem sofrer qualquer tipo de intervenção ou censura de por parte do Estado (*freedom of press*).

Possível notar, deste modo, que a própria terminologia não deixa dúvidas quanto ao fato de a liberdade de imprensa não ser um direito humano fundamental, pois, como a própria denominação já designa, seu sujeito é uma instituição, e não um ser humano. Neste sentido, merece destaque o fato de que, mesmo a Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão (1789), art. 11,¹⁶ faz menção ao termo “*imprimir*”, e não ao termo “*imprensa*”.

Para ilustrar este processo histórico que levou à transformação da ideia de que o indivíduo poderia imprimir livremente conteúdos para a de que uma instituição pudesse comunicar quaisquer informações, ampla e irrestritamente, vale a longa citação de John Nerone, trazida por Rodrigues em sua pesquisa “*O direito humano à comunicação: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias*”:

“Liberdade de imprensa fazia razoável bom senso como direito natural. Embora o cidadão comum não nasça com uma impressora (ao contrário, por exemplo, da consciência ou da palavra), ainda assim era relativamente fácil justificar liberdade de imprensa como uma extensão destas outras formas de liberdade de expressão. Da mesma forma, num mundo de indivíduos atomizados, liberdade de imprensa fazia tolerável bom senso como um direito utilitário (...) as pessoas concordavam que indivíduos livres para imprimir suas idéias estariam mais bem preparados para o autogoverno. Em ambas essas versões da filosofia política liberal, liberdade de imprensa é um direito do indivíduo, como liberdade de expressão (speech) ou consciência; ‘a imprensa’ é nada mais do que a impressora (printing press), o equipamento real da expressão impressa. Isto não é mais o que ‘a imprensa’ significa. Hoje a imprensa é compreendida como sendo uma instituição – uma coleção de organizações noticiosas (news organizations) que guardam a mesma relação com ‘o povo’ como, por exemplo, a Bolsa de Valores de New York. Ninguém pode fingir que a Bolsa de Valores de New York é o povo. Nem a imprensa pode ser equiparada com o povo. Por que devemos então falar de liberdade de imprensa? Na política liberal, entidades empresariais (corporate entities) têm liberdade somente como pessoas fictícias (i.e., indivíduos) ou como depositárias de liberdades individuais de pessoas reais. É difícil pensar a imprensa como uma pessoa fictícia. E, se a imprensa é a depositária das liberdades individuais de seus leitores, então ela certamente tem que ter responsabilidades. Ela não está mais livre para trabalhar contra os interesses de seus leitores do que uma empresa publicamente controlada

¹⁶ Art. 11.º A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.

está livre para trabalhar contra os interesses de seus acionistas. Em termos intelectuais, então, a noção liberal clássica de liberdade de imprensa já havia deixado de fazer sentido na década de 50. (apud RODRIGUES, 2010. p. 94)

No mesmo sentido, enquanto analisa as diferenças entre liberdade de expressão e liberdade de imprensa, bem como entre entre “*freedom of speech*”, “*freedom of printing*” e “*freedom of press*”,¹⁷ o autor Venício Lima (2002) questiona se a liberdade de expressão do cidadão comum poderia, atualmente, ser considerada igual, equivalente ou simétrica à liberdade de imprensa de um grande grupo empresarial de mídia. Por tudo que foi exposto e pelo que ainda o será, ao longo do presente trabalho, parece evidente que a resposta a esta pergunta só pode ser negativa, contudo, não cabe, aqui, aprofundar esta reflexão.

Compete, ainda, endossar o entendimento defendido por Rodrigues (2010), sobre o sujeito de direitos humanos e das liberdades fundamentais não poder, em absoluto, ser uma *instituição*, no caso, a imprensa, nem, tampouco, ser possível estender privilégio dos direitos humanos é estendido à mídia e a seus proprietários, sendo que estes meios deveriam ser apenas garantidores do direito do povo de expressar-se livremente. (RODRIGUES, 2010. p. 93).

Ademais, é de se notar, na esteira do já afirmado, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trata, em seu art. 5º, tanto da livre a manifestação do pensamento, quanto da liberdade de expressão, sem, contudo, abordar naquele capítulo dedicado aos Direitos e Garantias Fundamentais, qualquer menção à liberdade de imprensa. Não obstante, no referido diploma legal, a única alusão expressa a essa denominação pode ser encontrada no art. 139, que dispõe sobre uma situação de exceção:

*“Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:
III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei”;*

¹⁷ Interessante apontar também, que, mesmo John Milton, autor tão invocado quando da defesa da liberdade de imprensa, não abordou a “imprensa” propriamente em nenhum de seus escritos, sendo que o aclamado “*Areopagítica. For the Liberty of Unlicens’d Printing To the Parliament of England*”, apesar de ter sido traduzido como “*Areopagítica. Discurso pela Liberdade de Imprensa ao Parlamento da Inglaterra*”, fala, em verdade, em “*printing*” e não em “*press*”. (MILTON. 1999).

Desta maneira, em verdade, a menção à liberdade de informação jornalística que poderia respaldar uma possível defesa da proteção constitucional à liberdade de imprensa no ordenamento jurídico brasileiro está contida no art. 220 da Carta Magna, o qual se refere ao fato de que *“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”*.

Tem-se, no entanto, que esta previsão não basta, de maneira alguma, para que se afirme ser a liberdade de imprensa, atualmente, um direito humano fundamental e absoluto, decorrente imediatamente da liberdade de expressão ou equivalente a esta.

Cabe, contudo, mesmo que não se entenda que o direito em questão tem ou poderia vir a ter o status de direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, apontar algumas normas e tratados que abordam, direta ou indiretamente, a liberdade do exercício profissional de imprensa: Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão (1789), art. 11.º; Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, 1776, art. XII; Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos (1789); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), art. 13º, 3; Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 139, III e art. 220, § 1º; Declaração de Chapultepec (1994), princípios, arts. I, V, VI e X; Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (2000), princípios e art. 6º e Carta Democrática Interamericana (2001), art. 4º (vide anexo deste trabalho).

De qualquer modo, opta-se aqui pelo posicionamento de que, o único fundamento possível para que se afirme o livre exercício da atividade comunicacional é o interesse do próprio cidadão, e, sempre que houver conflitos entre eles, deve este prevalecer, de modo que, reste invariavelmente observado o direito do indivíduo ao acesso à informação:¹⁸

“O receptor da informação deixa de ser um sujeito passivo do processo informativo, imitado na massificação dos órgãos de comunicação, e recompõe-se como um sujeito ativo, sujeito de direitos, titular do direito de ser informado... e de ser bem informado! O pluralismo político se engaja no contexto da informação para exigir que os órgãos da imprensa dêem acesso às diversas correntes ideológicas da sociedade, contemplem as diversas

¹⁸ No mesmo sentido tem-se a declaração da Federação Nacional dos Jornalistas –FENAJ: *“O direito à informação é uma conquista dos povos que não pode ficar à mercê de não pode ficar à mercê de interesses circunstanciais. A liberdade de imprensa nós não a defendemos como prerrogativa para os jornalistas, mas como um direito que toda sociedade tem de informar e ser informada, de manifestar suas aspirações e de livremente debater as suas opiniões”* (PEREIRA, 1997, p.44-45)

classes sociais e econômicas, não transijam com a notícia inexata para favorecer este ou aquele setor e, sobretudo, não monopolizem a opinião pública” (CARVALHO, 1994, p.50).

Destarte, a contrapartida ao direito de informar profissional ou empresarialmente corresponde ao dever de informar, pois por vezes, a omissão em informar pode ser tão prejudicial quanto a informação deturpada, pelo que se pode dizer que à liberdade de comunicar profissionalmente é indissociável da obrigação de comunicar assuntos de relevante interesse social.¹⁹

Imperioso ainda, conforme já apontado no tópico anterior deste trabalho, que a informação divulgada seja verdadeira e plural, para que possa *“contribuir para a democracia, para a participação, para a igualdade, para a justiça, valores todos compatíveis com a verdade. Esta é que é a liberdade que deve ser perseguida”* (CARVALHO.1994 p. 60).

Conclui-se, deste modo, que reivindicação da liberdade de imprensa é decorrência do direito de e do dever de informar, bem como da liberdade de se expressar livremente conteúdos em larga escala, direitos estes que só fazem sentido se tomados como garantias de proteção ao cidadão e à democracia.

E, por isso que, não há mais como se defender uma liberdade de imprensa (ou de empresa) que atente contra os interesses da comunidade privilegiando os de seus detentores, pelo que resta impossível atribuir um *status* de direito humano fundamental, amplo e irrestrito, para a liberdade de imprensa, principalmente da maneira que ela vem sendo atualmente exercida.

Assim, analisadas as diferenças entre os direitos sobre os quais se refletiu no presente capítulo, cumpre enfatizar a razão que ensejou o tópico, fundamental para o entendimento do que se pretende demonstrar ao longo de todo este trabalho, qual seja, a compreensão de que residem na proteção ao cidadão e ao regime democrático os sentidos únicos da garantia da liberdade de expressão, do direito à informação e da afirmação da necessidade de se ter uma imprensa livre.

Tem-se, contudo, como se apontou em diversos momentos, que nem a liberdade de expressão nem o direito à informação vêm sendo respeitados, e tampouco a imprensa brasileira atua de fato livremente, estando, pelo contrário, profundamente comprometida com interesses privados, o que denota uma urgente

¹⁹ DALLARI, 2011.

necessidade de se repensar estes direitos bem como de se tomar atitudes concretas para protegê-los.

Ainda, na esteira do já foi apontado, sequer uma efetiva observação das garantias neste capítulo estudada seria suficiente para que se pudesse pensar em uma comunicação verdadeiramente democrática, pelo que resta impossível, igualmente, que se possa falar em uma genuína participação popular, o que, por sua vez, obsta a própria concretização deste regime. E, por isso que, nos próximos capítulos, trataremos da necessidade de afirmar o “direito à comunicação” como pressuposto imprescindível para a participação popular, para a proteção de outros direitos fundamentais, e mesmo da própria democracia.

3 O DIREITO À COMUNICAÇÃO

Assinalado que a questão da comunicação demonstra sua relevância jurídica sucessivamente através das garantias, em um primeiro momento à liberdade de expressão, e, posteriormente, ao acesso à informação, dentre outras, e afirmado que, atualmente as a demanda pela proteção legal na esfera das comunicações tem sido ampliada, notadamente mediante a reivindicação pelo reconhecimento do direito à comunicação e pela sua respectiva efetivação, cumpre, neste momento, aprofundar a reflexão sobre o conceito e a amplitude deste direito, passando também por um breve estudo de sua história e de seu tratamento legal.

3.1 COMUNICAÇÃO

Uma vez que neste trabalho se defende a o direito de comunicar como um direito humano, faz-se necessário, para que se possa melhor analisar o direito à comunicação e as suas respectivas implicações, debruçar-se sobre a significação que se crê mais adequada para o desígnio “comunicação”, com vistas a afastar interpretações que tendam a deturpar o sentido original do vocábulo, afetando, conseqüentemente, a compreensão de todo o processo comunicacional, com ênfase na comunicação social.

No discurso tradicional dos direitos humanos, conforme elucida Hamelink, a expressão “comunicação” tem sido utilizada – em discrepância com o sentido específico do termo – como sinônima da transferência linear mensagens, ou seja, como um processo de mão única. Ainda segundo o autor, esta abordagem é muito limitada e, até mesmo enganosa, *“por ignorar o fato de que, na essência, “comunicar” refere-se a um processo de compartilhar, tornar comum ou criar uma comunidade.”* (HAMELINK, 2005, 143).

Esta concepção da comunicação, atualmente dominante, privilegia os conceitos de “transmissão e recepção”, “fonte e destinatário”,²⁰ admitindo, de um

²⁰ *“Comunicação: substantivo feminino; ato ou efeito de comunicar (-se). 1 ação de transmitir uma mensagem e, eventualmente, receber outra mensagem como resposta [...] 1.1 Rubrica: comunicação. processo que envolve a transmissão e a recepção de mensagens entre uma fonte emissora e um destinatário receptor, [...] 16 Rubrica: linguística. intercâmbio que se processa, por meio de um código*

lado, a figura do emissor, aquele que seleciona o conteúdo a ser difundido e efetivamente o difunde, unilateralmente, e, de outro, a do receptor, o qual participa apenas passivamente deste processo, absorvendo em maior ou menor escala os conteúdos que lhe são apresentados.

Evidente, pois, que esta abordagem da “comunicação”, sobretudo quando tomada na esfera pública, não satisfaz as necessidades de uma sociedade que se pretenda democrática, uma vez que considera o processo comunicacional como um fluxo de informações vertical que flui em sentido unicamente descendente e impõe prerrogativas desiguais aos participantes do processo interacional, restringindo-lhe, pois, ao mero exercício de propagação de mensagens entre sujeitos desiguais.

Neste sentido, basta atentar para a própria etimologia do conceito para perceber que ele sofreu uma degeneração em seu sentido original, uma vez que o verbete “comunicar” provém de “comum”, ou seja, aquilo que “pertencente a todos ou a muitos”, sendo, portanto, “comunicar” o ato de “tornar comum, fazer saber” (CUNHA, 2010. p. 167).

Este não vem sendo, todavia, o papel desempenhado pelos meios de “comunicação” de massa na atualidade, conforme denuncia Fábio Konder Comparato:

*“Ora, ninguém ignora que o sistema de comunicação de massa, aqui e alhures, tem funcionado com obstruções e insuficiências, semelhantes à manifestação de uma aterosclerose. Pior: na maioria esmagadora dos casos, não existe propriamente comunicação, no sentido original da palavra. Na língua matriz, *communicatio*, com o verbo correlato *communico*, -are, significava o ato de pôr algo em comum, de partilhar. Não é o que acontece hoje no campo das transmissões radiofônicas e televisivas, nem no da imprensa periódica: as mensagens são unilateralmente transmitidas ao público, e a este, salvo em hipóteses excepcionais, não é reconhecido o direito de contestá-las, e, menos ainda, o de abrir uma discussão a respeito delas”.* (COMPARATO, 2010, p. 9)

Cumpre, aqui, abrir um parêntese para esclarecer que este desvirtuamento do conceito de comunicação não se deu, absolutamente, de maneira fortuita, sendo, pelo contrário, sustentáculo e fruto do projeto expansionista do sistema capitalista, o qual se prevaleceu das ideias de troca, intercâmbio, interação e compreensão entre culturas para viabilizar e justificar a dominação e expansão de fronteiras, processos estes que dificilmente poderiam ter sido viabilizados sem a atuação dos meios de

linguístico, entre um emissor, que produz um enunciado, e o interlocutor ao qual esse enunciado é dirigido.”(HOUAISS, 2009. p. 508/509).

comunicação de massa (GOMES, 2007). Assim, estabeleceu-se, desde o próprio surgimento destes meios, íntima relação entre hegemonia econômica, hegemonia política e hegemonia comunicacional, não existindo, pois, interesse em se fomentar uma comunicação horizontal, plural e exercida em condições de igualdade entre as partes, já que, pelo contrário, vem-se utilizando, desde então, informação como poder.

Dito isto, cabe ressaltar a necessidade de se resgatar o significado original de “comunicação” para que se possa repensar o processo comunicacional como um todo, retomando-se seu caráter dialógico, político, econômico, cultural, social e ideológico, com o intuito de viabilizar uma real interação entre as partes deste processo, ou, ao menos, identificar as razões que a obstaculizam.

Para tanto, vale atentar para a distinção entre o significado de “informação” e o de “comunicação”, estabelecido por Antônio Pasquali:

Segundo o autor, o termo “informação” refere-se a um processo envolvendo um polo que funciona como transmissor e outro que, simultaneamente, atua como sempre ou predominantemente atua como receptor. Deste modo, na atividade informativa, a capacidade de transmissão de um ator corresponde à respectiva mudez do outro, sendo o processo informativo, pois, revestido de uma *“pseudo-interatividade, mascarada como reciprocidade.”*²¹ (PASQUALI, 2005. p. 27-28).

Em contrapartida, “comunicação” designa o diálogo genuíno, o qual ocorre quando os participantes encontram-se, ao menos em princípio, em situação de igualdade, compartilhando das mesmas prerrogativas de transmissor e de receptor, em todos os momentos do processo comunicacional. Deste modo, a atividade comunicativa ocorre:

“Quando o receptor é respeitado sem qualquer tentativa de informá-lo ou induzir suas respostas, mas, ao contrário, buscando gerar nele um entendimento racional das idéias e fatos num clima de reciprocidade; quando todos os atores recebem o mesmo papel ativo e desfrutam o uso do mesmo canal, uma situação que favorece aqueles canais que asseguram bidirecionalidade instantânea (...); quando, por meio do diálogo, no lugar de processo de persuasão ou ordenação, uma verdade maior do que a que se tinha inicialmente é alcançada, ou uma decisão não pré-concebida, compartilhada e consensual é alcançada.” (PASQUALI, 2005. p. 29)

²¹ *“Essa relação de determinação-causal, ao invés de dialogicamente determinada, faz com que a mensagem informativa seja parcialmente ou totalmente inquestionável. Mesmo com as melhores intenções possíveis, tais mensagens tendem a se tornar mensagens de comando, que silenciam o receptor – mensagens propagandísticas e informativas.”* (PASQUALI, 2005. p. 27-28)

Logo, a comunicação tem como pressupostos fundamentais a de troca de informações entre dois ou mais sujeitos ativos, que atuem tanto na construção quanto na difusão dos conteúdos que venham a lhes interessar, sem precisar se submeter à informação que outro sujeito tente lhe impor.

Nesse sentido, destaca, também, Rodrigues:

*“o termo **comunicação** (...) deve ser compreendido como (1) um **processo**, e não um ato unilateral, que se diferencia, portanto, de transmitir, informar ou expressar e (2) um processo no qual está presente uma relação, sendo esta relação é necessariamente de **igualdade** entre os que participam do processo comunicativo. **Comunicação, para que seja entendida como tal, pressupõe que os envolvidos sejam protagonistas de um processo cuja premissa é a ausência de poder. Poder, neste contexto, impõe o monólogo. Igualdade, por outro lado, permite o diálogo, o exercício da liberdade de expressão por todos e, portanto, a comunicação**”.* (RODRIGUES, 2010, 20-21. grifo nosso.)

Deve-se, pois, primar por uma ampla compreensão acerca do que seja a verdadeira comunicação e de seu potencial,²² bem como zelar para que ela seja exercida em condições de igualdade e liberdade, como um instrumento de educação, socialização e libertação que venha a contribuir tanto para a difusão do poder pelos diversos setores da sociedade, por meio de uma ampliação do acesso e

²² “Se entendermos a comunicação em seu sentido mais amplo, isto é, não só o intercâmbio de notícias e mensagens, mas também a atividade individual e coletiva que engloba um conjunto o conjunto de transferências e intercâmbios de ideias, fatos e dados, cabe apontar em todos os sistemas sociais as principais funções seguintes:

Informação: coletar, armazenar, submeter a tratamento e difundir as notícias, dados, fatos, opiniões, comentários e mensagens necessários para entender de modo inteligente as situações individuais, coletivas, nacionais e internacionais e para estar em condições de tomar medidas pertinentes.

Socialização: constituir um fundo de conhecimentos e de ideias que permita a qualquer indivíduo integrar-se na sociedade em que vive e que fomente a coesão social e a percepção dos problemas, indispensável para uma participação ativa na vida pública.

Motivação: perseguir os objetivos imediatos e as finalidades últimas de casa sociedade, promover as opções pessoais e as aspirações individuais, estimulas as opções individuais ou coletivas orientadas para a consecução de objetivos comuns.

Debate e diálogo: apresentar e trocar elementos de informação disponíveis para facilitar o acordo ou esclarecer pontos de vista sobre assuntos de interesse público, na resolução de todos os problemas locais, nacionais e internacionais.

Educação: transmitir os conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento do espírito, para a formação do caráter e para a aquisição de conhecimentos e atitudes em todos os momentos da vida.

Promoção cultural: difundir as obras artísticas e culturais para preservar o patrimônio do passado, ampliar o horizonte cultural, ao despertar a imaginação e estimular as ânsias estéticas e a capacidade criadora.

Distração: por meio de signos, símbolos, sons e imagens, difundir atividades recreativas, individuais e coletivas, tais como o teatro, a dança, a música, o esporte e os jogos.

Integração: facilitar o acesso à diversidade de mensagens de que necessitam todas as pessoas, grupos ou nações para se conhecerem e compreenderem mutuamente, e para entender as condições, os pontos de vista e as aspirações dos outros.” (UNESCO, 1983, p. 21-22).

da participação, quanto para a redução das desigualdades mediante a democratização e a abolição de os vestígios da dominação. (UNESCO, 1983, p. 8)

Deste modo, adota-se, no presente estudo, o conceito de comunicação como processo horizontal no qual todos os atores envolvidos participam ativamente na escolha e na discussão sobre os conteúdos que lhes sejam relevantes, justamente com vistas a uma ruptura com o projeto sobre o qual se falou acima, ou seja, com o objetivo de se evitar que o monólogo se sobreponha ao diálogo e passe a servir a qualquer forma de dominação, mas, pelo contrário, que a comunicação se preste à emancipação social e à consolidação de um regime democrático.

3.2 O DIREITO À COMUNICAÇÃO – BREVE HISTÓRICO

Definido o conceito de comunicação, analisada a relevância do resgate de seu sentido original e, constatado que apenas as garantias à liberdade de expressão e ao direito à informação não têm sido suficientes para promover o efetivo diálogo entre os atores sociais, a concreta participação de indivíduos e segmentos populares no processo de escolha de pautas e tomada de decisões a nível público e a representação adequada de valores e interesses de camadas plurais da sociedade, percebe-se a necessidade de se reivindicar a extensão da proteção jurídica a estes aspectos, concomitantemente à garantia de observação dos direitos já firmados na seara comunicacional.

Por estas razões, despontou, ao longo do tempo, a reivindicação por novo direito humano: o direito à comunicação.

3.2.1 A atuação da UNESCO para a gênese e o desenvolvimento do direito à comunicação

Conforme já colocado no primeiro capítulo deste trabalho, as atividades comunicativas, tais como a emissão de mensagens e o acesso à informação, vêm sendo até os dias de hoje objetos de amplo tratamento jurídico, nacional e internacionalmente.

Contudo, poucos foram os momentos em que se pensou a comunicação em si, conforme conceituada no tópico anterior desta pesquisa, como um direito humano, sendo que, apesar de existirem algumas poucas Cartas e propostas legislativas neste sentido (como se apontará posteriormente), o estudo do surgimento de um direito à comunicação e a definição de seus contornos não pode ser desvincilhado da atuação da Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura – UNESCO e dos debates por ela fomentados, sobretudo entre as décadas de 60 e 80, pelo que se mostra oportuno examinar a abordagem da comunicação no âmbito desta organização ao longo do tempo.

Passa-se, portanto, a uma breve análise do pensamento que predominou na esfera comunicacional em cada década, entre 1940 e 2000, no discurso da UNESCO, o que se faz predominantemente com base no estudo pormenorizado que Raimunda Lucena Gomes (2007) realizou sobre o tema.

- 1940: Com a explosão da indústria cultural e o aumento das possibilidades tecnológicas, surgiu, ao longo dos anos 40, um clamor pela liberdade de informação que resultou na defesa doutrina do livre fluxo de informação (*free flow*), a qual, em última instância, apenas reafirmava a liberdade de comunicar aos que detinham força política, econômica e meios materiais para tanto. Neste momento, os debates realizados no âmbito da Unesco e as resoluções deles decorrentes, nada mais fizeram além de proclamar a eliminação de obstáculos à liberdade de informação e difusão do pensamento através de informações destinadas às massas, demonstrando uma abordagem da comunicação sob uma perspectiva verticalizadora de fluxo unilateral. Deste modo, tem-se que, durante a década de 40, apesar de existirem diversos esforços no sentido de possibilitar aos países periféricos a recepção de informações, a proclamação do direito à informação apenas era defendida na medida em que não contrariasse os interesses dos países produtores da comunicação (GOMES, 2007, p. 81-83).

- 1950: Em decorrência do avanço da indústria da comunicação de massa e

da conseqüente expansão da ideologia capitalista, que defendia, acima de qualquer coisa, a livre circulação da informação e dos bens simbólicos, o discurso da Unesco durante a década de 50, continuou reforçando o pensamento funcionalista e reproduzindo a teoria de que o fluxo livre e não deturpado de informação corroboraria para a compreensão internacional e para o desenvolvimento econômico das nações subdesenvolvidas. O foco do debate sobre as comunicações, na época, assentou na palavra *informação*, sendo que não se ousou pensar para além dos já firmados direitos à informação e à liberdade de expressão, pelo que, neste período, ganhou força a visão meramente instrumental da comunicação (GOMES, 2007, p.83-86).

- 1960: Conforme mais países ingressavam no quadro das Nações Unidas, dentre eles, muitos recém descolonizados e subdesenvolvidos, a abordagem dos assuntos discutidos nas suas Assembléias, bem como os objetivos destas discussões, ganhava um novo tom, mais crítico em relação aos discursos dominantes. Neste cenário, foi inevitável a constatação da insuficiência do livre fluxo de informações, de modo que a palavra “comunicação”, mesmo que de maneira incipiente, começou a integrar discussões antes limitadas à expressão e à informação. A pauta das propostas de investigações passou a comportar objetivos como o fomento ao estudo sobre o papel dos meios de comunicação de massa e das possibilidades do uso da informação contribuir para os objetivos da Unesco. (GOMES, 2007, p.86-88)

Nesta época, o francês Jean D'Arcy produziu *Les Droits de l'homme à Communiquer* (Os Direitos do Homem a Comunicar), obra que inaugurou as reflexões sobre ao direito à comunicação, fomentando-as inclusive no Âmbito da própria Unesco. Em 1969, Proclamava D'arcy:

“(...) Hoje em dia parece possível um novo passo adiante: o direito do homem à comunicação, derivado das nossas últimas vitórias sobre o tempo e o espaço, da mesma forma que da nossa percepção mais clara do fenômeno da comunicação (...) Atualmente, vemos que engloba todas as liberdades, mas que traz além disso, tanto para os indivíduos quanto para as sociedades, os conceitos de acesso, de participação, de corrente bilateral de informação, que são todas elas necessárias, como percebemos hoje, para o desenvolvimento harmonioso do homem e da humanidade (UNESCO, 1983, p.290-291)

- 1970: As condições sócio econômicas do período, somadas às ideias aventadas por Jean D'Arcy, fizeram com que, na década de 70, o debate

internacional passasse a olhar com mais análise a temática da comunicação com mais profundidade, bem como proporcionaram uma reflexão mais atenta sobre as tecnologias relacionadas à área:

“Ou seja, importava agora identificar que implicações, positivas e/ou negativas, a desigualdade de condições, sobretudo técnicas, para produção e difusão dos bens simbólicos aportariam à divisão eqüitativa das riquezas materiais.” (GOMES, 2007. p. 89).

Neste contexto, a Unesco fomentou intensamente o debate sobre a temática da comunicação, realizando diversos encontros, estudos e pesquisas, dos quais resultou a publicação do Relatório *“Um Mundo e Muitas Vozes – Comunicação e Informação na Nossa Época”*, vulgarmente conhecido como Relatório Macbride, em 1980.

No relatório, considerado um *“contundente manifesto anticapitalista, que deixa explícito em suas páginas a impossibilidade de atingir um outro projeto de comunicação com o projeto político e econômico então vigente”* (RODRIGUES, 2010, p. 104), resta explícita a defesa a uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação – NOMIC, ao uso da cultura enquanto elemento determinante na luta por justiça econômica e à substituição das democracias representativas por democracias participativas. Percebe-se, logo, que

“O debate, que já não tinha mais como protagonistas, apenas as grandes potências, colocava em jogo propostas de mudanças na ordem hegemônica. Na berlinda não apenas continham questões pontuais sobre a comunicação e a informação, mas sim, a revisão de modelos de vida social concentradores da riqueza mundial nos países desenvolvidos em detrimento das demais nações, gerando inúmeras violações de Direitos Humanos” (GOMES, 2007. P 93).

Entretanto, conforme se exporá, pela força de suas críticas e pela defesa do direito à comunicação e da NOMIC, a Unesco seria, nos anos que seguiram à década de 70, alvo de diversas acusações, como, por exemplo, de defender o controle da circulação de informações, pelo que foi intensamente boicotada por potências comunicacionais, como os Estados Unidos e a Inglaterra (GOMES, 2007, p. 89-94)

3.2.1.1 NOMIC

Necessário, por hora, interromper a análise sobre o pensamento da comunicação no âmbito da Unesco para refletir um pouco mais sobre a alternativa formulada pela organização à política do *free flow* (livre fluxo de informação) que era defendida, sobretudo, pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, em uníssono com o pensamento liberal que predominava nestes países.

No bojo da Unesco, durante a década de 70, ganhou força o debate pela formulação de políticas para corrigir o desequilíbrio dos fluxos de informação nos níveis nacional e internacional através da constituição de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação, pelo que se encetou um intenso esforço no sentido do

“reconhecimento e efetivação de um outro modelo de comunicação global – com um fluxo de informação e conhecimento horizontal, privilegiando o diálogo em detrimento do monólogo, não restritivo aos detentores das novas tecnologias – passaram a girar em torno da aposta em um novo modelo de desenvolvimento social – que descentralizasse o poder e a riqueza, que buscasse a emancipação de todos os povos e suas respectivas culturas, e que priorizasse a radicalização da democracia.” (RODRIGUES, 2010, 103-104).

Deste modo, das desigualdades regionais e internacionais irrompeu no cenário internacional o pleito pelo reconhecimento de um “direito à comunicação”, dada a necessidade de se repensar a comunicação. Para tanto, foi criada a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, que, ao longo de dois anos, examinou pormenorizadamente o cenário comunicacional vigente a proclamou necessidade da democratização da comunicação nos planos nacional e internacional para o desenvolvimento social, cultural e econômico.

Após esse período, a organização publicou o resultado destes estudos, o já mencionado “Relatório Macbride”, que, denotando expresso repúdio à doutrina do *free flow*, por considerá-la, em verdade, a defesa de uma “corrente de sentido único” da informação, inapta, pois, para contribuir com a melhor distribuição dos recursos de comunicação,²³ dedicou um capítulo especial à defesa da NOMIC, pelo que, na

²³ UNESCO, 1983, p.57.

sequência, a Unesco proferiria uma Resolução²⁴ sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (SPENILLO, 2008, p. 135).

Ainda, entre suas motivações para a defesa da NOMIC, o Relatório Macbride se utilizava da tese dos países não alinhados de que a imensa maioria dos países estria reduzida ao estado de receptor passivo da informação emitida por um pequeno numero de centros, denotando uma situação de dependência e desequilíbrio comunicacional:

“Assim surgiu a chamada ao estabelecimento de uma “nova ordem”, diferente da “antiga ordem” em matéria de comunicação e de distribuição da informação. A ideia de que hoje é preciso uma nova ordem mundial da comunicação parte da convicção de que a informação e a comunicação constituem um elemento essencial das relações internacionais em todos os campos e, principalmente, para o estabelecimento de um novo sistema baseado no princípio da igualdade de direitos, na independência e no livre desenvolvimento dos países e dos povos. As transformações das comunicações ficam, pois ligadas aos fundamentos teóricos da nova ordem econômica internacional. (...)

Entre as duas ordens existe uma relação coerente, que obedece ao fato de que a informação já é hoje um recurso básico e de caráter específico (e não uma simples , que desempenha uma função social essencial, mas está hoje distribuído de forma desigual e mal utilizado. Num outro sentido, a nova ordem da comunicação é pré requisito para a nova ordem econômica, da mesma forma que a comunicação é condição sine qua non de todos os intercâmbios econômicos entre grupos, povos e nações.”

²⁴ **“4/19 Comissão Internacional de Estudo dos Problemas da Comunicação A Conferência Geral, [...]**

14. Considera:

a) que essa Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação poderia basear-se, entre outras coisas em:

- i) na eliminação dos desequilíbrios e desigualdades que caracterizam a situação atual;
- ii) na eliminação dos efeitos negativos de certos monopólios, públicos ou privados, e das concentrações excessivas;
- iii) na eliminação das barreiras externas e internas que se opõem a uma livre circulação e a uma difusão mais ampla e melhor equilibrada da informação e das idéias;
- iv) na pluralidade das fontes e canais da informação;
- v) na liberdade de imprensa e da informação;
- vi) na liberdade dos jornalistas e de todos os profissionais dos meios de comunicação, liberdade que não se pode desvincular da responsabilidade;
- vii) na capacidade dos Países em desenvolvimento de lograrem melhorar sua própria situação, sobretudo equipando-se, formando seu pessoal qualificado, melhorando suas infra-estruturas e fazendo com que seus meios de informação e de comunicação sejam aptos a responder a suas necessidades e aspirações;
- viii) na vontade sincera dos Países desenvolvidos em unis-los a lograr esses objetivos;
- ix) no respeito da identidade cultural e no direito de cada nação de informar a opinião pública mundial de seus interesses, aspirações e valores sociais e culturais;
- x) no respeito do direito de todos os povos a participar dos intercâmbios internacionais de informação sobre a base da igualdade, da justiça e do interesse mútuo;
- xi) no respeito do direito do público, dos grupos étnicos e sociais, e dos indivíduos a ter acesso as fontes de informação e a participar ativamente no processo da comunicação;” (Ata da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – 21ª reunião, Belgrado, 1980 (GOMES, 2007, p.103).

(...)

“Essa nova ordem, centrada nas necessidades fundamentais das frações pobres do mundo, pressupõe uma nova repartição dos recursos disponíveis, em função dos seus direitos e de suas necessidades vitais.” (UNESCO, 1983, p. 61- 63).

Estas críticas elaboradas pela comissão Macbride sob o apoio institucional da Unesco enfrentaram severa oposição dos poderes política e midiaticamente hegemônicos, o que acarretou no enfraquecimento do debate e em demais conseqüências, como adiante se abordará, cumpre, no entanto, por hora, enfatizar a importância deste debate, iniciado na década de 70, que iniciou uma reflexão sobre os desequilíbrios do fluxo de informação e comunicações também em níveis regional que se mostra ainda hoje²⁵ pertinente.

- 1980: Durante parte dos anos 80, o debate sobre o direito à comunicação, a proposição de alternativas ao modelo de comunicação então vigente e a afirmação da urgência na aplicação dessas medidas foram amplamente acentuados. Nos discursos da Unesco, ganhava cada vez mais espaço a reivindicação de novas demandas dos desequilíbrios e desigualdades que originaram a NOMIC, bem como a afirmação de que, para atendê-las, seria necessária uma intensa intervenção na esfera econômica.

No entanto, em decorrência da persistência em manter um posicionamento crítico e uma demonstração de autonomia (ao menos na esfera comunicacional) em 1984 os Estados Unidos se desligaram da Unesco, e, depois disso, a Inglaterra e o Japão fizeram o mesmo, sob as acusações de *“politização do debate”* (Lima, 2010, p. 9), de *“atentar contra a liberdade de informação e a livre circulação das mensagens, dos homens e das idéias”* (UNESCO, apud Gomes, p. 107) e de *“ser um dos seis organismos internacionais com problemas que envolviam uma exagerada politização, hostilidade em relação aos valores ocidentais, má gestão*

²⁵ Lula relança Nomic: Segundo o pesquisador Venício A. de Lima, em reportagem publicada pela jornalista Tânia Monteiro na edição de 16/10/2010 do Jornal Estadão, o ex-presidente Lula depois de "pregar a construção de uma nova ordem econômica mundial", o presidente Lula relançado, intencionalmente ou não, ao afirmar, durante visita à Índia: *“Eu acho extremamente importante que os homens que trabalham com comunicação na Índia, na África do Sul e no Brasil comecem a se entender para que a gente coloque uma linguagem do sul nos meios de comunicação, nos livros, nos jornais, e em tudo que for comunicação escrita, falada ou televisada, para que não sejamos vítima de uma única matriz de informação. Já estamos há oito anos do século 21 ouvindo a mesma matriz de informação. A mesma matriz ideológica. A mesma massificação. Sem que a gente faça um gesto para colocar coisas novas nos meios de comunicação do nosso planeta”* (LIMA, 2010, p. 58-59).

administrativa e demanda excessiva de recursos.” (GIFREU, 1986 apud GOMES, 2007, p. 107).

Deste modo,

“o presidente norte-americano, Ronald Reagan, liderou o movimento de esvaziamento da organização como foro privilegiado de debate e elaboração de propostas de mudanças nos cenários internacionais da comunicação. E o fez da maneira mais eficaz possível, começando por reduzir drasticamente os aportes financeiros com que os Estados Unidos e seus principais aliados sustentavam o orçamento da organização, até chegar ao ponto de retirar formalmente o seu país da UNESCO, no que seria acompanhado, em seguida, pela Grã-Bretanha e pelo Japão. Assim, sufocado financeiramente, o debate das políticas nacionais de comunicação foi virtualmente varrido dos cenários acadêmicos e políticos, nos anos 80, pela onda neoliberal.” (RODRIGUES, 2010, p. 105).

Desde então, com a sua reputação e com os seus recursos enfraquecidos, a Unesco se viu obrigada a recuar no debate sobre a NOMIC e sobre o direito à comunicação, sendo que, as resoluções posteriores à década de 80 retomarão o a discussão instrumental da comunicação, bem como demonstrarão um gradual processo de despolitização.²⁶

3.2.1.2 Um Mundo, Muitas Vozes – “Relatório Macbride”

Novamente, oportuno interromper a análise das resoluções da Unesco sobre a comunicação para se debruçar sobre o polêmico “Relatório Macbride”, cuja publicação teve por escopo, inicialmente, fortalecer e, posteriormente, enfraquecer os debates sobre a comunicação na esfera das Organizações Unidas.

Conforme ganhavam forças as críticas à teoria do livre fluxo da informação, à concentração dos meios de comunicação, à unidirecionalidade da informação e à dominação cultural, e a reivindicação por um direito à comunicação garantido a

²⁶ “PS: A Inglaterra voltou a fazer parte da Unesco em 1997. Quanto aos EUA, o site da embaixada americana traz a seguinte informação:

“Os Estados Unidos são um dos membros fundadores da Unesco, criada em 1946, mas retiraram-se da organização em 1984 para retomar a plena adesão apenas em 2003. Como motivo de seu afastamento, o país citou o aparelhamento político e a hostilidade da agência para com as instituições democráticas, em especial o livre mercado e a imprensa livre, bem como a falta de disciplina financeira” (LIMA, 2011, p. 59).

todos, e não apenas aos grandes conglomerados midiáticos, passou a UNESCO a empenhar esforços no sentido de se desenvolver um projeto comunicacional menos unidirecional e verticalizador, mais interativo e horizontal, através da formulação do conteúdo e da exigência do direito à comunicação (FERREIRA, 1997, p 142-143).

Para aprofundar estes estudos, que preconizavam, acima de tudo, pelo fortalecimento da democracia, em 1976, como já colocado, a organização convocou a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação – Comissão Macbride –, composta por representantes de 16 países (inclusive os latino-americanos Gabriel Garcia Marques e Juan Somavia), e presidida pelo jurista e jornalista irlandês Sean Macbride.

Fruto dos estudos da Comissão, em 1980, foi publicado o Relatório “Um Mundo e Muitas Vozes” (Relatório Macbride), considerado até hoje uma importante referência no debate atual sobre direitos humanos e comunicação, por tratar-se de *“um vasto, denso e instigante documento (...) até hoje o mais completo relato já produzido sobre a importância da comunicação na contemporaneidade.”* (RAMOS, 2005, p. 246).

O Relatório é, igualmente, elogiado pela minuciosa sistematização que realizou dos mais diversos aspectos da comunicação, mas, sem dúvidas, seu maior mérito residiu no fato de ter aprofundado a reflexão sobre o direito à comunicação, reforçando explicitamente a necessidade de seu reconhecimento enquanto princípio jurídico, pelo que é considerado *“até hoje a principal referência dos estudos que abordam a emergência do DHC (direito humano à comunicação).”* (RODRIGUES, 2010, p. 103).

Neste sentido, como colocado por Ferreira (1997, p. 147), alude o Relatório expressamente à necessidade de uma democratização dos sistemas, meios e processos de comunicação social, bem como da positivação jurídica do direito ao acesso e uso dos meios de difusão de informações e ideias:

“Todo mundo tem o direito de comunicar. Os elementos que integram esse direito fundamental do homem são os seguintes, sem que sejam de modo algum limitativos: a) o direito de reunião, de discussão, de participação e outros direitos de associação; b) o direito de fazer perguntas, de ser informado, de informar e outros direitos de informação; c) o direito à cultura, o direito de escolher, o direito à proteção da vida privada e outros direitos relativos ao desenvolvimento do indivíduo. Para garantir o direito de comunicar seria preciso dedicar todos os recursos tecnológicos de comunicação a atender às necessidades da humanidade a esse respeito. Achamos que esse enfoque merece a perspectiva de um progresso da

democratização da comunicação em todos os planos, internacional, nacional, local e individual.” (UNESCO, 1983, p. 288)

Outros aspectos abordados no Relatório são a impossibilidade de se garantir o direito de comunicar sem o desenvolvimento de políticas públicas de comunicação e de cultura, dada a inexorável relação entre estes fatores e a denúncia da concentração fontes de informação e das indústrias culturais, consideradas obstáculos para a democratização da comunicação e para a defesa da diversidade de valores culturais, fontes e conteúdos veiculados.²⁷

No entanto, a despeito de sua importância histórica e de sua contribuição para a reflexão sobre a comunicação na contemporaneidade, o Relatório, após a sua publicação, em 1980 (e, no Brasil, em 1983), não pôde ser reimpresso, pois a Unesco, cedendo a pressões, negou autorização para uma segunda edição ²⁸ (MOMESSO, 2007, p. 11) .

Permanece, contudo, a importância do trabalho realizado pela Comissão Macbride, pelo fato de ter o Relatório “Um Mundo e Muitas Vozes” sido o *“primeiro documento oficial de um organismo multilateral que não só reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicações, mas apresentava possíveis estratégias para reverter a situação”* ²⁹, e, sobretudo, por ter contribuído para o entendimento da comunicação enquanto aspecto dos direitos humanos e para a reivindicação de um direito de comunicar, mais amplo e abrangente que os direitos de receber mensagens e de ser informado, vez que se pauta em um processo comunicacional bidirecional e dialógico (RODRIGUES, 2010, p. 105).

- 1990: Arquivados os debates sobre a NOMIC e sobre o direito à comunicação, na década de 90 as reflexões sobre a comunicação no âmbito da Unesco voltaram-se, predominantemente, à liberdade de imprensa e à

²⁷ MATTELART, 2009, p. 38-39.

²⁸ *“Lamentavelmente, ele (o Relatório) sucumbiria, como sucumbiu a própria Unesco no tocante às questões de comunicação, ao cerco imposto pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, cujos governantes, Ronald Reagan e Margareth Thatcher, no início da década de 80, comandaram a retirada de seus países daquele órgão das Nações Unidas.*

Para o pensamento neoliberal que então começava seu período de hegemonia, era absurdo se pensar a comunicação na ótica de políticas nacionais.

Mais absurdo ainda era pensar a comunicação como um direito mais amplo do que o consagrado, mas restritivo, direito à informação, do qual beneficiava-se fundamentalmente a imprensa, enquanto instituição, e seus proprietários privados, como agentes privilegiados de projeção de poder sobre as sociedades” (RAMOS, 2005, p. 246-247).

²⁹ LIMA, 2010, p. 57.

garantia de independência e pluralismo dos meios de comunicação, tangenciando, também, questões envolvendo a informática e a regulação e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC's.

Neste período, a ideia de NOMIC deu lugar à de “sociedade da informação”, consolidando, no debate internacional, o abandono da reflexão sobre a comunicação e sobre o processo comunicacional como um todo e o protagonismo dos meios e tecnologias da informação e comunicação na pauta de discussões.

Da mesma maneira, “democratizar a comunicação”, de acordo com a lógica que imperava naquele contexto, implicava somente a defesa de uma imprensa livre, pluralista e isenta do controle estatal.

Percebe-se, pois, que ao longo de toda a década de 90 a defesa do acesso à informação prevaleceu em detrimento à da participação, ou seja, *“não importava a origem e nem o caminho percorrido pela informação, desde que chegasse ao destino”* (GOMES, 2007, p. 117).

- 2000: No mesmo trilhar da abordagem da década de 90, também no início dos anos 2000 não se ousou avançar na defesa do direito à comunicação e na busca por uma solução para as desigualdades na esfera da comunicação, nem para as suas conseqüências. Pelo contrário, as discussões internacionais apenas aprofundaram o exame do potencial e da utilização das TIC's, buscando propor um “uso adequado” destas: *“Era como se o uso universal e correto das novas tecnologias, por si só, já garantisse o desenvolvimento para todos os Países, independente das particularidades de cada um”* (GOMES, 2007, p. 121).

Em resumo, tem-se que, apesar de o tema das comunicações, em grande parte por iniciativa da Unesco, ter sido abordado de maneira crítica e ousada, na busca pelo fortalecimento da democracia, desde o final dos anos 60 até meados dos anos 80, nas últimas décadas retomou-se uma mera defesa ao acesso à informação e às tecnologias e abdicou-se da reivindicação pela participação popular na criação de conteúdos e no processo de sua veiculação, de modo que a noção de direito à comunicação foi totalmente desarticulada, somente sendo timidamente retomado recentemente, por conta da realização, em 2003 e 2005, da Cúpula Mundial Sobre a Sociedade da Informação, e pela ação esporádica de coletivos, ONG's e de setores organizados da sociedade civil.

A despeito destas iniciativas, contudo, mostra-se dominante, no Brasil atual, a defesa da completa ausência de regulação externa da comunicação social, bem como a de que a autorregulação do mercado de informações torna desnecessário o pleito por políticas democráticas de comunicação, como demonstrará no capítulo 3 deste trabalho. Impende, por hora, melhor esclarecer o conceito, as dimensões e o potencial do direito à comunicação.

3.3 O DIREITO À COMUNICAÇÃO: CONCEITO, ABRANGÊNCIA E DESDOBRAMENTOS

Sabido que o “acesso” à informação compreende tão somente a atividade de receber conteúdos – esta entendida como *“decodificar, vir a saber, descobrir, investigar, demandar, recuperar, ou colocar no domínio público de qualquer natureza”* (PASQUALI, 2005, p. 37) –, e, que, portanto, difere de “participação” no processo comunicativo – ou seja, o exercício da capacidade de *“gerar, codificar, fornecer um veículo para disseminar, publicar ou transmitir mensagens de qualquer natureza”* (PASQUALI, 2005, p. 38) –, bem como que cada um destes atos, acessar e participar, corresponde a um direito humano, a saber, o direito à informação e o direito à comunicação, respectivamente, convém neste momento, explicitar o que se entende por este último, delimitando-se a sua abrangência e apontando-se alguns de seus desdobramentos.

3.3.1 Conceito

Conforme exposto anteriormente, o esforço no sentido de romper com a abordagem da comunicação que a considera como parte de um processo hierárquico de difusão unilateral de mensagens culminou na reivindicação por um novo direito, cujo escopo é democratizar a informação, não somente do ponto de vista do acesso, mas também sob o enfoque da sua produção e divulgação em níveis locais, regionais, nacionais e mesmo globais. Deste modo, começou-se a

pensar a atividade comunicacional em termos de reciprocidade e de prevalência do diálogo em sobre o monólogo.

Eis que, desde então, estudiosos e ativistas têm se esforçado para conceituar este novo direito, denominado “direito à comunicação”, sendo que ainda não se pode afirmar com precisão quais são o seu conteúdo pleno e a sua forma definitiva³⁰, justamente por tratar-se de um conceito em construção. É, contudo, possível fazer algumas ponderações sobre as suas dimensões.

Considerar a comunicação como um direito humano, diferente em conteúdo e abrangência da liberdade de expressão e do direito à informação, passa, necessariamente, pela concepção de que o ato de comunicar envolve a “participação” dos indivíduos no processo comunicativo, ou seja, abarca, concomitantemente, os atos de emitir, receber e processar mensagens, e a possibilidade de se redarguir estes conteúdos³¹ sempre que eles afrontem os interesses, valores e opiniões de algum dos participantes deste processo, que, portanto, se caracteriza pela bidirecionalidade e pelo equilíbrio.

Deste modo, tem-se que a essência deste direito assenta no fato de que “a comunicação é um processo social fundamental, uma necessidade humana básica e o fundamento de todas as organizações sociais”, e que a sua concretização somente se torna possível através da promoção de iguais condições, a todos os cidadão e segmentos sociais, de possibilidades de difundir conteúdos através dos meios de comunicação, e de se beneficiar de tais veículos, ou seja, através de uma democratização dos meios de comunicação (HAMELINK, 2005, p. 144).

A expressão “democratizar os meios de comunicação”, por sua vez, deve ser entendida como o ato de se propiciar ao indivíduo e/ou a segmentos organizados da sociedade a possibilidade de atuar ativamente no processo de criação, difusão e controle da informação, contribuindo para o aumento na variedade do conteúdo das

³⁰ UNESCO, 1983, p. 287.

³¹ “Quanto a isso, é absolutamente fundamental o tema dos direitos do indivíduo à comunicação que, especificamente, significa o seguinte: a) **o direito a saber**, isto é, a ser informado e a procurar livremente qualquer informação que deseje obter, principalmente quando se refere à vida, ao trabalho ou às decisões que é preciso adotar, tanto individualmente quanto como membro da comunidade. A negativa de comunicar ou a divulgação de uma informação falsa ou deforma constituem uma infração desse direito; b) **o direito do indivíduo de transmitir** aos outros a verdade, tal como a concebe, sobra as suas condições de vida, as suas aspirações, as suas necessidades e as suas queixas. Infringe-se ente direito quando se reduz o indivíduo ao silêncio mediante a intimidação ou uma sanção, ou quando se nega a ele acesso a um meio de comunicação; c) **direito a discutir: a comunicação deve ser um processo aberto de respostas, reflexão e debate**. Esse direito garante livre aceitação das ações coletivas e permite ao indivíduo influir nas decisões que tomam os responsáveis.” (UNESCO, 1983, p. 186-187. grifo nosso).

mensagens intercambiadas e do grau de representação social nos assuntos públicos, de modo que:

*“A reivindicação de uma **democratização** da comunicação tem conotações várias, muitas além das que se costuma acreditar. **Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais numerosos e mais variados a um maior número de pessoas**, mas não se pode reduzir simplesmente a alguns aspectos quantitativos a um suplemento de material. **Implica um acesso maior do público aos meios de comunicação existentes**, mas o acesso é apenas um dos aspectos da democratização. **Significa também algumas possibilidades maiores** – para as nações, as forças políticas, as comunidades culturais, as entidades econômicas e os grupos sociais – **de intercambiar informações num maior plano de igualdade**, sem um domínio sobre os elementos mais fracos e sem discriminações contra ninguém. Em outras palavras, implica uma mudança de perspectiva.”* (UNESCO, 1983, p. 288. grifo nosso).

Não se pode olvidar, contudo, que não basta a mera igualdade de acesso aos meios para que se garanta uma comunicação democrática: é necessário, também, que haja possibilidades de participação e reciprocidade (ou seja, que se propicie a livre emissão de mensagens e a manifestação de concordância ou de discordância em relação a estas), uma vez que a verdadeira democratização comporta a existência de fontes plurais de informação, as quais transmitam conteúdos e abarquem interesses e valores variados e divergentes, o que, conseqüentemente, acarretará na escolha de pautas e tomada de decisões que efetivamente reflitam a diversidade de culturas e de posicionamentos de uma comunidade, assegurando, desta maneira, visibilidade e representação de múltiplos setores da população na cultura e nas decisões³² do governo.

Assim,

*“Uma vez que a ação recíproca é o conceito que define, por seu caráter adjetivado, a comunicação, **um Direito à Comunicação deve, a princípio, tanto quanto possível, garantir a todas as partes em um relacionamento comunicativo** o caráter isodinâmico da relação. Em outras palavras, eles precisam ter **a mesma e idêntica habilidade prática para codificar, selecionar canais, e transmitir e receber mensagens.**”* (PASQUALI, 2005, p. 33. grifo nosso).

Pode-se, pois, afirmar, em suma, que o direito à comunicação consiste no direito que assiste a todos indivíduos e grupos sociais de participar do processo

³²*“(...) pensar a comunicação como um direito, que não se restringe ao acesso à produção de informação e seus mecanismos técnicos, mas ao poder, pois na sociedade da informação, nada é mais poderoso que construir pensamentos críticos, plurais e autônomos”*(Léon, 2004 apud Peruzzo, 2005, p.10).

comunicacional em condições de igualdade, sobretudo na esfera pública, sendo que, ao exercê-lo, o sujeito necessariamente ouve e se faz ouvir, exercendo, assim, simultaneamente, a sua liberdade de expressão e o seu direito à informação, mas de maneira mais ampla, uma vez que encontra-se envolvido em um processo dialógico, no qual ocupa concomitantemente o polo ativo e o polo passivo da comunicação.

Este direito, cumpre ressaltar, reveste-se de especial importância por extrapolar a esfera da comunicação interpessoal, pelo que é reivindicado justamente para garantir a visibilidade e representação pública de camadas amplas e plurais da sociedade, das majorias e das minorias, mediante a propiciação, pelo Estado, de meios materiais para a difusão de informações em larga escala.

3.3.2 Abrangência e Desdobramentos

De acordo com Diogo Moyses Rodrigues o direito à comunicação é considerado um “direito guarda-chuva”, vez que abriga diversos outros direitos e liberdades direta ou indiretamente relacionados à atividade comunicacional.³³

Neste trilhar, acredita-se que o direito humano à comunicação tem o potencial de assegurar ou viabilizar a concretização de uma série de direitos humanos, tais como o direito à participação cultural, o direito de participar no governo, o direito de petição, o direito de resposta, a garantia da soberania da vontade popular, o direito à educação, e, obviamente, os o direitos à informação, à livre comunicação das ideias e à liberdade de expressão, dentre outros. Abriga, pois, direitos de informação, direitos culturais, direitos de proteção, direitos coletivos e direitos de participação.³⁴

³³ “O DHC é, nessa perspectiva, a busca por um olhar amplo sobre o conjunto das necessidades para a garantia da dignidade no campo da comunicação, suas transversalidades e interfaces” (RODRIGUES, 2010, p. 112)

³⁴ “a) Direitos de informação: consiste no direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; direito de ter opinião, de expressar opinião sem interferência; direito de ser informado sobre temas de interesse público; direito de acesso a meios públicos de distribuição de informação, idéias e opiniões. b) Direitos culturais: direito de promover e preservar a diversidade cultural; de participar livremente da vida cultural da comunidade; de praticar tradições culturais; de desfrutar das artes e do progresso científico; de proteção da propriedade e do patrimônio cultural nacional e internacional; direito à criatividade e independência artística, literária e acadêmica; direito de usar nosso idioma em ambiente público e privado; direitos das minorias e dos povos indígenas à educação e a estabelecer seus próprios meios de comunicação.

Este entendimento é partilhado por Peruzzo, que afirma que o direito à comunicação compreende:

“(a) Direito à liberdade de opinião: consiste no poder inalienável das pessoas de formular e emitir juízos próprios sobre qualquer assunto público ou privado.

(b) Direito à liberdade de expressão: as pessoas podem utilizar qualquer meio, canal, forma ou estilo para exteriorizar suas idéias e sua criatividade sobre qualquer assunto ou pessoa, seja público ou privado, sem que se possam exercer legitimamente formas de controle ou censura prévias.

(c) Direito à liberdade de difusão: é o direito de realizar atividades de comunicação em igualdade de condições jurídicas e de constituir empresas ou entidades de comunicação.

(d) Direito à liberdade de informação: é o poder não restringível de todas as pessoas, assim como das empresas de comunicação para acessar, produzir, circular e receber todo tipo de informação, com exceção: em caso da informação estar protegida por determinação jurídica ou representar abertamente a violação à intimidade da pessoa.

e) Direito ao acesso e uso dos meios de comunicação e das tecnologias da informação e comunicação: consiste no poder de acessar e usar livremente os meios e tecnologias de informação e comunicação na produção e circulação de conteúdos próprios, bem como na recepção de conteúdos” (PERUZZO, 2005, p. 10).

Ademais, conquanto já afirmado anteriormente, cumpre enfatizar que o direito à comunicação difere da liberdade de expressão pelo fato de demandar uma prestação *positiva* por parte do Estado, que tem a função e o dever de “*prover os cidadãos dos meios eficazes para se comunicar em uma sociedade de massas,*”³⁵ através, por exemplo, da garantia do direito de antena (que, aliás, deveria ser

c)Direitos de proteção: direito das pessoas em ser protegidas da interferência em sua privacidade por meios de comunicação massiva ou agências públicas e privadas; proteção das comunicações privadas das pessoas; direito de respeitar a dinâmica de cada processo em forma de comunicação pública; direito de proteção contra formas de comunicação discriminatórias por raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social; direito de proteção contra a informação enganosa e distorcida; direito de proteção contra a propagação sistemática e intencional da crença que indivíduos ou grupos sociais merecem ser eliminados; direito de proteção da independência profissional dos empregados de agências de comunicação pública ou privadas frente a interferência dos donos e administradores dessas instituições.

e)Direitos coletivos: direito de acesso das comunidades à comunicação pública; direito ao desenvolvimento das infra-estruturas de comunicação, à consecução de recursos adequados, à distribuição do conhecimento e habilidades, à igualdade de oportunidades econômicas e a correção das desigualdades; direito ao reconhecimento de que os recursos do conhecimento são um bem comum de propriedade coletiva; direito à proteção desses recursos de sua apropriação privada por parte das indústrias de conhecimento.

f)Direitos de participação: direito de adquirir as capacidades necessárias para participar plenamente da comunicação pública; direito das pessoas a participar na tomada de decisões públicas sobre o provimento de informação, à produção de cultura ou a produção e aplicação de conhecimento; direito das pessoas a participar na tomada de decisões públicas envolvidas na seleção, desenvolvimento e aplicação de tecnologias de comunicação” (HAMELINK, 2002 apud PERUZZO, 2005, p. 11).

³⁵ FARIAS, 2004, p. 230.

estendido dos partidos políticos a outros segmentos da sociedade) e da proteção efetiva ao direito de resposta, individual e coletivo (FARIAS, 2004 p. 231-236).

Igualmente, não se confunde com direito à informação, apesar de ser indissociável deste. E isso porque,

*“O dois direitos se identificam no que concerne ao **objeto mediato** – a informação, bem sobre o qual cada um deles incide –, todavia se distinguem quanto ao objeto imediato ou conteúdo (as prestações devidas pelos sujeitos passivos e correspondentes às faculdades respectivamente atribuídas aos titulares ou sujeitos ativos: coletar, receber, comunicar). [...] Quanto ao objeto imediato do direito à informação compreende as faculdades de **colher** e de **receber** informações,[...] Já o **direito à comunicação**, perante o qual o mesmo sujeito se comporta ativa e passivamente, compreende as faculdades de **colher**, **receber** e **comunicar**, porquanto comunicação pressupõe e implica compartilhamento de informações”.* (FERREIRA, 1997, p.167-168. grifos no original)

No entanto, deve-se esclarecer, que não se pretende, de maneira alguma, através da reivindicação do humano direito à comunicação, substituir os direitos do homem já adquiridos nesta seara, como os supra elencados, mas, pelo contrário, defende-se que este novo direito seja a eles somado, justamente para reforçar a sua proteção, e, conseqüentemente, contribuir para um para o fortalecimento da democracia, como se passa a explanar.

3.4 DIREITO À COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA

A formulação de um direito à comunicação e a reclamação pelo seu reconhecimento é decorrência direta da luta continuamente travada em direção à liberdade e à democracia.

Esta luta, que em outros momentos históricos visou, por exemplo, o reconhecimento da igualdade formal e material de todos os cidadãos, o direito a condições dignas de trabalho e a proteção da liberdade de expressão em relação aos poderes políticos, sociais, econômicos e religiosos que a obstaculizavam, ressurgiu, contemporaneamente, na esfera da comunicação, através da reivindicação da sua democratização, que demanda a circulação bidirecional de informações, o intercâmbio livre de mensagens e possibilidades concretas de acesso e participação no processo de criação e ampla difusão de fatos, ideias e

pensamentos.³⁶

Assim, os direitos e liberdades relacionados à comunicação, enquanto pilares da democracia, foram ganhando nova dimensão, na medida em que o indivíduo passou a postular um papel ativo no processo interacional, reivindicando, além dos direitos que já haviam sido conquistados, “*a existência de um sistema de produção de visibilidade simbólica dos acontecimentos e ações dos sujeitos sociais*” (PINCER, 2010, p. 19), em consonância com os fundamentos e as garantias que caracterizam um regime efetivamente democrático.

3.4.1 Comunicação, soberania popular, e democracia

Dentre os argumentos que fundamentam a luta pelo reconhecimento do direito à participação plena no processo comunicacional, merece especial destaque a garantia reconhecida já no artigo 1º de nossa Carta magna, que reconhece a soberania popular através da afirmação de que “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

Deste princípio decorre que, em uma sociedade democrática, e especificamente na democracia brasileira, por expressa previsão constitucional, a soberania deve, necessariamente, pertencer ao povo,³⁷ que pode exercê-la de maneira indireta, por meio da eleição periódica de seus representantes – ressalvado, pois, o poder de para revogar-lhes os mandatos, caso estes não cumpram ou cumpram insatisfatoriamente as funções que lhes foram delegadas³⁸ –, ou de maneira direta, por meio da escolha dos temas que serão objeto de políticas públicas e da participação no processo de tomada de decisões de interesse comum. Sobre o tema, cumpre destacar, que, neste trabalho, defende-se a superioridade desta democracia em relação àquela, por se crer que ela é mais apta a refletir efetivamente os interesses e necessidades dos cidadãos.

³⁶ UNESCO, 1983, p. 287.

³⁷ “*A verdadeira democracia, vale dizer, o regime político em que o povo é, ao mesmo tempo, governante e governado, não admite divisão nem, muito menos, separação entre a esfera estatal e a esfera social. A vida social, em qualquer de seus múltiplos aspectos, deve submeter-se ao princípio unitário da soberania popular*” (COMPARATO, 2000, p. 3).

³⁸ CHAUI, 2005, p. 404.

De qualquer maneira, independentemente dos moldes de democracia estabelecidos em uma sociedade, é certo que, neste regime, a liberdade de expressão constitui-se em instrumento fundamental para o exercício da soberania popular e, conseqüentemente, da concretização de um governo democrático, pelas diversas razões que serão expostas na sequência.

Neste sentido, em se analisando a própria história da democracia, torna-se evidente a relevância política da comunicação para a sua concretização, uma vez que ela constituiu, ao lado da igualdade e da igualdade, um dos próprios fundamentos da sociedade democrática,³⁹ pois, na sociedade ateniense, reconhecida até os dias de hoje como berço da democracia moderna, através do exercício da *isegoria*, podiam os cidadãos exercer diretamente a participação nos assuntos públicos da *pólis*.

Isegoria, cabe esclarecer, consistiu, naquela sociedade, no o direito conferido a todos os cidadãos de manifestar a sua opinião sobre assuntos de interesse comum publicamente, bem como de ver a questão discutida também publicamente, para que, dialogicamente, se alcançasse um acordo ou uma decisão. Configurava, pois, de uma maneira de se exercer participação direta nas decisões públicas, pelo que eram diluídas as fronteiras entre governantes e governados, constituindo-se uma autêntica democracia:

"Numa sociedade autenticamente democrática, especial cuidado deve também merecer a organização dos meios de comunicação social. Ainda aí, a civilização ateniense pode servir-nos de modelo. O debate público sobre as questões de interesse coletivo nela ocupava um lugar central, e a isegoria ou igualdade de palavra era escrupulosamente observada, qualquer que fosse a condição social do cidadão" (COMPARATO, 2004, p. 465).

³⁹ Neste sentido, ensina Chauí, que, desde a sua invenção pelos atenienses, a democracia envolveu a instituição de três direitos fundamentais: a igualdade (para além da igualdade formal, ou seja, a igualdade material, cuja função era *"igualar os desiguais, seja por meio da redistribuição da riqueza social, seja pela garantia de participação no governo"*); a liberdade, entendida como o direito atribuído a todo cidadão de *"expor em público seus interesses e suas opiniões, vê-los debatidos pelos demais e aprovados ou rejeitados pela maioria, devendo acatar a decisão tomada publicamente"*; e a participação no poder, que significava que todos os cidadãos tinham o direito de participar das discussões e deliberações públicas da *polís*, votando ou revogando decisões. Este direito garantia a todos os cidadãos a prerrogativa de opinar e decidir, sendo que, através dele assegurava-se que a democracia não fosse apenas uma questão técnica ou científica, mas sim uma ação coletiva. (CHAUÍ, 2005, p.405).

Ocorre, no entanto, que a democracia verificada na sociedade ateniense era direta, diferentemente da vigente na atual sociedade brasileira, que é representativa. Portanto, aqui, as decisões públicas são tomadas indiretamente, por meio de representantes eleitos. Deste modo, o diálogo entre Estado e sociedade civil, nos dias de hoje, é operacionalizado pela da comunicação social, e, especificamente, pelos meios de comunicação de massa. Contudo, como já apontado, estes veículos não transmitem, de fato, a voz do público, mas apenas veiculam e repetem as informações que respaldem (ou, ao menos, não atentem contra) os interesses privados dos detentores dos meios de produção de comunicação.

Deste modo, a própria afirmação de que vivemos em uma democracia pode ser colocada em cheque, pelo que afirma Comparato:

“Sucedo que, em nossos dias, o espaço público de comunicação já não é a ágora ateniense nem mesmo o Parlamento, como imaginou o constitucionalismo liberal, mas sim a imprensa, o rádio, a televisão, a Internet. Ora, salvo esta última, os demais grandes veículos de comunicação, quando não monopolizados pelo Estado autocrático, acabaram sendo apropriados pela classe empresarial, para o serviço de seus interesses de classe. A democratização dos meios de comunicação de massa representa, pois, a condição sine qua non do efetivo exercício da soberania popular nos dias que correm.” (COMPARATO, 2004, p.465-466).

E isso porque, conforme explica o mesmo autor, as decisões públicas, atualmente, são tomadas apenas pelo Executivo, que o faz de portas fechadas, ao mesmo tempo em que a escolha das pautas que serão tema destas se dá, predominantemente, no espaço público oferecido pelos meios de comunicação de massa, que propõem à discussão parlamentar as questões que serão objeto de debate e de projetos de leis. Assim sendo, e, uma vez que estes canais não divulgam assuntos de interesse genuinamente popular, o que ocorre, hoje, é que o debate público sobre questões grande relevância política e econômica é estruturalmente falseado, pois os temas que o compõem não são livremente escolhidos pelo povo e não refletem as suas reais necessidades, o que configura patentemente um cenário antidemocrático.⁴⁰

⁴⁰ COMPARATO, 2000.

Destarte, e, uma vez que a possibilidade de se difundir informações reflete a realidade política de uma sociedade,⁴¹ desponta a constatação de que um dos mecanismos para a defesa da democracia é a própria democratização dos meios de comunicação social, porquanto estes representam canais de participação popular nas discussões públicas e, portanto, meios de garantia do exercício da cidadania.

Corroborando com esta afirmação, ainda, o fato de que a, comunicação, em uma democracia, desempenha uma série de funções, tais como: o fornecimento de informações e argumentos para que os cidadãos avaliem assuntos de relevância pública e critiquem os atos do poder político e as instituições estabelecidas, participando ativamente conscientemente na condução de assuntos de seu próprio interesse, o estabelecimento das pautas que devem ser objeto de deliberação política e a contribuição no processo educativo e na formação cultural do cidadão, dentre outras.⁴²

Deste modo, como constatado por Santos (2005), não restam dúvidas quanto ao fato de que uma comunicação democrática, que garanta a todos a livre capacidade de divulgar e receber mensagens, é um pressuposto fundamental para a existência da democracia,⁴³ pelo que se faz imprescindível a ampliação dos canais

⁴¹ *“A comunicação é inevitavelmente um fiel reflexo da natureza da sociedade em que atua, que se pode caracterizar pela falta de democracia. Assim, as diferenças na distribuição das riquezas criam disparidades entre os que estão bem munidos e os que carecem delas, em matéria de comunicação”* (UNESCO, 1983, p. 278).

⁴² Aprofundando o tema, Farias estabelece uma divisão das funções predominantes da comunicação social dentro de um regime democrático:

1- função política ampla: fiscalização dos atos do governo, fornecimento de informações aos cidadãos, para que estes tomem decisões esclarecidas e conscientes, como lhes cumpre em uma democracia deliberativa, assegurando o debate público e influenciando o estabelecimento da agenda política:

a- função de cão de guarda público: monitorar funcionamento dos órgãos estatais e dos agentes públicos

b- função de subsidiar os cidadãos para escolhas inteligentes

c- função da garantia do espaço público de forma a ensejar a discussão e o debate entre os indivíduos, “uma vez que o confronto de posicionamentos é salutar e constitui uma força criativa para uma genuína democracia” – arena pública para propiciar o diálogo democrático, oportunizando o debate sobre assuntos de interesse geral.

d- função de estabelecer a agenda política: selecionar quais fatos e demais informações devem ser trazidos à esfera pública.

2) função de auxiliar na formação cultural dos cidadãos;

3) função de quadro de avisos: prestar serviços de utilidade pública e informações sobre acontecimentos relevantes ao interesse comunitário. (FARIAS, 2004, p. 111-124).

⁴³ *“É inegável a relação direta entre democracia e comunicação social. Conhecer as posições colocadas ao debate é uma condição ideal para qualquer modelo de decisão democrática. Na sociedade complexa na qual vivemos, a forma de funcionamento dos meios de comunicação pode determinar se a decisão reflete efetivamente os interesses dos diversos grupos ou representa, meramente, a ratificação da posição dos interesses dos que dominam os meios”* (SANTOS, 2005).

através dos quais a sociedade pode se manifestar, o que, por sua vez, somente pode ser viabilizado pela através da proteção do direito à comunicação.

Ademais, cumpre esclarecer que a democracia, por dever ser o mais responsiva possível a todos os seus cidadãos, não podendo, pois, prescindir da proteção aos interesses das minorias da população, pelo que é fundamental que, em um regime democrático, se dê espaço para a participação de grupos minoritários, viabilizando que estes exponham os seus valores e argumentos, proporcionando-lhes a possibilidade de que venham a se tornar majoritários. Aqui, novamente, a democratização dos meios de difusão de mensagens coloca-se como um forte instrumento para a própria consolidação da democracia.⁴⁴

3.4.2 Comunicação, pluralismo, cidadania, dignidade e democracia

Outros princípios inscritos na Constituição Federal (artigo 1º, incisos, II, III e V), como fundamentos da democracia brasileira, são o pluralismo político, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Aqui, igualmente, o direito à comunicação exerce papel fundamental para concretizá-los ou, ao menos, para auxiliar nesta concretização.

Primeiramente, tem-se que a democracia, como já brevemente apontado, deve, necessariamente, observar as vontades da situação e da oposição, da maioria e da minoria, uma vez que a *“sociedade não é uma comunidade uma e indivisa voltada para o bem comum obtido por consenso, mas, ao contrário, que está internamente dividida e que as divisões são legítimas e devem expressar-se publicamente.”*⁴⁵ Deste modo, a democracia, pelos seus próprios fundamentos, deve considerar a existência do conflito entre interesses e classes, viabilizando que ele seja debatido e processado politicamente pela sociedade.

Desta feita, imperioso, para que se garanta o respeito ao pluralismo político, que se oportunize espaço e condições para que os atores políticos exponham seus argumentos e discutam em condição de paridade, e, portanto, que disponham da mesma visibilidade.

⁴⁴ SANTOS, 2005.

⁴⁵ CHAUI, 2005, p. 404

Torna-se, portanto, fundamental em um regime democrático, que se use o espaço público comunicacional como espaço de debate de ideias divergentes, de exposição de argumentos, de reivindicações, e, conseqüentemente, de construção de novos direitos, e, até mesmo de uma nova ordem política. Isso, no entanto, somente se torna possível através da promoção do acesso equitativo aos veículos de comunicação massa a vários segmentos da população que reflitam posicionamentos e interesses diversos, pois, evidentemente, as barreiras técnicas e econômicas impostas aos que não detém meios para a produção, difusão e controle da comunicação, acabam por silenciar as vozes dissidentes (MATTA, 2011, p. 9).

Deste modo, o pluralismo torna-se uma condição *sine qua non* das liberdades democráticas. Contudo, conforme denunciado em 1983 no Relatório Macbride, desde então já era sabido que *“o pluralismo padece as conseqüências de uma concentração dos poderes em matéria de comunicação, independentemente de que esta corresponda ao Estado ou esteja controlada pelos interesses privados”*.⁴⁶ Coloca-se, pois, novamente, a necessidade de se garantir a participação de indivíduos e grupos na comunicação social de massa, justamente para que se oportunize o debate sobre os conflitos de posicionamentos políticos em uma sociedade, bem como para que se tente, a partir da promoção ampla de informações e da apresentação de pontos de vista diversos, propiciar aos cidadãos uma formação política adequada e isenta de manipulações.

De igual maneira, o direito à comunicação constitui um instrumento apto a promover a ampliação do exercício da cidadania – outro dos fundamentos da democracia brasileira –, enquanto ferramenta de organização e mobilização social, e, conseqüentemente de transformação social, e, por isso mesmo, vem sendo reivindicado por movimentos populares que visam a conquista de direitos sociais e políticos.

Na verdade, estes coletivos organizados, além de pleitear a democratização da comunicação, já vêm mesmo construindo uma comunicação alternativa e democrática, ao utilizar-se dos veículos de comunicação de que dispõem⁴⁷ da maneira que melhor garanta os seus próprios objetivos e necessidades, buscando,

⁴⁶ UNESCO, 1983. P. 280.

⁴⁷ *“São rádios e televisões comunitárias, sistemas de alto-falantes nos bairros populares, jornais de pequeno porte, sítios na Internet, programas de rádio e de televisão de entidades populares em emissoras comerciais ou públicas, e muitas outras modalidades de comunicação dirigida e grupal que são incrementados por diferentes organizações sem fins lucrativos da sociedade civil”* (PERUZZO, 2005, p. 14).

por exemplo,

“dar vazão à socialização do legado histórico do conhecimento, facilitar a compreensão das relações sociais, dos mecanismos da estrutura do poder (compreender melhor as coisas da política), dos assuntos públicos do país, esclarecer sobre os direitos da pessoa humana e discutir os problemas locais, (...), facilitar a valorização das identidades e raízes culturais (...) servir de canal de expressão aos artistas do lugar(...) informar sobre como prevenir doenças, sobre os direitos do consumidor, acesso a serviços públicos gratuitos (registro de nascimento ou acesso a defensoria pública) e tantos outros assuntos de interesse social(...)” (PERUZZO, 2002, p.17) .

Deste modo, estes atores estão a produzir um modo de comunicar que reflete a própria utopia do direito à comunicação, uma vez que ela se fundamenta na *“participação ativa, horizontal e democrática dos cidadãos; na propriedade coletiva; no sentido de pertença que desenvolve entre os membros; na co-responsabilidade pelos conteúdos emitidos; na gestão partilhada; na capacidade de conseguir identificação com a cultura e interesses locais; no poder de contribuir para a democratização do conhecimento e da cultura”*, e, sobretudo, porque, neste modelo de comunicação, a defesa dos interesses sociais prevalece sobre a de meros fins lucrativos (PERUZZO, 2005, p. 4).

Trata-se, portanto, uma maneira de se utilizar a comunicação para fortalecer o exercício da cidadania, através da promoção da participação do indivíduo na vida da comunidade em que está inserido, pelo que este pode contribuir em seus aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos.

Este é, contudo, um exemplo de grande valor, mas de pequeno alcance e de pequenas dimensões, pelo que deve ser tomado como modelo para a transformação da comunicação pública em todos os níveis, pois, como declarado pelo então diretor da Telesur – *Televisión del Sur* –, Aran Arahonian, *“o alternativo não pode ser marginal. Para sermos alternativos temos de ser massivos, não podemos nos contentar com um alcance pontual.”*⁴⁸

Logo, para que a utopia comunicação “alternativa” possa ser concretizada, é necessária a proteção da participação de indivíduos e segmentos sociais na mídia de massa, o que somente pode ser garantido pela democratização dos meios e pela observação do direito à comunicação em todos os seus aspectos.

Ademais, este direito, contribui ainda para o fortalecimento da democracia através da viabilização do princípio democrático da dignidade da pessoa humana, pois visa assegurar outros direitos (trata-se de um direito “guarda-chuva”, como já

⁴⁸ PERUZZO, 2005, p. 8.

observado), indissociáveis desta, como, por exemplo, a proteção da honra e da privacidade, o acesso à educação e à cultura, a liberdade de expressão e o direito à informação, dentre outros direitos culturais, econômicos e sociais. Deste modo, o direito à comunicação tem relação direta com a construção de identidades e subjetividades, bem como com a proteção das garantias fundamentais mínimas para que se possa ter uma vida digna.

Por fim, e, acima de tudo, tem-se que o direito à comunicação objetiva proteger a igualdade entre os cidadãos, porquanto seu propósito fundamental é o de garantir a democratização dos meios e das oportunidades de transmitir conteúdos e participar do “diálogo” público, para que indivíduos sós ou organizados em grupos possam, de maneira equânime, expor suas opiniões e valores e defender seus interesses. Constitui o direito à comunicação, assim, uma extensão dos direitos e garantias já firmados na seara da comunicação por buscar determinar, para além da igualdade formal, também a igualdade material entre indivíduos e grupos sociais no acesso ao espaço público midiático.

“Esta igualdade é condição indispensável para a compreensão do DHC: reconhecê-la como imprescindível significa definir que a democracia só se realiza na medida em que a circulação de informação se faz baseada em critérios e regras que busquem garantir a equidade de condições para produzir e difundir conteúdos na esfera pública.” (RODRIGUES, 2010, p. 111)

Em resumo, pode-se dizer que o direito à comunicação contribui com a democracia por expandir a liberdade de expressão e o direito à informação, haja vista ser inerente a este a constatação de que uma “comunicação” passiva é antidemocrática, pelo que pressupõe a igualdade material de condições de acesso e difusão de mensagens aos atores envolvidos, abrindo espaço para uma participação autêntica nos atos públicos, para o exercício da cidadania e para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Deste modo, como asseverado por Ferreira, sem a democratização da informação,⁴⁹ dos meios de comunicação e do conhecimento técnico:

⁴⁹ “(...) se sem participação não há democracia, sem informação tampouco haverá participação. Pois participação sem informação seria como “diálogo entre o surdo e o mudo: só o primeiro fala, logo, não escuta (não recebe resposta), porque não pode (não quer) ouvir e porque o segundo não pode responder, pois não sabe o que o outro está dizendo. O primeiro dá as cartas e o segundo submete-se; não há comunicação, às vezes sequer entendimento: há, na verdade, **incomunicação**, onde somente se ouve a voz do dono, (o bem informado) e só se escuta o dono da voz (o que **tem** o dom da palavra)”. (Ferreira, 1997, p. 83. grifos no original)

“(…) participação autêntica não haverá e a correspondente democracia não estará sendo mais que um simulacro. uma democracia meramente formal, democracia de alguns privilegiados e multidões de manipulados e excluídos. Pois sem conhecimento adequado e suficiente, ou não se manifesta interesse algum por participação, ou se participa só por participar, sem nenhuma possibilidade de escolha nem de engajamento, sem capacidade de argumentação ou contra-argumentação, consistente e convincente, e portanto, sem qualquer “chance” de fazer valer pretensões diante de interlocutores ou concorrentes mais qualificados e superiormente informados, não raro dotados de conhecimentos privilegiadamente obtidos”. (FERREIRA, 1997, p. 82-83)

Conclui-se, pelo exposto, que a afirmação de um regime democrático, passa necessariamente pela democratização do acesso aos meios de comunicação de massa e pela viabilização da participação ativa da população na grande mídia, correspondendo a um dever do Estado propiciar os meios técnicos, culturais e materiais para o seu exercício para viabilizar aos cidadãos uma legítima escolha de pautas e deliberação sobre elas, o que é parte fundamental da vida em democracia.

3.5 RECONHECIMENTO LEGAL DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

É sabido que, na esteira do defendido por Fábio Konder Comparato,⁵⁰ os direitos humanos são revestidos de caráter histórico, e, portanto, suscetíveis à transformação e ampliação, pelo que as demandas de determinado tempo/contexto social acabam por ser, através de lutas por reconhecimento, com o tempo, incorporadas ao discurso internacional dos direitos humanos, e, eventualmente reconhecidas nas legislações internas de cada país.

Deste modo:

“(…) instituíram/instituem-se os chamados “direitos fundamentais”, que podem ser definidos como direitos instituídos historicamente como respostas a pretensões correspondentes a necessidades humanas fundamentais identificadas e reconhecidas, também historicamente, em favor dos membros da coletividade em geral ou em proveito de integrantes

⁵⁰ “(…) não se pode deixar de observar que as reflexões da filosofia contemporânea sobre a essência histórica da pessoa humana, conjugadas à comprovação do fundamento científico da evolução biológica, deram solido fundamento à tese do caráter histórico (mas não meramente convencional) dos direitos humanos, tornando portanto sem sentido a tradicional querela entre os partidários de um direito nacional estático e imutável e os defensores do positivismo jurídico, para os quais fora do Estado não há direito.” (COMPARATO, 2004, p. 31)

indistintos de grupos ou camadas dessa mesma coletividade (seres humanos categorizados)” (FERREIRA, 1997, p. 64).

Partindo deste entendimento, conforme já demonstrado ao longo desta pesquisa, defende-se aqui que a comunicação, enquanto processo dialógico composto por participantes situados em condição de igualdade, constitui uma demanda fundamental na contemporaneidade, haja vista o espaço “público” comunicacional ser cada vez mais um cenário de reivindicações e reconhecimento de direitos, pelo que se tornou o “*verdadeiro locus de deliberação política*”,⁵¹ tendo, pois, o potencial fundamental de contribuir para a construção e o aperfeiçoamento do regime democrático. Tem-se, contudo, que esse espaço, hoje, evidentemente “*não é público e, sim, privado*,”⁵² sendo esta é justamente a razão pela qual torna-se legítima e urgente a afirmação deste novo direito humano: o direito à comunicação.

Por esta razão, passa-se ao exame do reconhecimento (ou ausência de reconhecimento) jurídico deste direito, e em que medida a sua positivação é ou não necessária para a defesa dos objetivos anteriormente apontados como por ele abrigados.

De acordo com o já mencionado publicista Paulo Bonavides, o direito à comunicação seria um direito decorrente de outra garantia: a de se viver em uma democracia. Esta, por sua vez, seria garante de outros direitos fundamentais, e teria o potencial de propiciar a universalização destes, por tratar-se de um regime que prevê a igualdade entre os cidadãos e a interferência cotidiana dos indivíduos na vontade do Estado.

Contudo, para Bonavides, esta democracia, reconhecida como direito humano fundamental, há que ser, necessariamente, uma democracia direta,⁵³ possibilitando a mais ampla participação popular possível, o que, hodiernamente, somente pode restar viabilizado através da comunicação social, vez que essa intermedeia o diálogo entre os governantes e os governados. Deste modo, a democracia, conforme concebida por este autor, torna-se “*Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema*”, devendo, pois,

⁵¹ Comparato, 2000, p. 3.

⁵² Comparato, 2000, p. 3.

⁵³ “*A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta*” (BONAVIDES, 2008, p. 571)

ser “*uma democracia isenta das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão de índole autocrática e unitarista, familiar.*” (BONAVIDES, 2008, p. 571)

Da afirmação desta democracia, concebida sob a forma direta, carecendo, desta maneira, de ampla participação popular para a sua consecução, emanaria a necessidade de se garantir ao povo o direito à comunicação, direito este que pertenceria à de terceira geração de direitos fundamentais, uma vez que é voltado, não a um grupo ou indivíduo determinado, mas voltado ao próprio gênero humano:

“Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos de terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o próprio gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação em termos de existencialidade concreta. [...] A teoria, com Vasak e outros, já identificou cinco direitos de fraternidade, ou seja, de terceira geração, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.” (BONAVIDES, 2008, p. 569)

Outro posicionamento, porém, aparentemente mais pertinente, é defendido por Rodrigues, segundo o qual o direito humano à comunicação, por ser um “direito guarda chuva”, que abriga diferentes dimensões da dignidade humana, viabilizando e assegurando a concretização de diversos outros direitos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, não sendo possível determinar a sua titularidade ou localizá-lo em uma única geração de direitos.

Rodrigues considera, portanto, inapropriado sustentar que humano à comunicação possa ser analisado sob a ótica de uma única dimensão de direitos, seja como de terceira, seja como de quarta geração, uma vez que o direito à comunicação seria uma síntese de direitos das demais gerações:

“(...) embora o tempo histórico do surgimento da demanda por seu reconhecimento coincida com estes “novos” direitos e esteja também atrelado ao desenvolvimento das novas tecnologias, o DHC é justamente o ponto de encontro de diferentes direitos e liberdades, alguns consagrados como parte do aparato jurídico dos direitos humanos há mais de duzentos anos. É importante notar que no DHC cabem tanto direitos-meio como direitos-fim, sendo sua posição alterada de acordo com a perspectiva que se pretende buscar. A radicalização da democratização dos meios de comunicação, com o respeito à participação dos indivíduos e grupos sociais na esfera pública, por exemplo, é um direito humano destes indivíduos e grupos, se constituindo, assim, como um direito-fim. Por outro lado, este

mesmo ambiente democrático é fundamental para que as sociedades tenham condições de discutir e encontrar os melhores caminhos para a solução de questões importantes à garantia de outros direitos humanos. Nesse contexto, se constitui em um direito-meio, por ser um instrumento para a realização de outros direitos.” (RODRIGUES, 2010, p. 114).

Conquanto haja vasta discussão acerca da dimensão/geração em que se enquadre o direito à comunicação, ainda mais discordância se coloca quanto é à necessidade de seu reconhecimento formal, e a sua conseqüente positivação no plano jurídico, donde, segundo Rodrigues (2010) sobressaem três vertentes:

Uma primeira, revestida de eminente caráter de positivista, acredita o direito humano à comunicação deve ser reconhecido como lei internacional e acrescentado à Declaração Universal dos Direitos Humanos, defendendo que o direito em questão seja reconhecido tanto um direito individual quanto social:

“Como um Direito Humano fundamental, ele deveria ser incorporado à DUDH. Ele tem validade nacional e internacional, abrange deveres e responsabilidades para indivíduos, grupos e nações e requer a alocação de recursos apropriados.” (HAMELINK, 2005 p. 145)

Forçoso reconhecer, contudo não se partilhe deste entendimento,⁵⁴ que, na esteira do apontado por Comparato:

“(...) sem dúvida, o reconhecimento oficial de direitos humanos, pela autoridade política competente, dá muito mais segurança às relações sociais. Ele exerce, também, uma função pedagógica no seio da comunidade, no sentido de fazer prevalecer os grandes valores éticos, os quais sem reconhecimento oficial, tardariam a se impor na vida coletiva.” (COMPARATO, 2004 p. 56)

Já uma segunda abordagem, que parece também equivocada, prega que o direito à comunicação seria somente uma nova denominação para a liberdade de expressão e informação. Aduz, ainda, que a criação de um novo princípio legal poderia acabar por enfraquecer os demais direitos da comunicação, notadamente a liberdade de expressão. Não por coincidência, os defensores dessa tese são representados, predominantemente por organizações inglesas e norte-americanas

⁵⁴ “A teoria positivista considera, no entanto, (...) que não há direito fora da organização política estatal, ou do concerto dos Estados no plano internacional. Ora, essa concepção, como é fácil de ver, revela-se radicalmente incompatível com o reconhecimento da existência de direitos humanos, pois a característica essencial destes consiste, justamente, como proclamaram os revolucionários americanos e franceses no séc. XVIII, no fato de valerem contra o Estado” (COMPARATO, 2004, p.56/57).

com forte e reconhecida tradição liberal, os mesmos que antes afirmavam a necessidade do livre fluxo da informação (RODRIGUES, 2010, p. 126).

Por fim, sobre o assunto, existe um terceiro entendimento, que se coloca em defesa de um posicionamento afirmado “tático-normativo”, vez que não nega a necessidade da *“positivação do direito à comunicação como princípio jurídico, mas prega o uso do termo mais como uma tática de abordagem política e jurídica ao tema, para que, mesmo sem a sua positivação nas normas existentes, possa ser interpretado e aplicado legalmente.”* (RODRIGUES, 2010, p. 126).

Esta vertente, aparentemente mais adequada à utopia almejada pelos militantes do direito à comunicação, denota a busca pela garantia ao *“acesso, a participação e a fruição do espaço público por todos os cidadãos e grupos sociais em condições mínimas de igualdade, em um fluxo de informações que respeite e promova integralmente os direitos humanos”*, sem considerar, contudo, a ausência de positivação como uma possibilidade de que se obstaculize a observação e o respeito aos direitos da comunicação em sua totalidade. (RODRIGUES, 2010, p.129)

De fato, acredita-se, no presente trabalho, ser este o posicionamento mais conveniente tanto teórica quanto estrategicamente, uma vez que certamente não faz sentido pressupor que os direitos humanos careçam necessariamente, para que façam jus a esse *status*, de positivação ou de coerção estatal que assegure a sua concretização.⁵⁵

Trata-se em verdade, de um direito humano **atípico**, ou seja, ainda não positivado em textos normativos, pelo que difere dos direitos humanos **típicos**, reconhecidos pela autoridade política detentora do poder de editar normas.⁵⁶ Neste caso, como em diversos outros relacionados aos direitos humanos, *“o avanço no*

⁵⁵ *“Tal reserva conduz, necessariamente, à busca de uma justificativa mais profunda do que o simples reconhecimento estatal para a vigência desses direitos. Tal fundamento (...) “só pode ser a consciência ética coletiva, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais” (2003, p. 59). Fosse outra a resposta – e o fundamento para a vigência dos direitos humanos dependesse de fato de seu reconhecimento nos ordenamentos jurídicos –, toda a primeira geração de direitos, composta de direitos que protegiam as liberdades civis dos cidadãos contra os órgãos estatais, não teria impulsionado as lutas políticas que culminaram nas revoluções do século XVIII.”* (RODRIGUES, 2010, p. 130)

⁵⁶ *“É aí que se põe a distinção, elaborada pela doutrina jurídica germanica entre direitos humanos e direitos fundamentais (Grundrechte). Estes últimos são os direitos reconhecidos como tal pelas autoridades as quais se atribui os poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais. Segundo outra terminologia, fala-se em direitos fundamentais típicos e atípicos, sendo estes os direitos humanos ainda não declarados em textos normativos.”* (COMPARATO, 2004, p. 56)

sentido da humanização da vida social, depende, hoje muito mais da criação de mecanismos de realização ou garantias dos direitos humanos do que do enunciado de meras declarações.” (COMPARATO, 2004, p.313).

Contudo, como já apontado anteriormente, é inegável que o acolhimento formal do direito à comunicação nos diplomas normativos nacionais e internacionais, embora não seja imprescindível, em muito contribuiria para a garantia de uma comunicação plural e democrática, e, conseqüentemente, para a o fortalecimento da própria democracia.

Cumprindo ainda, mencionar que, dentre os que defendem a primeira e a terceira vertentes ora elencadas, as quais reputam benéfica a positivação do direito à comunicação, há quem afirme que ele já se encontraria respaldado por alguns dispositivos legais, como o artigo 11 da Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789,⁵⁷ o artigo 13 do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos de 1966,⁵⁸ o inciso IX do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e mesmo pelo fato de o § 2º do inciso LXXVIII deste dispositivo explicitar que *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*.

Muito embora não se compactue com este entendimento, há que se celebrar, que, no Brasil, atualmente, mesmo que de maneira incipiente, tem-se encetado alguns esforços no sentido de reconhecer a necessidade da proteção e positivação deste direito, como se depreende da leitura da Carta de Brasília – Encontro Nacional de Direitos Humanos 2005 e do Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009, que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, os quais trazem menção expressa ao direito à comunicação.⁵⁹

⁵⁷ *“Art. 11.º **A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.**”*

⁵⁸ Artigo 13º - Liberdade de pensamento e de expressão
(...)

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões;”

⁵⁹ *“Carta de Brasília - Encontro Nacional de Direitos Humanos - 2005*

[...]

1. A Comunicação é um direito humano que deve ser tratado no mesmo nível e grau de importância que os demais direitos humanos. O direito humano à comunicação incorpora a

inalienável e fundamental liberdade de expressão e o direito à informação, ao acesso pleno e às condições de sua produção, e avança para compreender a garantia de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual; além da participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas, tais como conselhos de comunicação, conferências nacionais e regionais e locais. A importância do direito humano à comunicação está ligada ao papel da comunicação na construção de identidades, subjetividades e do imaginário da população, bem como na conformação das relações de poder.

2. **O direito de ter voz e de se fazer ouvir** vincula-se à necessária existência de um sistema que viabilize o exercício da liberdade de expressão mediante o acesso à uma mídia livre e pluralista que faça distinção entre a opinião e o relato dos fatos; respeite e incorpore as diversidades étnicas, raciais, sexuais, culturais, regionais e das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; que atue na educação em direitos humanos e na difusão de informações sobre as questões políticas, sociais, econômicas e culturais de maneira veraz e ética, em processos institucionais que tenham efetiva participação da sociedade e controle social. O monopólio e o oligopólio em todas e em quaisquer partes dos ramos institucionais e empresariais das comunicações é impedimento e barreira para o exercício do direito humano à comunicação.

[...];

“Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009.

[...]

I - Eixo Orientador I: Interação democrática entre Estado e sociedade civil:

[...]

Diretriz 1: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa.

Objetivo estratégico I:

Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais.

[...]

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos.

[...]

Ações Programáticas:

a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados.

[...]

e) Desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparência das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade.

[...]

f) Avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais.

[...]

g) Promover a eliminação das barreiras que impedem o acesso de pessoas com deficiência sensorial à programação em todos os meios de comunicação e informação, em conformidade com o Decreto nº 5.296/2004, bem como acesso a novos sistemas e tecnologias, incluindo Internet. [...]

Objetivo Estratégico II:

Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação.

Ações Programáticas:

a) Promover parcerias com entidades associativas de mídia, profissionais de comunicação, entidades sindicais e populares para a produção e divulgação de materiais sobre Direitos Humanos.

[...]

b) Incentivar pesquisas regulares que possam identificar formas, circunstâncias e características de violações dos Direitos Humanos na mídia.

[...]

c) Incentivar a produção de filmes, vídeos, áudios e similares, voltada para a educação em Direitos Humanos e que reconstrua a história recente do autoritarismo no Brasil, bem como as iniciativas populares de organização e de resistência.

Apontadas e brevemente analisadas as diferenças de abordagem doutrinária sobre o direito à comunicação, vale enfatizar afirmação já feita neste trabalho de que o objetivo de se defender um direito à comunicação, positivado ou não, não é, de maneira alguma, o de substituir quaisquer outros direitos que já são reconhecidos pela comunidade internacional, mas, pelo contrário, a sua defesa, almeja justamente aumentar o âmbito da proteção destes, bem como oferecer mais um instrumento para que sejam efetivamente observados.

Conquanto haja tanta divergência, forçoso reconhecer, por fim, que:

“Caso ajam de boa fé, nem os que gostariam de ver esses direitos como derivados de outros direitos já existentes, nem os que advogam uma desregulamentação global, que negue a necessidade de mais declarações internacionais sobre o assunto, nada têm a temer. O direito não implica em qualquer limitação. Ao contrário, ele estende a liberdade comunicativa a mais pessoas.” (PASQUALI, 2005, p. 32)

De acordo com o que foi analisado até aqui, é possível concluir que o direito à comunicação visa complementar as garantias ampliar as os direitos e garantias referentes ao processo de difusão e recebimento de mensagens, uma vez que a proteção à liberdade de ao acesso à informação se mostrou insuficiente para promover a difusão de informações verdadeiras e plurais em larga escala e o diálogo entre a sociedade civil e os poderes políticos, sendo que frequentemente, diversos segmentos da sociedade restam impossibilitados de reivindicar suas reais necessidades e, conseqüência disto, de travar novas lutas por reconhecimento.

Vem este direito, pois, resgatar a importância da participação direta do cidadão no processo de escolha de pautas públicas e tomada de decisões em um regime democrático, constituindo, portanto, instrumento de viabilização do pluralismo político, do exercício da cidadania, de proteção à dignidade da pessoa humana e ao princípio da igualdade, e, última instância, de concretização da soberania popular.

Deste modo, entendida a necessidade de se promover aos indivíduos e segmentos sociais condições para que venham a prover e receber informações, possibilitando a ampla difusão, a livre manifestação e assimilação de múltiplas idéias, culturas e valores, deve-se analisar em que medida este direito vem sendo observado no Brasil atual e os empecilhos que se colocam a sua plena

consolidação, bem como apontar algumas medidas que possam contribuir para a concretização de um efetivo diálogo público.

4. O DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL

Analizados o conceito, a abrangência e a importância do direito à comunicação dentro de um regime democrático, e mesmo para a consecução deste, cabe agora verificar quais são os principais os empecilhos para a sua plena consecução no atual cenário comunicacional brasileiro, bem como apontar algumas diretrizes que devem ser observadas na formulação de leis e políticas públicas para que se avance no sentido de democratizar a comunicação e, conseqüentemente, de ampliar os direitos e garantias do cidadão nesta seara.

4.1 O DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL: VIOLAÇÕES E OBSTÁCULOS

Especificamente no caso brasileiro, que, pelas razões que se colocará, constitui um péssimo exemplo no que se refere ao respeito ao direito à comunicação, diversos obstáculos de difícil superação se colocam à sua concretização, uma vez que o cerceamento deste direito envolve fatores históricos e interesses políticos e econômicos, dentre outros.

Cumpra, portanto, a enumerar alguns destes empecilhos, para que se possa, posteriormente, identificar maneiras de superá-los.

4.1.1 Concentração, monopólios e oligopólios na mídia brasileira

Como nas demais esferas do sistema capitalista, a concentração dos meios de produção faz-se notar também no âmbito das comunicações, e constitui, no atual cenário brasileiro, um dos maiores obstáculos à materialização do direito à comunicação. Contudo, a preocupação com o fenômeno da concentração, enquanto obstáculo à comunicação livre e igualitária, não é recente, sendo que, já em 1983, sobre o tema, apontou o Relatório Macbride:

“Já não é mais utópico pensar, ao sentirem cada vez mais intensamente como se entrelaçam os seus respectivos destinos, que os povos desejem, a partir de agora, estabelecer entre eles vínculos de uma solidariedade, cada vez maior e instaurar progressivamente relações de respeito e de cooperação mútua.

*Mas essas são apenas algumas das virtualidades de nossa época em que se pode fazer tanto o melhor quanto o pior. Essas virtualidades só serão realizadas na medida em que se resista à tentação de colocar os meios de comunicação de massas a serviços de interesses limitados e de transformá-los em novos instrumentos de poder, justificando assim atentados contra a dignidade humana e agravando desigualdades que já existem entre as nações e dentro de cada uma delas. **Isso também dependerá da medida com que se tente impedir que a concentração dos grandes meios de informação reduzam cada vez mais o campo da comunicação interpessoal e acabem destruindo a multiplicidade de vias, tradicionais ou modernas, através das quais cada indivíduo possa exercer seu direito à liberdade de expressão**”.* (UNESCO, 1983, p. vi. grifo nosso)

Atentava, ainda, o Relatório para o fato de que nem todos os empecilhos à liberdade de expressão adviriam da atuação das às autoridades públicas, sendo, pelo contrário, mercedores de maior preocupação, os colocados pelos monopólios privados, pela concentração do controle dos meios de comunicação social e pelos conglomerados de empresas, razão pela qual o fenômeno da concentração implicaria ameaça não somente à existência a de uma imprensa livre e plural, mas também à própria democracia.⁶⁰ E isto porque, quando o público é informado por uma única fonte, ou quando diversas fontes têm exatamente a mesma orientação, são estas fontes que acabam por decidir quais conteúdos lhe serão transmitidos, e, em última instância, a própria decisão que será tomada na esfera pública.

Ocorre que esta situação, temida pela Comissão Macbride, foi progressivamente se agravando ao longo do tempo, sendo que, atualmente, no Brasil, pode-se falar na existência efetiva monopólios no campo das comunicações de massa, conquanto a Constituição de 1988 não deixe dúvidas quanto à ilegalidade desta situação, como adiante se abordará.

Contudo, antes mesmo da promulgação da Carta Magna, a preocupação com o monopólio do exercício da atividade comunicacional, já era denunciada também por juristas brasileiros como uma ameaça à sociedade democrática e à participação popular,⁶¹ bem como aos pequenos grupos de comunicação, uma vez

⁶⁰ “A diminuição dos jornais reduz a diversidade de opiniões expressas na imprensa e as possibilidades de escolhas dos leitores, limita os debates e fomenta o conformismo e a adoção de valores de uma minoria dominante. Constitui, assim, uma grande ameaça para o pluralismo intelectual, que é elemento vital da democracia.” (UNESCO, 1983, p. 170).

⁶¹ “A condição de a Rede Globo se situar na quarta colocação entre as maiores redes de televisão de todo o mundo não é garantia de democratização de da comunicação, nem de participação da

que estes não teriam condições disputar o financiamento publicitário privado, nem, tampouco, poderiam contar com o apoio de grupos econômicos e políticos – os quais, desde a implantação dos meios de radiodifusão no Brasil, estabeleceram profundos vínculos com os grandes veículos, conforme adiante se abordará. Deste modo, sempre foi sabido que, no Brasil, conforme se fortalecia a voz de alguns poucos comunicadores, silenciava-se os demais segmentos da sociedade.

O passar do tempo, contudo, não melhorou as perspectivas que se tinha àquela época, sendo que a democratização política não contribuiu, de todo, para a democratização das comunicações, pois o maior inimigo da liberdade de expressão, aqui, continuou sendo, como antes – e mesmo durante – do regime militar, o monopólio privado dos meios de comunicação.

O que se tem é que, no Brasil, a mídia de massa nasceu e se consolidou como privada, sendo que os meios de comunicação, tanto impressos quanto eletrônicos, desde o início de sua história, organizaram-se na forma de oligopólios regionais e nacionais, pelo que poucos grupos estão adiante da produção e da difusão da maior parte dos conteúdos que são transmitidos à sociedade brasileira.⁶²

De igual maneira, na realidade atual, a despeito de a Constituição de 1988 proibir que monopólios ou oligopólios exerçam o controle dos veículos de comunicação social, e de o mesmo ser reafirmado pela legislação infraconstitucional,⁶³ os dados não deixam dúvidas quanto a esta situação, conforme se depreende da seguinte pesquisa realizada pelo Coletivo Intervozes:

sociedade nos processos político, educacional, econômico e de comunicação. Muito ao contrário, a privilegiada condição simboliza, no particular, o monstro sagrado deste oligopólio a ditar normas de comportamento social, ético, político e religioso para a maioria da nação” (PEREIRA, 1987, p. 9).

⁶² CHARÃO, 2007, p. 86.

⁶³ “Neste cenário de profundo descontrole sobre o setor da radiodifusão, nem mesmo as poucas restrições objetivas à concentração dos serviços de radiodifusão determinadas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, pelo Decreto 52.795/63 pelo Decreto-lei 236/67 são respeitadas. Segundo estas normas, (1) a mesma pessoa não pode participar da administração ou da gerência de mais de uma concessionária, permissionária ou autorizada do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade; (2) a mesma entidade ou as pessoas que integram o seu quadro societário e diretivo não podem ser contempladas com mais de uma outorga do mesmo tipo de serviço de radiodifusão na mesma localidade; e (3) cada entidade só pode deter concessão ou permissão local para quatro emissoras em ondas médias e seis em frequência modulada; para outorgas regionais o limite é de três emissoras em ondas médias e outras três em ondas tropicais (sendo no máximo duas por Estado) e; para outorgas nacionais o limite é duas emissoras em ondas médias e outras duas em ondas curtas. Em relação à televisão, a cada entidade só é permitido deter dez concessões em todo o território nacional, sendo, no máximo, cinco em VHF e duas por estado da Federação” (INTERVOZES - *Regulación de Concesiones en America Latina*, s/d).

“(...) atualmente apenas seis redes privadas nacionais de televisão aberta e seus 138 grupos regionais afiliados controlam 67 veículos de comunicação. Seu vasto campo de influência se capilariza por 294 emissoras de televisão VHF que abrangem mais de 90% das emissoras nacionais. Somam-se a elas mais 15 emissoras UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 emissoras FM e 50 jornais diários”. (CHARÃO, 2007, p. 86)

No mesmo sentido, tem-se a contribuição do site Donos da Mídia, que, desde 1987, vem realizando um mapeamento dos sistemas e mercados de comunicação no Brasil, e, em 2008, publicou o seguinte gráfico:⁶⁴

Veículos das cinco maiores redes de TV e de seus grupos afiliados

Rede	Canal														Total
	TV	FM	OC	OM	OT	TVC	MMDS	DTH	TVA	TVA	Jornal	Revista	Radcom		
Globo	105	76	11	52	4	9	2	1	2	17	33	27	1	340	
SBT	58	70	1	39	2	1	10	1			12		1	195	
Band	39	48	5	44	3	13	1			2	11			166	
Record	46	51	2	31	3						9			142	
EBC	18	32	10	27	7						1			95	

copyleft Projeto Donos da Mídia

Ocorre, portanto, que além do fato de pouquíssimos grupos exercerem controle direto sobre dos maiores meios de comunicação de massa nacional, as mesmas cinco famílias (Abravanel (SBT), Civita (Abril), Frias (Folha), Marinho (Globo), Mesquita (O Estado de São Paulo), e Saad (Band)⁶⁵) controlam também, indiretamente, diversos outros veículos, consolidando assim, através da propriedade cruzada, suas posições hegemônicas no cenário comunicacional brasileiro.

Isso se dá, por exemplo, através do controle exercido pelo Grupo Globo não só ao maior canal de televisão aberta do país (e um dos maiores do mundo), mas também de operadoras de TV por assinatura e de jornais e revistas de grande circulação. De igual maneira, grandes portais de internet estão ligados diretamente a grandes jornais, como por exemplo, o Universo Online – UOL, controlado pelo grupo Folha (do jornal Folha de São Paulo).⁶⁶

Assim, resta evidente a constatação de que, no Brasil, a existência de múltiplos meios de distribuição de informação em nada garante a pluralidade do teor

⁶⁴ Donos da Mídia. O mapa da comunicação social. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/inicial>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

⁶⁵ LIMA, 2010, p. 86.

⁶⁶ INTERVOZES, Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas. s/d.

desta informação, uma vez que pouquíssimas pessoas e grupos estão à frente da produção dos seus conteúdos.

4.1.2 Irregularidades no fornecimento e renovação de concessões e outorgas a parlamentares

Primeiramente, é importante lembrar, que, nos termos do art. 21, XII, “a”, da Constituição Federal, é competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, sendo que são necessárias concessões (mediante decreto) para o funcionamento de emissoras de televisão e rádio em âmbito nacional ou regional, permissões (mediante portaria) para o funcionamento de emissoras de rádio de âmbito local e autorizações para o funcionamento de rádios comunitárias, retransmissoras e repetidoras de sinal de rádio e TV.

Trata-se, portanto, da competência da União para explorar ou consentir que terceiro explore o espaço público, consistindo, deste modo, a atividade de radiodifusão em um serviço público, que deve ser prestado direta ou indiretamente pelo Estado.

Todavia, grande parte da população desconhece esse caráter público da atividade prestada pelas emissoras de rádio e televisão, e acaba por crer que “as empresas são proprietárias desses canais”, sendo que, no entanto, como colocado, eles “são bens públicos, outorgados pelo Estado em nome da sociedade para que os concessionários prestem esse serviço por um período limitado de tempo” (INTERVOZES, 2007, p. 16)

Desta maneira, com autoridades que concedem e renovam concessões acordo com interesses privados, próprios ou de grupos aos quais estejam vinculados – como adiante se abordará –, e com cidadãos que ignoram seus direitos, inexistente fiscalização quanto à observação ou não dos critérios (correspondentes à duração da concessão e ao conteúdo veiculado) para que a exploração destas atividades seja autorizada e as concessões sejam renovadas, pelo que a renovação acaba por acontecer automaticamente, em função da sua mera não revogação:

“Sem qualquer órgão que efetivamente se dedique à fiscalização do setor – tarefa que deveria ser desempenhada pelo Ministério das Comunicações –, são visíveis as violações aos princípios constitucionais que se referem ao conteúdo veiculado pelas emissoras, em especial os determinados pelo art. 221 da Constituição Federal. Tal descontrole verifica-se de forma inequívoca no momento de renovação das outorgas, quando, em tese, só seriam renovadas caso as concessionárias “houvessem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público” (art. 33º CBT). (...) A decisão, como já apontado, é sempre pela renovação, mesmo com as notórias violações pelas emissoras de suas obrigações legais. (...) Não há mecanismos para avaliar, por exemplo, se as empresas deram preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, assim como promoveram a cultura regional (art. 221 da Constituição). O mesmo acontece com outras obrigações e responsabilidades dos concessionários, como o respeito aos direitos humanos, previsto na garantia constitucional de respeito aos valores éticos (art. 221, IV...)” (INTERVOZES - Regulación de Concesiones en America Latinal. s/d).

Assim sendo, prevalecem, nos momentos de concessão da outorga, critérios econômicos, e, quando da renovação, não há qualquer avaliação se os concessionários cumpriram seus deveres constitucionalmente estabelecidos e se o fizeram de maneira responsável.⁶⁷

Outra questão negativa relacionada às concessões para a exploração de serviços de radiodifusão, é a outorga, expressamente vedada na Carta Magna,⁶⁸ mas tradicionalmente concedida, direta ou indiretamente, a parlamentares.

E, aqui também não se trata de um problema novo: o vínculo entre o os sistemas de radiodifusão e político-partidário vem sendo estreitado, pelo menos, desde a década de 70, quando, de acordo a *“Revista Concessões de Rádio e TV – Onde a democracia não chegou”*, durante o governo Figueiredo, foram concedidos, em consonância com interesses exclusivamente privados, em torno de 630 canais de radiodifusão, aproximadamente 600 rádios AM e FM e 40 emissoras de TV (INTERVOZES, 2007, p. 5-6).

A situação, contudo, se agravou ainda mais durante o governo Sarney, quando o então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, concedeu diversas concessões de rádio e TV (inclusive para si mesmo e para o próprio presidente):

⁶⁷ INTERVOZES, 2007, p. 8.

⁶⁸ *“Artigo 54. Os Deputados e Senadores não poderão:*

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; (...)

Artigo 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior”.

*“Com a instalação da Constituinte, a partir de 1987, Sarney e ACM encontraram nas concessões uma maneira de agradar os seus aliados políticos e utilizaram-nas para troca de favores. Em três anos e meio – de 15/03/85 a 5/10/88 –, Sarney distribuiu 1.028 outorgas, sendo 25% delas no mês de setembro de 1988, que antecedeu a promulgação da Constituição. O Diário Oficial da União do dia 29/9/88, **seis dias antes de promulgada a Constituição, trouxe 59 outorgas em um só dia, todas assinadas na noite anterior.***

Com raras exceções, os beneficiados foram parlamentares, que direta ou indiretamente (por meio de seus familiares ou sócios) receberam as outorgas em troca de apoio político a projetos de Sarney, especialmente para a extensão do mandato do presidente para cinco anos. Dos 91 constituintes que foram premiados com pelo menos uma concessão de rádio ou televisão, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo e 82 (90,1%) votaram a favor do mandato de cinco anos.” (INTERVOZES, 2007, p. 5-6).

Ainda, também segundo a referida Revista, durante o governo Fernando Henrique foi dada continuidade à prática de distribuição de TVs a políticos aliados,⁶⁹ sendo que a imoralidade continua a imperar no universo comunicacional brasileiro: nenhuma perspectiva de melhora houve no governo Lula, e, igualmente, na gestão da atual presidente Dilma não se impediu a renovação das concessões a políticos.⁷⁰

Este fenômeno, que tem sido constante ao longo da história da comunicação social brasileira, é o chamado “coronelismo eletrônico”, ou seja, o constante uso dos veículos de comunicação de massa por alguns poucos governantes que visam manter uma posição de hegemonia política.⁷¹

Agrava ainda este cenário o fato de que as ditas rádios “comunitárias” tampouco escapam de ser usadas como moedas de troca para entre políticos, sendo que grande parte delas têm, pois, de caráter realmente “comunitário”.⁷²

⁶⁹ “(...) em sete anos e meio de governo, além das 539 emissoras comerciais vendidas por licitação, FHC autorizou 357 concessões educativas sem licitação. (...) A distribuição foi concentrada nos três anos em que o deputado federal Pimenta da Veiga (PSDB-MG), coordenador da campanha [presidencial] de José Serra, esteve à frente do Ministério das Comunicações. Ele ocupou o cargo de janeiro de 1999 a abril de 2002, quando, segundo seus próprios cálculos, autorizou perto de cem TVs educativas. Pelo menos 23 foram para políticos (...)” (INTERVOZES, 2007, p. 5-6).

⁷⁰ “Na reunião da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) realizada nesta quarta-feira (15/06/2011), os senadores aprovaram por unanimidade a renovação das concessões de radiodifusão de empresas do senador Edison Lobão Filho (PMDB-MA) e do deputado federal José Rocha (PR-BA).” (CUNHA, 2011).

⁷¹ INTERVOZES. *Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas*, s/d.

⁷² “Estudo publicado este ano pelos pesquisadores Venício Arthur de Lima e Cristiano Aguiar Lopes analisa os processos de autorização de funcionamento de rádios comunitárias entre 1998 e 2004. Foi constatado que 50,2% das emissoras têm vínculos políticos. Parte, são de fato de “propriedade” de políticos locais. Outra parte é “apadrinhada” para que seu processo de legalização corra mais rápido” (INTERVOZES. *Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas*, s/d).

Por fim, sobre a questão da irregularidade que cerca as concessões para a exploração de serviços de radiodifusão no Brasil, tem-se a que a tarefa de fiscalizá-las, mesmo que houvesse vontade política para tanto, não é simples, devido à dificuldade de se obter dados sobre o número exato de emissoras de rádio e TV, de identificar quem são seus acionistas e também de reconhecer os “laranjas” que estão à frente de tais instituições, sendo que, muito embora seja de conhecimento comum que parlamentares utilizam parentes e prepostos como detentores formais de outorgas, não se toma nenhuma providência sobre o assunto.

A verdade é, portanto, que são praticamente inexistentes os casos em que se fiscaliza efetivamente o conteúdo veiculado pelos meios de radiodifusão, a regularidade da outorga de concessões e das respectivas renovações, e, ainda, que raramente se aplicam sanções, mesmo nos casos em que estas irregularidades vêm a conhecimento público.

4.1.3 O mercado da informação a homogeneização e a uniformização cultural

Outro empecilho para a democratização da comunicação e, conseqüentemente para a consecução do direito à comunicação, é o fato de que a informação, como é sabido, é, e não apenas no Brasil, concebida concretamente como mercadoria, e diversos meios de difusão de “informação”, são, na verdade, verdadeiros mercados (ou, ainda, centros de compras⁷³).

E, mesmo quando a publicidade não pode ser percebida expressamente (o que também se dá ao arrepio da lei, mais precisamente, do art. 36 do Código de Defesa do Consumidor), conforme afirmado no primeiro capítulo deste trabalho, ela contamina a informação, pois a dependência da publicidade impossibilita uma real autonomia dos meios, seja em relação a patrocinadores privados ou a órgãos governamentais, uma vez que estes também financiam, indireta ou diretamente,

⁷³ Exemplo extremo desta afirmação é o fato de que, apesar de expressa vedação legal (art. 28, 12, d, do Decreto 52.795), muitos canais, a exemplo do Polishop e do Shoptime têm a sua programação integralmente dedicada à venda dos mais diversos produtos. Legalmente, apenas 25% do tempo da programação diária poderia ser destinado à publicidade.

através da publicidade, os meios de comunicação, e, principalmente, os de maior influência e poderio econômico.⁷⁴

Logo, não somente produtos são vendidos no supermercado de informações, mas também “fatos”, valores e ideias.

Isso porque, além de construírem, de fato, a agenda pública, muitos veículos, ainda, dada a sua influência e pretensa legitimidade, exercem mais influência na sociedade do que o conteúdo por eles transmitido, quando este não é analisado criticamente.

Desta maneira, a escolha do teor do que será veiculado, reflete a escolha do que convém que componha o imaginário popular e a pauta pública, e daí provém o poder dos meios de comunicação de massa enquanto “formadores” de opinião: eles não retratam, na verdade, os interesses, os valores culturais, as necessidades e as opiniões do público: eles os produzem (ou, ao menos, contribuem fortemente para tanto).

Disso tudo resulta um processo de homogeneização cultural e uniformização da informação da sociedade, pois, uma vez que uma minoria escolhe o que será disponibilizado ao conhecimento de uma maioria, o que se tem é uma “comunicação” uniformemente descendente, a qual

“(...) reduz o cidadão comum ao estado de receptor passivo e relega a segundo plano as suas preocupações, seus desejos e experiências, o que (...) trata-se também de uma exigência da democracia, sobretudo porque o perigo do seletismo se une ao de uma centralização uniformizadora” (UNESCO, 1983, p. 33).

Deste modo, silenciadas as vozes dissidentes e impossibilitada a visibilidade de alguns atores e demandas sociais, restam evidentemente ameaçados os valores de civilização de grupos de oposição política e de minorias étnicas, sócio-culturais e religiosas.⁷⁵ Neste sentido, afirma Rodrigues:

“Embora seja arriscado cair em simplificações totalizantes, é fato que, mesmo em tempos de convergência tecnológica, as Organizações Globo – na qual devem ser compreendidas também as suas ramificações regionais – ainda dispõe da prerrogativa de prestar-se não exatamente como um meio de comunicação, “mas como um lugar, um topos nuclear em que a sociedade brasileira elabora seus consensos e equaciona seus dissensos. A Globo é, por assim dizer, um palco do espaço público que ela mesma

⁷⁴ “As verbas publicitárias do governo federal continuam a ser distribuídas tendo como critério os índices de audiência ou circulação, o que reforça a concentração e a tendência à oligopolização (...)” (CHARÃO, 2007, p. 86).

⁷⁵ UNESCO, 1983, p. 34

delimita. Ela soube forjar uma gramática universalizante através da combinação do melodrama (a novela) com o telejornal, num repertório dinâmico em que nacionalidade se reconhece e se reelabora” (Bucci, 2004, p. 224). A Rede Globo, assim, une e iguala, no plano do imaginário, um país cuja realidade é constituída de contrastes, conflitos e contradições violentas. A empresa conseguiu “produzir a unidade imaginária onde só havia disparidades materiais. Sem tal unidade, o Brasil não se reconheceria Brasil. Ou, pelo menos, não se reconheceria como o Brasil que tem sido”. (RODRIGUES, 2010, p. 62-63)

Consequentemente, os conteúdos que predominam na grande mídia têm os claros propósitos desestimular o pensamento crítico, calar expressões de dissenso e emudecer vozes divergentes ou contestadoras, pelo que amortizam e distorcem a representação de determinados grupos sociais e culturas minoritárias, o que, em última instância, consiste na tentativa de *“regular a opinião social através de critérios exclusivo de agendamento dos temas que merecem ênfase, incorporação, esvaziamento ou extinção.”* (RODRIGUES, 2010, p. 64).

Neste viés, merece destaque, ainda, o estreito vínculo estabelecido entre os grandes meios de comunicação e representantes da igreja católica e de igrejas evangélicas, o qual serve à uniformização da sociedade e, evidentemente, conflita com a disposição constitucional de que o Brasil é um Estado laico. Ora, em assim sendo, é inadmissível que as representantes de determinadas religiões detenham concessões de para a exploração de serviços de radiodifusão e os explorem para exercer proselitismo religioso. Igualmente inadmissível, é que, havendo a veiculação de programas deste caráter, as religiões tenham representação pública desigual (extremamente desigual) nos veículos de radiodifusão.

Assim, uma vez que os grandes meios de comunicação de massa apresentam majoritariamente apenas religiões ocidentais e cristãs, praticamente inexistente a veiculação, de quaisquer aspectos de outros credos, como, por exemplo, das religiões provenientes de culturas africanas, e, quando se faz menção a estas, faz-se de maneira depreciativa.

Com tudo isto, percebe-se que a informação, que poderia e deveria contribuir para fortalecer a democracia e auxiliar na proteção do pluralismo e da dignidade da pessoa humana, acaba, com frequência, por afrontá-los, uniformizando a sociedade e silenciando vozes de grupos supostamente minoritários.

4.1.4 Ausência de regulação e políticas públicas

Ademais, no que tange às afrontas ao direito à comunicação no Brasil, cumpre esclarecer que as maiores complicações referem-se não ao descumprimento direto de previsões normativas, mas à ausência destas e à dificuldade de se promulgar quaisquer leis que visem regular a área.

Ocorre que, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu capítulo dedicado à Comunicação social, especificamente entre os artigos 220 e 224, uma série de princípios que deveriam ser observados pelos comunicadores, mas deixou a cargo da legislação infraconstitucional estabelecer requisitos para que eles fossem observados e promulgar regras para a fiscalização de seu cumprimento.

Dentre estes princípios estão a proibição de que monopólios e oligopólios explorem o setor, a preferência à veiculação de conteúdos com finalidades educativas, culturais e informativas, o fomento, através da comunicação social, à promoção da cultura nacional e regional, e o estímulo à produção independente (art. 221, CF), o respeito aos valores éticos da pessoa e da família, a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de informação, a observância dos requisitos ali previstos para a concessão e renovação de outorgas e a instituição de um Conselho de Comunicação Social.

Tem-se, contudo, que, transcorridos mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal, tais princípios não foram, ainda, regulamentados, o que se crê deva-se à predominância dos interesses dos detentores dos meios grandes de produção de comunicação e das forças políticas a eles coligadas, como melhor se explicará.

Ora, como já colocado, estreito é o vínculo entre parlamentares e veículos de comunicação de massa, e, consequência direta deste vínculo é a força do *lobby* dos grandes veículos midiáticos no Brasil, força esta que vem conseguindo evitar – ou, ao menos, amortecer muito – quaisquer tentativas de regulamentação do setor.

76

⁷⁶ “Mas pode também ocorrer que as liberdades privadas sejam prejudicadas pela ausência de regulamentação. É o que vemos hoje, em nosso país, no campo da comunicação de massa. A Constituição declarou livre a manifestação do pensamento (art. 5º, inciso IV), mas deixou a regulamentação do quadro geral de exercício dessa liberdade individual à legislação ordinária. Sucede que até hoje, passados mais de vinte anos da entrada em vigor da Constituição, as suas principais disposições sobre a matéria ainda não foram regulamentadas. O Congresso Nacional é

O que se tem é que, inequivocamente, quando se tenta impor alguma alteração ou limite à atividade destes meios, por menor que seja, e mesmo que a iniciativa encontre-se amparada por expressa previsão legal e até constitucional, insurge a acusação de que se estaria atentando contra a liberdade de expressão e buscando instituir censura à atividade informativa, em prejuízo dos direitos e garantias do cidadão.

Deste modo, o debate sobre a regulamentação do setor, antes mesmo de se tornar público (até porque só vem ao público o que interessa aos meios de comunicação de massa), submerge, ante a afirmação de que ela atentaria contra os pilares da estrutura democrática. A ausência de leis sobre o tema provém, portanto, da atuação do próprio

“poder político dos próprios oligopólios, que “não têm pudor de empunhar, quando conveniente, da bandeira da liberdade de expressão”, mas “por outro lado, atacam com vigor quaisquer iniciativas de criação de mecanismos de regulação do setor midiático, em que pese vários itens regulatórios estejam previstos na Constituição Federal”. (INTERVOZES - Regulación de Concesiones en America Latina. s/d).

No mesmo sentido, afirma o jornalista e pesquisador Venício Lima:

“(...) a virulência da reação de colunistas, editoriais, dirigentes e entidades a um projeto de lei enviado ao Congresso e a um pré-projeto em discussão no MinC confirma uma realidade histórica, já do conhecimento de todos aqueles que estudam a mídia no Brasil: esse é um setor de atividade em nossa sociedade que se considera acima do bem e do mal, e, ao contrário de qualquer outro, se julga isento de toda e qualquer forma de regulação. As tentativas nesse sentido – independente de seu mérito – são automaticamente estigmatizadas no seu nascedouro como censura, e por isso dificilmente avançam” (LIMA, 2010, p. 63).

Destarte, como se verificará em alguns exemplos de casos que serão elencados na sequência, a afirmação de que se esta tentando censurar o “livre fluxo de informações” segue imediatamente qualquer tentativa de alteração a algum aspecto da atividade dos grandes meios de comunicação.

Relevante, pois, uma vez que o principal argumento dos “donos da mídia” assenta na afirmação da proteção à liberdade de expressão, resgatar a ideia esboçada no primeiro capítulo deste trabalho:

“ (...) a liberdade de expressão, enquanto direito fundamental, não pode ser objeto de propriedade de ninguém, pois ela é um atributo essencial da pessoa humana, um direito comum a todos. Ora, se a liberdade de expressão se exerce atualmente pela mediação necessária dos meios de comunicação de massa, estes últimos não podem, em estrita lógica, ser objeto de propriedade empresarial no interesse privado” (COMPARATO, 2010, p. 11).

Necessário, neste momento, esclarecer que o aqui se entende por “regulação” não é controle do livre exercício da distribuição das informações – verdadeiras – que interessem à sociedade como um todo e das que atendam aos interesses das majorias e das minorias desta sociedade, mas sim *“fornecer um modelo capacitador dentro do qual as mídias possam florescer e contribuir para a vida pública democrática e para o desenvolvimento humano, e ampliando a liberdade de expressão e o direito à comunicação.”* (RABOY, 2005, p. 197).

Tem-se, entretanto, que os grandes grupos que controlam a mídia no Brasil utilizam-se de supostos atentados contra a liberdade de expressão e da afirmação de que se estaria tentando institucionalizar a censura para evitar a regulação por parte do Estado, sustentando que o próprio mercado deve regular a si mesmo e que a autorregulação basta para garantir uma informação democrática.⁷⁷

Diante deste cenário, em novembro de 2010, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, representado por Fábio Konder Comparato, propôs perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 10, alegando:⁷⁸

- (i) ser a competência dos órgãos estatais para legislar sobre a matéria em questão um poder-dever, dado o Princípio Fundamental do Estado de Direito Republicano de que o poder político deve, necessariamente, ser exercido para a realização, não de interesses particulares, mas do bem comum do povo;
- (ii) haver omissão legislativa inconstitucional quanto ao direito de resposta, uma vez que a Constituição Federal expressamente o prevê no art. 5º, V *“é assegurado o*

⁷⁷ *“(...) “o mercado” continua absoluto como única forma admitida pela indústria das comunicações como critério e medida das liberdades de expressão e de imprensa. Qualquer alusão à necessidade de algum tipo de regulação democrática do setor, feita por quem quer que seja, será liminarmente estigmatizada como autoritarismo, stalinismo, totalitarismo.*

Mais de 20 anos depois do fim da ditadura, em plena democracia, continuamos a ignorar, no Brasil, a evidência de que, junto com outras atividades anteriormente consideradas como exclusivas do Estado, a censura também está sendo privatizada.” (LIMA, 2010, p. 105).

⁷⁸ CMI BRASIL - centro de mídia independente. Comparato entra no Supremo com ação contra o PIG. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/10/479230.shtml>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”, e de que este, atualmente, muitas vezes não pode ser reivindicado, por falta de precisa regulamentação;

(iii) haver também omissão legislativa inconstitucional em regular os princípios declarados no art. 221 da Constituição Federal, acerca da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão, e, especialmente pelo fato de estas constituírem um espaço público, sendo que o Estado não exerce as funções de proprietário, mas sim de administrador, em nome do povo, das concessões para exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 21, XII, a), competindo-lhe, pois, outorgá-las e renová-las de acordo com o melhor interesse público, *“observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”* (art. 223, CF).

Mister, portanto, que o Estado garanta que sejam observados os princípios enunciados que Constituição Federal estabelece sobre o tema, a saber:

*“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.
(...)”*

(iv) haver transcorrido mais de duas décadas da entrada em vigor da Constituição Federal, e, mesmo assim, o Congresso Nacional não legislou sobre tais temas, pelo que *“permanece inteiramente omissa no cumprimento de seu dever de regulamentar os princípios que regem a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão (art. 221); bem como igualmente omissa no estabelecer os meios legais de defesa da pessoa e da família, quando tais princípios não são obedecidos (art. 220, § 3º, inciso II)”* o que faz *“presumivelmente sob pressão de grupos empresariais privados”*;

(v) haver também omissão legislativa inconstitucional em regular a proibição de monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social, de acordo com o previsto no art. 220, § 5º da Constituição Federal, segundo o qual *“os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”*, o que denotaria manifesto perigo *“para a preservação da ordem republicana e*

democrática”, uma vez que “na sociedade de massas contemporânea, a opinião pública (...) é plasmada, em sua maior parte, sob a influência mental e emocional das transmissões efetuadas, de modo coletivo e unilateral, pelos meios de comunicação de massa”, donde a “razão óbvia pela qual a publicidade ou propaganda por via desses canais de transmissão de massa constitui, hoje, o nervo central da atividade econômica (publicidade comercial) e da ação política (publicidade institucional dos órgãos públicos, propaganda eleitoral)”;

(vi) e, por fim, que “o povo brasileiro, a quem pertence o espaço de transmissão das mensagens de rádio e televisão, já não dispõe, por efeito da escandalosa omissão do Poder Legislativo, do menor instrumento de defesa contra o eventual abuso de poder nesse setor; instrumento de defesa esse que é vital – repita-se – para o regular funcionamento das instituições republicanas e democráticas”.

Por tais fundamentos, requer, na aludida ação, a seja declarada a omissão inconstitucional do Congresso Nacional em legislar sobre as matérias constantes dos artigos 5º, inciso V; 220, § 3º, II; 220, § 5º; 211; 222, § 3º, da Constituição Federal, e que, portanto, seja determinada a urgente regulação da matéria.

Deste modo, reconhecido que, na esfera comunicacional, ao perigo de manipulação política somam-se outros, de igual ou maior importância, como a própria inércia ou, ainda a ação dos comunicadores e dos próprios meios de comunicação, cabe apontar, conforme exposto por Rodrigues (2010, p.72-91), alguns exemplos concretos da impossibilidade de se regular a atividade dos meios de comunicação de massa restaram evidentes nos seguintes momentos:

a- Quando, em 2004, foi elaborada se propôs estender a competência da atual Agência Nacional de Cinema (ANCINE) para todo o campo da indústria audiovisual brasileira, incluindo a televisão, através da criação da Agência Nacional do Audiovisual (ANCINAV). O projeto, duramente combatido por setores empresariais desde a sua formulação, acabou por ser arquivado “antes mesmo de ser enviado ao Congresso Nacional”. Sobre o tema, Antonio Teles, executivo do Grupo Bandeirantes, pronunciou:

*“[A Ancinav] é um risco à democracia, por sua disposição evidenciada de violar o caro valor da liberdade de expressão. [...]. O setor será intransigente na reação a propostas que ameacem violar a liberdade de expressão [...]. **Somos contra o controle, a regulação e a fiscalização.**” (RODRIGUES, 2010, p.76, grifo no original).*

b - Quando se propôs, em 2004, a criação do Conselho Federal de Jornalismo, que, igualmente, teria submergido antes mesmo de se tornar, publicamente, alvo de debate.

c- Quando, em 2000, buscando-se dar eficácia ao Estatuto da Criança e do Adolescente recomendou-se a Classificação Indicativa de programas de televisão e filmes exibidos no cinema, momento em que representantes da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) apontaram:

“[A Classificação Indicativa] é uma tentativa grave, é uma tentativa importante de estabelecer a censura na televisão. É importante porque ela emprega uma palavra que em ‘juridiquês’ significa obrigatória”; (RODRIGUES, 2010, p.82).

d - Quando, em 2007, o Projeto de Lei 29/2007 tentou garantir juridicamente o incentivo à programação nacional, ocasião em que a Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura – ABTA, manifestou:

“[...] Isto praticamente isola o Brasil do resto do mundo, pois limita a livre circulação de bens culturais com base em seu país de origem. Este projeto é um passo ao autoritarismo, já que permite o controle dos meios de comunicação, e um ataque à liberdade garantida como direito fundamental no Art.5º da nossa Constituição Federal.” (RODRIGUES, 2010, p.84).

O Projeto ainda hoje não foi analisado pelo Congresso Nacional.

e - E, ainda, sempre que se tentou promover a regulação da publicidade comercial. Este é, aliás, o principal objeto de repúdio dos setores à frente das comunicações de massa no Brasil, sendo que, quando, em 2000, por iniciativa do Ministério da Saúde, colocou-se em pauta a discussão de medidas para restrição da propaganda de cigarros, Roberto Civita, Proprietário do Grupo Abril, afirmou:

“A auto-regulação publicitária é um desses casos de triunfo da cultura de boa fé que poderia ser apresentada como um brilhante exemplo de convivência pacífica e democrática de interlocutores que, ao enfrentarem problemas comuns ou terem interesses conflitantes, sentam à volta de uma mesa e resolvem suas pendências, em benefício de todos e da comunidade.” (RODRIGUES, 2010, p.88)

Ao que acrescentou João Roberto Marinho,

“(...) hoje em dia temos visto muitas tentativas de relativizar a liberdade de expressão. Quando não vêm de segmentos francamente antidemocráticos, essas iniciativas podem ser explicadas por uma propensão a ver o cidadão como alguém que necessita de tutela, incapaz de discernir entre o bem e o mal, entre o certo e o errado, entre o ético e o sem escrúpulo.

(...) Quando aqueles que deveriam zelar pela liberdade passam a querer enquadrá-la, resumindo as opções de escolha, o resultado é sempre a tutela, ou seja a infantilização dos cidadãos (...) É preciso ter em mente que não há democracia com tutela e que a liberdade de expressão jamais é excessiva.

(...)

Talvez não haja setor mais adulto no Brasil do que a propaganda. A prova disso é o CONAR (O Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária), uma experiência pioneira de auto-regulamentação, com o objetivo de coibir abusos.” (RODRIGUES, 2010, p.89).

Desde então, nenhuma outra iniciativa no sentido de se regulamentar a publicidade nos veículos de comunicação foi objeto de significativas propostas legislativas.

Disto tudo depreende-se que a hegemonia dos grandes meios de comunicação social sempre, ou quase sempre, conseguiu prevalecer sobre o interesse público, inviabilizando uma regulamentação do setor em favor da sociedade que pudesse, de qualquer maneira, conflitar com os seus interesses privados, pelo que se pode concluir:

“O resultado dessa hegemonia é clara: no Brasil, a estratégia discursiva – simultaneamente política e jurídica – dos proprietários dos grandes meios de comunicação comerciais, prevaleceu: o marco regulatório nacional se moveu historicamente à mercê de interesses privados, ora nacionais, ora internacionais.

Como comprova de forma categórica o relato da história regulatória dos serviços de comunicação, a circulação de informação, à exceção de períodos episódicos, sempre foi controlada por monopólios e oligopólios privados. Seus proprietários mantiveram, e ainda mantém, influência decisiva na vida política nacional, perpetuando, no plano normativo, um ambiente altamente favorável à maximização de seus lucros e a defesa de interesses políticos determinados.” (RODRIGUES, 2010, p. 96).

Ainda, somam-se aos já mencionados obstáculos à concretização do direito à comunicação no Brasil atual, conforme apontado pelo Relatório *“Liberdade de Expressão no Brasil - Um Breve Relato sobre o Estado-da-Arte, Tendências e Perspectivas”* (s/d.), elaborado pelo Coletivo Intervozes, diversos outros, dentre os quais pode-se destacar:

- (i) a violência contra jornalistas;
- (ii) a imposição de restrições à atividade profissional dos comunicadores, a exemplo da ausência de proteção à “cláusula de consciência” (dispositivo, presente em outras legislações, que garante ao jornalista o direito de não participar da elaboração de matérias que contrariem seus princípios e valores pessoais);

- (iii) o impedimento ao livre funcionamento de veículos de comunicação, principalmente no que se refere ao livre acesso e à publicação de críticas a órgãos governos, empresas de grande poderio econômico, e, ainda, a clubes de futebol;
- (iv) a repressão às rádios de baixa potência - “rádios comunitárias” - considerada pelo aludido Relatório como sendo talvez como a *“mais recorrente e nociva violação à liberdade de expressão no Brasil por parte do Estado”*;
- (v) a censura comercial, considerada *“tão ou mais insidiosas quanto o controle estatal”*, que pelo fato de não se manifestar explicitamente, torna-se um problema que dificilmente pode ser denunciado e combatido;
- (vi) a ausência de garantia ao direito de antena,⁷⁹ para outros atores além dos partidos políticos;

Por fim, como não é possível elencar aqui todos os empecilhos à garantia do direito de comunicar, vale mencionar um último exemplo destes, assinalado pelo Coletivo Intervoices, na publicação *“Regulación de Concesiones en America Latina”* (s/d), a saber, o modelo de transição para a TV digital no Brasil, o qual denota uma expressa opção *“por não otimizar o uso do espectro para incluir novas e mais fontes de informação, induzindo a uma concentração ainda maior do espectro reservado à TV aberta”*, o que, por sua vez, acarretou no fato de que a população brasileira *“não vê vantagens em adquirir conversores para assistir as mesmas emissoras com a mesma programação da transmissão analógica”* pois, *“Sem novos canais, sem interatividade e sem a possibilidade de acesso aos conteúdos em Alta Definição (em função do alto custo dos aparelhos televisores capazes de processá-la), a televisão digital brasileira tornou-se pouco (ou nada) atrativa aos cidadãos, o que acaba por colocar em risco o próprio processo de transição tecnológica.”*⁸⁰

De todo o exposto, parece óbvia a constatação de que não se pode democratizar a comunicação no Brasil sem a prévia formulação de leis políticas públicas neste sentido, bem como sem a fiscalização do cumprimento das normas já existentes sobre o tema.

E isto porque a radiodifusão Brasil é um serviço que, apesar de público, vem sendo sistematicamente utilizado apenas por aqueles que detêm poder político e

⁷⁹“(…) garantia de um espaço de livre expressão dos diversos setores da sociedade civil nos veículos de comunicação que possuem licença ou outorga de exploração do espectro eletromagnético” (INTERVOICES. *Liberdade de Expressão no Brasil - Um Breve Relato sobre o Estado-da-Arte, Tendências e Perspectivas*. s/d.)

⁸⁰ INTERVOICES. *Regulación de Concesiones en America Latina* .(s/d).

econômico suficiente para valer-se dos meios de comunicação de massa de acordo com seus interesses e objetivos particulares. Do mesmo modo, no que se refere à grande imprensa escrita no Brasil, poucos são os detentores dos veículos de circulação nacional, o que, por sua vez, implica na uniformidade dos conteúdos publicados e na exclusão de inúmeros indivíduos e segmentos sociais do debate público.

Ora, também nas comunicações a prevalência da lógica liberal de ausência de regulação do mercado, a desregulamentação, e mesmo a mera autorregulação deste por este mesmo, apenas favorecerá àqueles que já detêm os meios de produção e difusão de informações, constituindo, pois, a falta de ação positiva das autoridades públicas – no sentido de promover o acesso aos meios de comunicação – o maior entrave à concretização de uma democracia comunicacional, e mesmo de um Estado Democrático de Direito.

Deve-se, portanto, despertar e mobilizar as forças sociais para que reivindiquem esta prestação, bem como apontar os moldes em que deveria se dar a democratização da comunicação.

4.2 ALTERNATIVAS E PROPOSTAS

Identificadas algumas violações ao direito à comunicação e apontados exemplos de obstáculos que se colocam à democratização da comunicação, cabe, agora, enumerar as alternativas que vêm sendo propostas para que se transforme este cenário, formuladas por juristas, comunicólogos e organizações engajadas na defesa deste direito.

Neste sentido, como já apontado, existem algumas iniciativas, como a referida Carta de Brasília de 2005 e o Decreto Nº 7.037/2009, referente ao Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Ambos os documentos revelam extrema importância para o debate sobre o tema, principalmente por afirmarem expressamente o direito à comunicação e a democratização da comunicação como sendo condições imprescindíveis para a materialização de uma democracia efetiva, justa e igualitária.⁸¹

⁸¹ “Ao assinar o decreto presidencial que institui o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, reafirmo que o Brasil fez uma opção definitiva pelo fortalecimento da democracia. Não

São, contudo, documentos deveras abstratos, sendo que apenas afirmam princípios, diretrizes e objetivos, pelo que, se por um lado têm o mérito de trazer o tema à pauta pública, por outro, não parecem aptos a viabilizar concretas mudanças na área.

Assim sendo, atualmente, diversos setores sociais engajam-se na luta pela efetiva promulgação de leis e pelo desenvolvimento de políticas públicas para que se promova a democratização da comunicação, notadamente através da formulação de um novo marco regulatório das comunicações, que, segundo seus defensores, é necessário principalmente por quatro razões:

*“Uma delas é a ausência de pluralidade e diversidade na mídia atual, que esvazia a dimensão pública dos meios de comunicação e exige medidas afirmativas para ser contraposta. Outra é que a legislação brasileira no setor das comunicações é arcaica e defasada, não está adequada aos padrões internacionais de liberdade de expressão e não contempla questões atuais, como as inovações tecnológicas e a convergência de mídias. Além disso, a legislação é fragmentada, multifacetada, composta por várias leis que não dialogam umas com as outras e não guardam coerência entre elas. Por fim, a Constituição Federal de 1988 continua carecendo da regulamentação da maioria dos artigos dedicados à comunicação (220, 221 e 223), deixando temas importantes como a restrição aos monopólios e oligopólios e a regionalização da produção sem nenhuma referência legal, mesmo após 23 anos de aprovação”.*⁸²

Por estes motivos, o Fórum Nacional de Democratização da Comunicação – FNDC – efetuou ao longo dos meses de setembro e outubro de 2011 uma consulta pública acerca dos moldes em que deveria se dar a revisão das regras que regem o setor das comunicações no Brasil. O documento final, uma compilação da contribuição de cidadãos e setores organizados da sociedade civil que militam na reivindicação por uma comunicação democrática, foi encaminhado ao Governo Federal, que, por sua vez, realizará a outra consulta pública sobre o tema, provavelmente em fevereiro de 2012.

Elencaremos, aqui, os principais pontos que deveriam servir de base para a formulação deste marco, tanto para que se avance em direção a uma

*apenas democracia política e institucional, grande anseio popular que a Constituição de 1988 já materializou, mas democracia também no que diz respeito à igualdade econômica e social.” BRASIL. Decreto-lei n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 22 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.*

⁸² CONSULTA PÚBLICA. Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações no Brasil. Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 05 de novembro de 2011. grifo nosso.

democratização da comunicação quanto para que os veículos de informação de massa respeitem e promovam os direitos humanos, o que também é imprescindível à plena promoção do direito à comunicação.

Das inúmeras propostas apresentadas sobre o tema, julga-se pertinente assinalar brevemente o posicionamento de Fabio Konder Comparato, algumas contribuições do jurista Gustavo Santos e do professor e jornalista Murilo Ramos, e, principalmente as contribuições do Coletivo Intervozes, que vêm realizando desde 2002 minuciosos estudos sobre o tema. Por fim, apontar-se-á, dentre as medidas mencionadas ao longo de todo este tópico, quais se acredita, neste trabalho, serem as de maior importância para a consecução do direito à comunicação no Brasil.

Mas, antes disso, cumpre salientar que, embora imperiosa a necessidade de se promulgar urgentemente um novo marco regulatório das comunicações, deve-se, antes de mais nada, cumprir-se as leis já positivadas sobre o tema, as quais, mesmo sendo insuficientes para a para a promoção de uma comunicação democrática, representam alguma proteção ao cidadão. É o caso, por exemplo, de se garantir que os veículos de radiodifusão veiculem conteúdos publicitários, durante, no máximo, 25% do tempo de sua programação diária, aplicando-se as respectivas sanções em caso de descumprimento desta e de outras normas referentes ao tema.

Dito isto, passa-se à contribuição de Comparato, para quem a comunicação social, em se tratando de matéria de interesse público, não pode, de maneira alguma, ser controlada direta ou indiretamente por particulares, até por consistir em um mecanismo de participatividade democrática, que deve se prestar a diluir as fronteiras entre Estado e sociedade civil. Deste modo, afirma que a comunicação social deveria servir para a construção de uma democracia direta e para a superação do compromisso histórico firmado entre capitalismo e democracia representativa ao longo do século XIX.⁸³ Para tanto, enumera alguns pontos que devem ser tomados como diretrizes de um novo modo de se pensar a comunicação:

*“** Prioridade absoluta deve ser reconhecida à criação de rádios ou televisões públicas; (...) Estas últimas devem ser geridas pelo Estado, mas com a participação majoritária, em seus conselhos de administração, de representantes legítimos da sociedade civil.*

*** As entidades privadas de imprensa, rádio e televisão não podem se organizar como empresas capitalistas, mas devem funcionar sob a forma de associações ou fundações. (...)*

⁸³ COMPARATO, 2000.

**** Nenhuma empresa privada de comunicação pode possuir o controle, direto ou indireto, de mais de um veículo.**

**** A concessão pública de funcionamento de entidades privadas de rádio e televisão, bem como a sua renovação, devem ser feitas sempre mediante licitação pública (Constituição Federal, art. 175), revogando-se o disposto no § 2º do art. 223 da Constituição [“A não-renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal”].**

**** O Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 da Constituição Federal, deve ser composto, metade por representantes dos veículos públicos de comunicação social e a outra metade por representantes dos veículos privados.**

**** Devem ser criadas ouvidorias populares para fiscalizar a atuação dos veículos de comunicação social, em todas as unidades da federação.**

**** Além do direito de resposta tradicional, a lei deve instituir um direito de resposta para a defesa dos direitos coletivos e difusos (...)**

**** Além dos partidos políticos, devem poder exercer o chamado direito de antena (...) as entidades privadas ou oficiais, reconhecidas de utilidade pública. Ou seja, elas devem poder fazer passar suas mensagens, de modo livre e gratuito, no rádio e na televisão, reservando-se, para tanto, um tempo mínimo nos respectivos veículos”.** (COMPARATO. IN: LIMA 2010, p. 13-14).

Por sua vez, Gustavo Ferreira dos Santos, é categórico na afirmação de que, para a consecução do direito à comunicação deve-se, antes de tudo, “estabelecer critérios voltados a realizar na prática o que a Constituição expressou em princípios”,⁸⁴ ou seja, promulgar leis que prescrevam expressamente parâmetros para o cumprimento das disposições previstas no Capítulo V – Da Comunicação Social – da Constituição Federal, nos termos adiante elencados. E isto porque, mesmo que não baste a mera positivação de normas para que se garanta a efetividade de direitos, este é, certamente, um mecanismo de extrema importância para que se possa reivindicá-los e zelar pela sua observação.

Deste modo, para o autor, a comunicação não poderá prestar-se à concretização dos direitos humanos sem que, por exemplo: (i) se promova a regulamentação da classificação indicativa de idade para a proteção do desenvolvimento da personalidade da criança e do adolescente; (ii) se estabeleçam normas concretas para a garantia da possibilidade de as pessoas e famílias defenderem-se contra abusos na programação de rádio e televisão; (iii) se regule a publicidade veiculada nos grandes meios de comunicação social, garantido que eles indiquem os potenciais malefícios que o uso dos produtos ali promovidos; (iv) se promulgue leis que garantam a harmonização da programação transmitida com valores morais, com a educação e com a cultura, devendo, portanto, predominar conteúdos de finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas,

⁸⁴ SANTOS, 2006.

que se prestem à promoção da cultura nacional e regional e estimulem a produção independente, dentre outros.

Santos (2006) destaca, ademais, a fundamentabilidade de se garantir urgentemente, através da imposição de novas restrições e da fiscalização⁸⁵ aos atuais proprietários dos veículos de comunicação, que se respeite o determinado no art. 220, §5º, da Constituição Federal, segundo o qual “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Acredita que, para tanto, deve-se também aumentar o número de concessões, especialmente para emissoras publicas, que “além de poderem se transformar em divulgadoras da pluralidade que existe na sociedade, abrindo espaço para grupos marginalizados pelas emissoras comerciais, teriam uma certa função reguladora da qualidade dos conteúdos”, para emissoras comunitárias, pois estas têm o potencial de amenizar “o impacto uniformizante da programação das redes”, e também para redes educativas, uma vez que:

“Os princípios constitucionais da radiodifusão (...) mais facilmente serão realizados com a multiplicação de emissoras, fundadas não simplesmente na busca do lucro, mas em movimentos e entidades que repercutam a cultura local, os valores da comunidade e os problemas específicos das várias regiões do Brasil” (SANTOS, 2006).

Atenta ainda para a necessidade de se garantir a todos o acesso às vias de comunicação de massa, ao direito de resposta, individual e coletivo e a direito de antena, bem como à de o Judiciário salvaguardar, em todos os momentos, o cumprimento dos direitos da comunicação, aplicando as sanções cabíveis nos casos de lesões ou ameaças a esses direitos:

“O controle judicial, evidentemente, é assegurado, não representando censura. (...) O fato de garantir a Constituição o “direito a indenização pelo dano material ou moral”, diante de ofensas à intimidade, à vida privada, a honra e à imagem das pessoas (Art. 5º, X) não impede que aja o Judiciário

⁸⁵ “É indispensável, também, que o setor de comunicação social seja regulado e fiscalizado por um órgão administrativo autônomo (...) não subordinado nem ao Governo nem ao Legislativo, tanto na União, quanto em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

Esse órgão seria competente para outorgar concessões, permissões ou autorizações para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, substituindo o mecanismo estatuído pelo artigo 223 da Constituição, o qual propicia, como sabido, escandalosa troca de favores entre o Presidente da República e os parlamentares.

Ademais, incumbiria igualmente a esse órgão administrativo autônomo a fiscalização do cumprimento dos princípios estabelecidos no artigo 221 da Constituição, no que concerne à produção e programação das emissoras de rádio e televisão, depois, bem entendido, que esse dispositivo for devidamente complementado por lei, o que até agora, lamentavelmente, não ocorreu” (Santos, 2006)

preventivamente, interceptando a atividade violadora de direitos e impendo que o dano se efetivasse. Entender que todos os abusos no exercício da liberdade de imprensa e da liberdade de comunicação apenas seriam, a posteriori, transformados em indenização representaria um incentivo ao abuso do exercício de tais direitos, pois a decisão entre noticiar ou não algo ofensivo a direitos, como, por exemplo, uma notícia falsa sobre uma pessoa pública, passaria meramente por uma análise de custo benefício, centrada no preço a ser pago. Caso o impacto da notícia, que poderia decidir uma eleição, poderia parecer valer à pena, mesmo que viesse depois a representar uma condenação a pagar uma alta soma de dinheiro ao ofendido. Essa nos parece a interpretação mais adequada do parágrafo único do art. 220, que proíbe conteúdos legais que se constituam em embaraço à liberdade jornalística, observadas as normas do art. 5º, dentre as quais estão as proteções à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Mesmo que não existisse a ressalva, a Constituição, vista como um sistema unitário, só poderia ser interpretada buscando a harmonização de seus diversos preceitos.” (SANTOS, 2006).

Do mesmo modo, o professor, pesquisador e jornalista Murilo Ramos, reafirma alguns dos pontos defendidos por Comparato e Santos, tais como as necessidades de se regular a relação entre meios de comunicação, crianças e adolescentes, de se desconcentrar a propriedade dos meios de comunicação e de se descentralizar a produção, e acrescenta ser imperativo: (i) regulamentar a complementaridade entre os sistemas estatal, público e privado de comunicação, para que se promova a democratização da propriedade dos meios de comunicação; (ii) diversificar as maneiras de financiamento da produção da comunicação, com vistas a viabilizar o a pluralidade dos conteúdos veiculados nos meios de comunicação; (iii) e, ainda, reexaminar-se os papéis dos ministérios, das agências reguladoras, do Congresso Nacional e dos Conselhos de Comunicação Social, zelando-se por que estes sejam cumpridos. Atenta, por fim, para o fato de que em todos estes processos e procedimentos dever-se-ia possibilitar uma ampla participação ampla da sociedade.⁸⁶

Conquanto tais propostas e diretrizes sejam as essenciais à promoção e garantia do direito à comunicação, cumpre também, destacar alguns itens elencados no vasto (e importantíssimo para o estudo do tema) documento elaborado pelo Coletivo Interozes *“Plataforma Interozes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil”*, que apresentou um minucioso estudo sobre o cenário comunicacional brasileiro e pontuou diversas questões que devem ser objeto de regulamentação e de políticas públicas para a garantia do direito à comunicação no Brasil, tais como:

⁸⁶ Ramos, 2005, p. 252-253.

- a inclusão do direito à comunicação, compreendido como o direito a expressar-se livremente, a buscar e receber informações, e, principalmente, ao acesso aos meios comunicação de massa, tanto para receber quanto para produzir difundir e informações, entre os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal;
- a previsão expressa do direito à comunicação no novo marco regulatório das comunicações, bem como a de sua proteção;
- a Criação de um Conselho Nacional de Comunicação, que viabilize a participação popular no processo comunicacional e a transparência deste;
- a garantia da proteção dos direitos dos usuários de serviços de comunicações, através da fiscalização acerca do cumprimento destes e da promoção de ações quando de seu descumprimento;
- a implantação de uma comissão para receber denúncias, e verificar violações de direitos humanos nos meios de comunicação, bem como para solicitar aos órgãos responsáveis as respectivas reparações e/ou punições;
- a instituição de Conselhos Estaduais de Comunicação;
- a regulamentação do Artigo 223 da Constituição Federal para que efetivamente se implemente a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal na esfera comunicacional;⁸⁷
- a proibição de reconcessões, por parte de quem tenha recebido uma concessão, permissão ou autorização para a exploração da radiodifusão; devendo a prática da “sublocação” implicar o cancelamento das outorga;
- a garantia de que não se outorgue a detentores de cargos eletivos ou a seus parentes concessões, autorizações ou permissões para exploração a atividade de radiodifusão, em nome da proteção à pluralidade política e ao interesse público;
- a observação, para a concessão de outorgas, de requisitos, dentre outros, como (i) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado

⁸⁷ “O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/ã às suas estruturas dirigentes e submetida a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação.” (INTERVOZES. *Plataforma Intervezes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil*. s/d. p. 5.)

e estatal, (ii) a preferência aos que não detêm meios de comunicação, o (iii) incentivo à cultura local e regional, bem como à oferta de empregos nestes âmbitos;

- a obrigatoriedade de audiências e consultas públicas para a concessão e para a renovação de outorgas;
- a previsão da obrigatoriedade de os canais de radiodifusão estabelecerem mecanismos de diálogo com a população (como o serviço de ombudsman, ouvidorias, painéis para o espectador etc.), com vistas a garantir ao espectador a possibilidade de se manifestar sobre os conteúdos veiculados;
- a imprescindibilidade da observação dos critérios previstos no artigo 221 da Constituição Federal para a renovação das outorgas para a exploração de serviços de radiodifusão (tais como tempo dedicado à publicidade, finalidades informativas e educativas etc.);
- a proibição de transferências de concessões a terceiros, que não os que receberam originariamente a outorga;
- a punição à veiculação de informações sabidas inverídicas ou manipuladas;
- a garantia do direito de resposta individual e coletivo, tanto a pessoas físicas quanto a pessoas jurídicas;
- a regulamentação de padrões para a veiculação de publicidade direcionada ao público infantil;
- a adoção da classificação indicativa também na programação veiculada através do rádio, cinema e da televisão por assinatura,
- a regulamentação de direitos esfera virtual;
- a implementação de políticas de apoio e financiamento à comunicação de conteúdos, em quaisquer formas, por setores marginalizados, subrepresentados e minorizados na sociedade;
- a definição de critérios legais para veiculação da publicidade oficial, a fim de que esta não se utilize apenas de canais com grande audiência; devendo haver reserva mínima de verbas de publicidade oficial para veículos de baixa circulação, alternativos e livres⁸⁸.

E, por fim, cabe salientar outros critérios pontuados pelo Coletivo Intervozes, na Revista *“Concessões de Rádio e TV – Onde a democracia ainda não chegou”*,

⁸⁸ INTERVOZES. *Plataforma Intervozes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil*. s/d. p. 5- 12.

para se moralizar e regularizar outorga e renovação da concessão de exploração do espectro de radiodifusão, a saber:

- o acompanhamento das obrigações – inclusive fiscais e trabalhistas – das concessionárias, tanto quando da renovação quanto durante toda a vigência das outorgas;
- a agilização dos processos de renovação, uma vez que o mero transcorrer do tempo para a revogação acarreta a renovação automática;
- a regularização das emissoras educativas, muitas vezes utilizadas para fins lucrativos;
- o fomento à comunicação comunitária;
- o estímulo ao sistema público de comunicações.

O professor canadense de Ética, Mídia e Comunicação, Marc Raboy (2005), afirma que para que uma comunicação seja realmente democrática, necessariamente: (i) ela deve ser regulada em conformidade com o interesse público; (ii) deve o Estado prover meios de criação e sustento de serviços públicos e mídias alternativas; (iii) deve-se estabelecer limites para a concentração de propriedade dos meios de comunicação; (iv) deve o ente público incentivar a produção, a distribuição e a exibição de conteúdos pelos diversos atores e segmentos sociais; (v) deve-se garantir acesso a todos os canais de mídia disponíveis, com base no critério do interesse público; (vi) deve-se disponibilizar espaços públicos de mídia para a resolução de conflitos e para o diálogo democrático sobre questões públicas; (vii) deve-se proteger o público de conteúdos abusivos e ofensivos, (viii) deve-se estabelecer, cotas de programação para a proteção e promoção da cultura local, regional e nacional e espaço para serviços comunitários e voltados às minorias étnicas e lingüísticas; (ix) deve-se garantir a independência meios e profissionais de comunicação; e (x) deve-se garantir o pluralismo da mídia e a ampla liberdade de expressão. (RABOY, 2005.)

Raboy trata, contudo, da comunicação como um todo, sem atentar, como Comparato, Santos, Ramos e o Coletivo Intervezes, para as peculiaridades da comunicação social no cenário brasileiro, as, quais tornam a democratização da comunicação ainda mais complicada. As propostas antes apresentadas, contudo, aparentemente contemplam os diversos critérios apontados por Raboy, pelo que se acredita que, apesar de haver inúmeras outras medidas de extrema importância no

que diz respeito à expressão, informação e comunicação, implementando-as, já se estaria avançando enormemente na proteção dos direitos humanos e da própria democracia no cenário nacional.

E isso porque, no Brasil, como é extremamente fácil de se constatar, o direito humano à comunicação vem sendo sistematicamente violado, sendo que o mínimo necessário para a mudança deste quadro parece ser a garantia da atuação positiva do Estado no sentido de impedir a formação concentração dos meios e existência de monopólios na exploração das comunicações, a regulamentação dos princípios constitucionalmente afirmados no que tange à comunicação social, a proteção efetiva ao direito de resposta, a ampliação do direito de antena e, sobretudo, a viabilização de meios materiais e de conhecimentos para que todos os cidadãos e segmentos sociais tenham a possibilidade de difundir amplamente múltiplas opiniões e informações que reflitam seus reais valores, interesses e necessidades.

É de se reconhecer que o debate público vem se acentuando neste sentido e que também têm insurgido algumas iniciativas por parte do governo e de parlamentares. Contudo, muito pouco ou quase nada vem sendo feito concretamente: o projeto novo marco regulatório das comunicações, proposto na metade do segundo mandato do governo Lula, até hoje não foi sequer apresentado em sua versão oficial, sendo que, ao longo de 2011, falou-se que a sua promulgação se daria possivelmente junho, posteriormente, que aconteceria em outubro e hoje se fala em uma consulta popular sobre o tema, prevista para o mês de fevereiro de 2012.

Diversos sujeitos engajados na defesa do tema, como a deputada Luiza Erundina, o jornalista Venício Lima e o jurista Fábio Konder Comparato, demonstram desconfiança sobre a adoção de medidas concretas para a provisão do direito à comunicação em curto e médio prazo.

Aparentemente, mais atenção tem sido focada à promoção do amplo acesso às TIC's do que à garantia de meios materiais e de conhecimento para que todos possam realmente se valer dos meios de comunicação e das tecnologias existentes para transmitir e receber conteúdos, constituindo um diálogo realmente democrático.

Ora, somente desenvolver novos aparatos e técnicas e promover a recepção de conteúdos, como afirmado ao longo de todo este trabalho, não é sequer minimamente suficiente para a garantia de uma comunicação democrática, da

representação da participação populares fundamentais a um regime democrático.

Neste sentido, vale lembrar a preocupação de James Madison, quando da independência dos Estados Unidos, recorrentemente lembrada por Comparato, de que um governo democrático sem uma imprensa controlada pelo povo “*seria um prólogo à farsa, à tragédia, ou a ambas as coisas.*”⁸⁹ Deste modo, na esteira do afirmado por Konder Comparao: “*A farsa democrática, nós já a conhecemos desde há muito. Resta saber se ainda há tempo de se evitar a tragédia*” (COMPARATO, 2001, p. 195).

⁸⁹ COMPARATO, 2010, p.15.

5 CONCLUSÃO

De tudo quanto foi dito, cabe ressaltar novamente que a reivindicação do direito à comunicação não se dá, de maneira alguma em detrimento da defesa da liberdade de expressão, pressuposto indispensável para consolidação de qualquer regime democrático, do direito à informação – que, aliás, deve ser ampliado para além da mera garantia ao acesso as informações colocadas à disposição do cidadão –, e da liberdade de imprensa, contanto que esta seja entendida como decorrência do direito de e do dever de informar, bem como da liberdade de se expressar livremente conteúdos em larga escala, no melhor interesse de de toda a sociedade e para a proteção do próprio regime democrático.

Ora, é fora de dúvida que se deve afirmar, proteger e zelar pela observação e pela efetividade dos direitos humanos já reconhecidos, convém, no entanto, conforme exposto ao longo de todo este trabalho, que se lute continuamente pelo reconhecimento de novos direitos, que eficazmente contemplem todas as demandas e necessidades da sociedade civil.

Desta maneira, percebe-se que a luta por uma comunicação verdadeiramente democrática configura um prolongamento dos direitos já afirmados na seara comunicacional, para a garantia da genuína participação popular na escolha dos assuntos que comporão o debate público e na tomada de decisões acerca deles, o que é imprescindível para a para a proteção de outros direitos fundamentais, e mesmo da própria democracia.

Neste sentido, essencial que se recupere o real significado da *comunicação*, entendida como processo em que todos os atores sociais detêm os mesmos direitos e as mesmas condições de participar ativamente na escolha dos conteúdos e nas discussões que lhes digam respeito, de maneira que as decisões tomadas neste processo realmente contemplem as suas opiniões e necessidades.

E, é este justamente o escopo do direito à comunicação: garantir a todos indivíduos e grupos sociais iguais oportunidades de participar do processo comunicacional, para que se promova a visibilidade e a representação públicas de camadas amplas e plurais da sociedade, das maiorias e das minorias, mediante a propiciação, pelo Estado, de meios materiais para a difusão de informações em larga escala.

Deste modo, por meio da ampliação dos canais através dos quais os cidadãos possam se manifestar, a garantia do direito à comunicação se coloca como ferramenta para a consecução de diversos outros direitos humanos e de princípios inscritos na Constituição Federal como fundamentos do Estado Democrático de Direito, tais como o pluralismo político, o exercício da cidadania, a proteção à dignidade da pessoa humana, a igualdade e a soberania própria popular.

Conclui-se, assim, que a afirmação de um regime democrático, passa necessariamente pela democratização do acesso aos meios de comunicação de massa que se opera através da viabilização da participação ativa da população na grande mídia, correspondendo, pois, a um dever do Estado propiciar os meios técnicos, culturais e materiais necessários para a ampla transmissão e o recebimento de mensagens.

Destarte, uma vez detectada a importância do direito à comunicação em um regime democrático, deve-se atentar para os e os empecilhos que se colocam a sua plena consolidação no cenário nacional, tais como a concentração dos meios de produção e disseminação da informação, as irregularidades no fornecimento e renovação de concessões e outorgas, a exploração mercantil da informação e as conseqüentes homogeneização e uniformização culturais, pelo que deparamo-nos com a necessidade de se formular leis e desenvolver políticas públicas aptas a transformar este cenário, bem como com a de se fiscalizar do cumprimento das normas já existentes sobre o tema.

E, como facilmente se presume observando-se quais são os obstáculos que se colocam à democratização da comunicação, estas leis e políticas deveriam se orientar no sentido de impedir a formação concentração dos meios e existência de monopólios na exploração das comunicações, de regulamentar os princípios constitucionalmente afirmados a respeito da comunicação social, de propiciar a efetividade e a ampliação dos direitos de antena e de resposta, e, principalmente, de viabilizar todos os meios necessários para que a sociedade possa, amplamente, difundir mensagens de seu interesse.

Do contrário, obstado um efetivo diálogo entre o Estado e a sociedade civil, bem como entre os diversos segmentos desta, não há, conforme se procurou expor nesta pesquisa, absolutamente, como se conceber que se fale que o Brasil constitui efetivamente um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRANT, João; MOYSES, Diogo; PRAZERES, Michelle (Orgs.). **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação**. 1ª ed. São Paulo: Interozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento De Preceito Fundamental 18**. Procuradoria Geral da República. Relator: Min. César de Mello. ROZOWYKWIAT, Joana. Comparato: que o governo Dilma não se acovarde diante da mídia. Disponível em:
<http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=6&id_noticia=145157>. Acesso em: 11.11.11.
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo /ADPF187relat.pdf>>
Acesso em: 11 de jul. 2011.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 22 de dezembro de 2009. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>.
Acesso em: 05 de novembro de 2011.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

Carta Democrática Interamericana. Disponível em:
<http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em 27 abr. 2011

CHARÃO, Cristina. et al. **A Sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia**. São Paulo: Interozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2005.

CMI BRASIL - centro de mídia independente. **Comparato entra no Supremo com ação contra o PIG**. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2010/10/479230.shtml>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

CONSULTA PÚBLICA. **Plataforma para um novo marco regulatório das comunicações no Brasil**. Disponível em: <<http://www.comunicacaodemocratica.org.br/>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexicon, 2010.

CUNHA, Ana Rita. **Senado renova concessões de rádios de políticos**. Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, 15 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=703824>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

COMPARATO, Fábio K. **A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa**. 2000. Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/212-democratizacao-midia>. acessado em 10.04.2011

COMPARATO, Fábio Konder. **A humanidade no século XXI: a grande opção**. R. CEJ, Brasília, n. 13, p. 187-198, jan./abr. 2001

COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010

Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/oea/oeasjose.htm>>. Acesso em 27 abr. 2011.

DALLARI, Dalmo. **Meios de ocultação da informação**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/meios-de-ocultacao-da-informacao>>. Acesso em 21 ago 2011.

Declaração de Chapultepec. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-nao-Inseridos-nas>>

Deliberações-da-ONU/declaracao-de-chapultepec-1994.html>. Acesso em 27 abr. 2011.

Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/0611.pdf>. Acesso em 27 abr. 2011.

Declaração Dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 27 abr. 2011.

Declaração de princípios sobre liberdade de expressão. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=4>>. Acesso em 27 abr. 2011.

Declaração Universal do Direitos Humanos, 1948 Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 27 abr. 2011.

DONOS DA MÍDIA. O mapa da comunicação social. Disponível em: <<http://donosdamidia.com.br/inicial>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

FARIAS, Edilsom P. de. **Liberdade de expressão e comunicação.** São Paulo: RT, 2004.

FENAJ. Carta de São Paulo apud FARIAS, Edilsom P. de. **Liberdade de expressão e comunicação.** São Paulo: RT, 2004

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, Direito à comunicação:** direitos fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

GOMES, Raimunda A. L. **A comunicação como direito humano:** um conceito em construção. Recife, 2007. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco.

HAMELINK, C. J. **Direitos Humanos para a Sociedade da Informação.** In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

HOUAISS, A., VILLAR, M. de S. (Orgs.). **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva, 2009.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Concessões de rádio e tv: onde a democracia ainda não chegou**. Informativo Intervozes, novembro 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/56006334/Revista-Concessoes-Web>>. Acesso em 05 de novembro de 2011.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Liberdade de expressão no Brasil: um breve relato sobre o estado-da-arte, tendências e perspectivas**. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/publicacoes/livros/artigo19_liberdadedeexpressaortf.pdf. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Plataforma Intervozes para a efetivação do Direito Humano à Comunicação no Brasil**. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/publicacoes/documentos/plataforma_intervozes.pdf>. Acesso em? 05 de novembro de 2011.

INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Regulación de Concesiones en America Latina**. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/publicacoes/livros/Pesquisa%20Intervozes%20Amarc%20Radiodifusao.zip/view>>. Acesso em: 05 de novembro de 2011.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010

MATTA, Maria Pía. Mídia e democracia na América Latina. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo – SP, ano 5, n.49. p 8-9, ago.2011

MATTELART, Armand. **A construção social do direito à Comunicação como parte integrante dos direitos humanos**. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação São Paulo, v.32, n.1, p. 33-50, jan./jun. 2009

MEDINA, Cremilda Celeste de Araújo. **Direito Social à informação, uma conquista democrática?**. In: MEDINA, Cremilda (org.). Liberdade de expressão, direito à informação nas sociedades latino-americanas. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2010.

MELO, José Marques. **Comunicação: Terra e Política**. Rio de Janeiro: Summus Editorial, 1985, p. 14. In: PEREIRA, Moacir. *A democratização da comunicação e o direito à informação na constituinte*. São Paulo: Global, 1987.

MILTON, Jonh. **Areopagitica. For the Liberty of Unlicens'd Printing To the Parliament of England**. Topbooks. Rio de Janeiro, RJ. 1999.

MOMESSO, Luiz Anastácio. **Direito à comunicação**. In: *Memória em Movimento. Revista de Comunicação, Política e Direitos Humanos* ano 1 no 0 2o semestre de 2007.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 1966. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_592_1992.htm>. Acesso em 27 abr. 2011. Promulgado pelo presidente Fernando Collor no Decreto 592, de 6 de julho de 1992.

PASQUALI, Antônio. **Um breve glossário descritivo sobre comunicação e informação (Para clarear e melhorar o entendimento mútuo.)** In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005. p. 29)

PERUZZO, Cecília M. K. **Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania**. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, a.2, n.3, p.18-41, jul/dic.2005.

PINCER, Cecília. **Breve retrospectiva de dois dias de debates**. In: MEDINA, Cremilda (org.). *Liberdade de expressão, direito à informação nas sociedades latino-americanas*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2010.

Primeira emenda à constituição dos estados unidos. Disponível em: <<http://www.embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110>>. Acesso em 27 abr. 2011.

PUDDEPHATT, Andrew. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão Comunicação e Informação**. UNESCO, Brasília, DF, 2011.

RABOY, M. **Mídia e Democratização na Sociedade da Informação**. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

RAMOS, M. C. **Comunicação, direitos sociais e políticas públicas**. In:

MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação. São Bernardo do Campo: Unesp, 2005.

RODRIGUES, Diogo Moysés. **Direito humano à comunicação**: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

ROZOWYKWIAT, Joana. Comparato: que o governo Dilma não se acovarde diante da mídia. Disponível em:
<http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=6&id_noticia=145157>. Acesso em: 11.11.11.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

SANTOS, Gustavo Ferreira . **Direito Fundamental à Comunicação e Princípio Democrático**. In: XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2006, Fortaleza. Anais do XIV Encontro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2005.

SPENILLO, Giuseppa Maria Daniel. **Direito à Comunicação**: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação. Contribuições para uma análise sociogenesiológica e configuracional da articulação CRIS Brasil. 2008. Tese (Doutorado) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

TAVARES, Elaine. **Debater a soberania em todos os níveis**. Observatório da Imprensa. edição 539, 26.05.2009. Disponível em:
<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/debater_a_soberania_em_todos_os_niveis> Acesso em: 28.10.2011.

ANEXO

Normas e Tratados

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO BOM POVO DE VIRGÍNIA

16 de junho de 1776

Declaração de direitos formulada pelos representantes do bom povo de Virgínia, reunidos em assembléia geral e livre; direitos que pertencem a eles e à sua posteridade, como base e fundamento do governo. [...]

XII

Que a liberdade de imprensa é um dos grandes baluartes da liberdade, não podendo ser restringida jamais, a não ser por governos despóticos
[...]

PRIMEIRA EMENDA À CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS.

Aprovada pelo Congresso em 1789 e ratificada pelos estados membros em 1791.

O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibido o livre exercício dos cultos; ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente, e de dirigir ao Governo petições para a reparações de seus agravos.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO.

França, 26 de agosto de 1789.

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as

únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos, resolveram expor, em uma declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que essa declaração, constantemente presente junto a todos os membros do corpo social, lembre-lhes permanentemente seus direitos e deveres; a fim de que os atos do poder legislativo e do poder executivo, podendo ser, a todo instante, comparados ao objetivo de qualquer instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, estejam sempre voltadas para a preservação da Constituição e para a felicidade geral.

Em razão disso, a Assembléia Nacional reconhece e declara, na presença e sob a égide do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão:

[...]

Art. 10.^o Ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei.

Art. 11.^o **A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.**

Art. 12.^o A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

[...]

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS⁹⁰

Adotada e proclamada pela Assembléia Geral na sua Resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948

[...]

⁹⁰ Publicada no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de Março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

[...]

Artigo XIX

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo XX

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas.
2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo;

[...]

Artigo XXVII

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

[...]

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

[...]

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS – 1966⁹¹

[...]

Artigo 19

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.

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

ARTIGO 20

1. Será proibido por lei qualquer propaganda em favor de guerra.

2. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, radical, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência.

[...]

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS⁹²

Pacto de San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

[...]

Artigo 13º - Liberdade de pensamento e de expressão

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

⁹¹ Promulgado pelo presidente Fernando Collor no Decreto 592, de 6 de julho de 1992.

⁹² Promulgado pelo presidente Itamar Franco no Decreto 678, de 6 de novembro de 1992.

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

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda a propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

Artigo 14º - Direito de retificação ou resposta

1. Toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei.

2. Em nenhum caso a retificação ou a resposta eximirão das outras responsabilidades legais em que se houver incorrido.

3. Para a efetiva proteção da honra e da reputação, toda publicação ou empresa jornalística, cinematográfica, de rádio ou televisão, deve ter uma pessoa responsável que não seja protegida por imunidades nem goze de foro especial.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento

[...]

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens

[...]

CAPÍTULO

V

DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

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

§ 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 conterà, 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.

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.

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.

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.

[...]

DECLARAÇÃO DE CHAPULTEPEC⁹³

Conferência Hemisférica sobre liberdade de Expressão realizada em Chapultepec, na cidade do México, em 11 de março de 1994.

Uma imprensa livre é condição fundamental para que as sociedades resolvam seus conflitos, promovam o bem-estar e protejam sua liberdade. Não deve existir nenhuma lei ou ato de poder que restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa, seja qual for o meio de comunicação. Porque temos consciência dessa realidade e a sentimos com profunda convicção, firmemente comprometidos com a liberdade, subscrevemos esta declaração com os seguintes princípios:

I – Não há pessoas nem sociedades livres sem liberdade de expressão e de imprensa. O exercício dessa não é uma concessão das autoridades, é um direito inalienável do povo.

II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.

III – As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público. Nenhum jornalista poderá ser compelido a revelar suas fontes de informação.

[...]

⁹³ Assinada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 9 de Agosto de 1996 e . O ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva deu continuidade ao trabalho renovando o compromisso no dia 03 de Maio de 2006.

V – A censura prévia, as restrições à circulação dos meios ou à divulgação de suas mensagens, a imposição arbitrária de informação, a criação de obstáculos ao livre fluxo informativo e as limitações ao livre exercício e movimentação dos jornalistas se opõem diretamente à liberdade de imprensa.

VI – Os meios de comunicação e os jornalistas não devem ser objeto de discriminações ou favores em função do que escrevam ou digam.

VII – As políticas tarifárias e cambiais, as licenças de importação de papel ou equipamento jornalístico, a concessão de frequências de rádio e televisão e a veiculação ou supressão da publicidade estatal não devem ser utilizadas para premiar ou castigar os meios de comunicação ou os jornalistas.

VIII – A incorporação de jornalistas a associações profissionais ou sindicais e a filiação de meios de comunicação a câmaras empresariais devem ser estritamente voluntárias. IX – A credibilidade da imprensa está ligada ao compromisso com a verdade, à busca de precisão, imparcialidade e equidade e à clara diferenciação entre as mensagens jornalísticas e as comerciais. A conquista desses fins e a observância desses valores éticos e profissionais não devem ser impostos. São responsabilidades exclusivas dos jornalistas e dos meios de comunicação. Em uma sociedade livre, a opinião pública premia ou castiga.

X – Nenhum meio de comunicação ou jornalista deve ser sancionado por difundir a verdade, criticar ou fazer denúncias contra o poder público.

[...]

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000

[...]

CONSCIENTES de que a consolidação e o desenvolvimento da democracia dependem da existência de liberdade de expressão;

[...]

CONVENCIDOS de que, ao se obstaculizar o livre debate de idéias e opiniões, limita-se a liberdade de expressão e o efetivo desenvolvimento do processo democrático;

[...]

CONVENCIDOS de que, garantindo o direito de acesso à informação em poder do Estado, conseguir-se-á maior transparência nos atos do governo, fortalecendo as instituições democráticas.

[...]

RECONHECENDO que a liberdade de imprensa é essencial para a realização do pleno e efetivo exercício da liberdade de expressão e instrumento indispensável para o funcionamento da democracia representativa, mediante a qual os cidadãos exercem seu direito de receber, divulgar e procurar informação;

[...]

CONSIDERANDO que a liberdade de expressão não é uma concessão dos Estados, e sim, um direito fundamental;

[...]

1. A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática.

2. Toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacionais ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

3. Toda pessoa tem o direito de acesso a informação sobre si própria ou sobre seus bens de forma expedita e não onerosa, esteja a informação contida em bancos de dados, registros públicos ou privados e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

[...]

5. A censura prévia, a interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação por meio de qualquer meio de comunicação oral, escrita, artística, visual ou eletrônica, deve ser proibida por lei. As restrições à livre circulação de idéias e opiniões, assim como a

imposição arbitrária de informação e a criação de obstáculos ao livre fluxo de informação, violam o direito à liberdade de expressão.

6. Toda pessoa tem o direito de externar suas opiniões por qualquer meio e forma. A associação obrigatória ou a exigência de títulos para o exercício da atividade jornalística constituem uma restrição ilegítima à liberdade de expressão. A atividade jornalística deve reger-se por condutas éticas, as quais, em nenhum caso, podem ser impostas pelos Estados.

7. Condicionamentos prévios, tais como de veracidade, oportunidade ou imparcialidade por parte dos Estados, são incompatíveis com o direito à liberdade de expressão reconhecido nos instrumentos internacionais.

[...]

10. As leis de privacidade não devem inibir nem restringir a investigação e a difusão de informação de interesse público. A proteção e à reputação deve estar garantida somente através de sanções civis, nos casos em que a pessoa ofendida seja um funcionário público ou uma pessoa pública ou particular que se tenha envolvido voluntariamente em assuntos de interesse público. Ademais, nesses casos, deve-se provar que, na divulgação de notícias, o comunicador teve intenção de infligir dano ou que estava plenamente consciente de estar divulgando notícias falsas, ou se comportou com manifesta negligência na busca da verdade ou falsidade das mesmas.

[...]

12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação. 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 de acesso a todos os indivíduos.

13. A utilização do poder do Estado e dos recursos da fazenda pública; a concessão de vantagens alfandegárias; a distribuição arbitrária e discriminatória de publicidade e créditos oficiais; a outorga de freqüências de rádio e televisão, entre outras, com o objetivo de pressionar e castigar ou premiar e privilegiar os comunicadores sociais e os meios de comunicação em

função de suas linhas de informação, atentam contra a liberdade de expressão e devem estar expressamente proibidas por lei. Os meios de comunicação social têm o direito de realizar seu trabalho de forma independente. Pressões diretas ou indiretas para silenciar a atividade informativa dos comunicadores sociais são incompatíveis com a liberdade de expressão.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

(Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001)

[...]

Artigo 4

São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.

Artigo 5

O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades.

Artigo 6

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

Carta de Brasília - Encontro Nacional de Direitos Humanos 2005

Brasília, Câmara dos Deputados, 18 de agosto de 2005.

[...]

1. A Comunicação é um direito humano que deve ser tratado no mesmo nível e grau de importância que os demais direitos humanos. O direito humano à comunicação incorpora a inalienável e fundamental liberdade de expressão e o direito à informação, ao acesso pleno e às condições de sua produção, e avança para compreender a garantia de diversidade e pluralidade de meios e conteúdos, a garantia de acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação, a socialização do conhecimento a partir de um regime equilibrado que expresse a diversidade cultural, racial e sexual; além da participação efetiva da sociedade na construção de políticas públicas, tais como conselhos de comunicação, conferências nacionais e regionais e locais. A importância do direito humano à comunicação está ligada ao papel da comunicação na construção de identidades, subjetividades e do imaginário da população, bem como na conformação das relações de poder.

2. O direito de ter voz e de se fazer ouvir vincula-se à necessária existência de um sistema que viabilize o exercício da liberdade de expressão mediante o acesso à uma mídia livre e pluralista que faça distinção entre a opinião e o relato dos fatos; respeite e incorpore as diversidades étnicas, raciais, sexuais, culturais, regionais e das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; que atue na educação em direitos humanos e na difusão de informações sobre as questões políticas, sociais, econômicas e culturais de maneira veraz e ética, em processos institucionais que tenham efetiva participação da sociedade e controle social. O monopólio e o oligopólio em todas e em quaisquer partes dos ramos institucionais e empresariais das comunicações é impedimento e barreira para o exercício do direito humano à comunicação.

3. É necessário o reconhecimento do racismo, sexismo, xenofobia, homofobia e lesbofobia, preconceito religioso e as outras formas de intolerância existentes na cultura brasileira, que se reproduz nos meios de comunicação e nas instituições educacionais, para exigir mudanças radicais no estatuto das comunicações, na publicidade e nos instrumentos de difusão e educação. É imperiosa a presença efetiva, global e representativa da diversidade cultural e da riqueza intelectual e simbólica dos homens e das mulheres afro- descendentes e indígenas.

4. Verificamos que os direitos humanos ainda não estão considerados como base para a formulação das prioridades governamentais e um conjunto muito significativo

de atividades, ações e programas de direitos humanos essenciais para a sociedade não têm recebido prioridade na formulação do orçamento da União nem estão incorporados na preocupação dos dirigentes governamentais.

[...]

Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009.

Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.

[...]

Art. 1º Fica aprovado o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3, em consonância com as diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas estabelecidos, na forma do Anexo deste Decreto.

Art. 2º O PNDH-3 será implementado de acordo com os seguintes eixos orientadores e suas respectivas diretrizes:

I - Eixo Orientador I: Interação democrática entre Estado e sociedade civil:

a) Diretriz 1: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa;

b) Diretriz 2: Fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática;

[...]

V - Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos:

[...]

e) Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos; e

[...]

Diretriz 1: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa.

Objetivo estratégico I:

Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais.

Ações programáticas:

a) Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, dotado de recursos humanos, materiais e orçamentários para o seu pleno funcionamento, e efetuar seu credenciamento junto ao Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos como "Instituição Nacional Brasileira", como primeiro passo rumo à adoção plena dos "Princípios de Paris".

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores

b) Fomentar a criação e o fortalecimento dos conselhos de Direitos Humanos em todos os Estados e Municípios e no Distrito Federal, bem como a criação de programas estaduais de Direitos Humanos.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

c) Criar mecanismos que permitam ação coordenada entre os diversos conselhos de direitos, nas três esferas da Federação, visando a criação de agenda comum para a implementação de políticas públicas de Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República

d) Criar base de dados dos conselhos nacionais, estaduais, distrital e municipais, garantindo seu acesso ao público em geral.

Responsáveis: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

e) Apoiar fóruns, redes e ações da sociedade civil que fazem acompanhamento, controle social e monitoramento das políticas públicas de Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República

f) Estimular o debate sobre a regulamentação e efetividade dos instrumentos de participação social e consulta popular, tais como lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República

g) Assegurar a realização periódica de conferências de Direitos Humanos, fortalecendo a interação entre a sociedade civil e o poder público.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Objetivo estratégico II:

Ampliação do controle externo dos órgãos públicos.

Ações programáticas:

a) Ampliar a divulgação dos serviços públicos voltados para a efetivação dos Direitos Humanos, em especial nos canais de transparência.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

b) Propor a instituição da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, em substituição à Ouvidoria-Geral da Cidadania, com independência e autonomia política, com mandato e indicação pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, assegurando recursos humanos, materiais e financeiros para seu pleno funcionamento.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

c) Fortalecer a estrutura da Ouvidoria Agrária Nacional.

Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Diretriz 2: Fortalecimento dos Direitos Humanos como instrumento transversal das políticas públicas e de interação democrática.

Objetivo estratégico I:

Promoção dos Direitos Humanos como princípios orientadores das políticas públicas e das relações internacionais.

Ações programáticas:

a) Considerar as diretrizes e objetivos estratégicos do PNDH-3 nos instrumentos de planejamento do Estado, em especial no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

b) Propor e articular o reconhecimento do status constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

c) Construir e aprofundar agenda de cooperação multilateral em Direitos Humanos que contemple

[...]

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos.

Objetivo Estratégico I:

Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos.

Ações Programáticas:

a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura

b) Promover diálogo com o Ministério Público para proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos.

Responsáveis: Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

c) Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça

e) Desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparência das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça

f) Avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça

g) Promover a eliminação das barreiras que impedem o acesso de pessoas com deficiência sensorial à programação em todos os meios de comunicação e informação, em conformidade com o Decreto nº5.296/2004, bem como acesso a novos sistemas e tecnologias, incluindo Internet.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça

Objetivo Estratégico II:

Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação.

Ações Programáticas:

a) Promover parcerias com entidades associativas de mídia, profissionais de comunicação, entidades sindicais e populares para a produção e divulgação de materiais sobre Direitos Humanos.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério das Comunicações

b) Incentivar pesquisas regulares que possam identificar formas, circunstâncias e características de violações dos Direitos Humanos na mídia.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

c) Incentivar a produção de filmes, vídeos, áudios e similares, voltada para a educação em Direitos Humanos e que reconstrua a história recente do autoritarismo no Brasil, bem como as iniciativas populares de organização e de resistência.

Responsáveis: Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça